

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Luiz Gustavo Aversa Franco

**AS POLÍTICAS EUROPEIAS DE SEGURANÇA E DEFESA E A INTERVENÇÃO NA
LÍBIA**

Brasília

2013

LUIZ GUSTAVO AVERSA FRANCO

**AS POLÍTICAS EUROPEIAS DE SEGURANÇA E DEFESA E A INTERVENÇÃO NA
LÍBIA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

Orientador: Alcides Costa Vaz

Brasília

2013

Dedico este trabalho a todos aqueles que contribuíram para a sua realização e o sucesso desta empreitada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus queridos pais e irmãos pelo apoio incondicional e pela presença constante ao longo destes últimos dois anos, sem os quais a produção deste trabalho teria sido imensamente mais difícil e dolorosa.

Agradeço também ao meu orientador, Professor Alcides, pela paciência, dedicação, incentivo e confiança demonstrados desde o início desta empreitada, tendo sido não somente um orientador, mas um verdadeiro apoiador deste trabalho e dos esforços nele empreendidos.

Estendo também meus agradecimentos aos demais professores e funcionários do Instituto de Relações Internacionais que contribuíram para a realização deste trabalho por meio de serviços prestados com seriedade e dedicação.

Por último, mas não menos importante, agradeço sinceramente aos colegas e amigos de graduação e pós-graduação pela amizade, companheirismo e camaradagem sinceros e por terem me dado a oportunidade de conhecê-los e acompanhá-los ao longo dos últimos anos.

A todos, meus mais sinceros e humildes agradecimentos.

RESUMO

A intervenção na crise líbia de 2011, ainda que tenha sido legitimada em bases humanitárias, foi motivada, em grande parte, por preocupações de segurança dos Estados europeus membros da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte. A análise dessa intervenção revela, portanto, muito acerca das políticas europeias de segurança e defesa e do atual quadro das intervenções internacionais de proteção humana. O propósito deste trabalho é demonstrar a existência interesses estratégicos e motivações não humanitárias por trás da deflagração da referida intervenção. Para alcançá-lo, são apresentadas análises das políticas europeias de segurança e defesa no período Pós-Guerra Fria e do atual quadro das intervenções internacionais, aos se seguem o estudo de caso e a avaliação da intervenção na Líbia. A conjunção de tais análises permite concluir que a intervenção na Líbia ocorreu principalmente devido às preocupações de segurança e interesses estratégicos de países europeus, os quais utilizaram as normas internacionais de proteção humana para justificar e legitimar a ocorrência da intervenção.

Palavras chave: segurança europeia; intervenção internacional; Líbia; União Europeia, OTAN; Responsabilidade de Proteger.

ABSTRACT

The 2011 intervention on the Libyan crisis, although it has been legitimized on humanitarian grounds, was motivated in large by security concerns of European states members of the European Union and of the North Atlantic Treaty Organization. The analysis of that intervention thus reveals much about the European security and defense policies and the current framework of international intervention for human protection. The purpose of this work is to demonstrate the existence of strategic interests and non-humanitarian motivations behind the outbreak of that intervention. To achieve it, it is presented analyzes of the European security and defense policies in the post-Cold War period and the current framework of international interventions, followed by the case study and the evaluation of the intervention in Libya. The conjunction of these analyzes shows that the intervention in Libya occurred primarily due to security concerns and strategic interests of European countries, which used international norms of human protection to justify and legitimize the occurrence of the intervention.

Key-words: European security; international intervention; Libya; European Union; NATO; Responsibility to Protect.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADM – Arma de Destruição em Massa

AED – Agência Europeia de Defesa

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

CCG – Conselho de Cooperação do Golfo

CCI – Corte Criminal Internacional

CE – Comunidades Europeias

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CEP – Cooperação Estruturada Permanente

CNT – Conselho Nacional de Transição

CPE – Cooperação Política Europeia

CPEA – Conselho de Parceria Euro-Atlântica

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

EES – Estratégia Europeia de Segurança

EUA – Estados Unidos da América

FRO – Força de Resposta da OTAN

ICISS – Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal

ISAF – Força Internacional de Assistência à Segurança

LEA – Liga dos Estados Árabes

MARO – Operação de Resposta a Atrocidades de Massa

OCI – Organização da Conferência Islâmica

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PdC – Proteção de Civis

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PpP – Parcerias para a Paz

RdP – Responsabilidade de Proteger

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UA – União Africana

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

UNOCI – Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim

UNSMIL – Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia

SUMÁRIO

Introdução	1
1. As Políticas Europeias de Segurança e Defesa no Período Pós-Guerra Fria	5
1.1. Definição conceitual de segurança e quadro de análise	6
1.2. A política de segurança e defesa da União Europeia	9
1.2.1. O desenvolvimento da política de segurança e defesa da União Europeia	10
1.2.2. Conteúdo e orientação da política de segurança e defesa da União Europeia	18
1.3. A orientação estratégica e de segurança da OTAN	27
1.3.1. Surgimento e evolução da OTAN	27
1.3.2. O quadro político-institucional atual: princípios, orientações, tarefas e processos da OTAN após 2010	33
1.4. A Parceria Estratégica UE-OTAN	42
1.4.1. O desenvolvimento da parceria estratégica	43
1.4.2. Quadro atual da parceria, zonas de intersecção e pontos de tensão	45
1.5. Avaliação das políticas europeias de segurança e defesa: conclusões e perspectivas	52
2. As Intervenções Internacionais no Período Pós-Guerra Fria	63
2.1. Definição teórica de intervenção	64
2.2. A Responsabilidade de Proteger: uma inovação de conceito e princípio	69
2.2.1. A RdP como conceito	69
2.2.2. A RdP como princípio das relações internacionais	71
2.3. O quadro atual das intervenções internacionais	75
3. A Intervenção Internacional na Crise Líbia de 2011	85
3.1. Os antecedentes da intervenção: a eclosão do conflito e as respostas da comunidade internacional	86
3.2. A deflagração da intervenção e o desenvolvimento das operações militares	91
3.3. Análises e avaliações das operações militares após a intervenção	97
4. A Crise Líbia de 2011 à Luz da Segurança Europeia e das Intervenções Internacionais	105
4.1. A crise líbia de 2011 e as políticas europeias de segurança e defesa	105
4.2. O caso da Líbia como exemplo de intervenção internacional	118
4.3. Avaliação final da intervenção internacional de 2011 na Líbia à luz das políticas europeias de segurança e do atual quadro das intervenções	126
Conclusão	131
Referências	137

INTRODUÇÃO

Entre março e outubro de 2011, uma coalizão internacional liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sob mandato da resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), conduziu a Operação Protetor Unificado na Líbia. Seu objetivo era proteger as populações civis e áreas povoadas por civis do país contra os ataques perpetrados pelo regime do então ditador Muammar Qadhafi, que à época se utilizava de seu poderio militar para reprimir a rebelião liderada pelo Conselho Nacional de Transição (CNT). Com base no princípio da responsabilidade de proteger (RdP), as principais potências militares da Europa – França e Reino Unido – com o apoio dos Estados Unidos da América (EUA) e com o aval de organizações regionais relevantes como a Liga dos Estados Árabes (LEA), articularam esforços dentro das Nações Unidas para impor uma zona de exclusão aérea naquele país a fim de proteger as populações ameaçadas pelo antigo regime. A Operação foi um sucesso, tendo evitado a ocorrência de um massacre na cidade de Benghazi e evitado uma catástrofe humanitária ainda maior. Contudo, o curso de ação adotado pelos intervencionistas, o qual incluiu uma estratégia de mudança de regime, gerou controvérsia em meio à comunidade internacional, suscitando a questão de uma possível “agenda oculta” por parte dos interventores.

A controvérsia em torno dos objetivos da intervenção gerou uma série de questionamentos em meio à comunidade internacional. Qual era o interesse europeu na crise líbia? Como os países ocidentais conseguiram legitimar a intervenção no Conselho de Segurança? Havia realmente uma agenda oculta por parte dos Estados intervenientes? Estas são as principais questões surgidas a partir do estudo de caso da intervenção de 2011 na Líbia e, para respondê-las, é necessário ir além das dinâmicas exclusivas à referida intervenção. Nesse sentido, o presente trabalho tem seu foco em dois pontos específicos: a atuação dos Estados europeus na referida intervenção (I) e o seu discurso legitimador (II).

A importância atribuída à crise líbia pelos países europeus que participaram das operações militares e a disposição destes em intervir no cenário em questão levantam algumas questões sobre as orientações das políticas de segurança e defesa surgidas na Europa após o fim da Guerra Fria (qual é a importância da Líbia para estes países? Por que se optou pela condução da intervenção no âmbito da OTAN em detrimento de outros arranjos?). Ainda que se questione o verdadeiro propósito das operações militares conduzidas na ocasião, não se

pode negar que a intervenção foi justificada e legitimada em bases humanitárias, tornando a compreensão destas bases fundamental para a avaliação daquela intervenção.

Esta conjunção de diferentes fatores e questionamentos suscita a questão sobre o que a atuação dos países europeus na crise líbia revela a respeito das orientações das políticas de segurança e defesa da OTAN e da União Europeia (UE). Portanto, a partir da hipótese de que a atuação da OTAN durante a intervenção possuía objetivos políticos implícitos conflitantes com os propósitos humanitários que a legitimaram – demonstrando, portanto, a existência de uma agenda oculta –, tem-se como propósito deste trabalho analisar a intervenção internacional ocorrida na Líbia em 2011 a partir da ótica dos interventores (em especial os países europeus que nela atuaram). O objetivo principal deste estudo é demonstrar, com base na análise das políticas europeias de segurança e defesa, a existência de uma agenda oculta na ação intervencionista na Líbia, a qual além da justificativa humanitária apresentada tinha a mudança de regime como propósito não declarado.

Primeiramente, para determinar qual era o interesse europeu na crise líbia, é necessário avaliar as políticas europeias de segurança e defesa no período Pós-Guerra Fria (1991 -). Para isso, deve-se observar atentamente a evolução dos processos de securitização que se deram na Europa desde o fim da bipolaridade, especialmente aqueles que se desenvolveram no âmbito da OTAN e da UE. O estudo dos discursos de segurança destas duas organizações (que congregam mais de 20 países europeus e incluem as potências do continente) permite compreender como se constrói a “segurança europeia” no referido período, conhecer as suas principais ameaças, as estratégias de contenção a elas, as ambições políticas europeias no cenário estratégico global e as principais iniciativas regionais para o cumprimento dos objetivos propostos. Este é o tema do primeiro capítulo, o qual tem por objetivo específico apresentar os propósitos e as principais características (em termos organizacionais) da UE e da OTAN de forma comparada, demonstrando como os países europeus atuam no âmbito de cada uma destas organizações.

Em seguida, deve-se examinar o atual quadro das intervenções internacionais, especialmente aquelas com fins de proteção humana. Nesse sentido, é necessário determinar quais normas regem as políticas de proteção no cenário multilateral e quais são as instituições responsáveis pelo seu gerenciamento. Trata-se de um jogo político complexo, no qual princípios tradicionais das relações internacionais, como a soberania e a não intervenção, mantêm um equilíbrio delicado com normas novas, como a RdP. Este equilíbrio normativo

internacional instável é regido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e seus órgãos especializados, dentre eles o CSNU. A apresentação dos principais elementos das intervenções internacionais, incluindo seus princípios normativos e seus objetivos não humanitários compõe o objeto do segundo capítulo, que tem por objetivo demonstrar como as diversas normas de proteção humana regem o atual quadro de intervenções internacionais.

Tendo por bases a análise e a compreensão das políticas europeias de segurança e defesa e do quadro atual das intervenções internacionais, pode-se prosseguir com o estudo de caso da intervenção de 2011 na Líbia a partir da ótica dos interventores, o qual é realizado no terceiro capítulo. Nesse estudo, avalia-se a deflagração do conflito líbio e os precedentes da subsequente intervenção, bem como o processo multilateral de negociação que levou à sua legitimação, a condução das operações militares e, finalmente, o seu desfecho com a queda de Qadhafi e a mudança do regime. A análise dos fatos à luz das análises realizadas nos dois primeiros capítulos suscitam novos questionamentos acerca dos desenvolvimentos na Líbia e a relação destes com as referidas dinâmicas.

Caracterizando e analisando os vínculos entre as motivações das justificativas humanitárias para a intervenção e as preocupações de segurança na Europa, avalia-se o impacto da intervenção na Líbia para o desenvolvimento das políticas de segurança da UE e da OTAN e das normas internacionais de proteção humana. Esta análise final, apresentada no quarto capítulo, é realizada a partir de quatro perguntas centrais elaboradas pelo próprio autor com base no conteúdo dos três primeiros capítulos. Ao responder a essas perguntas, busca-se apresentar um balanço final da relação entre as políticas europeias de segurança e defesa e as intervenções internacionais de proteção humana como estabelecidas no caso líbio.

Por fim, a conclusão retoma os primeiros questionamentos levantados a respeito do tema, apresentando as respostas dadas aos mesmos como resultados finais da análise. Nessa seção conclusiva é apontada a presença de objetivos não declarados e interesses estratégicos não humanitários na intervenção na Líbia, comprovando a existência de uma “agenda oculta” por parte dos Estados intervenientes. Também é demonstrada como a atuação europeia no gerenciamento da crise líbia constitui um exemplo de operação e implementação das atuais políticas de segurança e defesa em voga na Europa.

1. AS POLÍTICAS EUROPEIAS DE SEGURANÇA E DEFESA NO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA

Durante a Guerra Fria, o continente europeu permaneceu dividido entre zonas políticas rivais submetidas às duas superpotências do período. De um lado, a Europa Ocidental sob liderança dos Estados Unidos e sob o abrigo da aliança militar ocidental, a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Do outro lado, a Europa Oriental socialista subordinada à União Soviética e agrupada na contraparte da Aliança Atlântica, o Pacto de Varsóvia. O foco da tensão entre Leste-Oeste era a Europa Central (notadamente a Alemanha dividida), sendo a fronteira entre os blocos rivais denominada Cortina de Ferro.

Com a queda do Muro de Berlim, em 1989, a reunificação alemã em 1990 e o desmantelamento da União Soviética em 1991, este cenário de bipolaridade deu lugar a uma nova cena internacional, denominada simplesmente de “Pós-Guerra Fria”. Neste novo cenário, o continente europeu se viu livre das divisões e tensões do período anterior, tendo os diferentes Estados europeus a tarefa de buscar um novo lugar para si no mundo. E eles o fizeram não somente pelos meios tradicionais, mas de forma integrada e por meio de duas organizações principais. A primeira delas foi a União Europeia, que surgiu logo após o fim da bipolaridade e tinha por objetivo dar uma dimensão política ao processo de integração econômica pelo qual passava a Europa Ocidental desde os anos 1950. A segunda foi a própria OTAN, que persistiu ao fim do seu arquirrival oriental e buscou uma nova razão de existência no novo contexto histórico e político.

Foi por meio destas duas organizações e da crescente inter-relação que se desenvolveu entre elas que os Estados europeus passaram a atuar cada vez mais no novo cenário de segurança internacional do mundo Pós-Guerra Fria. Portanto, para compreender as políticas europeias de segurança e defesa que surgiram neste novo contexto e as orientações que as mesmas assumiram ao longo do tempo, é necessário analisar atenta e separadamente cada uma das organizações (e suas políticas próprias) bem como a relação que se desenvolveu entre as duas.

Este capítulo, portanto, será dividido de acordo com essa lógica em cinco seções. A primeira delas constitui uma seção preliminar à análise, na qual será apresentada a definição teórico-conceitual do termo “segurança” a ser utilizado neste trabalho. A segunda seção está dedicada ao estudo da política de segurança e defesa da UE, enquanto que a terceira seção faz o mesmo em relação à OTAN. A quarta seção está reservada para a análise da inter-relação

entre as duas organizações. Por fim, a quinta seção contém a análise preliminar das políticas europeias de segurança e defesa no período Pós-Guerra Fria, apresentando algumas conclusões parciais sobre a análise bem como as perspectivas de tais políticas.

1.1. Definição conceitual de segurança e quadro de análise

Antes de se proceder à análise das principais políticas de segurança e defesa na Europa Pós-Guerra Fria, é necessário estabelecer o que se entende pelo termo “segurança”. Para os fins deste trabalho, utiliza-se o conceito de Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, os quais delimitam segurança como “movimento que leva a política para além das regras do jogo estabelecidas e caracteriza um tema como um tipo especial de política ou acima da política”¹ (BUZAN ET AL, 1998, p.28). Nesse sentido, algo é designado como tema de segurança – ou seja, é *securitizado* – quando se argumenta que tal tema é mais importante que outros, devendo ter prioridade absoluta. A análise passa a ser centrada no “ato de discurso de segurança”, ou seja, na designação de uma ameaça existencial que requeira ação emergencial ou medidas especiais e que seja aceita por uma audiência significativa. Em outras palavras, a análise é centrada nas ações de *securitização*.

Uma vez caracterizada a segurança e estabelecida a importância dos processos de securitização, a análise prosseguirá em quatro etapas, cada uma delas relacionada a um dos *conceitos unificadores* apresentados pelos autores: níveis de análise (I), setores (II), unidades (III) e análise da região (IV)

Em primeiro lugar, é feita a escolha dos *níveis de análise*, os quais são objetos de análise definidos por uma gama de escalas espaciais e locais onde tanto resultados quanto fontes de explicação podem ser encontrados. É nos níveis de análise que se faz a localização dos atores, objetos referentes e dinâmicas de interação que operam no campo da segurança, provendo quadros de análise dentro dos quais se pode teorizar. Neste trabalho, o nível de análise utilizado será o nível regional europeu (o qual se localiza entre o nível internacional/global e o nível nacional/local). Para fins de clareza analítica e coesão teórico-conceitual, o continente europeu deve ser dividido em dois complexos regionais de segurança distintos, cada qual construído (analiticamente) em torno de suas respectivas potências: a

¹ Este trecho e todos os demais trechos de obras e documentos originais em língua estrangeira citados ao longo do trabalho foram traduzidos de forma livre pelo autor.

“Europa da UE” (organizada em torno da União Europeia) e o “Espaço Pós-Soviético” (organizado em torno da Rússia). Tendo em vista a proposta e os objetivos deste trabalho, o objeto da análise é a Europa da UE, correspondente ao território dos 28 Estados-membros da União em conjunto com seu “estrangeiro próximo” (BUZAN, WÆVER, 2003).

Após a escolha dos níveis de análise, é feita a escolha dos *setores* a serem analisados. Os setores, por sua vez, servem para desagregar um todo para propósitos de análise, selecionando alguns padrões distintos de interação. Para os propósitos do estudo, o peso relativo dos setores deve depender primariamente do grau de securitização, mas também deve considerar a importância relativa dos tipos de temas quando preocupações setoriais se chocam, devendo a abordagem básica buscar o que conta mais quando setores diferentes entram em conflito. Uma vez que os objetivos da pesquisa recaem sobre a análise das políticas de segurança e defesa elaboradas dentro do âmbito da UE e da OTAN, os setores mais importantes serão o político e o militar.

Definidos os níveis e os setores de análise, o terceiro passo é a distinção das *unidades* envolvidas na análise. A abordagem do ato de discurso para a segurança requer a distinção entre três tipos de unidades envolvidas na análise de segurança: objetos referentes (I), atores securitizantes (II) e atores funcionais (III). Os *objetos referentes* são coisas que são vistas como existencialmente ameaçadas e que detém reivindicação legítima à sobrevivência. Já os *atores securitizantes* são aqueles que declaram alguma coisa (um objeto referente) como existencialmente ameaçada. Por fim, os *atores funcionais* afetam as dinâmicas de um setor sem serem objetos referentes e sem reivindicar segurança em nome do objeto referente.

Nesse contexto, a distinção mais importante e difícil a ser realizada é entre objetos referentes e atores securitizantes. Os objetos referentes precedem os atores securitizantes como unidades, mas, para o propósito de uma análise regional, deve-se formar “unidades” mais gerais, as quais combinam diversos objetos diferentes, mas parcialmente sobrepostos (como Estado, nação, povo e governo) e seus principais atores securitizantes. Em cenários caracterizados por relações marcadamente interdependentes e institucionalizadas (como o caso da Europa da UE), objetos referentes supranacionais adquirem importância ainda maior. Nesse sentido, a própria “Europa” (entendida aqui como espaço político supranacional que engloba os Estados sob a égide da UE) adquire status de objeto referente, sendo existencialmente ameaçada por uma possível fragmentação de sua unidade (ou seja, o retrocesso de seu processo de integração), que poderia levar, conseqüentemente, ao retorno ao

seu passado de política de poder e rivalidades interestatais no continente. O termo “segurança europeia” proveniente desse discurso passa sustentar a própria segurança individual dos Estados nacionais (*Ibid*, p. 356). Portanto, no cenário onde a própria Europa e seu processo de integração são securitizados, a UE e suas diversas agências se tornam os agentes securitizantes do processo.

A última etapa do processo é a análise da região. Aqui, se faz a busca de padrões de conectividade de segurança, realizando-se uma investigação em três passos. Primeiro, busca-se a securitização bem sucedida de um tema por parte de um dos atores. Em seguida, rastreiam-se as ligações e interações desta instância. Por fim, se faz a coleta destas ligações em um agrupamento de preocupações de segurança interconectadas. Para os fins desta pesquisa, é utilizada como base a análise preliminar da segurança regional da UE realizada por Buzan e Wæver em *Regions and Powers*, na qual são identificados dez processos de securitização ocorridos na Europa após a queda do Muro de Berlim.²

O primeiro e mais importante destes processos é justamente a securitização do próprio processo de integração, já mencionado acima. Segundo Buzan e Wæver, este discurso se classifica como um discurso de segurança, pois “pressupõe uma ameaça existencial e um possível ponto sem retorno” no qual a “‘Europa’ é o objeto referente, e estará perdida em um cenário de fragmentação”. Nesse sentido, a “[i]ntegração é (...) investida com uma qualidade de segurança”, na qual o “‘Outro da Europa não é nem a Rússia nem o fundamentalismo islâmico’”, mas sim “o passado da Europa”. (*Ibid*, p. 356)

A securitização da integração é o processo dominante entre as diversas securitizações que se deram na Europa no período Pós-Guerra Fria, sendo importante mencionar outros quatro processos menores e mais específicos derivados deste primeiro (e que frequentemente retornam a ele de forma recíproca). O primeiro deles são os conflitos étnicos (estando diretamente ligados à estabilidade regional), que devem sua importância ao impacto que têm para as dinâmicas de integração/fragmentação da UE e aos fluxos de refugiados por eles gerados (os quais funcionam como “aceleradores” da ameaça). O segundo é a instabilidade na Rússia e no Mediterrâneo, os quais apesar de não serem representados como ameaças militares, geram graus consideráveis de desconfiança entre os europeus devido aos impactos

² Dos quais são abordados apenas a metade, por se tratarem de securitizações de cunho político-militar, enquanto que a outra metade está mais relacionada a questões societárias, econômicas e ambientais (não atendendo, portanto, aos interesses deste trabalho).

que os desenvolvimentos destas regiões têm sobre a Europa. O terceiro é composto por um conjunto de “novas” ameaças que incluem o terrorismo e os ilícitos transnacionais (especialmente o crime organizado, o tráfico de drogas e a migração ilegal), catalisadas pela remoção das barreiras internas dentro da UE e que desfrutam de grande atenção na formulação de políticas no âmbito da União devido aos impactos que têm na segurança interna. Por fim, o terrorismo global, os conflitos regionais e outros temas de segurança que se originam fora da Europa ganharam destaque especial após os atentados de 11 de setembro de 2001 ³ (*Ibid*, p. 356-361).

A partir da definição teórico-conceitual e do quadro de análise apresentados, prosseguir-se-á com a análise propriamente dita das políticas europeias de segurança e defesa no período Pós-Guerra Fria, mais especificamente as da UE e da OTAN. Em ambos os casos, o foco da análise será dado aos processos de *securitização* bem sucedidos em ambas as organizações, bem como a orientação das referidas políticas provenientes de tais processos. Nestas próximas sessões, será perceptível a presença dos processos de securitização apontados por Buzan e Wæver nos discursos de ambas as organizações.

1.2. A política de segurança e defesa da União Europeia

A primeira parte da análise das políticas europeias de segurança e defesa no período Pós-Guerra fria é composta pelo estudo da política de segurança e defesa da União Europeia. Para se obter uma avaliação satisfatória da orientação desta política, torna-se útil a divisão desta seção em duas subseções. A primeira delas se dedica à trajetória de desenvolvimento da política de segurança e defesa da UE, desde os seus primórdios até os dias atuais. A segunda visa determinar a orientação e o conteúdo da política a partir do seu discurso de segurança (que emana dos documentos principais que a delimitam).

³ Embora tenham se alinhado (em linhas gerais) aos EUA em sua “Guerra ao Terror”, inclusive atuando ao lado dos norte-americanos em alguns teatros de operações importantes, a abordagem europeia para as questões do terrorismo e dos conflitos regionais se diferencia da norte-americana com base em dois aspectos principais. O primeiro deles é o discurso “desenvolvimentista” da UE, no qual todos os conflitos (dos conflitos intraestatais às grandes guerras regionais) são vistos como causados por problemas de recursos e falta de desenvolvimento. O segundo é a tentativa europeia de exportar seu próprio modelo de regionalismo, enfatizando a necessidade de se permitir a evolução das dinâmicas locais de uma determinada região (em contraste com a abordagem “globalista” norte-americana).

1.2.1.1. O desenvolvimento da política de segurança e defesa da União Europeia

Em comparação com as demais etapas do processo de integração europeia, a conformação de uma política externa e de segurança e defesa da UE é bastante recente, tendo adquirido contornos razoavelmente definidos somente após o fim da Guerra Fria. Em linhas gerais, pode-se dividir este processo em quatro etapas principais. A primeira delas é a etapa preliminar, que vai do início do processo de integração nos anos 1950 até a institucionalização da União em 1992. A segunda etapa compreende o surgimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), instituída oficialmente pelo Tratado de Maastricht em 1992 e se estendendo até 1999. A terceira etapa compreende a formação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), estabelecida formalmente pelo Conselho Europeu de Colônia em 1999 e tendo duração de dez anos. Finalmente, a quarta e última etapa consiste na transformação da PESD na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009.

A primeira etapa do processo de formação da política externa e de segurança da UE tem suas origens nos primórdios do processo de integração europeia, no imediato pós-guerra. Em meio às primeiras experiências de integração que se deram no continente à época, a ideia de se constituir uma política externa única para a Europa integrada já estava presente, sendo o chamado “Plano Pleven” (proposto pelo governo francês em 1950) identificado como um dos primeiros fundamentos desta ideia (MARTINS, 2012). Alguns anos mais tarde, a proposta de formação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), lançada em 1952, seria o primeiro passo concreto a ser dado não só na direção de uma política externa, mas também de uma defesa comum. Entretanto, a ousadia da proposta foi considerada excessiva e o projeto foi abandonado após não ter sido aprovado pelo parlamento francês em 1954. Os esforços de concertação de política externa somente seriam retomados com a chamada Cooperação Política Europeia (CPE), um procedimento de consulta e articulação entre os Estados-membros das antigas Comunidades Europeias (CE) em campos de política não econômica que foi lançado em 1970 e vigorou até 1992. A CPE representou o início de um esforço de ação política conjunta, com efeitos internos e externos, para além dos aspectos econômicos. Sem qualquer definição oficial pela norma dos tratados, este processo se manteve em bases completamente voluntárias, sendo oficializado somente com o Ato Único Europeu em 1986.

Com a queda da Cortina de Ferro em 1989 e a subsequente reunificação alemã no ano seguinte (em conjunto com o desmantelamento da antiga União Soviética e o fim da Guerra Fria em 1991), o processo de conformação da política externa comum europeia ganhou novo impulso. Os Estados-membros das antigas CEs perceberam que não poderiam se confinar em uma integração puramente econômica (SOARES, 2011). A assinatura do Tratado de Maastricht em 1992 e a consequente criação da União Europeia deram início à segunda etapa do processo. A UE criada pelo referido Tratado era estruturada em três pilares, sendo o segundo deles a Política Externa e de Segurança Comum. Esta nova política visava definir claramente os parâmetros de ação externa da recém-formada União, sendo o objetivo geral desta ação a promoção dos seus princípios basilares: a democracia, o Estado de direito, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. Nesse sentido, a UE estabelecia sua política externa assentada em três bases principais: os direitos humanos e a cooperação como objetivos gerais e permanentes; a cooperação internacional com base na comunhão de objetivos e princípios; e a paz como moldura valorativa no âmbito do sistema ONU (MARTINS, 2012, p. 42).

A PESC conferiu uma nova dimensão política ao processo de integração, adicionando as matérias da chamada “alta política” (política externa e de segurança) ao âmbito da integração (até então dominado pelos temas econômico-comerciais). Porém, diferentemente dos campos mais tradicionais da integração, a nova política externa e de segurança seria regida por princípios de natureza intergovernamental.⁴ A PESC também estabeleceu a ambição estratégica da União, a qual buscava se afirmar como um novo tipo de ator nas relações internacionais, visando reduzir os focos de tensão no continente a fim de garantir o objetivo central da integração: a instauração de uma paz duradoura. Pela singularidade da sua política externa, a UE passou a se autodenominar uma “potência civil” (SOARES, 2011).

⁴ Dentro do processo de integração europeia, as diversas áreas da integração se dividem em dois tipos diferentes de processos. O primeiro é o de natureza *supranacional* (também chamado de “comunitário”), no qual as decisões são tomadas e as políticas gerenciadas pelas instituições comunitárias que se encontram acima dos Estados nacionais, como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Neste primeiro tipo se enquadram as políticas de caráter fundamentalmente econômicas ou comerciais, como o gerenciamento do Mercado Comum Europeu, da Moeda Única Europeia, a Política Agrícola Comum, entre outras. O segundo tipo é o de natureza *intergovernamental* (ou “transgovernamental”), no qual as políticas são regidas por chefes de Estado e de governo (geralmente reunidos no Conselho da União Europeia), mantendo, portanto, tais políticas sob a égide da soberania nacional estatal. A política externa e a política de segurança e defesa são os casos mais marcantes desse segundo tipo dentro da UE.

Embora fosse uma inovação política e conceitual, a PESC se desenvolveu mais devido a fatores e pressões externas à UE do que pelas próprias negociações intraeuropeias (GIEGERICH, WALLACE, 2009). Somente com as guerras civis ocasionadas pela desintegração da antiga Iugoslávia e a incapacidade dos europeus em conter a violência na Bósnia e em Kosovo durante a década de 1990 (tendo sido necessária a iniciativa dos EUA por meio da OTAN para intervir em ambos os cenários) foi que as lideranças europeias perceberam que era necessário prover a PESC de instrumentos reais de ação. A partir deste primeiro “choque externo”, criou-se o impulso necessário para se progredir nesse sentido. A crise na antiga Iugoslávia demonstrou logo cedo a incapacidade da União para lidar com tensões regionais violentas. A falta de vontade política, de coesão interna e de determinação para enfrentar a gravidade da situação revelaram toda a insuficiência do conceito de “potência civil” da UE para o novo cenário internacional que se delineava com o fim da Guerra Fria (SOARES, 2011).

A própria natureza do conflito também revelou novos tipos de ameaças que pairavam sobre o continente europeu. Com a possibilidade decrescente de um conflito interestatal de grandes proporções, fenômenos como os fluxos migratórios clandestinos, o crescimento do crime organizado, o fundamentalismo islâmico e o terrorismo ganharam proeminência e passaram a figurar entre as principais ameaças existentes. Dentre estas “novas ameaças”, a migração ilegal foi a que obteve maior destaque no discurso europeu de segurança à época devido ao grande fluxo de refugiados causado por aquele conflito. De fato, a intervenção da OTAN na Bósnia foi, em grande parte, motivada por uma tentativa de impedir os fluxos migratórios em direção à Alemanha e a outros lugares.⁵ A partir deste momento, a questão migratória se tornou um dos principais elementos do discurso de segurança da UE, explicando a insistência europeia de “estabilizar” as fronteiras do continente nos documentos estratégicos da União que viriam a ser publicados na década seguinte.

Neste novo contexto estratégico, as ameaças à segurança europeia não mais se confinavam ao continente, passando a ser entendidas como globais, o que implicava maior integração nas áreas de segurança e defesa. Em adição a todos esses fatores, os EUA passaram

⁵ Outro fenômeno semelhante viria a ser observado na intervenção liderada pela OTAN na Líbia em 2011, na qual os fluxos de migrantes provenientes do Norte da África e da África Subsaariana para o Sul da Europa pressionaram os governos francês e italiano a resolverem o problema diretamente na origem (este aspecto será abordado em maiores detalhes nos Capítulos 3 e 4).

a defender uma maior divisão dos encargos, argumentando que era a hora das lideranças europeias assumirem a responsabilidade pela segurança de seu próprio continente.

Essa conjunção de fatores teve efeitos significativos na reorientação estratégica da UE, que buscou aprimorar os seus instrumentos e a sua capacidade de ação externa. Nesse sentido, em 1997, o Tratado de Amsterdã trouxe duas inovações importantes para a PESC. A primeira delas foi a criação do cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança Comum, encarregado de gerir as relações diplomáticas e políticas da União com Estados terceiros e outras organizações internacionais. A segunda inovação foi a introdução das chamadas “tarefas de Petersberg”⁶ entre os tipos de intervenção que a UE estaria autorizada a empreender no domínio da segurança (*Ibidem*). A partir deste primeiro “choque externo” causado pelos efeitos da crise na antiga Iugoslávia, criou-se o impulso necessário para se progredir nesse sentido.

O chamado “trauma da Bósnia” (a incapacidade de impedir o genocídio de Srebrenica em 1995) fez com que França e Reino Unido – as duas maiores potências militares da Europa – somassem esforços para prover autonomia e credibilidade à política externa da União. A Declaração de St. Malo, assinada e promulgada em 1998 foi o primeiro esforço claro dos dois países para impulsionar e fortalecer a cooperação europeia em matérias militares e de defesa. No ano seguinte, o Conselho Europeu de Colônia instituiu oficialmente a Política Europeia de Segurança e Defesa como “braço operacional” da PESC, tendo sido oficialmente consagrada no Conselho Europeu de Nice em 2000. A simples instituição da primeira representou um verdadeiro marco para a integração europeia, visto que se tratou da primeira iniciativa de cooperação em matéria de defesa desde o fracasso da CDE em 1954 (VASCONSELOS, 2009).

A nova política de segurança e defesa reuniria os meios civis e militares para o gerenciamento de crises e conflitos, que incluíam desde intervenções armadas para restauração ou manutenção da paz até ações de reconstrução social, política e de infraestrutura. Esta nova orientação demonstrava o objetivo da UE de fortalecer sua operacionalidade externa pela capacitação civil e militar conjunta a fim de prevenir conflitos e superar crises (MARTINS, 2012). Desde o início, a PESC teve as intervenções de gerenciamento de crises

⁶ Incluem tarefas humanitárias e de resgate; tarefas de manutenção da paz; e tarefas de forças de combate no gerenciamento de crises, incluindo *peacemaking*. Possuem esta denominação por terem sido enumeradas pela Declaração de Petersberg, emitida pelo Conselho de Ministros da União da Europa Ocidental em junho de 1992. Disponível em: <<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>>. Acesso em: 15 Jul. 2013.

como uma de suas características marcantes, sendo este um dos pontos mais extensivamente trabalhados pelos líderes europeus em suas reuniões oficiais. No Conselho Europeu de Helsinque, em 1999, os Estados-membros fixaram a meta de garantir intervenções no prazo de sessenta dias com até 60 mil soldados (total de 180 mil em sistema de rotação) e de mantê-las pelo período mínimo de um ano. Nesta mesma reunião, foi decidido que as “tarefas de Petersberg” comporiam o núcleo operacional da PESD e que seria criada uma “tropa de choque” europeia (composta de destacamentos nacionais) para mobilização rápida em situações de crise. A partir de então, a UE deveria dispor de capacidade de atuação autônoma (ou seja, separada da OTAN e dos EUA), apoiada por forças militares credíveis a fim de poder responder rapidamente às crises internacionais e ter uma voz nos assuntos de política mundial (SOARES, 2011). A adição de um componente de defesa à PESC deu início à terceira etapa do processo de conformação da política externa comum europeia. Entretanto, seriam necessários novos eventos externos para que esta nova dimensão extrapolasse o plano político-institucional e adquirisse operacionalidade real.

O início dos anos 2000 traria novos “choques externos” para a incipiente política externa e de segurança da UE, os quais estariam representados pelas políticas adotadas pelo então presidente norte-americano George W. Bush em resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001. A decisão unilateral por parte dos EUA de invadir o Afeganistão sem qualquer consulta prévia aos seus aliados europeus (nem mesmo no âmbito da OTAN) logo após os atentados foi o primeiro destes novos abalos para as pouco coordenadas estruturas de política externa da União (GIEGERICH, WALLACE, 2009). A resposta europeia viria na forma da Declaração de Laeken, em 15 de dezembro daquele ano, sobre o futuro da UE. O documento reconhecia o novo contexto mundial surgido a partir dos atentados como um desafio e afirmava que a Europa deveria assumir um papel protagonista na nova cena internacional, atuando fora de suas fronteiras de forma mais clara e eficaz (MARTINS, 2012).

A invasão do Iraque em 2003 foi um abalo ainda maior, dividindo os Estados-membros da UE e revelando as dificuldades da política externa europeia. A partir daquele momento, percebeu-se a necessidade de uma política “única” construída sobre as instituições europeias, gerando um debate sobre como a PESC deveria proceder em direção a uma maior autonomia europeia dentro da relação transatlântica sob a liderança norte-americana (GIEGERICH, WALLACE, 2009). O principal fruto deste debate foi a Estratégia Europeia de Segurança (EES), desenhada pelo então Alto Representante e ex-Secretário Geral da OTAN, Javier Solana, e oficialmente lançada no final de 2003. Em termos doutrinários, a EES foi um

documento inovador, pois foi o primeiro na história da integração europeia a definir uma visão estratégica conjunta que guiasse as ações externas da União (TEIXEIRA, 2009), elencando as principais ameaças à segurança e apresentando ações a serem tomadas a fim de combatê-las.

Além da adoção da nova Estratégia, outro fator que garantiu operacionalidade à PESD no ano de 2003 foi o lançamento das primeiras missões de gerenciamento de crises da UE (GIEGERICH, WALLACE, 2009; VASCONSELOS, 2009).⁷ A partir de então, as missões de caráter civil e militar (às vezes combinando ambos os componentes em uma mesma missão) se tornaram uma característica marcante da política externa e de segurança e defesa da União (MARTINS, 2012). Tais operações incluem equipes e providências nos campos humanitário, sanitário, jurídico e policial, combinando contingentes militares com forças policiais e equipes civis. De janeiro de 2003 até junho de 2013, a União lançou um total de 28 missões no âmbito da PESD, sendo 19 de caráter civil, oito de caráter militar e uma mista. Do total de 28 operações, oito se deram em território europeu (seis nos Bálcãs e duas na Geórgia) e as demais na África, Oriente Médio, Afeganistão e Indonésia.⁸

Por se tratar de um campo político inteiramente intergovernamental, a PESC/PESD dependia fundamentalmente dos Estados nacionais (uma vez que suas decisões eram tomadas pelos chefes de Estado e de governo e os recursos a ela disponibilizados eram quase inteiramente nacionais). Além disso, a política de segurança e defesa também reproduziu algumas das divergências e diferenças políticas internas à União, tendo seu desenvolvimento marcado por uma linha divisória entre os que defendiam a construção de capacidades - França e Reino Unido - e aqueles que defendiam a construção de uma estrutura institucional - Alemanha, Bélgica e Itália (GIEGERICH, WALLACE, 2009).

A partir desse momento, a UE adquiriu capacidade para decisões autônomas e ação em resposta a crises internacionais por meio da construção de forças militares significativas baseadas na cooperação voluntária. As novas operações de gerenciamento de crises não só transformaram fundamentalmente as capacidades externas da União como fizeram com que

⁷ São elas a Missão Policial da União Europeia na Bósnia-Herzegovina (*European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina - EUPM/BiH*), lançada em 1º de janeiro de 2003 e a Operação Concórdia (*EUFOR Concordia*) na ex-república iugoslava da Macedônia, lançada em 31 de março do mesmo ano, a qual assumiu o comando e os ativos anteriormente pertencentes à OTAN. Informações sobre estas e demais operações da UE estão disponíveis em: <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations>>. Acesso em: 15 Jul. 2013.

⁸ Dados de junho de 2013, extraídos da página do Serviço Europeu para a Ação Externa: <<http://eeas.europa.eu>>.

passasse a ser vista como “provedora de segurança” (FERREIRA-PEREIRA, 2013). Nesse contexto, a política de segurança e defesa da UE acarretou uma nova alteração na orientação estratégica da União, a qual passou a se afirmar como uma potência global (SOARES, 2011).

Em seus dez primeiros anos (1999-2009), a política de segurança e defesa da UE obteve progresso considerável (D’ARGENSON, 2009), tendo sido considerada uma das áreas mais dinâmicas da integração europeia, a despeito dos avanços e recuos dos vários tratados da União (TEIXEIRA, 2009). Além das já mencionadas operações de gerenciamento de crises (que totalizavam cerca de 20 missões empregando mais de 5.000 efetivos ao final de 2008), a PESD foi provida de direcionamento estratégico com o lançamento da EES e sua atualização em 2008 com o Relatório de Execução, além de ter sido provida de instituições e capacidades próprias. Ao final da primeira década do século XXI, a amplitude, dimensão e complexidade crescentes da ação externa europeia tornaram sua reavaliação não somente oportuna como também necessária.

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009 trouxe alterações profundas e extensas a todas as áreas da União Europeia, inclusive à sua política externa e de segurança e defesa. De forma geral, o novo Tratado reformou quase completamente a arquitetura política da UE, retomando as inovações previstas no projeto da Constituição Europeia, proposto e revogado em 2005 (SOARES, 2011). A partir dele, a UE absorveu a antiga Comunidade Europeia (entidade jurídico-política da integração até então), tornando a União a única entidade representativa do processo de integração. O Tratado de Lisboa também eliminou a estrutura de pilares instituída pelo Tratado de Maastricht, unindo as políticas e áreas de atuação da União em uma só estrutura institucional sem divisões.⁹

No que concerne especificamente à política externa e de segurança e defesa, o Tratado de Lisboa trouxe reformas e inovações consideráveis para a ação externa europeia.¹⁰ Uma das inovações mais importantes do Tratado nesse campo é a criação do novo cargo de Alto Representante para Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (MARTINS, 2012; SOARES, 2011). Este novo posto une as funções e as responsabilidades do antigo Alto

⁹ Na prática, a PESC continua operando como uma política à parte, uma vez que, a despeito das alterações aplicadas pelo novo Tratado, manteve seu caráter majoritariamente intergovernamental e, conseqüentemente, a primazia dos Estados nacionais em detrimento das instituições comunitárias.

¹⁰ As disposições gerais e específicas relativas à política externa e de segurança e defesa da UE bem como à sua ação externa constituem seções próprias e separadas das versões consolidadas do Tratado da União Europeia (Título V, Artigos 21-46) e do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (Parte V, Títulos I-VII, Artigos 205-222 e Parte IV, Título III, Artigos 326-334).

Representante e do Comissário de Relações Exteriores,¹¹ desempenhando também os papéis de Vice-Presidente da Comissão Europeia e Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros,¹² estando plenamente integrado ao processo decisório. A principal função do novo Alto Representante é a condução da PESC, para a qual passa a ter à sua disposição o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), outra das inovações mais marcantes do Tratado (MARTINS, 2012). O SEAE funciona, na prática, como corpo diplomático da UE, tendo como objetivo aumentar a coerência e a eficiência da ação externa da União, dispondo de uma direção de assuntos externos e outra de missões político-militares.

Em relação à política de segurança e defesa, o novo Tratado dispõe, dentro do capítulo da PESC, de uma seção específica para a PESD, a qual foi renomeada para Política Comum de Segurança e Defesa. Este novo formato se deu basicamente devido à amplitude das operações de gerenciamento de crises e prevê o reforço do papel da UE como provedora de paz e segurança, não apenas em sua vizinhança estratégica, mas também no mundo todo (FERREIRA-PEREIRA, 2013). Ademais, a renomeação da PESD para PCSD parece indicar um possível desejo por parte dos Estados-membros em se referir às áreas de segurança e defesa como objetos de uma política comum (SOARES, 2011). Em termos de disposições, as inovações do Tratado de Lisboa no tocante à segurança e defesa podem ser divididas em dois grupos. No primeiro grupo encontram-se disposições que visam formalizar situações anteriormente existentes, como a inclusão das “tarefas de Petersberg” estendidas,¹³ a introdução da chamada “Cláusula de Solidariedade” e a primeira referência oficial em texto de tratado à Agência Europeia de Defesa (AED).¹⁴ O segundo grupo é composto de inovações no campo da defesa, incluindo a previsão de cooperações reforçadas entre os Estados-membros, o novo mecanismo de Cooperação Estruturada Permanente (CEP) e a Cláusula de Assistência Mútua.

¹¹ Anteriormente responsável pela condução dos assuntos externos no âmbito da Comissão Europeia.

¹² Nova formação do Conselho da União Europeia (anteriormente denominado Conselho de Assuntos Gerais e Negócios Estrangeiros) que reúne os ministros de relações exteriores dos Estados-membros.

¹³ Além da lista original de tarefas presente na Declaração de Petersberg de 1992, o Tratado de Lisboa estipula também a condução de missões de humanitárias, de resgate, de desarmamento, de assistência militar, assistência a países terceiros, de prevenção de conflitos e de manutenção da paz. O Tratado observa ainda que todas estas tarefas podem ser utilizadas na luta contra o terrorismo, incluindo o apoio a países terceiros no combate ao terrorismo em seus territórios.

¹⁴ Agência especializada criada em 2004 para ajudar a UE e seus Estados-membros no aprimoramento de suas capacidades de defesa e no apoio à política de segurança e defesa da União.

Não se pode negar o avanço da política externa e de segurança e defesa da UE desde sua fundação até os dias atuais. A cooperação europeia em política externa avançou para além da estrutura da diplomacia do Estado soberano, mas ainda está longe de uma política única e integrada com diplomacia e instrumentos financeiros e militares integrados (GIEGERICH, WALLACE, 2009). Entretanto, é necessário ressaltar que a política externa da União (entendida em sentido estreito como PESC) encontra-se em sua fase muito inicial (principalmente quando comparada às demais etapas do processo de integração), não tendo sido prioritária até os anos 1990. Não se pode deixar de mencionar que o Tratado de Lisboa prevê instrumentos suficientes (se postos em prática) para conferir coerência e visibilidade à política externa da UE (contanto que estes sejam realmente colocados em prática). Ainda que não se possa falar de uma política externa totalmente “comunitarizada”, a PESC (bem como as demais políticas europeias) caminha por “marchas e contramarchas”, sendo a tendência em longo prazo de reforço e homogeneização desta como política comum e europeia (MARTINS, 2012).

Uma vez apresentada a evolução da política externa e de segurança da União Europeia, é preciso observar o conteúdo desta política e a orientação que ela provê para a ampla ação externa europeia, mais especificamente às operações de gerenciamento de crises levadas a cabo no âmbito da política de segurança e defesa.

1.2.2. Conteúdo e orientação da política de segurança e defesa da União Europeia

O processo de construção da política de segurança e defesa da União Europeia proveu-lhe gradualmente de conteúdo e orientação própria, as quais se tornaram características marcantes dessa política e veem, cada vez mais, direcionando a ação externa europeia no campo da segurança internacional. A base da orientação dessa política é a sua visão estratégica, a qual é apresentada pelos principais documentos programa (EES e seu Relatório de Execução) e pelo Tratado atualmente em vigor (o Tratado de Lisboa).

Desde seu lançamento em 2003, a Estratégia Europeia de Segurança tem sido o documento programa mais importante da política de segurança e defesa da UE. O documento, apesar de ser pouco extenso, é consideravelmente denso, apresentando alguns elementos que merecem observação mais cuidadosa. O primeiro deles é o retrato feito do cenário

internacional e da posição da Europa no mesmo. Nessa retratação, a Estratégia apresenta a União como um ator global, o qual deve estar pronto para “assumir sua responsabilidade” na segurança global. Ainda assim, o documento reconhece a importância dos EUA para a integração e a segurança da Europa (inclusive por meio da OTAN), atribuindo-lhe importância central no cenário internacional Pós-Guerra Fria. Em termos de avaliação estratégica, a EES inicialmente apresenta algumas das principais ameaças e desafios à segurança europeia, bem como suas maiores vulnerabilidades. Dentre elas destacam-se o perigo dos conflitos armados (os quais se apresentam como majoritariamente intraestatais, tendo como principais vítimas os civis) e a crescente dependência energética (principalmente de petróleo e gás) dos europeus. Em relação a este último ponto, o documento afirma que “[em] sua maior parte, as importações provêm do Golfo [Pérsico], da Rússia e do Norte da África” (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p. 3), deixando clara a importância estratégica que tais regiões têm para a Europa.

O segundo elemento marcante da EES é a sua apresentação e avaliação das principais ameaças à segurança europeia. O documento enumera cinco “novas” ameaças, classificando-as como “mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis”: o terrorismo (I), a proliferação das armas de destruição em massa – ADM (II); os conflitos regionais (III); os Estados falidos (IV); e o crime organizado (V). Embora avalie cada uma das ameaças em separado e atribua importância razoavelmente semelhante a todas elas, a Estratégia destaca a importância da resolução dos conflitos regionais, afirmando que “[p]ara fazer face às novas ameaças (...) a via mais prática consistirá, em alguns casos, resolver os velhos problemas dos conflitos regionais.” (*Ibid*, p.5). O documento também aponta que é a combinação das cinco ameaças (que compartilham uma série de conectividades e elementos comuns) pode apresentar um perigo “verdadeiramente radical” à segurança da Europa.

Uma vez apresentadas as principais ameaças, a Estratégia aponta os objetivos estratégicos da UE no cenário de segurança internacional: o enfrentamento das ameaças (I); a criação de segurança na vizinhança da Europa (II); e o fortalecimento de uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo (III). Em relação ao enfrentamento das ameaças (I), a EES apresenta brevemente algumas das principais ações levadas a cabo para sua contenção, dentre elas as intervenções realizadas a fim de “contribuir para a resolução de conflitos regionais e para o restabelecimento de Estados em colapso”. Nesse sentido, o documento aponta para a importância de uma postura proativa, intervencionista e preventiva da União, uma vez que, no contexto das “novas” ameaças, a primeira linha de defesa deve se

situar, muitas vezes, no exterior, devido à dinamicidade das ameaças. Isto implica na necessidade de os europeus estarem prontos para atuar antes mesmo que as crises ocorram. Ainda em relação ao enfrentamento das ameaças, o documento destaca também a necessidade de “conjugação de instrumentos” civis e militares nas ações de contenção (especialmente no caso dos conflitos regionais), pois “nenhuma das novas ameaças é puramente militar nem pode ser combatida por meios puramente militares”.

No que tange à criação de segurança na “vizinhança” da Europa (II),¹⁵ a EES afirma abertamente que:

É do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados. Para a Europa, constitui um problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos, Estados enfraquecidos (...). Compete-nos promover um conjunto de países bem governados, a leste da União Européia e na orla do Mediterrâneo, com os quais possamos estabelecer estreitas relações de cooperação. (*Ibid*, p. 8, 9)

Dentro deste contexto, o documento dá considerável importância à região do Mediterrâneo e ao envolvimento europeu com o mundo árabe.

O último objetivo estratégico apresentado é uma ordem internacional baseada num “multilateralismo efetivo” (III). A partir da ideia de que a segurança e prosperidade da Europa dependem (cada vez mais) de um sistema multilateral efetivo, a Estratégia defende que “as organizações, regimes e tratados internacionais respondam eficazmente às ameaças à paz e à segurança internacionais”, devendo os europeus “estar prontos para atuar quando suas regras forem violadas.” (*Ibid*, p. 10). Nesse sentido, a EES defende a importância das organizações regionais no reforço da governança global. Por fim, o documento deixa explícita a preferência da UE pela promoção da democracia ao afirmar que “[a] melhor proteção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados” (*Ibid*, p. 11).

Em adição à apresentação das principais ameaças à segurança europeia e dos três objetivos estratégicos, a EES avalia o posicionamento e a atuação dos europeus em meio ao cenário internacional, afirmando que estes devem ser mais ativos, mais coerentes e mais capazes, além de colaborar com outros parceiros. Ao afirmar que os europeus devem ser mais ativos na busca de seus objetivos estratégicos, a Estratégia se refere à necessidade de maior

¹⁵ Engloba 16 países a leste da UE, no Norte da África e no Oriente Médio: Argélia, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbia, Líbano, Moldávia, Marrocos, Palestina, Síria, Tunísia e Ucrânia.

pró-atividade por parte da UE e de seus Estados-membros na utilização de toda a gama de instrumentos disponíveis (de natureza política, diplomática, civil e militar) para o gerenciamento de crises e prevenção de conflitos, incluindo a necessidade de desenvolver uma *cultura estratégica* que promova *intervenção antecipada, rápida* e, se necessário, *enérgica*. O documento resume esta visão no seguinte trecho:

Temos de ser capazes de atuar antes de constatar a deterioração de países à nossa volta, quando haja sinais de proliferação de armamentos e antes que surjam situações de emergência humanitária. Uma intervenção preventiva pode evitar que os problemas venham a assumir proporções mais graves no futuro. (*Ibid*, p. 12)

Quando se refere à necessidade dos europeus serem mais capazes, a EES se refere aos meios civis e militares pelos quais a UE atua no cenário internacional (inclusive em situações de crise). Primeiramente, é mencionada a necessidade de “mobilizar mais recursos para a defesa e fazer um uso mais eficaz desses recursos”, transformando as forças armadas europeias em “forças móveis mais flexíveis” e provendo-lhes os “meios necessários para enfrentar as novas ameaças” (*Ibid*, p. 12). Em adição à necessidade de melhores capacidades militares, a Estratégia menciona também a necessidade de aprimorar as capacidades civis, notadamente a concentração de todos os recursos civis necessários em situações de crise, de aumento da capacidade diplomática e de análise comum das ameaças (que, por consequência, acarreta na necessidade de uma melhor partilha de informações entre os Estados-membros e com os parceiros). O documento afirma também que, à medida que se aumenta as capacidades nas diversas áreas, torna-se necessário estabelecer um espectro alargado de missões como horizonte de atuação. Uma das maneiras previstas de se reforçar as capacidades da UE seria por meio da sua parceria estratégica com a OTAN.

Ao referir-se à necessidade dos europeus serem mais coerentes, a Estratégia se refere ao desafio de congregar diferentes instrumentos e capacidades, cada um dos quais com sua própria estrutura e filosofia, de forma que todos obedeçam à mesma agenda. A EES afirma ser necessária maior coerência não só entre os instrumentos da UE, mas também entre as ações externas de cada um dos seus Estados-membros individualmente.

Por fim, a Estratégia defende que os europeus busquem maior colaboração com seus parceiros fora da União. A partir da noção de que as ameaças elencadas representam perigos tanto para a UE quanto para os seus parceiros, a EES defende que os europeus busquem seus

objetivos estratégicos não somente por seus próprios meios, mas também pela cooperação internacional (seja pela cooperação multilateral com outras organizações internacionais como por meio de parcerias com atores essenciais). Nesse aspecto, a Estratégia destaca a importância de se buscar a parceria “efetiva e equilibrada” com os EUA, considerado o parceiro mais importante dos europeus. Este último objetivo torna ainda mais importante a questão do aprimoramento das capacidades e do reforço da coerência da UE (uma vez que não interessa aos EUA uma parceria com uma UE que não seja capaz de agir por si própria).

Com a EES, foram estabelecidos e definidos, pela primeira vez, princípios e objetivos claros para a promoção dos interesses da UE em matéria de segurança com base em seus valores fundamentais, tendo sua abordagem global mantido sua relevância nos anos que se seguiram. Cinco anos após o lançamento da Estratégia, a partir de uma reavaliação do ambiente de segurança e da atuação europeia, a União lançou o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança. Este documento não visava substituir a EES, mas sim reforçá-la, analisando o seu funcionamento na prática e os meios para melhorar sua execução. Além desta análise inicial, o Relatório atualiza o quadro das ameaças apresentadas pela EES, bem como outros temas abordados pela Estratégia, como a estabilidade na vizinhança da Europa, a eficiência e a capacidade da ação externa europeia e as suas parcerias.

Inicialmente, o Relatório de Execução da EES faz uma análise sucinta da atuação europeia no ambiente de segurança internacional. O documento defende que a atuação externa da UE, dispondo de uma gama singular de instrumentos, tem contribuído para um “mundo mais seguro”. Reconhecendo a experiência e a capacidade da PESD, o seu êxito é visto como resultado de uma política externa e de segurança abordada de maneira distinta pelos europeus, ainda que necessitem de pensamento mais estratégico e de maior eficácia e visibilidade no mundo.

No que tange às ameaças e desafios aos interesses europeus apresentados pela EES, o Relatório afirma que todos se mantiveram, alguns se tornaram mais “agudos” e todos crescerem em complexidade. Em relação à proliferação de ADM, identificou-se uma intensificação deste risco no período 2003-2008, colocando sob pressão o regime multilateral existente. O terrorismo e o crime organizado tiveram um leve crescimento na agenda de segurança europeia, tendo o primeiro sido classificado como “uma das maiores ameaças à subsistência da Europa” pelo Relatório (em parte devido à ocorrência dos atentados de Madrid em 2004 e de Londres em 2005). A percepção da atuação de grupos terroristas e criminosos

dentro das fronteiras da Europa tornou este problema ainda mais complexo, pois misturava as dimensões externa e interna da segurança. A segurança energética, identificada como uma das principais vulnerabilidades da Europa pela EES, se tornou motivo de preocupação no período 2003-2008, acarretando maior atenção a este tema no Relatório. O documento aponta que “[o] declínio da produção europeia implica que, até 2030, quase 75% do petróleo e do gás (...) terá de ser importado. Essas importações serão provenientes de um reduzido número de países cuja estabilidade, em numerosos casos, se encontra ameaçada” (UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 5). Nesse sentido, o Relatório defende maior empenho dos europeus em relação às regiões da Ásia Central, do Cáucaso e do continente africano, ressaltando a importância de iniciativas como Parceria Oriental e a União para o Mediterrâneo bem como das relações da UE com a Rússia. Outro tema apenas brevemente mencionado pela EES que ganhou maior destaque em seu Relatório de Execução foi a mudança climática. O documento ressalta também a importância que a segurança cibernética adquiriu no período posterior ao lançamento da Estratégia.

No que tange à estabilidade na Europa e para além de suas fronteiras, o Relatório reforça alguns pontos anteriormente abordados pela EES, como a importância da estabilidade da vizinhança. Assim como a Estratégia, o Relatório deixa claro que “[é] do nosso interesse que os países situados junto às nossas fronteiras sejam bem governados” (*Ibid*, p. 6), reafirmando a importância “primordial” do Mediterrâneo neste contexto, por se tratar de uma região que ainda apresenta problemas complexos, como a migração ilegal e a contínua instabilidade gerada pelos conflitos regionais (aos quais está associado o radicalismo islâmico crescente). Ainda em relação ao envolvimento da UE com os seus vizinhos, o documento ressalta a importância da Política Europeia de Vizinhança (PEV), lançada em 2004, a qual visava fortalecer as relações bilaterais da União com os países vizinhos. Dentro desta política se enquadra a União para o Mediterrâneo, lançada em 2008, que cobre (entre outras) as áreas de segurança marítima, energia, migrações e enfrentamento a ameaças como o terrorismo nas relações com os países mediterrâneos ao sul da Europa.

O Relatório também reforça a necessidade já apontada pela EES de maiores capacidades e maior eficácia por parte da ação externa europeia. Nesse sentido, o documento aponta o potencial das disposições do Tratado de Lisboa (à época ainda em fase de negociação) para prover um quadro que permita reforçar a coerência por meio de melhor coordenação institucional e de um processo decisório mais estratégico. Também se reforça a necessidade de uma abordagem abrangente por meio da utilização coerente dos instrumentos

disponíveis, incluindo os de cunho político, diplomático, de desenvolvimento, humanitário, de resposta a crises, de cooperação econômica e comercial e de gerenciamento civil e militar de crises.

O documento aponta ainda outras necessidades observadas a partir da experiência europeia em campo, como a necessidade de estabelecer prioridades para os compromissos de acordo com os recursos, que já havia sido parcialmente feito por meio do desenvolvimento de agrupamentos táticos e de equipes de intervenção civil, as quais reforçaram a capacidade de resposta rápida. Outra necessidade apontada é de dispor de estruturas de comando adequadas e eficazes por meio de capacidades em nível de quartel general. Nesse sentido, deve-se reforçar a aptidão para articulação de conhecimentos especializados do domínio militar com os do domínio civil, os quais vão desde a concepção até a execução de missões, passando pela fase de planejamento. O documento reconhece uma evolução deste aspecto da PESD por meio da implantação de estruturas administrativas, mecanismos financeiros e sistemas apropriados.

O Relatório também aponta necessidades específicas para a execução das missões (tanto civis quanto militares) da UE. No caso das missões civis, aponta-se a necessidade de se reunir pessoal treinado, com aptidões e conhecimentos variados, bem como de sua mobilização em tempo mínimo e sua manutenção no terreno por longos períodos. Nesse sentido, destaca-se a demanda por interoperabilidade total dos contingentes nacionais, bem como maior disponibilização de peritos e de pessoal de apoio por parte dos Estados nacionais. No que tange a disponibilização e aquisição de equipamentos para projeção das missões em tempo útil, o documento destaca a necessidade de maior eficácia nessas ações. Em relação às missões militares, devem-se intensificar os esforços em matéria de capacidades, de colaboração mútua e de partilha de encargos, destacando-se a necessidade de se avançar mais em capacidades chave (como transporte aéreo estratégico, helicópteros, equipamentos espaciais e vigilância marítima). O Relatório afirma ainda que tais esforços devam ser apoiados por uma indústria europeia de defesa forte e competitiva, que conte com mais investimento em pesquisa e desenvolvimento.

Outro tema levantado pela EES e retomado no Relatório foi a importância das parcerias na busca de um “multilateralismo efetivo”. Neste sentido, quatro parceiros (reais ou potenciais) da UE tiveram destaque. O primeiro deles são os EUA, reconhecidos como “parceiro-chave” da Europa. Outra parceria importante é a da União com a ONU, devido à posição central que a última ocupa no sistema internacional. O documento também aponta a

cooperação UE-OTAN em solo como uma “boa colaboração”.¹⁶ O documento também destaca a necessidade de maior colaboração da UE com outras organizações regionais, notadamente a União Africana (UA).

Por último, porém não menos importante, a leitura do Relatório de Execução da EES permite a observação de um novo elemento no discurso de segurança da UE em relação ao documento de 2003: a Responsabilidade de Proteger (RdP).¹⁷ Em suas conclusões, o Relatório afirma que “no século XXI, a soberania implica – mais do nunca – a responsabilidade”, notadamente a responsabilidade comum a todos os governos de proteger as populações do genocídio, dos crimes de guerra, dos atos de limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade. Trata-se da transcrição quase exata do princípio estabelecido na ONU. A inclusão deste princípio na visão estratégica da União fica clara na seguinte passagem do documento:

As soluções duradouras para qualquer conflito são aquelas que agregam todos os intervenientes regionais com um interesse comum na paz. Os governos soberanos têm de assumir a responsabilidade pelas conseqüências dos seus atos e têm a responsabilidade comum de proteger as populações do genocídio, dos crimes de guerra, dos atos de limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade. (*Ibid*, p. 2)

Enquanto a EES e o seu Relatório de Execução proveem orientação estratégica à política de segurança e defesa da UE, os tratados que regem o seu funcionamento – o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em suas versões consolidadas pelo Tratado de Lisboa – lhe dão conteúdo funcional, apresentando os instrumentos que a União tem ao seu dispor para atuar na segurança e defesa da Europa.¹⁸

O objetivo principal da PCSD estabelecido no Tratado é garantir à UE a capacidade operacional (por meios civis e militares) para uso em missões no exterior “a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas.” As capacidades para execução destas

¹⁶ Entretanto, o Relatório aponta a ausência de avanço nas relações formais entre as duas organizações, além da necessidade de fortalecimento de sua parceria estratégica.

¹⁷ A análise deste conceito será realizada no Capítulo 2.

¹⁸ Devido ao caráter analítico deste trabalho, atendo-me somente aos instrumentos de ação externa propriamente ditos previstos pelos tratados. Quanto às questões institucionais e funcionais, sugiro a leitura do próprio texto dos tratados ou de obras que dissertem mais detalhadamente sobre eles, em especial MARTINS, 2012.

tarefas são fornecidas pelos Estado-membros (Art. 42, 1 TUE). O Tratado prevê também a prerrogativa da UE de utilizar os meios civis e militares à sua disposição para operações de desarmamento, humanitárias e de evacuação, de aconselhamento e assistência militar, de prevenção de conflitos e manutenção da paz e de forças de combate para o gerenciamento de crises (incluindo missões de restabelecimento da paz e operações de estabilização).¹⁹ O Tratado prevê ainda que todas estas tarefas possam ser desempenhadas em apoio à luta contra o terrorismo, incluindo a prestação de assistência a países terceiros no combate ao terrorismo em seu próprio território (Art. 43, TUE).

No que tange à necessidade de melhoria das capacidades civis e militares (identificada pela EES e pelo Relatório de Execução), o Tratado estabelece o comprometimento dos Estados-membros em melhorar suas capacidades militares a fim de disponibilizá-las à UE, podendo contar com a assistência da AED (Art. 42, 3 TUE), cujo funcionamento é regido pelo próprio Tratado (Art. 45, TUE).

Uma das disposições de defesa do Tratado é a obrigatoriedade por ele expressa de prestação de auxílio e assistência por parte de todos os Estados-membros da UE, a um Estado-membro que seja alvo de agressão armada em seu território (a chamada “cláusula de assistência mútua”). O Tratado estabelece ainda que tal assistência deve ser provida em acordo com o artigo 51 da Carta da ONU e em respeito aos compromissos assumidos pelos Estados no âmbito da OTAN (Art. 42, 7 TUE). Outro dispositivo semelhante, a Cláusula de Solidariedade, prevê o mesmo tipo de assistência a Estados-membros que sejam alvos de ataque terrorista ou vítimas de catástrofe natural ou humana (Art. 222, TFUE).

O Tratado ainda prevê dois instrumentos de cooperação diferenciados para fins específicos: a Cooperação Estruturada Permanente (Art. 46, TUE) e as “cooperações reforçadas” (Art. 20, TUE; Art. 326-334, TFUE).

Uma das disposições providas pelo Tratado de Lisboa para facilitar e acelerar o lançamento de operações da União (incluindo as de gerenciamento de crise) é o chamado “fundo de lançamento”, constituído por contribuições dos Estados-membros para uso comum no âmbito da União (Art. 41, 3 TUE).

¹⁹ Estas são as chamadas “tarefas de Petersberg estendidas” mencionadas na subseção anterior.

De forma geral, pode-se perceber que a política de segurança e defesa da União Europeia, tanto como visão estratégica como quanto meio de atuação externa, ainda é bastante incipiente. Seu primeiro esboço de conceito estratégico (a EES) ainda é consideravelmente recente. O novo formato da política de segurança e defesa (a PCSD) é ainda mais recente, tendo sido lançada oficialmente somente no final de 2009 (com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa) e tendo muitas de suas disposições ainda em fase de implementação. Ademais, os instrumentos que a política disponibiliza a ação externa europeia não foram utilizados em cenários reais, sendo impossível, portanto, avaliar sua efetividade. Pode-se afirmar, portanto, que o quadro real da política de segurança e defesa da UE nos dias atuais não difere muito daquele da fase anterior ao Tratado de Lisboa, sendo as missões de gerenciamento de crises ainda os melhores (se não os únicos) exemplos reais de atuação da União na segurança internacional.

Como mencionado anteriormente, a UE não é a única organização responsável pela segurança e defesa da Europa. Para que se tenha um quadro satisfatório da orientação das políticas europeias de segurança e defesa, é necessário também avaliar o papel desempenhado pela OTAN e a relação que se dá entre esta organização e a União.

1.3. A orientação estratégica e de segurança da OTAN

A segunda parte da análise das políticas europeias de segurança e defesa no período Pós-Guerra fria é dedicada ao estudo da orientação estratégica e de segurança da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Para se abordar este assunto de forma satisfatória, esta seção está dividida em duas partes, sendo a primeira composta pela apresentação da evolução histórica da organização (de suas origens até o período atual) e a segunda constituída pela análise do atual quadro político da Aliança (incluindo os principais processos em andamento em seu âmbito político-institucional).

1.3.1. Surgimento e evolução da OTAN

Fundada em 1949, a OTAN tem suas origens nas tensões políticas da Guerra Fria e da divisão Leste-Oeste que se deram na Europa logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. Em meio às hostilidades da época e com a elevação das tensões após o bloqueio de Berlim em

1948, os países da Europa Ocidental começaram a buscar meios de se resguardarem contra o crescente poderio soviético na Europa Oriental. Uma vez que se encontravam consideravelmente debilitados após a última grande guerra, tais países viram na aliança com os EUA a sua melhor defesa contra a União Soviética.

Nesse contexto, Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido se reuniram em Bruxelas em março de 1948 para a assinatura do tratado que viria a estabelecer a União da Europa Ocidental (UEO), uma organização que tinha por objetivo reforçar os laços entre os signatários do referido tratado e prover um sistema de defesa mútua. Longe de ser a solução final, o Tratado de Bruxelas e o esforço europeu por trás dele prepararam as bases do que viria a ser a OTAN. No ano seguinte, as negociações entre os governos da UEO e os EUA deram prosseguimento ao esforço de concertação entre esses países para a criação de um sistema defensivo conjunto.²⁰ Em quatro de abril daquele ano, foi assinado na capital norte-americana o Tratado do Atlântico Norte (também conhecido como Tratado de Washington), dando origem à Organização do Tratado do Atlântico Norte e estabelecendo formalmente um mecanismo de defesa mútua entre os doze signatários originais do Tratado em ambos os lados do Atlântico.²¹

Com base nos princípios de democracia, liberdade individual e estado de direito, o Tratado afirma a determinação de seus signatários em “salvaguardar a liberdade, a herança comum e a civilização de seus povos”, visando a promoção da “estabilidade e do bem-estar na área Norte-Atlântica” bem como a “preservação da paz e da segurança”. A defesa coletiva é o coração do Tratado, e está estabelecida em seu Artigo 5º, o qual estabelece que “um ataque armado contra um ou mais” dos aliados “será considerado um ataque contra todos”, desencadeando uma resposta conjunta por parte dos demais em assistência. O Tratado como um todo extrai sua legitimidade de sua concordância com a Carta das Nações Unidas, estando o Artigo 5º em acordo com o Artigo 51 da Carta.²² Percebe-se assim a intenção dos governos da Europa Ocidental em dissuadir as pretensões soviéticas ao se colocarem sob o “guarda-chuva” de uma aliança militar com os EUA.

²⁰ Outros países se juntaram a estes primeiros na fase final das negociações.

²¹ Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Itália, Islândia, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.

²² “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais.” (Carta das Nações Unidas, Artigo 51)

Uma vez estabelecida a Aliança de fato, a OTAN, por meio da estrutura política instituída para consultas entre os aliados, passou a dar direcionamento estratégico às suas ações. Sua visão estratégica geralmente é consolidada e apresentada na forma de documentos oficiais chamados de “Conceitos Estratégicos”. Nesse sentido, pode-se dividir a evolução do pensamento estratégico da Aliança (desde a sua fundação até os dias atuais) em três períodos distintos: a Guerra Fria (I), o imediato Pós-Guerra Fria (II) e o ambiente de segurança desde o 11 de setembro (III).²³

Durante o período da Guerra Fria (1949-1991), o pensamento estratégico da OTAN foi, em grande medida, caracterizado pela defesa e pela dissuasão, tendo a Aliança aprovado quatro Conceitos Estratégicos ao longo deste período (os quais foram acompanhados por documentos que apresentavam as medidas para implementação destes Conceitos por parte dos militares aliados). Somente nas duas últimas décadas do período, com a diminuição das tensões Leste-Oeste, começou-se a dar maior atenção ao diálogo na estratégia geral da OTAN. Ao longo deste período, a Aliança também se expandiu gradualmente, de 12 Estados-membros em 1949 para 16 em 1991.²⁴

Com o desmantelamento da União Soviética e o fim da Guerra Fria, a OTAN se viu diante de um desafio, uma vez que a força motriz por trás de sua fundação e evolução desaparecera, junto com a lógica bipolar que marcara o cenário internacional até então. Entretanto, a Aliança Atlântica não desapareceu junto com o socialismo soviético, mas se adaptou ao novo contexto internacional. Uma nova era de diálogo e cooperação se iniciava com o fim da Guerra Fria na visão dos Estados-membros da Aliança, os quais buscaram tornar a OTAN apta a contribuir para a paz e a estabilidade por meio de novas formas.

Refletindo o novo cenário internacional e a nova orientação política dos seus aliados, a OTAN apresentou uma nova visão estratégica em seu quinto Conceito Estratégico, publicado em 1991. Este Conceito se diferenciou de seus predecessores em dois aspectos principais. Primeiramente, tratou-se do primeiro Conceito Estratégico de caráter não-confrontacionista e de acesso público.²⁵ Em segundo lugar, incluiu as parcerias e a cooperação com os antigos adversários como meios de garantir a segurança europeia (em sentido mais amplo), ainda que

²³ Página oficial da OTAN na internet: <www.nato.int>. Acesso em: 29 Jul. 2013.

²⁴ Grécia e Turquia ingressaram em 1951, seguidas pela República Federal da Alemanha (antiga Alemanha Ocidental) em 1954 e Espanha em 1981.

²⁵ Os documentos anteriores eram confidenciais

mantivesse a defesa coletiva como seu propósito fundamental. Outra inovação deste Conceito era o provimento de “gerenciamento de crises que afetassem a segurança” dos aliados. Este último campo de ação se tornaria uma das principais frentes de ação da OTAN nos anos seguintes.

Em 1992, com a deflagração do conflito na antiga Iugoslávia, a OTAN se viu gradualmente envolvida na crise em apoio aos esforços da ONU no cumprimento das sanções econômicas, embargo de armas e zona de exclusão aérea na Bósnia-Herzegovina por meio de operações aéreas e marítimas. Os esforços para estabelecimento da paz, entretanto, se mostraram insuficientes e a crise se aprofundou. Em 1995, após uma série de violações das zonas de exclusão e de ataques diretos contra instalações e pessoal da ONU na Bósnia por parte das forças sérvias, a OTAN adotou medidas mais severas de intervenção, incluindo uma campanha aérea de duas semanas contra as forças sérvias e outras ações militares levadas a cabo a pedido dos *force-commanders* da ONU. Após a assinatura dos acordos de paz de Dayton, em dezembro de 1995, a Aliança Atlântica mobilizou forças de manutenção da paz para a região, assumindo a responsabilidade pelos aspectos militares do acordo de paz. Quatro anos mais tarde, a OTAN viria a intervir novamente em um conflito nos Bálcãs, desta vez durante a crise de Kosovo.

As intervenções nas crises dos Bálcãs nos anos 1990 se trataram do primeiro envolvimento da OTAN em operações de gerenciamento de crises não previstas pelo Artigo 5º do Tratado de Washington. Após mais de quarenta anos de preparação para a defesa da Europa Ocidental contra uma ofensiva do antigo Pacto de Varsóvia, a Aliança agora se via engajada em missões de gerenciamento de crises e de manutenção da paz fora do seu teatro de operações originalmente planejado. Este novo contexto impactou mais uma vez na visão estratégica dos aliados quando, em 1999, aprovaram o seu sexto Conceito Estratégico.

No ensejo do 50º aniversário da Aliança e após a experiência adquirida na antiga Iugoslávia, o Conceito de 1999 reiterava o compromisso do documento de 1991 ao afirmar que a OTAN permanecia preparada para contribuir com a prevenção efetiva de conflitos e com o gerenciamento de crises. O documento de 1999 afirmava também que as operações de gerenciamento de crises incluíam operações não previstas pelo Artigo 5º. Ficava claramente expresso a partir de então a possibilidade da OTAN atuar em países não membros da Aliança. Na década de 1990, a Aliança sofreu nova expansão com o ingresso da Hungria, Polônia e República Tcheca em 1997.

Nessa mesma época, com o crescente engajamento da Aliança na península balcânica e o início de seu alargamento em direção à Europa Oriental, a OTAN se concentrou não somente em resolver as “pendências” remanescentes da Guerra Fria na consolidação da segurança da Europa, como também se viu na necessidade de reformar suas próprias estruturas internas. As operações nos Bálcãs começaram a revelar os desgastes e tensões subjacentes dentro da Aliança e serviram de estopim para um processo de reforma. Em meio a uma busca por “relevância”, deu-se início a um processo de “transformação” da Aliança Atlântica ao final dos anos 1990. Tratava-se de uma iniciativa por parte dos EUA, os quais viam a necessidade de modernizar as estruturas da OTAN (ainda desenhadas para o cenário da Guerra Fria), principalmente as forças armadas europeias, a fim de provê-las com capacidades e ativos para que mantivessem um papel central no cenário internacional do século XXI. Isto se explica pelo fato de as operações da OTAN na antiga Iugoslávia durante a década de 1990 terem demonstrado as incompatibilidades entre os EUA e seus aliados europeus referentemente às suas respectivas capacidades de defesa, fazendo com que a Aliança ficasse dependente dos esforços norte-americanos durante a intervenção em Kosovo em 1999. (BERDAL, UCKO, 2009).

Os anos 1990 trouxeram novos desafios e mudanças importantes à OTAN, porém, a virada do século se mostraria ainda mais desafiadora e impulsionaria reformas e mudanças ainda maiores e mais profundas à Aliança Atlântica. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, os aliados se viram frente a um novo cenário de segurança internacional, no qual as ameaças do terrorismo e das ADM se mostrava central, tendo os Estados nacionais a tarefa de garantir a segurança de suas populações dentro e fora de seus territórios. Com os atentados, recorreu-se, pela primeira (e, até agora, única) vez na história, ao recurso do Artigo 5º do Tratado de Washington para lançar a Aliança em assistência aos EUA em sua nova “Guerra ao Terror”.²⁶ Alguns meses após os atentados, os norte-americanos lideraram uma coalizão internacional contra a Al-Qaeda e o regime do Talibã no Afeganistão.²⁷ Em agosto de 2003, a OTAN assumiu o comando das forças aliadas no Afeganistão no âmbito da Força

²⁶ As próprias lideranças da OTAN ressaltam a “ironia” deste acontecimento, uma vez que o Artigo 5º foi originalmente desenhado para garantir que os EUA socorressem os europeus na eventualidade de um ataque soviético e, entretanto, acabou sendo evocado para garantir a assistência europeia aos norte-americanos após o 11 de setembro.

²⁷ A organização terrorista Al-Qaeda foi responsabilizada pela realização dos atentados e o regime do Talibã, à época à frente do governo afegão, proveu abrigo e porto seguro à organização naquele país.

Internacional de Assistência à Segurança (*International Security Assistance Force – ISAF*), a qual, à época, contava com mais de 40 mil tropas provenientes de 35 países.²⁸

Desde então, o Afeganistão tem sido o principal teatro de operações da OTAN, não só pela magnitude dos esforços políticos e militares empregados como também pelo impacto das operações na Aliança. Com efeito, as extensas responsabilidades assumidas pela OTAN no Afeganistão evidenciam o seu avanço desde os anos 1990, tendo as dificuldades enfrentadas nesse cenário exacerbado as diferenças internas à Aliança Atlântica, como o equilíbrio das prioridades do engajamento Ocidental naquele país e a relação entre as aspirações políticas da OTAN e suas missões e capacidades militares. Nesse sentido, a operação no Afeganistão tem mostrado as possibilidades e as limitações da contribuição da OTAN para a paz e a segurança internacional fora da área euro-atlântica (as quais têm se mostrado desde o engajamento nos Bálcãs nos anos 1990). Estão incluídas aí as dificuldades relacionadas à divisão dos encargos das operações (mais uma vez coube aos EUA a maior parte da mobilização de tropas e efetivos militares), a ausência de consultas políticas entre os aliados (a estratégia para o Afeganistão foi feita inteiramente pelos norte-americanos) e a geração de forças e manutenção dos gastos de defesa para cumprir com novas ambições (*Ibidem*).

Com o seu amplo engajamento no Afeganistão, para além da sua área de atuação delimitada no Tratado de Washington, a OTAN passou a enfrentar uma série de novos desafios e problemas. Às vésperas de seu 60º aniversário, a Aliança Atlântica se via composta por 28 Estados-membros,²⁹ muitos dos quais ex-membros do antigo Pacto de Varsóvia e alguns nas fronteiras com a Rússia, além de comandar uma operação militar de larga escala no coração da Ásia (bem próxima às fronteiras de China e Rússia), a qual contém, em grande parte, componentes de estabilização e reconstrução (sem mencionar seus demais engajamentos em outras partes do mundo). Em adição à grandiosidade de seu envolvimento na segurança internacional, a Aliança se vê desafiada por um novo desafio interno: a crise financeira que vem afetando as economias dos seus principais membros (incluindo os EUA). Nesse sentido, ao final dos anos 2000, se tornou urgente uma revisão das prioridades da

²⁸ Em 24 de junho de 2013, a missão contava mais de 97 mil tropas provenientes de 47 países, dentre eles os 28 Estados-membros da OTAN, além de 11 Estados-membros do Conselho de Parceria Euro-Atlântica (Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, Finlândia, Geórgia, Irlanda, Macedônia, Montenegro, Suécia e Ucrânia) e oito países parceiros (Austrália, Coreia do Sul, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Malásia, Mongólia, Nova Zelândia e Tonga). Bahrein, Jordânia, Singapura e Suíça participaram em algum ponto da missão, mas já retiraram suas tropas e pessoal do país.

²⁹ Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia e Romênia ingressaram em 2003. Albânia e Croácia em 2009.

OTAN, bem como o relançamento de sua estratégia de forma a se adequar a este novo e complexo cenário.

Em meio a esse cenário instável e complexo, a OTAN lançou, em novembro de 2010, em Lisboa, seu mais novo Conceito Estratégico, que estabelece suas tarefas centrais e princípios para a próxima década. Por se tratar do documento atualmente em vigor, que estabelece a visão estratégica da Aliança Atlântica para os próximos dez anos, uma análise mais cuidadosa do mesmo se faz necessária, a qual se apresenta a seguir. Outra inovação recente dentro da OTAN que merece uma observação mais detalhada é a iniciativa de *Smart Defence*, lançada durante a Cúpula de Chicago, em maio de 2012.

1.3.2. O quadro político-institucional atual: princípios, orientações, tarefas e processos da OTAN após 2010

O Conceito Estratégico é, em conjunto com o próprio Tratado do Atlântico Norte, um dos documentos centrais da OTAN, pois delinea o propósito e a natureza da organização, identificando as principais características do ambiente de segurança internacional e especificando os elementos específicos da abordagem da Aliança. Seu objetivo é guiar o desenvolvimento futuro (político e militar) da Aliança, com base no estado desta e no cenário internacional. Nesse sentido, o novo Conceito aprovado em 2010 leva em conta as novas e emergentes ameaças de segurança (especialmente aquelas surgidas após 2001) e a experiência adquirida pela OTAN nas operações de gerenciamento de crises nos Bálcãs e no Afeganistão para dar uma nova orientação estratégica à Aliança.

De forma geral, o documento de 2010 reforça os princípios basilares da OTAN (liberdade individual, democracia, direitos humanos e estado de direito), estabelece três tarefas centrais (defesa coletiva, gerenciamento de crises e segurança cooperativa) para a Aliança e descreve o atual cenário de segurança, identificando as capacidades e políticas aliadas, bem como as principais ameaças à sua segurança.

O novo Conceito Estratégico compromete a Aliança a prevenir crises, gerenciar conflitos e estabilizar situações pós-conflito, inclusive trabalhando de forma mais próxima com seus parceiros internacionais (notadamente a ONU e a UE). Ademais, reforça o compromisso da OTAN em continuar sua reforma de modo a aprimorar sua efetividade, eficiência e flexibilidade. O Conceito afirma também que a missão central da OTAN

permanece a mesma, reafirmando o propósito fundamental da Aliança de “assegurar a liberdade e a segurança de todos os seus membros por meios políticos e militares” e o seu compromisso com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e do Tratado de Washington, bem como a indivisibilidade da segurança dos membros da OTAN em ambos os lados do Atlântico (NATO, 2010, p. 1, 2). Para isso, o Conceito elenca três tarefas centrais a serem desempenhadas pela OTAN: a defesa coletiva, o gerenciamento de crises e a segurança cooperativa. Ainda no que tange ao desempenho das três tarefas centrais, o Conceito Estratégico defende que, para que tais missões sejam levadas a cabo de forma eficaz e eficiente, os aliados se engajem em um processo contínuo de “reforma, modernização e transformação”.

No que tange à defesa coletiva, o Conceito reafirma o compromisso firmado entre os aliados da OTAN de assistir uns aos outros em situações de agressão armada de acordo com o Artigo V do Tratado de Washington. O documento afirma ainda que a Aliança:

deterá e defenderá contra qualquer ameaça de agressão e contra quaisquer desafios de segurança emergentes onde ameaçarem a segurança fundamental dos aliados individualmente ou da Aliança como um todo (*Ibid*, p. 2).

Nesse sentido, o Conceito estabelece que a maior responsabilidade da OTAN é proteger e defender seu território e suas populações contra ataques, fazendo com que a dissuasão (baseada em uma mistura apropriada de capacidades nucleares e convencionais) permaneça um elemento central da sua estratégia geral. A garantia máxima da segurança euro-atlântica fica a cargo, portanto, das forças estratégicas nucleares da Aliança (pertencentes aos EUA, ao Reino Unido e à França), devendo a OTAN assegurar a sua posse de todo o leque de capacidades necessárias para se defender contra qualquer ameaça à segurança de suas populações – incluindo ataques de mísseis balísticos, ameaça das ADM, ataques cibernéticos, insegurança energética e os impactos de segurança das tecnologias emergentes. O Conceito Estratégico expressa, ainda, a necessidade de os aliados sustentarem os níveis necessários de gastos de defesa, a fim de que suas forças armadas sejam suficientemente equipadas e abastecidas, bem como a necessidade de revisão contínua da postura geral da Aliança para se defender contra todo o leque de ameaças.

Em relação ao gerenciamento de crises, o Conceito Estratégico defende a capacidade da OTAN de abordar todo o espectro de crises (antes, durante e depois dos conflitos) pelo fato da Aliança possuir “um conjunto único e robusto de capacidades políticas e militares” para tal.

Nesse sentido, o documento garante que a OTAN empregará “ativamente” um conjunto apropriado dessas ferramentas para “gerenciar crises em desenvolvimento que tenham o potencial de afetar a segurança da Aliança antes que elas escalem em conflitos”, bem como “para parar conflitos em andamento (...) e para ajudar a consolidar a estabilidade pós-conflito” nos cenários que afetem a segurança euro-atlântica (*Ibidem*). O Conceito defende a necessidade de se prover segurança por meio do gerenciamento de crises, uma vez que as crises e os conflitos que ocorrem para além das fronteiras da OTAN podem apresentar uma ameaça direta para a segurança da Aliança. É necessária, portanto, uma abordagem política, civil e militar abrangente para que haja um gerenciamento efetivo. O documento afirma que o melhor modo de gerenciar conflitos é evitar que eles aconteçam, tornando vital o monitoramento e a análise do ambiente internacional para antecipação das crises. Se a prevenção não se mostrar bem sucedida, a OTAN deve estar preparada para gerenciar o andamento das hostilidades, uma vez que possui capacidades únicas para tal (incluindo sua capacidade “sem paralelo” de mobilizar e sustentar forças militares em campo). Para serem efetivos no desempenho de suas tarefas de gerenciamento de crises, os aliados da OTAN devem adotar uma série de medidas, incluindo o aprimoramento do compartilhamento de inteligência com a OTAN, maior desenvolvimento de doutrinas e capacidades militares para operações expedicionárias, a formação de capacidades civis apropriadas de gerenciamento de crises, a melhoria do planejamento civil-militar integrado, o desenvolvimento da capacidade de treino das forças locais em cenários de crises, identificação e treinamento de especialistas civis e ampliação e intensificação das consultas políticas entre os aliados e destes com os parceiros.

Em terceiro lugar, o Conceito afirma que a OTAN “é afetada e pode afetar desenvolvimentos políticos e de segurança além de suas fronteiras” e que, portanto, a “Aliança se engajará ativamente para aprimorar a segurança internacional por meio de parcerias com países relevantes e outras organizações internacionais” na abordagem de problemas comuns, como o controle de armamentos, a não proliferação e o desarmamento (*Ibidem*). Isso é o que o Conceito Estratégico define como “segurança cooperativa”, ou seja, a promoção da segurança internacional por meio da cooperação. Nesse sentido, o documento afirma que a melhor forma de promover e assegurar a segurança euro-atlântica é por meio de uma ampla rede de parcerias com países e organizações ao redor do mundo, as quais devem ser reforçadas por meio de formatos flexíveis que unam os Estados-membros da OTAN e os países parceiros por meio de e para além das redes existentes. Neste contexto, duas parcerias

detêm importância destacada para a OTAN: a ONU e a UE. Primeiramente, a cooperação OTAN-ONU continua sendo uma contribuição substantiva para a segurança em operações ao redor do mundo, devendo a Aliança aprofundar o diálogo político e a cooperação prática com a ONU em conformidade com a declaração conjunta assinada pelas duas organizações em 2008. Já a UE é tida como uma parceira “única e essencial” para a OTAN, havendo grande quantidade de Estados-membros e valores em comum entre as duas organizações. O documento afirma ainda que OTAN e UE podem (e devem) desempenhar papéis complementares e mutuamente reforçados no apoio à paz e à segurança internacionais, devendo cooperar plenamente no desenvolvimento de suas capacidades, a fim de minimizar a duplicação e maximizar a eficiência. O Conceito também menciona a cooperação OTAN-Rússia, bem como o Conselho da Parceria Euro-Atlântica e as Parcerias para a Paz (PpP) como elementos importantes da segurança cooperativa.

Em sua análise do ambiente de segurança, o Conceito Estratégico apresenta e analisa sete ameaças principais à segurança euro-atlântica: proliferação de mísseis balísticos; proliferação de armas nucleares e outras ADM; terrorismo; instabilidade/conflitos; ataques cibernéticos; tendências relacionadas à tecnologia; e estrangulamentos ambientais e de recursos. Embora reconheça que a “ameaça de um ataque convencional contra o território da OTAN é baixa”, o documento afirma que tal ameaça (que inclui a proliferação de mísseis balísticos) “não pode ser ignorada”, constituindo um perigo “real e crescente” aos membros da Aliança. Outra ameaça identificada é a proliferação de armas nucleares e outras ADM (bem como os seus meios de emprego), a qual, segundo o Conceito, “será mais aguda em algumas das regiões mais voláteis do mundo” na próxima década. O terrorismo é elencado como “uma ameaça direta à segurança dos cidadãos dos países da OTAN”, havendo, segundo o documento, uma dispersão contínua de grupos extremistas em áreas de importância estratégica, podendo esta ameaça ser ainda maior se associada aos avanços tecnológicos. Outra ameaça que pode afetar diretamente a segurança euro-atlântica é a “[i]nstabilidade ou conflito para além das fronteiras da OTAN”, inclusive pelo fomento ao extremismo, ao terrorismo e aos ilícitos transnacionais (como tráfico de armas, narcóticos e pessoas). Outras ameaças de caráter menos violento que as anteriores consideradas como importantes pelo Conceito Estratégico incluem: os ataques cibernéticos; a dependência energética por parte de alguns dos aliados de fontes externas de suprimento; um conjunto de “tendências relacionadas à tecnologia”; e, por fim, “estrangulamentos ambientais e de recursos”, os quais incluem

riscos de saúde, mudança climática, escassez de água e a necessidade crescente de energia (*Ibid*, p. 3, 4).

Finalmente, no que tange aos processos de reforma e transformação pelos quais a Aliança passa, o documento afirma a necessidade da OTAN possuir recursos (financeiros, militares e humanos) suficientes para levar a cabo suas missões, os quais devem ser usados da forma mais eficiente e eficaz possível. Nesse sentido, a Aliança deve adotar uma série de medidas, as quais incluem a maximização da capacidade de mobilização de forças e de sustentação de operações em campo, a garantia da máxima coerência no planejamento de operações (reduzindo a duplicação desnecessária e focando no desenvolvimento de capacidades modernas), o desenvolvimento e a operação de capacidades de forma conjunta (por motivos de eficiência e como manifestação de solidariedade), a preservação e o reforço das capacidades, padrões, estruturas e financiamento comuns e engajamento em um processo de reforma contínua que simplifique as estruturas, aprimore métodos de trabalho e maximize a eficiência (*Ibid*, p. 11).

O propósito deste último Conceito Estratégico foi prover visão e direcionamento à OTAN para que atue de forma eficaz no novo cenário de segurança em constante mudança. Porém, ainda que o documento englobe uma série de medidas que contribuem nesse sentido, a Aliança Atlântica ainda se encontra perante alguns desafios preocupantes a serem solucionados. Eventos externos como a eclosão das revoltas da Primavera Árabe meses após o lançamento do Conceito e o aprofundamento da crise econômico-financeira na Europa e nos EUA continuam afetando consideravelmente os Estados-membros da OTAN, exigindo ações ainda maiores no intuito de lidar com os desafios, tanto internos quanto externos.

Dois anos após o lançamento do novo Conceito Estratégico, os Estados-membros da OTAN se viam diante de três grandes desafios. O primeiro deles era a própria missão da Aliança no Afeganistão, a qual havia consumido grandes esforços (tanto militares quanto políticos e financeiros) por parte dos aliados. O segundo era o ambiente de segurança em constante mudança, o qual passou a ser percebido como ainda mais complexo (e perigoso) pelos aliados a partir das revoltas da Primavera Árabe e, em especial, o conflito ocorrido na Líbia em 2011.³⁰ Por fim, o terceiro e último desafio é o quadro atual das economias da

³⁰ A análise detalhada dos efeitos da intervenção da OTAN neste conflito será realizada no Capítulo 4.

comunidade transatlântica, as quais se encontram em situação difícil, tanto na Europa quanto na América do Norte.

Todos esses desafios foram levados em conta e se tornaram focos do debate da Cúpula da OTAN de 2012, realizada em Chicago. Em relação à missão no Afeganistão, foi estabelecido o ano de 2014 como prazo final para retirada dos últimos contingentes da ISAF do país, tendo os aliados acertado a coordenação da remoção gradual de suas tropas em solo. Os dois últimos desafios se mostravam mais complexos, exigindo uma abordagem mais inovadora que provesse a Aliança com capacidades de atuação credíveis, mesmo em meio a um quadro de crise econômica. Para tentar solucioná-los, foi apresentada e discutida na Cúpula a nova iniciativa para manutenção e geração de capacidades proposta pelo Secretário-Geral Anders Fogh Rasmussen: o conceito de *Smart Defence*.

Determinados a “garantir que a OTAN retenha e desenvolva as capacidades necessárias para desempenhar suas tarefas centrais essenciais - defesa coletiva, gerenciamento de crises e segurança cooperativa” e reconhecendo que devem “cumprir esta responsabilidade ao lidar com uma crise financeira aguda e ao responder a desafios geoestratégicos em evolução”, os líderes aliados reunidos em Chicago estabeleceram a meta de ter forças “modernas, proximamente conectadas, treinadas, exercitadas e comandadas de forma que possam operar juntas e com parceiros em qualquer ambiente” até 2020 – e além (NATO, 2012). Para cumprir essa meta, os aliados reconheceram a necessidade de aprimoramento no desenvolvimento e disponibilização das capacidades exigidas pelas missões, as quais demandam novas formas de cooperação para aquisição e manutenção de capacidades chave (incluindo a priorização de capacidades mais urgentes e consultas a respeito das mudanças nos planos de defesa), além dos esforços nacionais e formas de cooperação multinacional já existentes.

Reconhecendo que o “desenvolvimento e a mobilização de novas capacidades é primeira e principalmente uma responsabilidade nacional” e que “à medida que a tecnologia fica mais cara e que os orçamentos de defesa estão sob pressão”, havendo muitas capacidades “as quais muitos aliados somente podem obter se trabalharem juntos no seu desenvolvimento e aquisição”, a Declaração de Cúpula afirma que a *Smart Defence* está no coração desta nova proposta. Esta nova iniciativa consiste de uma série de “projetos multinacionais específicos” destinados a prover “efetividade operacional aprimorada, economias de escala e conexões mais próximas” entre as forças aliadas. O novo conceito “representa uma perspectiva alterada,

uma oportunidade para uma cultura renovada de cooperação na qual é dada à colaboração multinacional nova proeminência como uma opção eficaz e eficiente para o desenvolvimento de capacidades críticas” (*Ibidem*).

A Declaração de Cúpula de Chicago reconhece também a importância do aprimoramento das ligações das forças da Aliança entre si mesmas e com forças dos países parceiros e do reforço das capacidades militares europeias. Em relação a este último ponto, o documento afirma a importância do trabalho conjunto da OTAN com a União Europeia, inclusive por meio da complementaridade entre a proposta de *Smart Defence* e a iniciativa “Agrupamento e Compartilhamento” (*Pooling and Sharing*) da AED.³¹

Ainda que traga uma abordagem inovadora, a proposta de Rasmussen constitui, em parte, uma nova tentativa de solucionar velhos problemas dentro da Aliança. Desde o fim da Guerra Fria (mais especificamente desde os conflitos nos Bálcãs nos anos 1990) tem se afirmado a necessidade de reforma das capacidades de defesa da OTAN, mais especificamente do reforço das capacidades europeias em relação às norte-americanas. Anteriormente à Cúpula de Chicago, duas iniciativas dos EUA – a proposta de “transformação” e a iniciativa da Força de Resposta da OTAN (FRO) – tentaram corrigir a dependência europeia das forças americanas para sua defesa e para condução das operações da Aliança, ambas sem sucesso substancial (BERDAL, UCKO, 2009). Este “fracasso” das iniciativas passadas resultou, em grande medida, de falta de capacidade e/ou disposição por parte das lideranças europeias da OTAN em levar a cabo as reformas propostas, mantendo o *status quo* das lacunas transatlânticas no que tange às capacidades de defesa.

Entretanto, em vista do atual quadro econômico desfavorável, a necessidade de coordenação entre os aliados para aprimoramento (e mesmo manutenção) das suas capacidades de defesa nunca foi maior. Na Europa, a tendência de diminuição dos gastos militares (que existe desde os anos 1990) foi consideravelmente intensificada a partir da eclosão da crise financeira (NICOLL, DELANEY, 2012).³² Além do problema dos cortes orçamentários em si, tais cortes têm sido feitos unicamente com base em pressões e prioridades (tanto orçamentárias quanto políticas) nacionais, gerando uma série de reduções

³¹ Maiores informações sobre esta iniciativa podem ser encontradas na página oficial da AED na internet: <<http://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/pooling-and-sharing>>.

³² Entre 2008 e 2010, o gasto real com defesa nos Estados europeus da OTAN caiu em média 7,4% por país – havendo declínio de mais de 10% em termos reais na metade destes –, tendo sido observada uma queda adicional de 2,8% entre 2010 e 2011.

descoordenadas nas capacidades de defesa dos aliados, que, por sua vez, têm levado à diminuição das capacidades de defesa coletiva da Aliança.

Nesse sentido, a iniciativa da *Smart Defence* busca reverter este quadro por meio de três eixos básicos de ação: priorização, cooperação e especialização. Por “priorização”, entende-se o alinhamento das prioridades nacionais referentes às capacidades de forma mais próxima às metas de capacidade da OTAN. Já a “cooperação” seria o agrupamento de capacidades militares entre os aliados para a geração de economias de escala e o aprimoramento da interoperabilidade. Por fim, a “especialização” implica a necessidade de os Estados nacionais investirem em determinadas “áreas de excelência” existentes e, ao mesmo tempo, desistirem de outras por meio de um processo coordenado pela própria OTAN. Este último aspecto do conceito é de longe o mais problemático, pois afeta diretamente a soberania estatal (GIEGERICH, 2012).

Com os orçamentos de defesa sob pressão no contexto da crise econômica, os governos nacionais têm abandonado capacidades de defesa de forma unilateral, sem coordenação com demais governos aliados, o que provavelmente degradará a capacidade de defesa coletiva da Aliança e diminuirá a sua segurança comum. Esta eliminação descoordenada de capacidades de defesa tem sido chamada dentro da OTAN de “especialização padrão”, sendo justamente o tipo de especialização que a *Smart Defence* busca combater. O que a nova proposta defende é que os Estados-membros foquem em seus pontos fortes e realizem os cortes nos orçamentos de defesa de forma planejada e coordenada entre si. Esta especialização coordenada por meio de consultas tem sido chamada de “especialização desenhada”. Mesmo neste tipo de especialização, os cortes ainda aconteceriam, porém, seriam feitos de forma complementar, com vistas a criar uma capacidade equilibrada conjunta dentro da Aliança como um todo. Mesmo com estas vantagens, a especialização desenhada ainda carrega alguns perigos. Primeiramente, ela pode prover um quadro de racionalização para os extensos cortes na defesa, levando à multiplicação destes e à conseqüente redução significativa das capacidades coletivas da OTAN. Em segundo lugar, ela pode minar o princípio da “divisão dos encargos” caso alguns países eliminem capacidades de linha de frente e se especializem em capacidades de não combate.

A especialização defendida pela *Smart Defence* ainda enfrenta outros problemas. O principal deles está relacionado às preocupações remanescentes em relação à soberania

nacional, notadamente o medo do “aprisionamento” e do “abandono”, uma vez que o processo de especialização provavelmente levará a uma dependência mútua cada vez maior (uma vez que nem todos os Estados possuirão as mesmas capacidades). Outras barreiras para a especialização incluem a estratégia, o compartilhamento de encargos e as preocupações industriais. Em termos de estratégia, a dependência mútua gerada pela especialização exigiria um consenso ainda maior entre os aliados no papel da OTAN como organização de segurança, sem o qual será difícil desenvolver e avaliar as prioridades das capacidades. No que tange ao compartilhamento de encargos, serão necessárias regras que regulem as contribuições e o acesso às capacidades especializadas para garantir que a especialização não mine o compartilhamento destes encargos dentro da Aliança. Por fim, a Especialização implicaria a racionalização da indústria de defesa na Europa, a qual levaria a uma perda de empregos e de habilidades em alguns Estados-membros da OTAN (*Ibidem*).

Ainda que gere dúvidas acerca de seus aspectos específicos e de sua implementação geral, a proposta de *Smart Defence* tem sido bem avaliada pelos especialistas. A nova proposta tem sido classificada como “convicente”, dado o clima econômico, podendo servir de conceito guia para o futuro das capacidades de defesa da OTAN (VON HLATKY, 2012). É interessante observar que o Conceito não é primariamente sobre economia pura e simples, mas sobre a criação de “valor” na defesa europeia. Nesse sentido, a aspiração por trás da ideia do Secretário-Geral Rasmussen é vista como positiva, independente das pressões e cortes orçamentários imediatos, pois ambiciona mudar a forma como membros da OTAN desenham, operam, mantêm e descartam as suas capacidades militares (GIEGERICH, 2012). Afirma-se também que a nova proposta visa prover uma divisão mais equitativa dos encargos dentro da Aliança, à medida que os EUA pedem que seus aliados europeus façam mais e que os aliados (de forma geral) se voltam cada vez mais para o compartilhamento de capacidades e a especialização como formas de cumprir seus compromissos e responsabilidades sob condições econômicas mais severas (VON HLATKY, 2012). Por fim, pode-se argumentar que a proposta da *Smart Defence*, bem como a iniciativa de “Agrupamento e Compartilhamento” da AED, tem maiores chances de alcançar bons resultados devido às contingências orçamentárias que forçarão os governos a cooperar de forma mais próxima no futuro (NICOLL, DELANEY, 2012).

Mesmo com tais avaliações positivas, há ainda espaço para dúvida e ceticismo sobre a implementação da *Smart Defence*. Muito disso se deve ao fato de a responsabilidade primária do desenvolvimento de capacidades pertencer aos Estados nacionais (como está expresso na

própria Declaração de Cúpula aprovada em Chicago). É necessário lembrar que as tentativas passadas de influenciar as prioridades dos governos nacionais em prol dos processos de reforma da Aliança falharam em passar pelas aceções nacionais de planejamento. Portanto, assim como no caso de suas antecessoras, a credibilidade e o sucesso da *Smart Defence* dependerão do grau de gerenciamento de iniciativas concretas por parte dos governos nacionais (GIEGERICH, 2012). Em outras palavras, o avanço do projeto em relação às tentativas anteriores de aprimorar as capacidades militares amplas dependerá do apoio das lideranças políticos dentro dos governos nacionais (NICOLL, DELANEY, 2012). É importante também que os Estados-membros da Aliança encontrem meios de maximizar a relação custo benefício ao mesmo tempo em que devem evitar a duplicação com a iniciativa análoga da UE. Nesse sentido, tanto o conceito de *Smart Defence* quanto a iniciativa “Agrupamento e Compartilhamento” serão confrontadas com interesses burocráticos e resistências das indústrias nacionais de defesa. De forma geral, pode-se afirmar que o maior desafio que a OTAN deve enfrentar é consolidar o que alcançou até aqui, a despeito de um ambiente de segurança cada vez mais complexo e de um contexto econômico difícil (VON HLATKY, 2012).

Percebe-se que tanto a Aliança Atlântica quanto a União Europeia têm várias “intersecções” (pontos em comum). Além do fato de boa parte dos Estados-membros de uma organização também fazerem parte da outra, tanto a União quanto a Aliança desfrutam de princípios e propósitos auto estabelecidos bastante semelhantes, além de possuírem projetos políticos similares e enfrentarem basicamente os mesmos desafios. Nesse sentido, tão importante quanto analisar os desenvolvimentos e as orientações das políticas de segurança e defesa de cada uma, também se faz importante avaliar a relação existente entre as duas.

1.4. A Parceria Estratégica UE-OTAN

Após avaliar as políticas de segurança e defesa da UE e as orientações estratégicas da OTAN, é necessário analisar a parceria estratégica estabelecida entre essas duas organizações e o quadro atual da cooperação entre elas. Este é o objetivo desta seção, a qual se divide em duas subseções. Na primeira, é apresentada a evolução das relações entre as organizações, enquanto que na segunda dedica-se à análise do quadro atual da parceria.

1.4.1. O desenvolvimento da parceria estratégica

Antes mesmo de se estabelecerem relações formais entre a OTAN e a União Europeia, já havia, na Europa dos anos 1990, um processo de transferência de responsabilidade para os europeus em matéria de defesa, no quadro da cooperação OTAN-UEO.³³ Nesse sentido, as relações institucionalizadas entre a Aliança Atlântica e a União foram lançadas em 2001, tendo sido formalizadas com a Declaração OTAN-UE sobre a PESD de dezembro de 2002. Este documento estabelecia os princípios políticos que serviriam de base para a relação entre as duas organizações: parceria; consulta, diálogo, cooperação e transparência mútuas; igualdade e respeito à autonomia do processo decisório e aos interesses das duas organizações; respeito aos interesses dos Estados-membros; respeito aos princípios da Carta das Nações Unidas; e reforço coerente, transparente e mutuamente reforçado das capacidades militares das duas organizações.³⁴

Além de estabelecer os princípios da relação entre as duas organizações, a declaração de 2002 entre a UE e a OTAN garantia o acesso por parte da primeira às capacidades de planejamento da segunda para suas próprias operações militares. Uma vez estabelecidos os princípios e as bases da relação, o quadro de cooperação entre a Aliança e a União seria mais claramente delineado no ano seguinte. Em 17 de março de 2003, foram concluídos os acordos que estabeleceram os parâmetros específicos para a cooperação UE-OTAN, os chamados Acordos “Berlim Mais”. Estes acordos delinearão as bases para a cooperação entre as duas organizações no campo do gerenciamento de crises com base no apoio da Aliança às operações lideradas pela União (inclusive por meio da disponibilização de ativos coletivos) nas situações em que a OTAN como um todo não estivesse envolvida.³⁵

³³ À época, a UEO atuava em prol da UE na área de segurança e defesa, tendo transferido suas responsabilidades de gerenciamento de crises para a última em 1999.

³⁴ NATO. EU-NATO Declaration on ESDP. 16 Dec. 2002. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm>. Acesso em: 05 Ago. 2013.

³⁵ Os elementos formais do acordo incluem: um acordo de segurança OTAN-UE que cobre a troca de informações; o acesso assegurado às capacidades de planejamento da OTAN para as operações lideradas pela UE; disponibilização dos ativos e capacidades da OTAN para operações da UE; procedimentos de liberação, monitoramento e retorno dos ativos e capacidades da OTAN; termos de referência para o uso do Vice-Comandante Aliado Supremo Europa da OTAN no comando das operações lideradas pela UE; arranjos de consulta UE-OTAN no contexto de operações lideradas pela UE que se utilizem dos ativos da OTAN; e arranjos para o reforço coerente e mútuo das exigências de capacidades. Informações disponibilizadas pela página do Serviço Europeu para a Ação Externa na internet: <http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/index_en.htm>. Acesso em: 05 Ago. 2013.

Uma vez estabelecido o quadro formal da relação, as duas organizações passaram a levar a cabo a cooperação em campo. Boa parte dessa cooperação se deu nos Bálcãs, onde a OTAN já atuava em missões de manutenção da paz desde os anos 1990 e, a partir de 2003, pode contar com a atuação de contingentes civis e militares da UE. O primeiro cenário dessa cooperação foi a Macedônia, onde a Operação Concórdia, liderada pela União, assumiu as responsabilidades da Operação Harmonia Aliada da OTAN, em 31 de março de 2003, tendo a UE utilizado os ativos da Aliança dentro do quadro dos acordos “Berlim Mais”. Em dezembro do ano seguinte, a União lançou a missão EUFOR Athea na Bósnia-Herzegovina, dando prosseguimento à operação da Aliança que se concluía à época de forma semelhante à missão na Macedônia. Em Kosovo, a UE e a OTAN passaram a atuar lado a lado, tendo a Aliança se responsabilizado pelos contingentes militares da missão de paz enquanto que a União se encarregou do componente policial por meio da missão EULEX Kosovo. Outros cenários de cooperação entre as duas organizações incluem o Afeganistão,³⁶ Darfur³⁷ e o Golfo de Aden (Somália).³⁸

Outra área de cooperação entre as duas organizações é o desenvolvimento de capacidades. Em maio de 2003, foi criado o Grupo de Capacidades OTAN-UE para assegurar a coerência e o reforço mútuo dos esforços de desenvolvimento de capacidades das duas organizações. O trabalho do Grupo foi reforçado mais tarde após a criação da Agência Europeia de Defesa, em julho de 2004, passando a contar com a colaboração de especialistas desta Agência em seus esforços. O Grupo de Capacidades tem desempenhado um papel importante na correção das deficiências das duas organizações e, desde 2012, vem trabalhando para garantir a transparência e a complementaridade entre as iniciativas de *Smart Defence* da OTAN e “Agrupamento e Compartilhamento” da AED.

Finalmente, dois novos campos de cooperação foram abertos após a aprovação do novo Conceito Estratégico da OTAN em 2010: segurança energética e defesa cibernética. Para lidar melhor com estes dois desafios “emergentes”, as burocracias das duas organizações têm realizado consultas para estabelecer áreas específicas nas quais possam estabelecer uma cooperação aprimorada nestes campos.

³⁶ Comando militar das operações por parte da OTAN (ISAF) e missão policial da UE (EUPOL Afghanistan).

³⁷ Apoio de ambas as organizações à missão de paz mista da UA e da ONU (UNAMID), principalmente por meio de transporte aéreo.

³⁸ Operações contra-pirataria Escudo Oceânico (OTAN) e EUNAVFOR Atalanta (UE).

1.4.2. *Quadro atual da parceria, zonas de intersecção e pontos de tensão*

Embora constituam organizações de natureza bastante diferentes, tanto a União quanto a Aliança possuem uma série de características em comum, incluindo um número considerável de Estados-membros, seus princípios políticos nucleares, visões estratégicas alinhadas e complementares e tarefas desempenhadas. Estas “zonas de intersecção” entre as duas tornam sua cooperação natural e esperada. Entretanto, há também alguns pontos de tensão consideráveis que emperram a cooperação entre as duas organizações, a despeito de suas complementaridades. Ademais, os pontos em comum entre as duas também apresentam dificuldades e desafios comuns a ambas as organizações.

A primeira (e, talvez, principal) zona de intersecção entre UE e OTAN são seus Estados-membros. Ambas têm 28 Estados-membros, sendo que 22 deles fazem parte das duas organizações. O Quadro 1.1 apresenta a relação completa dos Estados-membros da União e da Aliança Atlântica. Dentre os seis membros da OTAN que não fazem parte da UE, dois deles não fazem parte do continente europeu (Canadá e EUA) e, dentre os outros quatro, Islândia e Turquia são candidatos a membros da União³⁹ enquanto que a Albânia detém status de “potencial candidato”.⁴⁰ Os seis membros da UE que não fazem parte da Aliança Atlântica se mantiveram fora desta organização durante a Guerra Fria por questões de neutralidade política (MARTINS, 2012), porém, trabalham em conjunto com a OTAN por meio do Conselho de Parceria Euro-Atlântica (CPEA)⁴¹ e do âmbito do programa Parcerias para a Paz da Aliança.⁴²

³⁹ A Islândia é membro fundador da OTAN, sendo também membro da Área Econômica Europeia (incluindo o mercado único) e participando (como observadora) de uma série de agências e programas da UE, tendo aplicado sua candidatura a membro pleno da União em julho de 2009, com as negociações de adesão se iniciado em junho de 2010. A Turquia é membro da OTAN desde 1952, tendo aplicado sua candidatura à então Comunidade Econômica Europeia em 1987 e tendo se declarado elegível a membro da UE em 1997. As negociações de adesão à União se iniciaram formalmente em 2005, porém, se encontram paralisadas devido a questões políticas relacionadas a não aplicação por parte do governo turco dos protocolos adicionais do Acordo de Associação de Ancara ao Chipre.

⁴⁰ A Albânia, junto com outros países dos Bálcãs ocidentais, foi identificada como potencial candidato a membro da UE pelo Conselho Europeu de Tessalônica em junho de 2003, tendo apresentado sua candidatura formal em 2009 e tendo recebido parecer favorável da Comissão em outubro de 2012. As negociações oficiais, entretanto, ainda não foram iniciadas, o que faz com que o país não seja classificado como “candidato a membro”.

⁴¹ Fórum multilateral de diálogo e consulta sobre temas políticos e de segurança abrangendo 50 países. Provê o quadro político geral para cooperação entre a OTAN e seus países parceiros na área Euro-Atlântica.

⁴² Programa de cooperação bilateral entre cada Estado parceiro da área Euro-Atlântica com a OTAN. Dentre os seis Estados-membros da UE e não membros da OTAN, Finlândia e Suécia ingressaram em 1994, Áustria em 1995 e Irlanda em 1999. Malta ingressou no programa em 1995, mas teve sua participação suspensa no ano seguinte, tendo reativado sua candidatura ao mesmo em 2008.

Quadro 1.1: Estados-membros da UE e da OTAN

Estados-membros da UE que não fazem parte da OTAN	Estados-membros da UE e da OTAN	Estados-membros da OTAN que não fazem parte da UE
Áustria	Alemanha	Albânia
Chipre	Bélgica	Canadá
Finlândia	Bulgária	Estados Unidos
Irlanda	Croácia	Islândia
Malta	Dinamarca	Noruega
Suécia	Eslováquia	Turquia
---	Eslovênia	---
---	Espanha	---
---	Estônia	---
---	França	---
---	Grécia	---
---	Holanda	---
---	Hungria	---
---	Itália	---
---	Letônia	---
---	Lituânia	---
---	Luxemburgo	---
---	Polônia	---
---	Portugal	---
---	Reino Unido	---
---	República Tcheca	---
---	Romênia	---

Fontes: páginas oficiais da UE e da OTAN na internet

Por compartilharem a maior parte de seus Estados-membros e por cobrirem uma área geográfica aproximadamente comum, UE e OTAN acabam por ter os mesmos princípios políticos e por possuírem visões estratégicas bastante semelhantes. Embora o formato e a linguagem utilizada por uma organização possam diferir em relação à outra, percebe-se a existência de uma grande sobreposição dessas duas áreas a partir da leitura dos principais documentos das duas organizações.

No que tange aos princípios políticos, tanto o Tratado da União Europeia quanto o Tratado do Atlântico Norte elencam os mesmos quatro princípios como basilares de suas respectivas organizações: democracia, estado de direito, liberdades individuais e direitos humanos.⁴³ Estes princípios comuns, compartilhados por todos os Estados-membros de ambas as organizações, implicam em um alto grau de congruência de suas respectivas políticas de seguranças e orientações estratégicas.

Em relação às estratégias da União e da Aliança, ambas definem os mesmos temas (com algumas poucas exceções consideráveis) como ameaças à segurança de seus membros, embora, devido (em parte) à natureza diferente de cada uma, deem orientações ao mesmo tempo congruentes e diversificadas para lidar com as mesmas. Tanto a Estratégia Europeia de Segurança de 2003 (e seu Relatório de Execução de 2008) como o Conceito Estratégico de 2010 elencam o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa (incluindo as armas nucleares), os conflitos e a instabilidade regionais, os ataques cibernéticos as questões energéticas e as mudanças climáticas como ameaças e fontes de vulnerabilidade para a segurança de seus respectivos membros.

Além destas ameaças comuns, que refletem as convergências estratégicas das duas organizações, outras ameaças separadas (ou seja, apontadas por um dos documentos, mas não pelo outro) merecem ser mencionadas, pois aludem às características e naturezas singulares de uma e outra. Por um lado, o Conceito Estratégico da OTAN dá grande importância a ameaças de caráter convencional, destacando a proliferação de mísseis balísticos como “ameaça real e crescente à área euro-atlântica” (NATO, 2010, p. 3). Isto demonstra a centralidade que a defesa territorial ainda tem para a Aliança Atlântica e para seus membros (principalmente na Europa). Por outro lado, a EES e seu Relatório de Execução dão considerável importância à questão dos Estados falidos e do crime organizado, demonstrando uma maior preocupação em relação às questões de segurança externa (e seus possíveis desdobramentos para a segurança interna), em especial àquelas que incidem sobre as fronteiras.

No que se refere às ações a serem desempenhadas por cada uma das organizações, os referidos documentos assumem posturas consideravelmente diferentes. Enquanto o Conceito Estratégico estabelece claramente as tarefas centrais da OTAN (defesa coletiva,

⁴³ Na realidade, o Tratado de Washington não faz qualquer menção aos direitos humanos entre os princípios da OTAN, porém, os mesmos são mencionados em conjunto com os três demais princípios no Conceito Estratégico de 2010.

gerenciamento de crises e segurança cooperativa) e as ações a serem levadas a cabo nesse sentido (defesa e dissuasão, gerenciamento de crises e cooperação), a EES não aponta ações específicas a serem desempenhadas pela UE no enfrentamento às suas ameaças e na busca de seus objetivos estratégicos (embora apresente uma meta política mais ampla, encapsulada no chamado “multilateralismo efetivo”).

Entretanto, os documentos de ambas as organizações apresentam duas áreas comuns que definem a atuação de cada uma. A primeira é o gerenciamento de crises. Embora esteja mais explícito no Conceito Estratégico que na EES, tanto a União quanto a Aliança colocam o gerenciamento de crises externas como tarefas centrais a serem desempenhadas na manutenção da segurança de seus membros. A segunda área comum é a importância das parcerias. Ambas as organizações deixam claro em seus respectivos documentos que devem buscar maiores parcerias para alcançarem seus objetivos, havendo, inclusive, nomes comuns aos diferentes documentos (ONU, UA, potências emergentes), bem como menções claras à importância da parceria entre UE e OTAN. Esta congruência de gerenciamento de crises e de parcerias entre as duas organizações definem em grande medida sua atuação recente no cenário de segurança internacional, tanto de forma conjunta como em separado.

O quadro atual da cooperação entre UE e OTAN propriamente dita permanece tal qual estabelecido pelos acordos Berlim Mais de 2003, embora as mudanças recentes em ambas as organizações tenham incidência neste cenário. No nível institucional, há considerável cooperação entre as burocracias da União e da Aliança Atlântica, as quais se encontram regularmente para a discussão de temas de interesse comum. Além do engajamento ativo do Secretário-Geral da OTAN com suas contrapartes da UE,⁴⁴ há encontros conjuntos nos mais diversos níveis, desde as maiores instâncias políticas (ministros de relações exteriores, embaixadores, representantes militares e consultores de defesa) até os organismos e agências mais especializados.⁴⁵ Além da já mencionada cooperação operacional entre as duas organizações em campo, outras áreas de cooperação entre a União e a Aliança incluem o desenvolvimento de capacidades militares, o combate conjunto ao terrorismo e à proliferação de ADM e a abordagem de “novas” ameaças, como as questões de segurança energética e segurança cibernética.

⁴⁴ Presidente do Conselho Europeu, Presidente da Comissão Europeia, Presidente do Parlamento Europeu e Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

⁴⁵ Pessoal Internacional e Pessoal Militar Internacional pelo lado da OTAN e Secretariado do Conselho, SEAE, Pessoal Militar da UE, AED, Comissão e Parlamento pelo lado da UE.

A despeito de todas as complementaridades e zonas de intersecção entre a UE e a OTAN, o avanço da cooperação entre as duas organizações se encontra bloqueado por alguns pontos de tensão, que não só geram impasses para as negociações políticas formais como se tornam obstáculos consideráveis para os aspectos práticos da cooperação. Alguns deles são mais circunstanciais e mais recentes; outros são quase estruturais e já datam de algum tempo, mas todos, sem exceção, devem ser solucionados (ou ao menos contornados, de alguma forma) para que se aprimore a cooperação e nenhum deles é de fácil solução. Esses pontos de tensão podem ser aglomerados em grandes temas gerais ou ramificados em temas específicos menores. Para facilitar a análise, os principais pontos de tensão na cooperação UE-OTAN serão agrupados ao redor de três temas principais.

O primeiro e mais antigo deles é a questão cipriota.⁴⁶ O impasse político gerado entre a República do Chipre (membro da UE desde 2004), com o apoio da Grécia (membro da UE desde 1981 e da OTAN desde 1952) e a Turquia (membro da OTAN desde 1952) de outro vem prejudicando a cooperação UE-OTAN há muito tempo. Devido ao não reconhecimento da República do Chipre por parte da Turquia e, pelo fato da primeira ser Estado-membro da União, os turcos vem bloqueando qualquer tentativa de acordo de segurança entre UE e OTAN bem como qualquer possibilidade de cooperação substantiva entre as duas organizações (GNESOTTO, 2010). Isto se deve pelo fato de os encontros formais importantes entre as duas organizações envolverem embaixadores e representantes de Estados-membros de ambas as organizações, incluindo (portanto) cipriotas e turcos. O resultado do impasse é a restrição demasiada do leque de cooperação (embaixadores da UE e da OTAN somente estão autorizados a debater questões relacionadas às operações e iniciativas conjuntas das duas organizações) e a negação de proteção militar da OTAN aos contingentes civis da UE nos teatros de operação em que atuam, como Kosovo e Afeganistão. A única solução (parcial) para esta questão tem sido a realização de encontros informais entre membros das duas organizações, de modo a não esbarrar nos limites legais dos acordos (TOJE, 2008).

A questão cipriota é o ponto de tensão mais antigo e conhecido na relação UE-OTAN, porém, outros temas mais recentes estão crescendo em importância na medida em que

⁴⁶ A ilha de Chipre, localizada no leste do Mediterrâneo, é, juridicamente, território soberano da República do Chipre. Porém, a parte norte da ilha se encontra ocupada por forças turcas desde 1974, as quais proclamaram independência em 1983, se autodenominando a República Turca do Chipre do Norte, reconhecida somente pela Turquia. A República do Chipre conta com o apoio da Grécia, gerando um impasse nas relações entre Grécia e Turquia. A comunidade internacional considera a parte norte da ilha como território cipriota ocupado pelos turcos. O imbróglio se arrasta até os dias atuais, sem perspectiva de resolução da questão no curto prazo.

dificultam cada vez mais a cooperação. O primeiro deles é o relativo declínio do poderio militar europeu.⁴⁷ O primeiro (e mais importante) aspecto deste problema é a lacuna de capacidades operacionais existentes dentro da própria Aliança, fruto do descompasso entre as capacidades europeias e as de seus aliados norte-americanos. Este problema, já marcante desde o fim da Guerra Fria, tem se agravado consideravelmente desde 2008 devido aos sucessivos cortes nos orçamentos de defesa em toda a Europa. Tanto a Aliança Atlântica quanto a União tem abordado essa questão por meio das iniciativas da *Smart Defence* e de “Agrupamento e Compartilhamento”.⁴⁸

Embora a OTAN seja o fórum privilegiado para as questões militares na Europa e possua estruturas gerenciais com recursos humanos e financeiros mais bem organizados (MARTINS, 2012), alguns analistas defendem que este problema seria mais bem resolvido se fosse abordado preferencialmente no âmbito da UE (HOWORTH, 2010). Isto se deve ao simples fato de a União não contar com os EUA como um de seus membros, o que tornaria mais fácil o nivelamento dos orçamentos e capacidades de defesa entre os europeus (sem terem que se comparar com o gigante militar norte-americano).

Independentemente da organização escolhida para esta tarefa – o ideal é que as duas trabalhem de forma conjunta, complementar e coordenada –, ambas padecem das mesmas dificuldades, relacionadas essencialmente aos seus Estados-membros. Nos Estados que fazem parte das duas organizações, o desafio de compor o orçamento de defesa em acordo tanto com as exigências da OTAN quanto da UE faz com que, na maioria dos casos, não se cumpra os compromissos com nenhuma das duas (TOJE, 2008). De fato, na maioria dos Estados europeus, o planejamento de defesa é feito inteiramente em bases nacionais, sem qualquer consideração com os planejamentos da OTAN ou da UE, o que faz com que os Estados-membros dessas organizações acabem ignorando-as em seus planejamentos de defesa (BISCOP, 2010). O resultado dessa conjunção de fatores desfavoráveis é um esforço de defesa bastante fragmentado na Europa, e que se torna bastante visível ao nível operacional. Com isso, as capacidades europeias de defesa se encontram em declínio quase constante, tanto no nível individual (em relação aos Estados nacionais) quanto no coletivo (em relação à OTAN e à UE).

⁴⁷ Relativo tanto aos EUA, dentro da OTAN, quanto às potências emergentes fora dela.

⁴⁸ Esta questão já foi parcialmente abordada na subseção 1.3.3 acima.

Em paralelo ao declínio do poderio militar europeu e atuando como agravante ao mesmo, o terceiro ponto de tensão nas relações UE-OTAN é o atual estado das relações Europa-EUA. Primeiramente, é necessário observar que há atualmente nos EUA uma mudança de orientação estratégica de grande importância para os europeus. Desde o fim da Guerra Fria, com o crescimento cada vez maior da China e de outros atores importantes na Ásia-Pacífico, os EUA têm, cada vez mais, desviado suas atenções do cenário euro-atlântico para o Pacífico no chamado “giro para o Pacífico” da política externa norte-americana. Com isso, os EUA não só tem dado menor atenção às questões de segurança na Europa como também têm diminuído seus esforços na OTAN, inclusive por meio da diminuição de suas forças (convencionais e nucleares) estacionadas no continente.

Além da mudança de direcionamento estratégico por parte dos norte-americanos, há uma questão de interesses crescentemente divergentes dentro da OTAN. De um lado, EUA e alguns poucos aliados europeus ⁴⁹ apresentam visões mais “globalistas”, se preocupando mais com o combate às “ameaças assimétricas” (como o terrorismo) em escala global, enquanto que a maioria dos europeus se preocupa primariamente com a segurança e a estabilidade de seu continente (SILVESTRI, 2010). Este debate entre os que defendem a atuação global da OTAN de um lado e os que favorecem o primado da defesa coletiva da Aliança de outro (tendo os segundos sido mais bem sucedidos que os primeiros) tem feito com que os EUA reduzam cada vez mais seu nível de atuação e de comprometimento com a Aliança Atlântica a um mínimo, buscando na formação de coalizões *ad hoc* (as chamadas “coalizões dos hábeis e dispostos”) as parcerias necessárias para sua atuação externa.

O redirecionamento estratégico norte-americano, aliado à diminuição do comprometimento e dos esforços dos EUA com a segurança europeia, somados ao declínio do poderio militar europeu e à adoção de uma postura crescentemente confrontacionista por parte da Rússia (principal potência nuclear e energética do continente europeu) tornam o quadro geral da segurança europeia bastante preocupante. É extremamente necessário, portanto, a busca de maior cooperação entre a União e a Aliança no aprimoramento das capacidades militares de seus membros e em suas atuações conjuntas. Independentemente das diferenças entre as duas organizações e suas burocracias, os europeus não tem escolha a não ser aproximarem uma da outra se quiserem manter um mínimo de protagonismo internacional (ou

⁴⁹ Reino Unido, Países Baixos e Dinamarca. São os chamados “expedicionários europeus”, que têm apoiado as propostas norte-americanas de “tornar a OTAN global”, especialmente após o 11/09, fazendo com que os aliados atuassem em escala global (HOWORTH, 2010).

mesmo regional). Ademais, o fato de uma das organizações ser fundamentalmente uma aliança militar e a outra uma entidade política com uma abordagem única para o gerenciamento de crises (em grande parte devido aos seus contingentes civis) torna a complementaridade entre as duas ainda maior e a cooperação entre elas ainda mais necessária.

Levando em consideração os elementos abordados até aqui, percebe-se que o quadro geral das políticas europeias de segurança e defesa – tanto no âmbito da UE quanto na da OTAN assim como na relação entre as duas – é preocupante e altamente desfavorável a maiores avanços. Os desafios e os problemas enfrentados são vários e advêm de várias frentes (dentro e fora da Europa). Portanto, a abordagem dos mesmos deve ser feita de forma multifacetada, trabalhando-se simultaneamente dentro da União e da Aliança bem como nos próprios Estados nacionais europeus.

1.5. Avaliação das políticas europeias de segurança e defesa: conclusões e perspectivas

Tendo como base o entendimento das orientações estratégicas e de segurança da UE e da OTAN em conjunto com o estado da parceria entre as duas, é possível avaliar o quadro atual das políticas europeias de segurança e defesa, apresentando algumas conclusões e perspectivas preliminares.

Primeiramente, é interessante retomar o quadro de análise apresentado na seção 1.1, aplicando a análise da securitização às políticas de segurança e defesa da UE e da OTAN. Utilizando as ferramentas providas pelo referido quadro de análise, percebe-se que ambas as organizações atuam ativamente como atores securitizantes no processo de securitização apresentado ao final da referida seção, no qual a própria “Europa”, em conjunto com seu processo de integração e as instituições dele provenientes, adquire status de objeto referente. Porém, a atuação destas duas organizações nesse mesmo processo se dá de forma diferente. Por um lado, a União se encarrega do setor político da securitização, congregando os interesses e os princípios políticos de seus Estados-membros em um “denominador comum” no que tange às matérias de política externa e de segurança enquanto que, simultaneamente, se encarrega da “nova agenda de segurança” e das questões não militares. Por outro, a Aliança Atlântica se encarrega do setor militar, embora não de forma tradicional e tendo sua atuação

explicações maiores e mais complexas do que simples questões de segurança.⁵⁰ De qualquer forma, ambas as organizações têm papéis importantes, pois ajudam a lidar com questões políticas intra-europeias e possibilitam a realização de intervenções na vizinhança da Europa (BUZAN, WÆVER, 2003).

Avançando para além da análise teórico-conceitual, há uma série de questões empíricas que devem ser tratadas de forma mais detalhada, notadamente aquelas relativas aos desafios das políticas europeias de segurança e defesa. Nesse sentido, há dois grandes desafios a serem enfrentados pelos europeus. O primeiro deles é o já mencionado “afastamento” dos EUA da Europa. Por muito tempo, os europeus contaram com a ajuda norte-americana quando não puderam lidar com seus problemas de segurança por si mesmos (as guerras de separação da antiga Iugoslávia demonstraram isso), porém, os EUA não têm mais a mesma disposição para ir ao socorro dos europeus (como ficou demonstrado na crise da Líbia em 2011).⁵¹ Além do seu “afastamento” em relação à Europa, os EUA veem (já há algum tempo) perdendo seu interesse pela OTAN, tendo preferido abordar questões substantivas por meios nacionais ou paralelos em vez de fazê-lo por meio da Aliança.⁵² Isto tem gerado desconforto até em seus maiores aliados no continente, como o Reino Unido (*Ibidem*). Este afastamento duplo dos EUA (da Europa e da OTAN) torna imperativo que os Estados europeus assumam (realmente) a responsabilidade pela segurança de seu continente e busquem alternativas à sua aliança com os EUA, seja por meio da UE ou por coalizões multinacionais *ad hoc* fora dela.

Porém, esta necessidade atual vai de encontro ao segundo desafio dos europeus: a crise econômica. A severidade da crise econômico-financeira que assola a Europa desde 2008 e a recessão dela decorrente constituem o principal desafio ao avanço das políticas europeias de segurança e defesa (GNESOTTO, 2009, p. 32). Em um momento de austeridade, quando a premissa básica da integração europeia (a prosperidade compartilhada) é ameaçada, a restauração da coesão e do poder internos do espaço político europeu se torna mais urgente

⁵⁰ Em princípio, a preocupação primária da OTAN é a defesa coletiva contra um agressor externo, contudo, pode-se observar, na prática, grande atenção dada ao seu processo de alargamento, à manutenção da paz e às intervenções humanitárias fora de sua área. É perceptível, portanto, que a centralidade desfrutada pela OTAN na segurança europeia se deve menos a questões de segurança militar tradicional e mais ao seu peso em questões políticas chave (BUZAN, WÆVER, 2003).

⁵¹ Este tema específico será devidamente abordado nos capítulos 3 e 4.

⁵² Esta tendência norte-americana a favorecer seus próprios canais de atuação ficou clara em duas ocasiões: na operação da OTAN em Kôsovo, na qual os norte-americanos fizeram uso de linhas de comando nacionais paralelas à OTAN; e na operação da OTAN no Afeganistão, cuja estratégia foi quase inteiramente formulada em Washington, sem a participação dos demais aliados.

que a mobilização de uma ação externa e a composição do seu poderio estratégico. Neste cenário, a resolução da crise interna tem precedência clara sobre a projeção externa de poder. Conseqüentemente, não há vontade por parte das lideranças nacionais europeias (especialmente aquelas dos países onde a crise é mais profunda) em empreender esforços para o avanço das políticas externa e de segurança e defesa da UE e da OTAN.

A gravidade da crise econômica acarreta outro desafio para a ação externa europeia: a tendência de “renacionalização” (KUPCHAN, 2012). Com boa parte das economias nacionais do continente em declínio (estando algumas delas em estado grave), é esperado que as atenções dos governos e das populações destes países se voltem para seus problemas internos e para a recuperação de suas economias em detrimento dos avanços da integração. No campo da segurança e defesa, esta “renacionalização” pode ser percebida na atuação de alguns Estados europeus (notadamente França e Reino Unido e, em menor escala, Itália) no gerenciamento das crises da Líbia (2011) e do Mali (2013). Em ambos os casos, tais países fizeram valer sua superioridade militar dentro da Europa para favorecer questões de interesses nacionais em detrimento de uma abordagem europeia coletiva.⁵³ Esta tendência, portanto, vai de encontro ao crescimento ostensivo das instituições europeias (em competência e autoridade) e pode levar ao esvaziamento político e estratégico da UE e à diminuição (ou ao menos estagnação) dos comprometimentos europeus com a OTAN à medida que os Estados-membros dessas organizações cessam a sua disponibilização de recursos a elas.

Além desses dois grandes desafios, o quadro atual das políticas europeias de segurança e defesa se mostra pouco promissor, apresentando mais pontos negativos que positivos. Dentre tais pontos negativos, destaca-se o estado deficiente da política externa e de segurança da UE. Ainda que não se possa negar o progresso feito pela PESC/PCSD desde seu estabelecimento (e especialmente nos últimos dez anos), a mesma ainda padece de uma série de deficiências e enfrenta um número considerável de desafios. A experiência adquirida (por meio das operações de gerenciamento de crises) e as inovações político-institucionais (EES, Tratado de Lisboa, entre outras) têm ajudado a UE a contornar alguns destes obstáculos, mas a dimensão e a magnitude destes ainda são consideráveis.

⁵³ No caso da Líbia, embora o comando das operações militares tenha ficado a cargo da OTAN, a liderança de fato da campanha coube à coalizão franco-britânica (com apoio norte-americano). No caso do Mali, tratou-se de uma campanha feita puramente em bases nacionais, liderada pela França e com apoio (em graus variados) de outros países europeus (notadamente o Reino Unido) e conduzida completamente fora dos arranjos da UE ou da OTAN.

Uma das maiores e principais deficiências da PCSD é justamente o seu significado, pois, apesar da sua denominação, trata da segurança, mas não da defesa europeia. Ainda que provenha um quadro institucional que permita a União projetar forças para além de suas fronteiras em escala quase global, a política de segurança e defesa da UE não estabelece nenhum tipo de aliança defensiva. Nesse sentido a defesa europeia, tecnicamente, permanece ainda monopólio da OTAN. Para que se desenvolvesse uma verdadeira política de defesa no âmbito da UE, fundada em uma cisão comum de interesses estratégicos, seria necessário ir além do modelo atual da PCSD (D'ARGENSON, 2009). Contudo, tal desenvolvimento é bastante improvável não só devido à já referida tendência de “renacionalização” como também à própria natureza organizacional da UE,⁵⁴ o que torna sua atuação em questões de segurança internacional (como no gerenciamento de crises externas) fundamentalmente diferente da OTAN ou mesmo de coalizões multinacionais *ad hoc*.⁵⁵

Em adição a estas deficiências estruturais e a despeito dos avanços em sua arquitetura institucional durante as últimas décadas (em especial após o Tratado de Lisboa), a UE ainda permanece uma construção política frágil, tendo dois pontos fracos importantes. O primeiro é a falta de força institucional de seu centro político, o qual não consegue evitar que forças “centrífugas” fragmentem a União. Isto se deve ao fato de a maior parte do poder político real na Europa ainda estar nas capitais nacionais e não nas instituições de Bruxelas (ainda que estas exerçam uma autoridade considerável). Outro ponto fraco (associado ao primeiro) é a falta de lealdade dos cidadãos europeus em relação à União. Ainda que os mais de 50 anos do processo de integração tenham inculcado uma cidadania europeia em meios aos cidadãos do continente, a lealdade destes para com seus respectivos Estados nacionais ainda é mais forte, reforçando o ponto anterior (KUPCHAN, 2012).

Além das deficiências da UE como projeto em construção, a própria PESC (e, conseqüentemente, a PCSD) ainda padece de dificuldades inerentes à sua própria estrutura como política. Primeiramente, é necessário notar que, passados mais de vinte anos de sua primeira formulação, a PESC ainda não teve sucesso em alcançar um perfil claro, minimamente homogêneo e eficaz (MARTINS, 2012). Há ainda inúmeras competências

⁵⁴ Diferentemente da OTAN, a UE foi concebida para evitar o uso da força pelos seus Estados-membros e, mesmo com as inovações providas pela PESD e pela PCSD, seus principais meios de intervenção continuam sendo políticos e diplomáticos (ou seja, civis e não militares).

⁵⁵ Diferentemente das operações da OTAN, as missões de gerenciamento de crises da PCSD são operações militares de baixa intensidade e de menor escala, mais parecidas com as operações de manutenção da paz da ONU do que com operações militares tradicionais.

superpostas (quando não concorrentes) e diversas redes de interlocução, fazendo com que a atuação externa da União seja frequentemente (e, às vezes, demasiadamente) fragmentada. Esta superposição das competências, ao contrário do que parece indicar, nem sempre contribui para a transparência institucional.⁵⁶ Além da superposição interna à UE, deve-se levar em conta o conjunto de relações nacionais, internacionais e supranacionais que caracterizam a organização europeia em seu processo de integração.⁵⁷

Mais de vinte anos após a criação formal da UE e do lançamento da PESC e de dez anos após o início da operacionalização da sua dimensão de segurança e defesa, a União ainda não possui um “conceito estratégico” (ou “grande estratégia”) verdadeiro, o que faz com que alguns analistas afirmem que os europeus estejam frente a um “vazio estratégico” (HOWORTH, 2010). Em outras palavras, a União continua sem ter estabelecido o que objetiva estrategicamente no plano externo. Esta falta de direcionamento estratégico é muito bem explicada por Estevão Martins quando afirma que “[a] União está ainda dividida entre a ambição de fortalecer uma espécie de mimetismo europeu, fomentando blocos regionais que a tenham como inspiração e, por outro lado, a tese genérica (inscrita nos tratados), em algo ficcional, do multilateralismo (...)” (2012. p. 47). Esta ausência de foco na ação estratégica da UE se traduz em uma ação externa confusa, que não possui (ou aparenta não possuir) um fim último estabelecido, fazendo com que a União e os seus Estados-membros empreguem tempo, recursos e esforços em ações dispendiosas (como o gerenciamento de crises externas) sem um propósito real claramente definido.

Outras desvantagens impactam negativamente na credibilidade da PCSD. Um delas é a crescente incompatibilidade entre as demandas externas e a estagnação (ou mesmo encolhimento) dos recursos disponibilizados à UE pelos seus Estados-membros, o que tem levado a um problema de “excesso de encargos” (*Ibid*, p. 61). Primeiramente, há de se observar que, com o sucesso obtido pelas missões europeias no gerenciamento de crises internacionais – inclusive pela sua fórmula bem sucedida de emprego de meios civis e militares simultaneamente –, já era esperado que a demanda por essa ação por parte da União

⁵⁶ No âmbito da UE, a intersecção de competências no campo de política externa atesta a complexidade do processo: além do Alto Representante (encarregado pelos próprios Tratados de conduzir a PESC), o Presidente do Conselho Europeu também tem a prerrogativa de representar a União no âmbito externo, e tanto o Presidente da Comissão Europeia quanto os comissários de Alargamento, Comércio, Desenvolvimento e Ajuda Humanitária desempenham funções nesse sentido.

⁵⁷ Em adição ao trabalho de gerir a estrutura da própria União, há também o desafio de coordenar tomadas de decisão pelos chefes de Estado e de governo, pelos ministros das áreas e pelos respectivos governos nacionais, incluindo todas as dificuldades e rivalidades típicas à política interna.

umentasse. Este grau de sucesso fez com que atores externos procurem cada vez mais a UE para desempenhar este papel.

Entretanto, a política da UE padece de estruturas e instrumentos sólidos para atender esta demanda, o que é tornado ainda mais grave pela disposição decrescente dos Estados-membros em disponibilizar recursos nacionais para a atuação europeia nesse cenário. Ademais, as próprias lideranças europeias (tanto em Bruxelas quanto nas capitais nacionais) tem sido cautelosas em afirmar que a UE não está disposta a se tornar um “vigilante global”.⁵⁸ Em adição a este excesso de encargos, o custo financeiro de se montar uma ação externa mais ativa, capaz e de maior alcance é, naturalmente, crescente. Entretanto, mais uma vez, o cenário econômico (cada vez mais) desfavorável que se impõe desde 2008 torna este um fator de risco ainda maior.

Outra desvantagem que tem impacto negativo na credibilidade da ação externa é o sentimento generalizado de estagnação (e, às vezes, até de retrocesso) entre as lideranças europeias no que tange a PESC e a PCSD. Isto se deve em parte a divergências políticas entre os Estados-membros da União e às preferências divergentes entre os “atlanticistas” (que favorecem a OTAN e a relação com os EUA) e os “europeístas” (favorecem a UE e as parcerias intraeuropeias). Tais divergências têm gerado paralisia coletiva, tanto dentro da União quanto na Aliança Atlântica (GNESOTTO, 2009).

Uma das principais deficiências da política externa e de segurança da UE é a sua falta de instrumentos próprios de atuação em relação à OTAN. Apesar dos avanços por ela obtidos em sua atuação na segurança internacional, a União não dispõe de efetivos operacionais próprios.⁵⁹ A questão da capacidade autônoma de planejamento e comando para as missões de gerenciamento de crises é um dos principais temas da agenda atual da PCSD, que conta com o apoio da maioria dos Estados-membros da União (TOJE, 2008), ainda que os

⁵⁸ Deve-se levar em conta que, no discurso de segurança da UE, a ação externa na promoção da paz e da segurança internacionais e na construção de “um mundo mais seguro” é colocada como parte dos *interesses* da União e de seus Estados-membros. Não se deve, portanto, confundir esse caráter possivelmente “virtuoso” da política europeia com qualquer forma de altruísmo.

⁵⁹ Ainda hoje, a UE depende da OTAN, tanto para a disponibilização de ativos militares necessários para as missões de maior envergadura quanto em questões de comando e planejamento. O Comando das operações europeias de maior envergadura cabe ao Supremo Comando Adjunto Aliado na Europa da OTAN, não havendo qualquer estrutura análoga dentro da UE (MARTINS, 2012).

dois Estados principais nesse quesito – França e Reino Unido – tenham propostas divergentes.⁶⁰

Outro problema grave das políticas europeias de segurança e defesa – que afeta tanto a UE quanto a OTAN de forma quase igual – é o déficit das capacidades conjuntas (especialmente as militares e de defesa). Trata-se de uma das maiores deficiências da ação externa europeia, que acarreta a diminuição da sua credibilidade e da sua efetividade. O desenvolvimento de maiores e melhores capacidades *conjuntas* por parte dos europeus é uma de suas necessidades mais urgentes no que tange à segurança e defesa do continente. Entretanto, o que a Europa precisa não é gastar mais em defesa, mas gastar melhor e de forma mais coordenada (VASCONSELOS, 2009). Por se tratar de um desafio comum tanto à União quanto à Aliança Atlântica, este déficit de capacidades deve ser abordado de forma conjunta e coordenada pelas duas organizações. Isto passa, portanto, pela revitalização de sua parceria estratégica.

É perceptível, a partir da análise da subseção 1.4.2, que, a despeito de uma série de complementaridades e pontos em comum entre as duas organizações, a cooperação entre UE e OTAN em matéria de segurança e defesa se encontra muito aquém do seu potencial. Mesmo não havendo movimentos de grande ambição para relançar ou renovar a parceria estratégica entre as duas desde os acordos Berlim Mais, o quadro real de cooperação deixa muito a desejar ao que foi planejado e em relação às necessidades das duas organizações e de seus Estados-membros. Ademais, as tendências atuais do cenário internacional e do cenário euro-atlântico não são muito favoráveis a qualquer avanço nesse sentido.

Ainda assim, espera-se que as lideranças da União e da Aliança Atlântica façam esforços para “ressuscitar” a sua parceria estratégica. Não por ambição, mas por necessidade. Não se trata mais (como já se imaginou) de uma escolha entre a OTAN ou a UE, mas de lidar com as duas de forma conjunta e coordenada em busca dos mesmos fins. Os recursos (principalmente financeiros) da Europa atualmente se encontram cada vez mais escassos, devendo ser alocados da forma mais prudente possível, pois simplesmente não há possibilidade de se sustentar duplicações desnecessárias na Europa (TOJE, 2008). Nesse sentido, há dois requisitos a serem cumpridos para que se observe um desenvolvimento da

⁶⁰ Os franceses tendem a defender a capacidade europeia autônoma enquanto que os britânicos mantêm a preferência pelas estruturas existentes da OTAN. A reintegração francesa às estruturas militares da OTAN (incluindo o Alto Comando Aliado) em 2009 dificultou ainda mais a questão.

parceria estratégica e uma evolução da cooperação entre as organizações: uma (re)aproximação em diversos níveis (político, institucional, operacional, etc) entre a UE e a OTAN; e o aprimoramento das capacidades militares e de defesa dos europeus.

Em um cenário de crise e dificuldades como a da Europa atual, deve-se contornar os obstáculos e aproveitar as oportunidades e condições favoráveis para se buscar o avanço. Ainda que não haja muito espaço para otimismo, alguns fatores favorecem o objetivo de uma relação UE-OTAN aprimorada. O primeiro deles é o apoio dos EUA às iniciativas de defesa europeia. Embora tenham apoiado uma maior divisão dos encargos dentro da Aliança Atlântica e pedido que seus aliados europeus assumissem sua parcela de responsabilidade pela segurança de seu continente, por muito tempo os EUA permaneceram desconfiados em relação à política de segurança e defesa da UE.⁶¹ Atualmente, contudo, predomina nos EUA a ideia de que os esforços da UE devem ser estimulados, e não contidos. Isto se deve a uma percepção de que uma política europeia de defesa mais forte complementa a OTAN em vez e competir com ela.

Outro fator favorável ao aprimoramento da parceria estratégica UE-OTAN é a reorientação da Aliança Atlântica no contexto do fim das operações militares no Afeganistão. Os mais de dez anos de engajamento militar ativo e extenso naquele país (o único envolvimento da OTAN para além da sua área de atuação baseada no Tratado de Washington) consumiram a maior parte dos recursos militares, políticos e financeiros da Aliança e demonstraram os limites das aspirações globais da organização. Os efeitos dessa campanha extensa e desgastante (tanto militar quanto política e financeiramente) para os países aliados apontam para uma provável regravitação da OTAN de volta para sua área natural. Nesse sentido, não se deve esperar grandes campanhas militares expedicionárias da OTAN para além da vizinhança transatlântica (a exemplo do Afeganistão), exceto em circunstâncias excepcionais, fazendo com que a Aliança mantenha um caráter predominantemente regional. Duas razões principais apontam para essa tendência. A primeira delas é o interesse dos membros europeus da Aliança (incluindo aqueles que são membros da UE bem como a Turquia) em manter a credibilidade da defesa coletiva proveniente da Aliança no futuro, mesmo que a ocorrência de um ataque externo seja muito pouco provável. A segunda razão é o receio de que uma eventual “globalização” da OTAN seja percebida como uma imposição

⁶¹ Desde a declaração de St. Malo em 1998 havia uma desconfiança por parte de setores do governo norte-americano de que a PESD pudesse produzir uma defesa europeia autônoma, fora da OTAN e que viesse a se tornar sua concorrente e, portanto, a desafiar a liderança americana.

da hegemonia ocidental ao resto do mundo, principalmente por parte das potências emergentes (VASCONSELOS, 2010). Isto, entretanto, não exclui a possibilidade de que Estados europeus atuem em tais operações fora do contexto da OTAN (por meio de “coalizões dos hábeis e dispostos” lideradas pelos EUA, por exemplo). A tendência atual é de que a OTAN *como aliança* não se engaje em missões expedicionárias em cenários distantes, mantendo-se em sua área de atuação original (HOWORTH, 2010; KEOHANE, 2010).

Outro efeito colateral do engajamento da OTAN no Afeganistão foi a exposição de outro limite crucial da organização: a sua capacidade de ação. Além dos recursos limitados, o teatro afegão demonstrou que tais cenários de crises exigem uma abordagem mais ampla, que cubra os aspectos políticos e sociais dos conflitos, exigindo, portanto, abordagens não militares em conjunto com as militares. Uma vez que a OTAN é uma aliança essencialmente militar, percebe-se a necessidade crescente de sua atuação em parceria com organizações que disponham de meios não militares de gerenciamento de crises, como a UE. Esta constatação leva ao terceiro fator que favorece a parceria entre as duas organizações: a revitalização da política de segurança e defesa da União após o Tratado de Lisboa.

O considerável sucesso das operações de gerenciamento de crises da UE tem gerado uma demanda crescente pelo seu envolvimento na gestão de conflitos externos (TOJE, 2008), aumentando a sua credibilidade como ator de segurança. A entrada em vigor do Tratado de Lisboa propiciou uma nova janela de oportunidade para a revitalização da defesa europeia, uma vez que o fortalecimento da política de segurança e defesa da UE tem sido uma das três “áreas temáticas” principais nas discussões sobre a segurança e defesa do continente, em conjunto com a geração de capacidades militares europeias e a facilitação da cooperação intrainstitucional (TOJE, 2008).

No que tange às capacidades militares e de defesa na Europa, o Tratado de Lisboa provê aos Estados-membros da União instrumentos para o aprimoramento conjunto destas capacidades, notadamente o mecanismo de Cooperação Estruturada Permanente. Outros instrumentos semelhantes atualmente à disposição incluem a iniciativa “Agrupamento e Compartilhamento” da AED e a *Smart Defence* na OTAN. Para que estes instrumentos cumpram seu papel, entretanto, é necessário que os Estados busquem o desenvolvimento das capacidades de forma conjunta a fim de compartilhá-las, de forma que possam ser mobilizadas tanto para operações da PCSD quanto da OTAN. No atual cenário, a única forma de os Estados europeus manterem sua capacidade de atuação é de forma conjunta. Para que se

evite a fragmentação dos esforços de defesa na Europa, é necessário que haja maior integração nesse campo, para o qual a PCSD é a plataforma mais apropriada (BISCOP, 2010).

O fato de a PCSD padecer da falta de recursos que a OTAN possui e da Aliança Atlântica necessitar cada vez mais dos ativos de gerenciamento de crises da UE torna ainda mais necessária a cooperação entre as duas. Este é um fator que deve ser levado em conta no âmbito de ambas as organizações. Pelo lado da OTAN, muitos veem a UE como uma “catalisadora” para mobilização de recursos militares europeus (TOJE, 2008), fazendo com que haja apoio cada vez maior dentro da Aliança por uma política de segurança e defesa mais forte na União. Já pelo lado da UE, reconhece-se que é necessária uma abordagem mais abrangente e bem planejada para sua política de segurança, portanto, na formulação da política europeia de defesa, UE e OTAN não devem ser percebidas como concorrentes. Por serem organizações inerentemente diferentes, cada uma é adequada para responder a um tipo diferente de desafio de segurança, tornando desejável que a cooperação entre elas seja abordada simplesmente do ponto de vista da complementaridade (TIILIKAINEN, 2010). Nesse sentido, Tanto UE quanto OTAN devem pensar melhor e conjuntamente sobre como revitalizar as suas políticas de segurança e defesa (KEOHANE, 2010).

Ainda há vários obstáculos para o desenvolvimento de uma cooperação efetiva entre a União Europeia e a OTAN e o cenário político-econômico atual do continente é desfavorável para o empreendimento de maiores esforços por parte dos Estados-membros das duas organizações nesse sentido. Entretanto, o desenvolvimento pleno da parceria estratégica não é mais uma mera ambição política, mas uma necessidade da segurança europeia. É necessário que a União e a Aliança Atlântica trabalhem juntas e de forma mais próxima para que possam extrair o máximo de seu potencial usando o mínimo de recursos (escassos) de seus membros. Em suma, é preciso alinhar as necessidades, estratégias e possibilidades das duas organizações para que a parceria existente propicie uma cooperação útil e proveitosa para ambas as partes.

As políticas europeias de segurança e defesa se encontram em estado delicado, com pouco espaço para otimismo em relação ao seu futuro próximo. Entretanto, é do interesse dos Estados nacionais e dos cidadãos europeus que se avance nessa questão para se garantir a segurança e a defesa do continente. Isto passa por duas questões difíceis e cruciais: o desenvolvimento de capacidades militares e de defesa de forma conjunta que possam ser utilizadas tanto pela UE quanto pela OTAN; e a revitalização da parceria estratégica dessas

duas organizações para que ambas possam cumprir seus respectivos papéis de forma satisfatória. O fracasso na abordagem de uma dessas questões (ou das duas) comprometerá gravemente a capacidade de atuação dos europeus na segurança internacional, afastando-os do protagonismo e levando-os em direção a um papel marginal.

A análise das políticas europeias de segurança e defesa no período Pós-Guerra Fria aponta para a centralidade que a questão do gerenciamento de crises desfruta dentro das mesmas. Tanto no âmbito da UE quanto no da OTAN, as crises e os conflitos internacionais (especialmente aqueles que ocorrem na vizinhança da Europa) detêm grande atenção e compõem parcela significativa da atuação europeia na segurança internacional. Nesse sentido, torna-se útil analisar o quadro atual das intervenções internacionais a fim de compreender o ambiente jurídico-político no qual operam as políticas europeias de segurança e defesa.

2. AS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS NO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA

Um dos mais importantes (se não o mais importante) princípios das relações internacionais é o da soberania estatal. Desde os acordos da Paz de Vestfália, que encerraram a Guerra dos Trinta Anos em 1648, o conceito de soberania se universalizou e se modernizou, afetando e sendo afetado de forma mútua pelas transformações ocorridas no sistema internacional desde então.

Profundamente relacionada à questão da soberania estatal, a questão das intervenções internacionais – ou seja, a interferência nos assuntos internos de um Estado por outro Estado, grupo de Estados ou por organizações internacionais – tem atraído cada vez mais atenção. O tema das intervenções vem se desenvolvendo e ganhando novas configurações desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando se criou a Organização das Nações Unidas e se tentou estabelecer novos parâmetros de conduta das relações internacionais. A evolução do regime internacional dos direitos humanos contribuiu ainda mais para esse desenvolvimento. Porém, foi somente com o fim da Guerra Fria e a superação da tensão bipolar entre as duas antigas superpotências que se passou a abordar o tema das intervenções a partir de uma ótica verdadeiramente global.

A década de 1990 foi marcada pelos conflitos e guerras civis na África e nos Bálcãs. Os massacres de Ruanda em 1994 e de Srebrenica em 1995 chocaram a opinião pública mundial pela incapacidade (ou mesmo inércia) da comunidade internacional de impedir a matança generalizada e em larga escala de populações civis completamente desprotegidas. Em paralelo, as intervenções levadas a cabo pela ONU e pelos seus Estados-membros na Somália, na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo (apenas para citar alguns dos casos mais marcantes) suscitaram novas questões acerca do conflito entre os velhos princípios de soberania estatal e não interferência nos assuntos internos dos Estados de um lado e a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e o respeito a eles de outro. Tais eventos ficaram conhecidos como “intervenções humanitárias” e suscitaram debates acalorados em meio à comunidade internacional, angariando quantidades semelhantes de apoiadores e de críticos.

Na tentativa de superar o impasse das intervenções humanitárias e evitar que a comunidade internacional permitisse a ocorrência de novos massacres no futuro, uma comissão internacional independente formada por especialistas políticos e acadêmicos, a pedido do Secretário-Geral da ONU, elaborou relatório no começo dos anos 2000, lançando um novo conceito que viria a redefinir o debate desde então: a “responsabilidade de proteger”

(RdP). Este novo conceito mudou (e continua mudando) a perspectiva do debate desde então, tendo sido incorporado aos princípios do Sistema ONU em meados da década passada.

É nesse sentido que o presente capítulo aborda o tema das intervenções internacionais. Para tal, o capítulo se divide em três seções. Na primeira seção, são apresentadas as definições teórico-conceituais de “intervenção” e de conceitos correlatos fundamentais para o desenvolvimento do estudo. A segunda seção se dedica especialmente à ideia da “responsabilidade de proteger”, analisando tanto sua construção conceitual quanto sua implementação como princípio internacional. Por fim, a terceira e última seção reúne os diversos elementos abordados para apresentar o quadro atual das intervenções internacionais (seus princípios, sua operação e suas principais questões em debate).

2.1. Definição teórica de intervenção

Antes de se abordar as questões conceituais e analíticas acerca do termo “intervenção”, é importante alertar o leitor sobre as limitações das definições teórico-analíticas aqui abordadas, as quais podem parecer confusas e problemáticas à primeira vista. Diferentemente do conceito de segurança utilizado no Capítulo 1, não há uma só definição apresentada por um só autor (ou grupo de autores) que sirva aos propósitos deste trabalho. Portanto, são utilizadas aqui três obras diferentes, cada uma abordando aspectos específicos do mesmo tema sob focos também distintos. A conjunção destas abordagens permite uma compreensão mais abrangente e sólida do tema da intervenção, vindo a ser vital para a análise a ser desenvolvida nos próximos capítulos.

Primeiramente, deve-se delimitar conceitualmente o termo “intervenção”, sendo necessário, antes de tudo, apresentar o caráter “tanto crítico quanto ilusório” do conceito, o qual pode ser entendido tanto como “necessariamente envolvendo coerção militar ou o uso da força” ou como “praticamente o mesmo que relações internacionais, nas quais os Estados estão sempre interferindo nos assuntos internos de outros países”.⁶² Nesse sentido, a fim de se manter a clareza analítica, será útil caracterizar a intervenção como parte de um “contínuo” que varia “da intervenção [entendida como uma ação de violação das fronteiras de um Estado] até o exercício da influência política” (LYONS, MASTANDUNO, 1995, p. 10). Tal contínuo vai da *influência* (mudança de comportamento de um governo por meio de

⁶² Esta ambivalência de significado do termo “intervenção” é apresentada por Gene Lyons e Michael Mastanduno (1995) apenas para demonstrar a imprecisão conceitual do termo em seu uso. Para os fins práticos deste trabalho e a fim evitar confusões conceituais desnecessárias, utilizo aqui o conceito de intervenção em seu significado mais próximo ao primeiro dos dois apresentados acima.

negociações, promessa de recompensas ou ameaça de punições), passando pelo *isolamento* (rompimento das relações econômicas e diplomáticas) até a *intervenção* (travessia física das fronteiras estatais com um propósito claro). A escolha entre cada um destes três instrumentos varia em cada caso, podendo o uso de um instrumento comprometer a efetividade de outro sem, no entanto, implicar em exclusão entre eles.⁶³

Outra definição menos abrangente e mais precisa do termo é apresentado por Martha Finnemore, para quem intervenção:

“é o termo usado para comprometimentos de soberania por outros Estados que são excepcionais de alguma forma, ainda assim as linhas que diferenciam e constituem essas exceções nem sempre são claras e têm variado ao longo do tempo” (2003, p. 9).

Em sua definição do conceito, esta autora estabelece limites para as ações que podem ser classificadas como intervenções. O primeiro deles é a necessidade do uso do termo “intervenção” por parte dos Estados e demais agentes envolvidos na descrição da referida atividade. O segundo é o necessário envolvimento de uma ação militar. O terceiro e último é a necessidade de oposição às forças militares intervenientes. Com isso, se excluem quaisquer operações que não sejam chamadas de intervenções por parte de seus envolvidos e nas quais não haja o envolvimento de forças militares ou em que as mesmas sejam mobilizadas de forma consensual.

Após estabelecer o que se caracteriza como intervenção, Finnemore classifica seus diversos tipos com base em duas características principais: a explicação dada pelos Estados para se lançarem em uma intervenção e as ações realmente desempenhadas em solo. Nesse sentido, a autora se volta para os propósitos definidos da intervenção e as metas articuladas pelos Estados intervenientes. A autora destaca, portanto, que os Estados intervenientes podem articular metas “adicionais” (que não tenham sido estabelecidas no lançamento da intervenção) a serem buscadas pelas suas forças armadas como podem também não articular suas metas, deixando em aberto as possibilidades de ações a serem levadas a cabo. A esta frouxidão de metas e propósitos que abre brechas para ações intervenientes diversas, a autora chama de “agenda oculta” dos Estados que levam a cabo a intervenção.

⁶³ Estes autores observam inclusive que Estados intervenientes frequentemente se utilizam dos três instrumentos em escala gradual e de forma simultânea.

Dentre as diversas possibilidades de intervenção apontadas pelos estudiosos do tema, a que é de interesse aqui são as chamadas *intervenções internacionais*. Uma característica importante da intervenção classificada como “internacional” é o elemento da legitimidade, podendo a intervenção internacional ser entendida como a travessia de fronteiras e a violação da soberania de um Estado levada a cabo pela comunidade internacional ou em seu nome. Portanto, para que se possa falar analiticamente de intervenção internacional, é necessário, primeiramente, definir a “comunidade internacional” e, em seguida, abordar outros elementos importantes, como as normas e regras desta comunidade e a lógica normativa (justificação) da intervenção.

Assim como a noção de intervenção, o conceito de *comunidade internacional* é difuso e depende fundamentalmente de seus elementos constitutivos (Estados, cidadanias, indivíduos, etc). A definição operativa da comunidade internacional, ou seja, a percepção da “comunidade internacional como elemento, ou referente, na conduta dos Estados” (JACKSON, 1995, p. 61) afetará a lógica normativa da intervenção, portanto é importante identificar os elementos que a compõem e as normas e regras nela prevalentes. Mesmo que não mais se limite aos Estados, a comunidade internacional é ainda fundamentalmente entendida como uma comunidade de Estados soberanos, expressando-se operativamente por meio de organizações internacionais formais como a Organização das Nações Unidas. Portanto, estabelece-se a ONU como comunidade internacional operativa, devendo a legitimação coletiva das intervenções ser resultante dos procedimentos da Carta das Nações Unidas e consistente com os princípios e normas que seguem dos propósitos e práticas da organização (*Ibid*). Uma vez definida operativamente a comunidade internacional, deve-se analisar as *normas e as regras* desta comunidade.

A partir do estabelecimento da ONU como comunidade internacional operativa, a sua Carta passa a compor o núcleo de normas e regras desta comunidade. De acordo com os princípios e os requisitos fundamentais de conduta da Organização estabelecidos pela Carta, especialmente pelo seu Artigo 2º, a não intervenção é a norma prevalente e casos de intervenção precisam ser justificados e legitimados de forma coletiva pelas instâncias específicas da Organização, em especial o Conselho de Segurança das Nações Unidas.⁶⁴ A

⁶⁴ O papel do Conselho de Segurança na realização de intervenções para a manutenção da paz e da segurança internacionais é definido pelos Capítulos V, VI e VII da Carta das Nações Unidas.

partir deste conjunto de normas e regras, pode-se então estabelecer a *lógica normativa* da intervenção, ou seja, a ocorrência de sua justificação.

Inicialmente, a justificação de uma intervenção deve ser feita com base em três critérios de admissibilidade (KRATOCHWIL, 1995). Primeiramente, o exercício da soberania deve violar obrigações internacionais claras, como as definidas na Carta das Nações Unidas e pelos tratados e convenções assinados pelos Estados, sendo a intervenção justificada somente em casos claros de violação destas obrigações por parte do Estado alvo. Em segundo lugar, a situação em questão deve ser uma crise convincente, não deixando outra escolha ou momento de deliberação disponível ou então devendo ocorrer depois de demonstrada à ineficácia de outras medidas utilizadas na tentativa de cessar as referidas violações. Em terceiro lugar, é necessária alguma forma de legitimação coletiva, a qual, no cenário internacional contemporâneo, geralmente se dá na forma de uma resolução do Conselho de Segurança.

Uma vez estabelecida a definição operativa de comunidade internacional, bem como as normas e regras da mesma e o processo de legitimação da intervenção, pode-se desenvolver a análise da intervenção propriamente dita. Dentre os vários tipos de intervenções internacionais existentes, um de particular interesse para este trabalho são as chamadas *intervenções humanitárias*.

Segundo Nicholas Wheeler, constituem questões de intervenção humanitária os “casos em que o governo voltou a maquinaria do Estado contra seu próprio povo, ou quando o Estado colapsou na anomia” (2000, p. 27). Nesse sentido, Wheeler afirma que as intervenções devem passar por alguns “testes” para serem classificadas como “humanitárias”. Para isso, é necessário que uma determinada intervenção satisfaça quatro exigências estabelecidas pelo autor. A primeira delas é a necessidade de existência de uma “emergência humanitária suprema”⁶⁵, ou seja, uma “causa justa” que motive a deflagração da intervenção. A segunda exigência é que o uso da força seja o último recurso para a solução do problema em questão, devendo-se buscar a exaustão o uso de medidas não violentas antes de se usar a força. A terceira exigência é o cumprimento do requisito da proporcionalidade, ou seja, a necessidade de empregar a força de forma limitada, não extrapolando os limites necessários para evitar danos desnecessários. A última exigência é a necessidade de uma alta probabilidade de se alcançar um “resultado humanitário positivo” por meio do uso da força.

⁶⁵ Segundo Wheeler “[u]ma emergência humanitária suprema existe quando a única esperança de salvar vidas depende da vinda do resgate por estrangeiros” (2000, p. 34).

Em sua análise das intervenções humanitárias, Wheeler deixa claro que não está interessado nas motivações dos Estados intervenientes, mas sim nos resultados de suas ações. O autor afirma que, mesmo se uma intervenção não tiver motivação propriamente humanitária, ainda pode ser classificada como tal caso seus motivos e os meios empregados não comprometam um resultado humanitário positivo. Portanto, somente quando as ações dos Estados intervenientes minarem o resultado humanitário positivo a intervenção deixa de ser humanitária. Nesse sentido, a análise das ações intervenientes pode ser realizada sob a luz da definição de Lyons e Mastanduno (1995), avaliando a sua utilização dos instrumentos de *influência, isolamento e intervenção* na busca de um resultado humanitário positivo.

Enquanto Wheeler deixa de lado a questão dos propósitos motivadores da intervenção para focar em suas ações, Finnemore aborda e problematiza esta questão em sua análise, afirmando que “[t]odas as intervenções são estimuladas por mais de um propósito e são justificadas em múltiplos fundamentos.” Para a autora não se trata de uma escolha necessariamente excludente entre motivações genuinamente humanitárias de um lado ou interesses nacionais egoístas de outro, mas sim da possibilidade da conjunção dos dois. Nesse sentido, a autora não só defende que “[u]ma intervenção pode ter potencialmente mais de um propósito” como deixa claro que “de fato, geralmente tem” (2003, p. 12).

Também é necessário situar a intervenção em questão no contexto de normas e regras da comunidade internacional utilizadas para embasar o argumento da intervenção e observar seu processo de legitimação (como a intervenção é justificada perante a comunidade internacional). É necessário observar aqui que a preponderância dos princípios da soberania estatal e da não intervenção como colocados por Kratochwil não mais refletem a realidade presente.⁶⁶ Embora estas sejam as normas ainda prevalentes no cenário internacional atual, mudanças na percepção da soberania estatal e a introdução de novas regras referentes à admissibilidade da intervenção tem gradualmente alterado este quadro (ONUF, 1995). Entre tais mudanças, destaca-se a emergência do princípio de responsabilidade de proteger.

⁶⁶ Deve-se observar que o referido autor escreve em meados dos anos 1990, quando o cenário internacional como um todo e o âmbito político da ONU em particular encontravam-se em meio a várias transições e processos de mudança, tendo havido consideráveis transformações nesse aspecto nos quase vinte anos que se passaram desde então.

2.2. A Responsabilidade de Proteger: uma inovação de conceito e princípio

A responsabilidade de proteger é tanto um conceito quanto um princípio internacional. Como conceito, foi desenvolvido no começo dos anos 2000 após o debate acerca das intervenções humanitárias que se deu nos anos 1990 e, desde meados da década passada, vem sendo implementado e consolidado como um princípio das relações internacionais, principalmente no âmbito da ONU. Para se obter melhor compreensão da dimensão e profundidade da RdP em seus diferentes aspectos, torna-se útil a divisão da análise entre esses dois elementos apresentados acima.

2.2.1. A RdP como conceito

Ao final da década de 1990, um dos principais debates em meio à comunidade internacional tratava das intervenções militares com fins de proteção humanitária (as então chamadas “intervenções humanitárias”). Tanto nos casos em que ocorreram tais intervenções (Somália, Kosovo) como nos que não ocorreram (Ruanda, Srebrenica), a atitude da comunidade internacional foi percebida como falha; ou por não agir em prol da proteção de civis ameaçados, ou pelos vários problemas gerados por tal ação. Uma série de questões acerca de como, quando e de que forma intervir para proteger populações civis foi levantada, sem obtenção de consenso.

Em meio a esse debate, nas reuniões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) de 1999 e 2000, o então Secretário-Geral Kofi Annan pediu que a comunidade internacional buscasse consenso na abordagem do tema, principalmente nas questões de princípios e processos envolvidos (ICISS, 2001). O pedido foi atendido pelo governo do Canadá após a reunião de 2000 com o estabelecimento de uma comissão independente, formada por especialistas de diversos países, para tratar do tema em seus aspectos legais, morais, operacionais e políticos. Denominada Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS),⁶⁷ este grupo de especialistas produziu um relatório, lançado em dezembro de 2001, no qual propunham um novo conceito para lidar com as questões de soberania estatal e intervenção: a “responsabilidade de proteger”.

A partir da ideia de “soberania como responsabilidade” de Francis Deng, os membros da Comissão buscaram mudar os termos do debate, que anteriormente era centrado na noção de “direito de intervir” para a ideia de responsabilidade de proteger. Nesse sentido, a ideia

⁶⁷ Sigla proveniente do nome original em inglês: *International Commission for Intervention and State Sovereignty*.

central do conceito de RdP é que “Estados soberanos tem a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de catástrofes evitáveis (...) mas que quando estão indispostos ou incapazes de fazê-lo, tal responsabilidade deve ser assumida pela comunidade mais ampla de Estados.” (*Ibid*, p. VIII). Nesse sentido, o conceito de RdP busca estabelecer o momento no qual o princípio da soberania estatal perde precedência em detrimento da proteção de civis contra violações maciças de direitos humanos e do direito internacional humanitário.

Para isso, o relatório da Comissão embasa a RdP em dois princípios básicos. O primeiro deles é justamente a ideia de que a “soberania estatal implica em responsabilidade”, sendo que a “responsabilidade primária pela proteção do seu povo se encontra dentro do próprio Estado”. O segundo princípio estabelece que:

“onde a população estiver sofrendo danos graves como resultado de guerra interna, insurgência, repressão ou falência estatal e que o Estado em questão não estiver disposto ou não for capaz de pará-lo ou evitá-lo, o princípio da não intervenção dá prioridade ao princípio da responsabilidade internacional de proteger” (*Ibid*, p. XI).

Além destes dois princípios básicos, a RdP é constituída por três responsabilidades específicas: a responsabilidade de prevenir (I), a responsabilidade de reagir (II) e a responsabilidade de reconstruir (III).

Primeiramente, a responsabilidade de prevenir (I) engloba a necessidade de abordar as causas dos conflitos e crises internas que podem colocar populações em risco. Em seguida, a responsabilidade de reagir (II) estabelece a necessidade de responder a situações de crise com as medidas apropriadas, sejam elas sanções e processos judiciais internacionais ou, em casos extremos, intervenções militares. Por fim, a responsabilidade de reconstruir (III) está relacionada à necessidade de prover assistência plena à recuperação, reconstrução e reconciliação de um Estado, principalmente após a ocorrência de uma intervenção militar.

Após apresentar os princípios basilares e elementos constitutivos da RdP, a Comissão estabelece as suas prioridades, afirmando que a “[p]revenção é a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger” e que as opções preventivas devem ser exploradas à exaustão antes de se contemplar a possibilidade de uma intervenção. Nesse sentido, o relatório afirma que, antes de se considerar a aplicação de medidas mais coercitivas e intrusivas, o exercício das responsabilidades de prevenir e reagir deve sempre envolver medidas menos intrusivas e menos coercitivas (*Ibidem*).

Embora dê primazia à prevenção em relação às medidas intervencionistas, o relatório da Comissão apresenta também princípios para as intervenções militares da RdP. O primeiro

deles é o chamado “limite da causa justa”, segundo o qual se estabelece que a intervenção militar para fins de proteção humana somente pode ocorrer em cenários extraordinários de “perda de vidas em larga escala” e de “limpeza étnica de larga escala”. O segundo é, na verdade, uma relação de quatro “princípios cautelares menores”: a intenção correta (propósito da intervenção deve ser cessar ou reverter o sofrimento humano), o último recurso (intervenção somente pode ser justificada quando todas as opções não militares de prevenção ou resolução pacífica foram exploradas), os meios proporcionais (escala, duração e intensidade da intervenção devem ser mínimas) e os prospectos razoáveis (probabilidade razoável de sucesso em parar ou reverter o sofrimento). O terceiro princípio é o da “autoridade correta”, segundo qual o melhor órgão internacional para aprovar intervenções militares de proteção humana é o Conselho de Segurança, devendo qualquer intervenção deste tipo ter autorização prévia do Conselho para tal. Por fim, o relatório da Comissão apresenta os “princípios operacionais”⁶⁸ das intervenções militares da RdP (*Ibid*, p. XII, XIII).

Após a apresentação da RdP como *conceito* pelo relatório da Comissão, seus idealizadores e algumas lideranças dentro da ONU, incluindo o próprio Secretário-Geral, começaram a mover esforços para concretizá-la como *princípio* internacional no âmbito do Sistema ONU. Entretanto, o andamento das operações militares contra o Talibã e a Al-Qaeda no Afeganistão à época do lançamento do relatório e as controvérsias geradas com a invasão norte-americana do Iraque alguns anos depois desviaram as atenções para o debate que havia sido proposto pela Comissão. Somente em 2004, com a publicação dos primeiros relatórios oficiais sobre o tema,⁶⁹ se observariam resultados concretos dos debates iniciados em 2001. No ano seguinte, durante a 60ª reunião da AGNU, a RdP alcançaria um nível mais alto na política internacional, dando início à incorporação do conceito aos princípios da Organização.

2.2.2. A RdP como princípio das relações internacionais

Em meio aos debates sobre a reforma da ONU (incluindo a reforma do seu sistema de direitos humanos), a ideia de incorporar a RdP aos princípios da Organização ganhou força.

⁶⁸ Objetivos e mandatos claros e não ambíguos com recursos equiparáveis; abordagem militar comum entre as partes envolvidas com unidade de comando; aceitação das limitações e aplicação incremental e gradual da força tendo por objetivo a proteção da população e não a derrota de um Estado; regras de engajamento precisas e adequadas ao conceito operacional que reflitam o princípio da proporcionalidade e envolvam a total aderência ao direito internacional humanitário; aceitação de que a proteção da força de intervenção não deve se tornar o objetivo principal da operação; e a máxima coordenação possível com as organizações humanitárias.

⁶⁹ Destacam-se o relatório *A More Secure World: Our Shared Responsibility* do Alto-Painel sobre Ameaças, Desafios e Mudança e o relatório *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* do Secretário-Geral Kofi Annan, ambos publicados em 2004.

Com isso, os Estados-membros chegaram a um consenso durante a 60ª reunião da Assembleia Geral em 2005, na qual se incorporou a “responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade” (UNITED NATIONS, 2005, p. 30) aos princípios da Organização.

Nessa resolução, em seu parágrafo 138, estabeleceu-se que “cada Estado individual tem a responsabilidade de proteger suas populações contra genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade”. Tal responsabilidade, segundo o documento, implica não somente na “prevenção de tais crimes, incluindo seu incitamento, pelos meios apropriados e necessários”, como também no dever da comunidade internacional em “encorajar e ajudar os Estados a exercerem esta responsabilidade”. O parágrafo 139 da resolução elabora a segunda parte do princípio, afirmando que:

“[a] comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, tem também a responsabilidade de usar meios diplomáticos, e outros meios pacíficos apropriados, de acordo com os capítulos VI e VII da Carta, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.”

Nesse sentido, fica expressa a responsabilidade da comunidade em:

“adotar ação coletiva, de maneira decisiva e em tempo hábil, por meio do Conselho de Segurança (...) e em colaboração com as organizações regionais relevantes quando apropriado, caso os meios pacíficos sejam inadequados e as autoridades nacionais manifestamente falhem em proteger suas populações” (*Ibidem*).

Com a aprovação deste documento ao fim daquela reunião da AGNU, a RdP deixou de ser somente um conceito e se transformou em princípio da ONU, passando a fazer parte do vocabulário da Organização desde então. Logo no ano seguinte, o Conselho de Segurança aprovou sua primeira resolução com referência oficial explícita ao princípio no contexto da proteção de civis em conflito armado (UNITED NATIONS, 2006a). Ainda naquele ano, o Conselho aprovou a resolução 1706, que autorizava a mobilização de tropas de manutenção da paz para Darfur (UNITED NATIONS, 2006b) com base na sua própria resolução anterior e nos parágrafos 138 e 139 da resolução de 2005 da Assembleia Geral.

Entretanto, assim como houve avanços, também se observaram reveses na implementação do princípio da RdP em seus primeiros anos. Em janeiro de 2007, após a eclosão de uma crise humanitária de causa climática em Myanmar, China e Rússia vetaram um projeto de resolução dentro do Conselho que abordava a questão sob égide da RdP,

afirmando que o cenário não se apresentava como ameaça à paz e a à segurança internacionais na região, não cabendo, portanto, ao Conselho de Segurança tratar do tema, sugerindo que o mesmo fosse tratado pelo Conselho de Direitos Humanos. Outro exemplo de resistência à nova norma dentro do Conselho de Segurança foi a resolução 1769 (UNITED NATIONS, 2007). Embora aprovasse a mobilização de uma força de paz híbrida (composta por componentes da ONU e da União Africana) em Darfur, provendo a assistência necessária às populações civis, o documento não faz qualquer referência à RdP. Comparada às resoluções anteriores (1674 e 1706), esta última foi vista como “endosso limitado” das normas de proteção vigente, causando desapontamento entre os observadores da sociedade civil e dos órgãos políticos que desejavam ver o avanço da RdP em tais casos.⁷⁰

Quase quatro anos após a resolução da AGNU, o Secretário-Geral Ban Ki-moon publicou um relatório sobre a implementação da RdP, o primeiro documento abrangente emitido pelo secretariado da Organização acerca do tema. O objetivo deste relatório, segundo o próprio Ban Ki-moon, era dar prosseguimento aos esforços de transformação da RdP de um compromisso firmado em prática política. Para isso, o Secretário-Geral buscou não somente direcionar o debate dentro da ONU, como também propôs um quadro terminológico para a compreensão do princípio, bem como medidas para sua implementação.

Primeiramente, o relatório apresenta o mandato e contexto da RdP. Uma vez definido o quadro de autoridade dentro do qual cada Estado-Membro, organização regional e o próprio sistema ONU e seus parceiros podem buscar uma “vida doutrinária, política e institucional” para a RdP, o relatório defende que deve-se buscar meios de implementação das decisões definidas pela AGNU em 2005 de maneira “fiel e consistente”. O documento deixa claro também a subordinação dos parágrafos 138 e 139 da resolução da Assembleia Geral às provisões, propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e que o princípio da RdP se aplica somente aos quatro crimes e violações mencionados naquela resolução (UNITED NATIONS, 2009).

A principal contribuição do relatório de implementação do Secretário Geral é a construção da estrutura da RdP em três pilares: as responsabilidades internas de proteção do Estado (I); a assistência internacional na construção das capacidades internas (II); e a resposta decisiva e em tempo hábil por parte da comunidade internacional (III).⁷¹ O

⁷⁰ An Introduction to the Responsibility to Protect. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/learn-about-rtop>>. Acesso em: 18 Set. 2013.

⁷¹ Tendo em vista os fins deste trabalho, é dada maior atenção ao terceiro pilar.

documento enfatiza que os três pilares coexistem e devem ser operados simultaneamente, não havendo sequência ou gradação de um para outro.

O primeiro pilar compõe a “responsabilidade duradoura dos Estados de proteger suas populações (...) contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade”. O segundo pilar constitui o “compromisso da comunidade internacional em assistir aos Estados” no cumprimento das obrigações estabelecidas pela RdP (*Ibid*, p. 8, 9). Tal assistência pode se dar de quatro formas: o encorajamento dos Estados a cumprirem suas responsabilidades sob o Pilar Um; a assistência ao exercício dessa responsabilidade; ajuda na construção de capacidades internas; e a assistência preventiva aos Estados sob desgaste antes da eclosão de crises e conflitos. Os dois primeiros pilares englobam os aspectos preventivos da RdP, enquanto que o terceiro pilar é composto pelas medidas de intervenção.

Por fim, o terceiro pilar corresponde à “responsabilidade dos Estados-Membros [da ONU] de responderem coletivamente, de maneira decisiva e em tempo hábil quando um Estado estiver manifestamente falhando” em prover a proteção necessária às suas populações (*Ibid*, p. 9). Segundo o relatório, uma resposta “fundamentada, calibrada e em tempo hábil” pode envolver qualquer um dos instrumentos disponíveis à ONU e aos seus parceiros, incluindo medidas pacíficas do Capítulo VI, medidas coercitivas do Capítulo VII ⁷² e/ou medidas de colaboração com organizações regionais e sub-regionais do Capítulo VIII da Carta. O documento deixa claro que a utilização da ampla gama de ações coletivas (pacíficas ou não) passíveis de serem evocadas pela comunidade internacional depende do cumprimento de duas condições: a comprovada inadequação dos meios pacíficos; e a falha manifesta das autoridades nacionais em proteger suas populações. Caso estas condições sejam cumpridas, o relatório afirma que o parágrafo 139 da resolução de 2005 da AGNU estabelece a necessidade de uma resposta flexível e antecipada, preparada de acordo com as circunstâncias da situação em questão e em pleno acordo com as provisões da Carta das Nações Unidas.

No caso de eclosão de uma situação de crise, o documento deixa claro que “os tomadores de decisão das Nações Unidas, regionais, sub-regionais e nacionais devem manter o foco em salvar vidas por meio da ação ‘decisiva e em tempo hábil’”, afirmando ainda que “não há espaço para uma estratégia rigidamente sequenciada ou gatilhos bem definidos para a ação” (*Ibid*, p. 22). Embora o terceiro pilar englobe uma ampla gama de medidas não coercitivas e não violentas previstas pelos Capítulos VI e VIII da Carta, o relatório defende

⁷² É importante frisar (como é feito no texto do Relatório) que as medidas de caráter coercitivo previstas pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas somente podem ser utilizadas após a aprovação do Conselho de Segurança.

que uma estratégia “completa” para o cumprimento da responsabilidade de proteger deve necessariamente envolver a possibilidade de medidas coercitivas coletivas de Capítulo VII, como sanções diplomáticas e econômicas e, “em casos extremos”, intervenções militares (*Ibid*, p. 25).

A partir do lançamento da RdP como *conceito* pelo relatório final da ICISS e com sua consequente aceitação como *princípio* internacional pela AGNU, o relatório de implementação do Secretário-Geral foi o primeiro passo concreto na implementação do princípio de responsabilidade de proteger. Embora o princípio em si seja consensual (uma vez que foi aprovado por todos os Estados-Membros da ONU em 2005), sua implementação tem se mostrado consideravelmente problemática, em grande parte devido às possibilidades de intervenção geradas pelo terceiro pilar da RdP. Nesse sentido, há grandes debates, tanto acadêmicos quanto político-institucionais, acerca do impacto das provisões do novo princípio sobre o quadro geral das intervenções internacionais.

2.3. O quadro atual das intervenções internacionais

Apesar de sua importância central, o princípio de responsabilidade de proteger é somente a última (ainda que talvez a maior) inovação referente à soberania estatal e às intervenções internacionais, tendo sido precedido por etapas anteriores de um processo que data do final dos anos 1980. Desde essa época, mudanças profundas no sistema internacional têm transformado as concepções de soberania existentes e, conseqüentemente, alterado o quadro das intervenções (sua permissividade e sua operação).

Este processo de mudança se inicia com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade no final da década de 1980, quando a eclosão de crises humanitária em larga escala e as demais mudanças em decorrência do fim da tensão Leste-Oeste permitiram que as concepções, as normas e a operação das intervenções militares dessem um “salto adiante” (KENKEL, 2012, p. 29). Esta mudança da natureza dos conflitos – de interestatais para intraestatais – e o crescimento da cooperação dentro do Conselho de Segurança (devido ao fim da tensão bipolar) foram os principais fatores destas mudanças.

A resposta da comunidade internacional à invasão iraquiana do Kuwait em 1990 foi a primeira ocorrida nesse novo contexto de intervenções militares. A ação militar dos EUA e de seus aliados durante a Operação Tempestade no Deserto, feita com o pleno aval da ONU, representou um avanço não só no gerenciamento de crises internacionais pelo CSNU, mas também no próprio entendimento da soberania do Estado.

Desde a Guerra do Golfo de 1990/91, as intervenções internacionais – fossem elas operações de paz mais tradicionais levadas a cabo sob a bandeira da ONU ou coalizões multinacionais aos moldes da responsável pela Tempestade no Deserto – passaram a contar com mandatos mais robustos do Conselho de Segurança, os quais davam às operações maiores poderes para atuar nos cenários de crise. Em paralelo, uma série de restrições legais e políticas passaram a limitar a soberania nacional. Desde os anos 1990, violações domésticas de direitos humanos, bem como demais crises humanitárias, têm sido gradualmente classificadas como “ameaças à paz e à segurança internacionais”, tornando a ação do CSNU cada vez mais recorrente e profunda (*Ibid*). Nesse contexto, a noção de soberania tem evoluído gradativamente em direção a uma concepção que envolve a responsabilidade dos Estados para com seus cidadãos e com a comunidade internacional (SEAMAN, 2012, p. 23).⁷³

A despeito dessas transformações, o núcleo duro da normativa jurídica para as questões de soberania estatal e intervenção internacional continua sendo a Carta das Nações Unidas. Além de estabelecer os princípios basilares da ONU, a Carta das Nações Unidas contém os dispositivos que regulam as relações interestatais dentro do Sistema ONU. Dentre tais disposições, o parágrafo 4º do Artigo 2º da Carta estabelece de forma clara o princípio da não intervenção.⁷⁴ Ainda assim, o parágrafo 7º do mesmo Artigo apresenta uma exceção à regra, ao afirmar que tal princípio de não intervenção “não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII” (NAÇÕES UNIDAS, 1973, Artigo 2º, §7).

O Capítulo VII da Carta, relativo às ameaças e rupturas da paz bem como aos atos de agressão, apresenta as medidas coercitivas passíveis de aplicação pelo Conselho de Segurança em sua responsabilidade de manutenção da paz e da segurança internacionais. Dentre as medidas previstas, estão incluídas ações mais brandas de intervenção, como:

“a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de qualquer outra espécie e o rompimento das relações diplomáticas” (*Ibid*, Artigo 41).

Em complemento a essas medidas, a Carta deixa claro que, caso o Conselho de Segurança julgue que as mesmas sejam insuficientes e/ou inadequadas à situação em questão, o mesmo Conselho “poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais e terrestres, a ação que

⁷³ Esta nova concepção veio a originar o conceito de “soberania como responsabilidade” de Francis Deng, mencionado na subseção anterior.

⁷⁴ “Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas” (NAÇÕES UNIDAS, 1973, Artigo 2º, §4).

julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (*Ibid*, Artigo 42). O Artigo 51 da Carta reconhece ainda o “direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva” dos Estados-Membros da ONU (*Ibid*, Artigo 51).

A Carta das Nações Unidas fornece a normativa primária para as relações internacionais dentro do sistema ONU, porém, não é exclusiva nesse quesito. Os vários tratados e convenções assinados pelos Estados-Membros da Organização desde a sua fundação em 1945 também estabelecem parâmetros para a ação dos Estados entre si (bem como dentro de seus próprios territórios). Nesse sentido, o amplo conjunto de convenções e tratados de direitos humanos firmados desde a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 tem, gradativamente, estabelecido novos padrões à conduta dos governos no que tange o respeito aos direitos humanos.

A partir dos anos 1990, com as várias crises humanitárias que ocorreram em decorrência dos conflitos internos que eclodiram nas diversas regiões do planeta, a tensão entre as obrigações estatais de respeito aos direitos humanos de um lado e as normas primárias do Sistema ONU (dentre elas a não intervenção) de outro se tornaram cada vez mais agudas. Foi no ensejo de tentar equilibrar estas duas normativas que novas concepções como a noção de “soberania como responsabilidade” e o conceito de responsabilidade de proteger emergiram no debate político internacional (KENKEL, 2012).

Semelhantemente ao conceito de RdP, outras noções surgiram dentro do Sistema ONU para impor limites à autonomia soberana dos Estados no que se refere ao respeito aos direitos humanos. Dentre estas se destaca a noção de “proteção de civis” (PdC). Trata-se de um conceito amplo, tanto em sua definição quanto em sua aplicação. Contudo, pode-se adotar a definição estabelecida pelo CSNU em sua resolução 1296 como uma abordagem mais estreita e direcionada do conceito:

“o ataque deliberado a populações civis ou outras pessoas protegidas e o cometimento sistemático, flagrante e generalizado de violações do direito internacional dos direitos humanos em situações de conflito armado podem constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais” (UNITED NATIONS, 2000).

Embora se tratem de conceitos claramente diferentes, há uma relação consideravelmente próxima entre PdC e RdP. Por um lado, o conceito de PdC se refere à proteção de civis pelas operações de paz em suas áreas de atuação; por outro, o princípio de RdP provê um “quadro político para a prevenção de atrocidades em massa” (CURAN, 2012, p. 35). Em outras palavras, pode-se entender a PdC (em sua definição estreita) como uma norma

que se aplica predominantemente *durante* os conflitos, enquanto que a RdP pode ser vista como uma norma organizadora passível de aplicação *fora* dos conflitos armados. Entretanto, há claramente zonas cinzentas entre as duas, sendo perceptível o cruzamento entre os dois conceitos, especialmente no âmbito das operações de paz da ONU. Nesse sentido, pode-se observar ligações entre os conceitos (em suas definições mais estreitas), havendo uma sobreposição clara entre os dois em muitas situações.⁷⁵ A relação entre PdC e RdP fica mais clara em suas aplicações práticas, podendo as intervenções da RdP possuir um grande componente de proteção de civis.

Outra diferenciação importante a ser feita entre as normas de intervenção é a distinção interna entre as próprias noções de RdP. Como apresentando anteriormente, pode-se distinguir a RdP como *conceito* – formulado pela ICISS e apresentado em seu relatório final – da RdP como *princípio* – estabelecido pela resolução de 2005 da AGNU. Embora o nome e a ideia central sejam os mesmos, o princípio aprovado pelos líderes mundiais em 2005 é diferente, em vários aspectos, da doutrina formulada pela ICISS. Quando os Estados, as organizações regionais e os próprios órgãos da ONU mencionam a “responsabilidade de proteger”, se referem ao princípio aprovado pela AGNU em 2005, não ao conceito apresentado pela ICISS. (BELLAMY, 2008). Torna-se, portanto, útil apresentar as principais diferenças entre o *conceito* e o *princípio* da responsabilidade de proteger.

Primeiramente, é importante frisar que a natureza da responsabilidade não se altera. O que o princípio da AGNU desenvolve a partir do conceito da ICISS são os meios apropriados para a proteção de populações nas quatro situações identificadas (genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade). Diferentemente do conceito original, o princípio estabelecido em 2005 não propõe critérios que guiem a tomada de decisão em situações de possível intervenção. Enquanto que o relatório final da ICISS propunha que os membros permanentes do CSNU evitassem o uso do seu poder de veto em situações de emergência humanitária e que se utilizasse a AGNU e os poderes do próprio Secretário-Geral da ONU quando o Conselho estivesse bloqueado, o documento de 2005 não prevê qualquer “código de conduta” para o uso do veto dentro do Conselho, nem abre qualquer possibilidade para autorização de medidas coercitivas sem a aprovação deste órgão.

Outra diferença importante entre o conceito e o princípio é o limite estabelecido para a transferência da responsabilidade de proteger do Estado nacional para a comunidade

⁷⁵ Por exemplo, quando crimes de guerra ou crimes contra a humanidade – duas situações prescritas no princípio de RdP – são perpetrados contra populações civis em um cenário de conflito armado – onde se aplica o princípio de PdC (CURAN, 2012).

internacional. Enquanto que o conceito original apresentava um conjunto de limites (causa justa, perda de vida em larga escala e limpeza étnica em larga escala) a serem ultrapassados para que se legitimasse uma intervenção, devendo o Estado em questão se mostrar “incapaz ou indisposto” a proteger suas populações, o princípio da AGNU elevou tal limite para quando o Estado estivesse “manifestamente falhando” em cumprir com sua responsabilidade.

Embora o princípio aprovado pelos líderes mundiais na AGNU fosse substancialmente diferente do conceito proposto pela ICISS, não significa necessariamente que o princípio emergente da reunião de 2005 seja “fraco ou insubstancial” para o cumprimento do propósito original da ideia da responsabilidade de proteger (*Ibid*, p. 627). Na verdade, pode-se identificar ao menos três contribuições importantes que o documento de 2005 fez para transformar o conceito proposto em princípio político operativo. Primeiramente, a resolução de 2005 da AGNU esclareceu o escopo do princípio, apresentando claramente as situações as quais se aplica (genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade). Em segundo lugar, o mesmo documento esclareceu os papéis e responsabilidades relevantes das partes (Estados nacionais e comunidade internacional).⁷⁶ Por fim, diferentemente do que se passou a observar nas análises e comentários acerca do tema, não existe algo como uma “crise ou evento de RdP”, pois não há um momento específico que determina que um tema ou uma situação passe a ser relevante para a RdP (*Ibidem*).

À medida que o princípio da responsabilidade de proteger tem se desenvolvido e sido implementado, outras questões a ele referentes vem ganhando importância na agenda. Uma delas é papel crescente das organizações regionais. Nos últimos anos, o envolvimento de organizações como a União Africana, a União Europeia, a OTAN entre outras em operações de paz (seja em coordenação com a ONU ou de forma independente) tem crescido em paralelo com o surgimento de novas noções de soberania (como a ideia de “soberania como responsabilidade”) e com o crescimento da ênfase no princípio de RdP no contexto destas mesmas operações. Estes dois últimos fatores tem tido grande impacto sobre as ações de manutenção da paz e da segurança internacionais pela ONU e seus parceiros uma vez que, de forma geral, demandam ações mais contundentes por parte das operações de paz, para as quais as missões tradicionais da Organização não são desenhadas e/ou não são equipadas. Uma vez que as operações de paz levadas a cabo no âmbito da RdP padecem dos mesmos problemas das intervenções humanitárias dos anos 1990, ou seja, a falta de vontade política e

⁷⁶ Tais papéis e responsabilidades se tornaram ainda mais claros com o relatório do Secretário-Geral de 2009 e seu estabelecimento dos três pilares da RdP.

de recursos, tem se ressaltado a possibilidade e a expectativa de que as organizações regionais possam preencher tais lacunas (SEAMAN, 2012).

Por um lado, as organizações regionais têm a capacidade de intervir “em tempo hábil e de maneira decisiva” como demandam as crises humanitárias previstas pela RdP e ainda podem reforçar ou mesmo substituir as tradicionais operações de manutenção da paz com forças intervenientes mais fortes que estas. Por outro lado, a atuação destas organizações em cenários reais de crises tem levantado uma série de questões. Uma delas é o uso consideravelmente “esporádico” do recurso a essas organizações, que traz à tona o problema da seletividade do gerenciamento de crises por parte do CSNU e de seus membros (que dão importâncias diferenciadas a alguns cenários de crise em detrimento de outros). A questão da seletividade está também fortemente ligada à implementação dos princípios da RdP, em especial dos instrumentos de intervenção do terceiro pilar. Nesse sentido, há o receio de que a atuação crescente das organizações regionais sem o controle do Conselho de Segurança abra maiores brechas para possíveis abusos de mandatos por parte das potências regionais. Isto leva diretamente ao segundo problema relativo à atuação das organizações regionais: a questão da hierarquia.

Diferentemente do que se pretendia à época da escrita da Carta da ONU (que as organizações regionais se subordinassem diretamente ao CSNU quando atuassem na manutenção da paz e da segurança), a hierarquia planejada para o Sistema ONU não se observa na prática. Nos cenários reais, o Conselho de Segurança demonstra ter muito pouca (ou quase nenhuma) influência sobre as organizações regionais, sendo seu alcance real limitado a pouco mais do que a “autoridade moral” de suas resoluções. Isto tem levado a uma percepção crescente de que as grandes potências usam o CSNU para prover legitimidade às suas intervenções militares, as quais nem sempre são levadas a cabo por motivações humanitárias, mas sim por interesses nacionais egoístas (*Ibid*, p. 22, 23). O fato de muitos defenderem a atuação das organizações regionais nas operações de paz como a melhor forma de garantir um multilateralismo mais estável na manutenção da paz e da segurança e de organizações com um forte componente militar como a OTAN terem adotado esta visão torna esta questão ainda mais controversa.

Outra questão relativa à atuação das organizações regionais é a diferença de interpretação do princípio da RdP. Como se observou no caso da Líbia em 2011,⁷⁷

⁷⁷ Esta e todas as demais questões relativas ao caso da intervenção na Líbia serão tratadas com a devida atenção nos Capítulos 3 e 4.

organizações diferentes adotam interpretações diferentes da norma, causando discordâncias entre as organizações (como a observada entre a OTAN e a UA no caso supracitado) e a erosão do consenso internacional. Este é um problema que deve se agravar caso organizações como a OTAN e a UE continuem a empreender operações de RdP fora de suas esferas de influência. Isso aliado a suspeita por parte de vários outros atores internacionais (especialmente aqueles do Sul Global) quanto às intervenções militares de fins humanitários levadas a cabo pelas potências ocidentais pode vir a enfraquecer os instrumentos coercitivos de intervenção do terceiro pilar. De uma forma ou de outra, é razoável concluir que a implementação futura dos princípios da RdP dependerá consideravelmente da interpretação dos mesmos por organizações como a UE, UA, OTAN e afins (*Ibid*).

Outra questão importante a respeito da aplicação do princípio da RdP é justamente o momento e a forma adequada para fazê-lo. Esta é uma questão particularmente complexa no caso de um conceito e um princípio multifacetado como a RdP. Segundo Sheri Rosenberg e Ekkehard Strauss os “[d]ebates sobre a aplicação da RdP tem sido proeminentes em situações em que o conflito e a perda de vida já se iniciaram e a questão principal tem sido a *legalidade*, a *moralidade* e a *prudência* das formas coercitivas de intervenção, particularmente a ação militar” (2012, p. 57, grifos próprios). No que se refere à *legalidade* da aplicação dos instrumentos de intervenção da RdP, mais especificamente os militares, há poucas dúvidas em relação à exigência mínima e imprescindível para tal: a autorização por parte do CSNU.⁷⁸ Já em relação à *prudência*, grandes debates relativos à quando e de que forma intervir tem ocorrido, principalmente após as intervenções ocorridas na Líbia e na Costa do Marfim em 2011.

Há pouco consenso em relação a esta questão, mas podem-se extrair alguns pontos básicos a partir da evolução do debate até a atualidade. Primeiramente, é útil lembrar que os instrumentos de intervenção da RdP somente se aplicam às quatro violações estabelecidas pelo documento de 2005 da AGNU.⁷⁹ Um dos poucos consensos existentes sobre esta questão é de que a prevenção é a melhor forma de proteção e que, portanto, devem-se aprimorar os instrumentos preventivos existentes sob o primeiro e o segundo pilares. Entretanto, a inexistência de padrões comuns de avaliação antecipada combinada com a quase inexistência de mecanismos de alerta antecipado tanto na ONU quanto nas organizações

⁷⁸ Uma vez que a questão da *moralidade* é, de longe, a mais controversa e a menos consensual de todas, não é útil aos propósitos deste trabalho se voltar para ela.

⁷⁹ Vale a pena lembrar que o Relatório de Implementação de 2009 reforça os limites do escopo de aplicação a essas quatro violações, não deixando qualquer abertura para outras situações.

regionais contribui para que se mantenha o foco quase exclusivo sobre a intervenção militar e a associação da ideia de RdP à esta última (*Ibid*).

A despeito da permanência de tais obstáculos, o princípio da RdP tem obtido “avanços consideráveis” em sua implementação como princípio norteador para as intervenções de propósitos humanitários da comunidade internacional (KENKEL, 2012, p. 43). Este desenvolvimento de princípios tem sido acompanhado pela evolução do próprio caráter das intervenções.

Atualmente, pode-se dividir as missões de proteção de civis (que incluem aquelas levadas a cabo sob a égide da RdP) em dois tipos principais de operações, cada um dos quais se divide em dois subtipos. Na primeira categoria estão as operações de paz da ONU (ou de organizações regionais), que se subdividem em missões de “proteção de civis por dissuasão” (quando a simples presença de “capacetes azuis” em solo consegue dissuadir os ataques às populações ameaçadas) e de “proteção de civis por engajamento” (quando medidas dissuasórias se mostram insuficientes, fazendo com que as tropas da missão apelem para o uso ofensivo da força). A segunda categoria é formada por um tipo diferente de intervenção, consideravelmente diferente das operações de manutenção de paz tradicionais, as chamadas “Operações de Resposta a Atrocidades de Massa” (MARO).⁸⁰ Estas operações se subdividem em operações de “pegadas pesadas” (*heavy footprint*), que envolvem quantidades substanciais de forças terrestres; e operações “sem pegadas” (*no footprint*), sem a presença de tropas terrestres em solo e de componente predominantemente aéreo (SCHÜTTE, 2012, p. 49-51).

Robert Schütte afirma que as intervenções da RdP no futuro serão predominantemente MAROs (em especial as do segundo tipo). Nesse sentido, é necessário analisar as principais diferenças entre estas e as operações de paz tradicionais da ONU apresentadas por este autor. Primeiramente, as MAROs podem ser conduzidas sem o consentimento do governo em cujo país se dá a intervenção, enquanto que as operações de paz tradicionais necessitam do consentimento do Estado anfitrião. Outra diferença importante é que, uma vez em solo, as MAROs se utilizam de força muito mais robusta e ofensiva que a utilizada pelas operações de paz. Por fim, devido ao seu caráter diferenciado, as MAROs envolvem desafios operacionais únicos. (*Ibid*). Dois exemplos recentes deste tipo de operação incluem a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI) e a intervenção da OTAN na Líbia, ambas datadas de 2011. As duas tiveram mandatos embasados na RdP e seus respectivos desenvolvimentos

⁸⁰ Sigla proveniente do termo original em inglês *Mass Atrocity Response Operations*.

marcaram a mais recente etapa no debate acerca da implementação do princípio (e sobre as intervenções internacionais como um todo).

Embora tenham sido autorizadas pelo CSNU e providas de mandatos robustos para proteger populações civis sob ameaça, ambas as intervenções de 2011 se mostraram controversas devido à implementação de tais mandatos por suas respectivas forças (*Ibidem*). Esta controvérsia foi fundamental para o avanço do debate, uma vez que “[a]té 2011, o debate sobre o terceiro pilar da RdP foi bastante negligenciado”, tendo se observado “um retorno significativo” após tais eventos (REIKE, 2012, p.73). As respostas dadas pela comunidade internacional às crises humanitárias na Costa do Marfim e na Líbia são tidas como “exemplos” de operacionalização do terceiro pilar (REIKE, 2012; SCHÜTTE, 2012; BELLAMY, WILLIAMS, 2011), tendo o caso da Líbia maior destaque (tanto no cenário político internacional quanto no meio acadêmico), representando, portanto um caso valioso para o estudo.

Primeiramente, é interessante ressaltar que a “Líbia foi a primeira vez que o Conselho de Segurança da ONU autorizou uma intervenção militar para fins de proteção humana contra um Estado em pleno funcionamento, sem o consentimento desse Estado” (BELLAMY, WILLIAMS, 2011, p. 825). Além deste traço “inovador”, a intervenção na Líbia (assim como na Costa do Marfim) revelou dois desenvolvimentos importantes (SCHÜTTE, 2012). Primeiro, demonstrou que a RdP se tornou um princípio consolidado dentro do sistema ONU. Em segundo lugar, a intervenção confirmou a existência de considerável ambiguidade e discordância acerca da implementação da RdP, mais especificamente de seu terceiro pilar (e, em especial, de sua dimensão militar). Kai Michael Kenkel reforça esta constatação ao afirmar que “[a] discordância recente sobre a intervenção na Líbia liderada pela OTAN (...) ilustra o estado atual do debate, que se concentra sempre mais na implementação concreta do conceito e não mais em sua aceitação normativa” (KENKEL, 2012, p. 43).⁸¹

Percebe-se que o debate sobre as intervenções internacionais vem se desenvolvendo já há algumas décadas. O “estado da arte” atual se mostra consideravelmente diferente daquele de 10 ou 20 anos atrás. A controvérsia gerada com as “intervenções humanitárias” nos primeiros anos do Pós-Guerra Fria, somada às novas concepções de soberania originadas desde então produziram mudanças significativas, não só nos termos do debate, mas também

⁸¹ Segundo Kenkel, a tensão fundamental no atual debate sobre a RdP é entre “o *buy-in* moral e normativo do conceito e aquele das formas recentes de sua implementação”, sendo a “responsabilidade ao proteger” (nota conceitual lançada pela Missão Permanente brasileira em novembro de 2011) um “ótimo exemplo” ao propor a limitação da vertente militar da implementação do princípio.

nos princípios políticos e na operação real das intervenções. Das discussões acerca de um possível “direito de intervir”, passou-se a noções como a “soberania como responsabilidade”, chegando à responsabilidade de proteger (primeiramente como conceito e, mais tarde, como princípio político operativo). Nesse sentido, o atual debate sobre a implementação dos instrumentos da RdP pode ser visto não só como parte importante, mas também como núcleo organizador do debate sobre as intervenções internacionais na atualidade.

Nesse sentido, as duas intervenções de 2011 embasadas na RdP se tornam exemplos ilustrativos adequados. Como demonstrado acima, a intervenção da OTAN na crise da Líbia é um bom exemplo de operação militar com fins humanitários embasada no princípio da RdP. Para se compreender por que tal intervenção teve tamanho impacto sobre o debate de implementação do princípio, é útil analisá-lo de forma mais próxima, avaliando os vários estágios da crise e da intervenção subsequente, que será objeto do próximo capítulo.

3. A INTERVENÇÃO INTERNACIONAL NA CRISE LÍBIA DE 2011

Em fevereiro de 2011, em meio às revoltas e tumultos que tomaram conta do Oriente Médio e do Norte da África no que ficou conhecido como “Primavera Árabe”, o regime do então ditador líbio Muammar Qadhafi passou a utilizar o seu poderio militar contra a população do próprio país, que protestava contra o governo. A ação por parte do governo líbio gerou uma reação por parte da comunidade internacional, que condenou a repressão e exigiu o fim da violência. Para pôr fim aos ataques à população civil, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, por meio da sua resolução 1973, autorizou o uso de forças militares contra o regime de Qadhafi. Para cumpri-la, uma coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos deu início à fase inicial da intervenção, à qual sucedeu a Operação Protetor Unificado, conduzida por uma coalizão internacional sob a liderança da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Após mais de 200 dias do início da Operação, o governo de Qadhafi caiu, tendo o mesmo sido capturado e executado por seus opositores. Após este desfecho, encerrou-se a intervenção e se concluiu a Operação da OTAN.

A partir de então, a intervenção internacional que se deu na Líbia em 2011 se tornou um exemplo de operação militar para fins de proteção humana. Contudo, o curso de ação adotado pelos Estados responsáveis pela condução da operação suscitou uma série de questionamentos legais, normativos e políticos entre os diversos membros da comunidade internacional. Basicamente, a controvérsia gerada em torno da intervenção se deveu à maneira pela qual foi conduzida, tendo os Estados intervenientes supostamente extrapolado o mandato da resolução do Conselho de Segurança e empreendido uma ação de mudança de regime na Líbia.

Para se determinar como e por que surgiu tal controvérsia, deve-se analisar os diversos aspectos da intervenção em questão, incluindo as raízes do conflito de 2011 na Líbia, a reação da comunidade internacional à violência no país e a condução da operação militar liderada pela OTAN. Somente a observação e a avaliação atentas destes vários fatores permitem formular um julgamento razoavelmente embasado sobre a controvérsia gerada pela intervenção.

Nesse sentido, este capítulo está dividido em três seções. Na primeira seção são apresentados os antecedentes da intervenção, como o contexto no qual se deu o conflito líbio de 2011, as reações dadas pelos diversos membros da comunidade internacional à violência e as negociações multilaterais que vieram a autorizar a ocorrência da intervenção. Na segunda

seção a atenção se volta para a condução das operações militares levadas a cabo para a proteção das populações civis ameaçadas na Líbia, principalmente seus aspectos operacionais e políticos. Finalmente, a terceira seção faz uma avaliação preliminar dos resultados e da condução da intervenção, apresentado as origens da controvérsia mencionada acima e preparando as bases para as discussões mais aprofundadas que serão realizadas no Capítulo 4.

3.1. Os antecedentes da intervenção: a eclosão do conflito e as respostas da comunidade internacional

A crise na Líbia está profundamente inserida no contexto das revoltas da Primavera Árabe nos primeiros meses de 2011. Este fenômeno teve sua origem com protestos populares na Tunísia, em janeiro do mesmo ano. Logo em seguida, protestos similares ocorreram no Egito. Em ambos os países, os protestos, embora inicialmente reprimidos pelas forças do Estado, logo levaram à queda de seus regimes e a mudanças políticas até então inovadoras (PERTHES, 2011).

Em meados de janeiro, protestos semelhantes eclodiram nas principais cidades da Líbia contra o governo do Coronel Muammar Qadhafi. Em resposta a estes protestos, o regime líbio se utilizou de repressão severa contra a população (incluindo o uso da aviação militar para bombardear os revoltosos), causando dúzias de mortes entre a população civil e gerando preocupação por parte da comunidade internacional. A repressão violenta do governo fez também com que as demonstrações contra o regime se tornassem violentas e angariassem maior apoio aos revoltosos, os quais passaram a contar com desertores do governo e do exército líbio, que estabeleceram um grupo de oposição armada sob o Conselho Nacional de Transição. Inicialmente, os rebeldes desfrutaram de sucessos rápidos, estabelecendo controle sobre as cidades de Benghazi e Tobruk (BELLAMY, WILLIAMS, 2011).

Em fins de fevereiro, as respostas da comunidade internacional à crise na Líbia começaram a surgir na forma de condenações à violência por parte da Liga dos Estados Árabes, da União Africana e da Organização da Conferência Islâmica (OCI). A reação da LEA consistiu em suspender a participação da Líbia na Liga até que a violência cessasse. Em comunicado de 23 de fevereiro, o Conselho de Paz e Segurança da UA expressou “profunda preocupação com a situação” e condenou “veementemente o uso indiscriminado e excessivo de força e armas letais contra manifestantes pacíficos”, apelando às autoridades líbias para que garantissem “a proteção e a segurança dos cidadãos”, bem como “a entrega e o provimento de assistência humanitária aos feridos e outras pessoas em necessidade”

(AFRICAN UNION, 2011a). Além de pedir que ambas as partes cessassem com a violência, este documento estabeleceu o envio de uma missão do Conselho de Paz e Segurança ao país para averiguar o andamento da situação.

Após esta reação inicial por parte dessas organizações regionais, a primeira reação verdadeiramente “severa” por parte da comunidade internacional mais ampla foi a aprovação unânime da resolução 1970 do Conselho de Segurança da ONU em 26 de fevereiro. Inicialmente, o Conselho acolheu “a condenação por parte da Liga Árabe, da União Africana e do Secretário-Geral da Organização da Conferência Islâmica das sérias violações de direitos humanos e de direito internacional humanitário”. A resolução também expressou “graves preocupações” com a situação e condenou a repressão, considerando “os ataques generalizados e sistemáticos (...) contra a população civil” como “crimes contra a humanidade”. Esta resolução também mencionou a “responsabilidade das autoridades líbias de proteger sua população”. Dentre as medidas adotadas pelo Conselho, estavam presentes instrumentos de Capítulo VII (mais especificamente do Artigo 41) da Carta da ONU, além de medidas efetivas para influenciar e isolar o regime de Qadhafi, como o acionamento da Corte Criminal Internacional (CCI), a imposição de um embargo de armas e a proibição de viagens e o congelamento de ativos de vários líderes do regime e membros da família Qadhafi (UNITED NATIONS, 2011a).

Mesmo com a condenação da violência por parte de organizações regionais e com as medidas adotadas pelo Conselho de Segurança, o regime de Qadhafi seguiu com a repressão e, ao final de fevereiro e no começo de março, as forças do regime haviam retomado a maior parte do país e, em meados de março, ameaçavam esmagar o epicentro oriental dos rebeldes em Benghazi. Os altos funcionários da ONU enviados para o país retrataram o problema como de proteção humana, alertando sobre a ameaça iminente aos civis na Líbia. O aumento das tensões fez com que a OTAN deslocasse aviões e navios para a região a fim de monitorar o andamento da situação. O ativismo por parte do Secretariado da ONU e a posição relativamente rígida tomada pelas organizações regionais prenunciaram o cenário das discussões que se seguiriam no Conselho de Segurança a respeito da crise.

Embora os membros do Conselho tivessem aprovado a resolução 1970 de forma unânime, havia divergências consideráveis no tocante à adoção de medidas ainda mais severas contra o governo de Qadhafi. Mesmo os países ocidentais se encontravam divididos, tendo Reino Unido e França apoiado medidas mais duras desde o princípio enquanto que os EUA permaneciam reticentes, especialmente no tocante a opções de respostas militares. Ainda

assim, três fatores permitiram ao Conselho a superação das divergências e o endosso de medidas mais repressivas (BELLAMY, WILLIAMS, 2011).

O primeiro foi a intransigência por parte do regime de Qadhafi, que rejeitou as demandas da resolução 1970 e se recusou a permitir que comboios de ajuda humanitária entrassem nas cidades sitiadas. Isto, associado à deterioração da situação interna – a iminente queda de Benghazi e o medo de que as forças do governo conduzissem um massacre semelhante aos de Ruanda e Srebrenica ao retomar a cidade –, fez com que lideranças dos Estados nacionais e da própria ONU passassem a desacreditar em uma solução diplomática, a despeito dos esforços do Enviado Especial da ONU e do Comitê de Alto Nível da UA em alcançá-la.

O segundo fator foi a elevação dos chamados por uma resposta internacional mais dura por parte dos governos britânico e francês, os quais introduziram um projeto de resolução propondo a imposição de uma “zona de exclusão aérea”⁸² na região. Estes chamados, entretanto, foram recebidos com considerável cautela pelos EUA e sofreram oposição aberta por parte da Alemanha. As divergências a respeito da proposta franco-britânica demonstraram que, a despeito da pró-atividade da OTAN – que à época já havia deslocado navios e aviões para a região a fim de apoiar os esforços de assistência humanitária e monitorar eficazmente o andamento da crise –, não havia consenso entre os próprios membros da Aliança Atlântica sobre as medidas apropriadas para o gerenciamento da crise. Além disso, a falta de comprometimento por parte dos EUA em conjunto com a oposição de Rússia, China, Índia, Brasil e Alemanha dentro do Conselho parecia diminuir as perspectivas de uma ação militar efetiva.

O terceiro e último fator foi o conjunto de posições assumidas pelas organizações regionais relevantes, as quais passaram a retratar os temas em debate e a definir a gama de possíveis ações a serem tomadas pela comunidade internacional. Em 7 de março, os ministros das relações exteriores dos Estados-membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) emitiram um comunicado apoiando a imposição de uma zona de exclusão aérea na região e exigindo a responsabilização do regime líbio. Três dias depois, o mesmo Conselho se pronunciou novamente, afirmando que o regime de Qadhafi havia “perdido a legitimidade” e pedindo que o CSNU impusesse a zona de exclusão aérea para proteger os civis (SECURITY COUNCIL REPORT, 2011). A LEA, em resolução de 12 de março, exigiu que o Conselho de

⁸² A idéia de uma zona de exclusão aérea é impedir a atividade aérea militar em uma região a fim de cessar bombardeios e demais ataques a populações civis e áreas povoadas por civis na referida região.

Segurança da ONU assumisse as suas responsabilidades e tomasse as medidas necessárias para “impor (...) uma zona de exclusão aérea sobre a Aviação Militar Líbia” e estabelecesse “áreas seguras em lugares expostos a bombardeios”. A resolução da LEA pedia ainda que o Conselho de Segurança cooperasse e se comunicasse com o CNT a fim de prover ao povo líbio “apoio urgente e contínuo bem como a proteção necessária das sérias violações e graves crimes cometidos pelas autoridades líbias”, as quais, segundo a Liga, teriam perdido sua legitimidade (LEAGUE OF ARAB STATES, 2011). Em contraste às posições do CCG e da LEA, o Conselho de Paz e Segurança da UA, mesmo condenando a violência na Líbia – incluindo a “transformação de manifestações pacíficas em rebelião armada” – se posicionou contra a imposição da zona de exclusão aérea ao afirmar sua “rejeição de qualquer intervenção militar estrangeira no país, qualquer que seja sua forma” (AFRICAN UNION, 2011b). Semelhantemente à posição da UA, a OCI, apesar de condenar as ações do governo líbio, se posicionou firmemente “contra qualquer forma de intervenção militar na Líbia”.⁸³

Dentre todas as posições assumidas pelas organizações regionais relevantes, a mais decisiva para a ação do Conselho de Segurança foi a da Liga Árabe. De fato, como defendido por Alex Bellamy e Paul Williams, a aprovação da intervenção por parte do CSNU “teria sido impensável sem a resolução da LEA” (2011, p. 843). Já o posicionamento da UA, que foi virtualmente ignorado por membros importantes do Conselho de Segurança (notadamente EUA, França e Reino Unido), não refletia, de fato, uma posição comum dos países africanos sobre a questão. Estes, na verdade, se encontravam divididos, sendo que a maioria do continente (notadamente Sudão, Tunísia e Etiópia) desejava a saída de Qadhafi com o mínimo de ruptura, enquanto que alguns poucos (Chade, Níger e Argélia) se mantiveram simpáticos ao regime (DE WAAL, 2013).

O principal efeito do pedido da imposição de uma zona de exclusão aérea foi sobre os EUA. Inicialmente, o governo norte-americano se mostrou reticente em relação à adoção de medidas militares na Líbia,⁸⁴ mas a resolução da LEA reforçou a argumento dos intervencionistas, e convenceu os norte-americanos a apoiar a proposta de intervenção. Nesse sentido, a diplomacia norte-americana empreendeu grandes esforços para persuadir os demais

⁸³ Final Communique Issued By The Emergency Meeting Of The Committee of Permanent Representatives To The Organization Of The Islamic Conference On The Alarming Developments In Libyan Jamahiriya. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/libya/final-communicue-issued-emergency-meeting-committee-permanent-representatives>>. Acesso em: 01 Mar. 2013.

⁸⁴ As preocupações norte-americanas incluíam o perigo de *overstretch* militar, baixas potenciais, implicações orçamentárias, potencial de *mission creep*, ausência de uma estratégia de saída clara e preocupações acerca das reações das populações do Oriente Médio e do mundo islâmico.

membros do Conselho de Segurança a aceitarem o projeto de resolução franco-britânico. Tal esforço se mostrou particularmente importante em relação às posições russa e sul-africanas dentro do Conselho (BELLAMY, WILLIAMS, 2011).

Nesse contexto, os membros do Conselho de Segurança passaram a debater a possível autorização do uso da força para estabelecer uma zona de exclusão aérea e para proteger as populações civis. Entretanto, ainda havia importantes pontos de atrito, principalmente o não convencimento de dois dos membros permanentes (Rússia e China) e três não permanentes (Alemanha, Brasil e Índia) do Conselho. Dentre as objeções apresentadas por estes Estados, incluíam-se preocupações a respeito do uso da força militar (que poderia exacerbar uma situação já suficientemente ruim), particularmente a imposição da zona de exclusão aérea (que poderia levar a maiores compromissos militares e prolongar o conflito). Outro problema identificado pelas delegações chinesa, russa e indiana envolvia questões pragmáticas e procedimentais não resolvidas (e que assim permaneceram).⁸⁵ Outra questão levantada pela delegação russa foi a adição de novas provisões ao projeto de resolução que iam além do pedido da LEA e abriam brechas para uma intervenção militar de maior escala. A delegação indiana questionou o momento da decisão de usar a força (antes do envio do relatório do Enviado Especial da ONU). Por fim, a delegação brasileira demonstrou preocupação com a possibilidade de o uso de força militar externa alterar a natureza doméstica da narrativa da rebelião, diminuindo as chances de uma resolução de longo prazo para o conflito.

Entretanto, a determinação de alguns membros do Conselho em “aceitar seus deveres sob a RdP” (*Ibid*, p. 844), a aceitação da legitimidade do engajamento internacional por parte da resolução 1970 e os alertas por parte do Secretariado da ONU sobre a iminência de atrocidades em massa tornaram a aprovação do projeto de resolução e a ocorrência da intervenção praticamente inevitáveis. Outros fatores que diminuíram o espaço de manobra diplomática dos Estados-membros que permaneciam céticos à proposta da resolução eram o apoio declarado dos três membros africanos e do único membro do Oriente Médio (Líbano) dentro do Conselho, bem como os pedidos de ação feitos pelo CCG e pela LEA.

Assim, em 17 de março, por dez votos a favor e cinco abstenções (Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia), o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1973. Esta resolução reiterou a “responsabilidade das autoridades líbias de proteger a população líbia” e reafirmou que “partes de um conflito armado têm a responsabilidade primária de tomar todas as medidas

⁸⁵ Tais questões eram: como se faria cumprir a zona de exclusão aérea; quais ativos seriam usados; quais seriam as regras de engajamento da coalizão; e quais seriam as implicações do *endgame* político.

possíveis para garantir a proteção de civis”, além de deixar expressa a sua classificação dos “ataques sistemáticos e generalizados (...) contra a população civil” como “crimes contra a humanidade”. Nesse sentido, o documento autorizou Estados-membros da ONU a agir “nacionalmente ou por meio de organizações ou arranjos regionais” a fim de “tomar todas as medidas necessárias (...) para proteger civis e áreas povoadas por civis sob ameaça de ataque (...) incluindo Benghazi”.⁸⁶ Uma das principais medidas previstas na resolução era o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea, que consistia de “uma proibição de todos os voos no espaço aéreo (...) a fim de ajudar a proteger civis”, autorizando os Estados intervenientes “a tomar todas as medidas necessárias para impor o cumprimento da proibição de voos imposta” (UNITED NATIONS, 2011b). Outras medidas previstas pela resolução incluíam a aplicação do embargo de armas, o congelamento de ativos e a criação de um Painel de Especialistas pelo Secretário-Geral da ONU.

Mesmo com a aprovação da resolução, ainda havia diferenças acerca de sua interpretação. De um lado, Estados-membros da OTAN e alguns de seus parceiros chave (incluindo Qatar e Jordânia) interpretaram o mandato como provendo a base para uma ampla gama de atividades militares, como a supressão das defesas aéreas e da força aérea (bem como de outras capacidades aéreas) líbias, o uso da força militar contra as forças líbias em campo, sua capacidade de sustentar tais forças e suas capacidades de comando e controle. Tal interpretação, baseada em uma leitura simples da resolução 1973, afirmava que as forças armadas do governo líbio representavam uma grande ameaça para os civis. De outro lado, alguns membros do Conselho (Rússia, China e África do Sul) se posicionaram contra tal interpretação e se mostraram preocupados com o curso de ação que estava se desenhando.

3.2. A deflagração da intervenção e o desenvolvimento das operações militares

Lago após a aprovação da resolução 1973, alguns países se prepararam para adotar ações militares contra o regime de Qadhafi a fim de cumprir com a decisão do Conselho de Segurança. Em 19 de março, após a realização de uma reunião em Paris, as primeiras atividades militares se iniciaram com o lançamento de centenas de mísseis de cruzeiro a partir de navios norte-americanos e britânicos ancorados no Mar Mediterrâneo contra defesas aéreas, sistemas de radar e outros alvos semelhantes na capital líbia, Trípoli, e em demais localidades ao longo da costa. Simultaneamente, aviões franceses bombardearam colunas de blindados

⁸⁶ Apesar de abrir espaço para que os Estados intervenientes adotassem “todas as medidas necessárias”, o texto da resolução excluía explicitamente qualquer possibilidade de uma força de ocupação no território líbio.

das forças de Qadhafi nas proximidades de Benghazi. Estas e demais ações visando o cumprimento da resolução 1973 foram conduzidas no âmbito da Operação Alvorada da Odisséia,⁸⁷ levada a cabo por uma coalizão internacional liderada pelos EUA e composta por forças armadas do Reino Unido, França, Itália e Canadá.

As atividades da Operação consistiam basicamente de ataques contra as defesas aéreas e sistemas de radar líbios, principalmente em volta da capital e ao longo da costa, e tinham como objetivo a supressão das defesas aéreas do governo para eliminar qualquer habilidade do regime de resistir à implantação da zona de exclusão aérea.⁸⁸ Posteriormente, Bélgica, Dinamarca, Países Baixos, Noruega, Qatar, Espanha e Emirados Árabes Unidos se uniram à coalizão. Esta operação durou oficialmente até o dia 31 de março, quando os EUA passaram o comando e controle das operações militares à OTAN (que já havia assumido o comando do embargo de armas seis dias antes). A partir de então, as forças norte-americanas passaram a desempenhar um papel secundário nas operações militares, se encarregando principalmente das operações de apoio.

Sob o nome de Operação Protetor Unificado, a OTAN passou a coordenar os ativos aéreos e navais dos países participantes da Operação Alvorada da Odisséia (aos quais se juntaram Bulgária, Grécia, Jordânia, Romênia, Suécia e Turquia), tendo esta nova operação três aspectos distintos: a imposição do embargo de armas (I), a implementação da zona de exclusão aérea (II) e a condução de ataques aéreos e navais contra forças militares que estivessem atacando ou ameaçassem atacar civis (III).

Segundo ministros dos países participantes, a Operação deveria continuar até que cessassem os ataques à população civil e até que o regime de Qadhafi retirasse todas as forças militares e para-militares de volta às suas bases e permitisse o acesso pleno e seguro à assistência humanitária.⁸⁹ Embora não fosse objetivo explícito da Operação nem estivesse presente entre as medidas aprovadas pelo Conselho de Segurança, a retirada de Qadhafi do poder gradualmente se tornou objetivo implícito das operações da OTAN, tendo este objetivo sido cada vez mais mencionado por líderes da coalizão (notadamente o presidente dos EUA Barack Obama, o Primeiro Ministro britânico David Cameron e o presidente francês Nicolas

⁸⁷ O nome se refere à designação oficial por parte do governo dos EUA para sua atuação, tendo os governos dos demais países participantes dado diferentes nomes às suas respectivas operações.

⁸⁸ Coalition Launches 'Operation Odyssey Dawn'. Disponível em: <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=63225>>. Acesso em: 09 Mai. 2013

⁸⁹ NATO and Libya, Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_71652.htm>. Acesso em 09 Mai. 2013.

Sarkozy) bem como por representantes da OTAN, União Europeia e LEA (BARRY, 2011). Alguns destes (Cameron e Sarkozy) chegaram a afirmar que a ameaça aos civis líbios somente acabaria com a saída de Qadhafi e se recusaram a aceitar qualquer cessar-fogo que permitisse sua permanência no poder (NICOLL, JOHNSTONE, 2011).

Os EUA retiraram suas forças das operações de combate direto no dia 4 de abril, porém, continuaram desempenhando papel de apoio fundamental, incluindo 80% do reabastecimento aéreo, além de parcelas consideráveis de inteligência, vigilância e apoio logístico. Após esta retirada, a maior parte dos ataques a alvos terrestres ficou a cargo das forças francesas, britânicas, italianas, dinamarquesas, belgas, canadenses, norueguesas, emiratis e qatari,⁹⁰ tendo metade do poder de combate e muito do apoio não americano (inteligência, por exemplo) sido providenciados por Reino Unido e França (BARRY, 2011). Jordânia, Países Baixos, Espanha, Suécia e Turquia se limitaram a policiar a zona de exclusão aérea e a prover apoio às operações aéreas dos demais países, enquanto Bulgária, Grécia e Romênia participaram somente das operações marítimas (NICOLL, JOHNSTONE, 2011).⁹¹

Inicialmente, a OTAN se concentrou em conter a ameaça direta das tropas do governo líbio, particularmente seus armamentos pesados, porém, embora detivesse clara superioridade militar, teve de lidar com a adaptabilidade do inimigo, com a falta de efetividade de combate dos rebeldes e com a sua própria falta de recursos.

Por um lado, as forças de Qadhafi dispersaram suas armas pesadas em áreas populosas e fizeram uso extenso de veículos similares aos utilizados pelos rebeldes, o que complicou em grande parte a habilidade da OTAN de identificá-los e atacá-los. Por outro, houve um aumento (ainda que lento e gradual) da efetividade militar dos rebeldes, resultante não somente do desgaste das capacidades do regime por parte dos ataques da OTAN, mas também do provável aprendizado das tropas rebeldes em combate e da otimização de seus líderes.⁹²

⁹⁰ Segundo Ben Barry (2011, p. 5), estes dois últimos países proveram “considerável apoio político e militar discreto aos rebeldes”.

⁹¹ Os variados graus de comprometimento militar à Operação demonstram as diferenças políticas entre os diversos países intervenientes. As divergências mais marcantes se deram dentro da própria OTAN, na qual o ativismo e a liderança franco-britânica foram fortemente contrastados pelas posições de outros países, como Polônia e Alemanha (esta última tendo abertamente criticado o curso de ação adotado).

⁹² Algumas análises (BARRY, 2011; NICOLL, JOHNSTONE, 2011) trabalham também com a hipótese de esforços secretos de países que apoiavam o CNT (notadamente Reino Unido, França, Itália e Jordânia) para suprir treinamento e armamento por meio de mobilizações encobertas de conselheiros militares e tropas de operações especiais (principalmente em Benghazi) em número reduzido e não desempenhando funções de linha de frente.

É também importante frisar os diferentes níveis de efetividade em combate entre os diversos grupos rebeldes. Ainda que o principal grupo, liderado pelo CNT, estivesse concentrado em Benghazi (na região oriental do país), outros grupos rebeldes na região ocidental demonstraram maior capacidade de combate e adaptabilidade. Um terceiro grupo de rebeldes, presente na região de Jebel Nafusa (ao sul e oeste de Trípoli), que possuía um longo histórico de resistência ao regime de Qadhafi, também se mostrou mais efetivo que os rebeldes do leste. Este último grupo detinha outras vantagens, como a capacidade de utilizar o terreno montanhoso para sua defesa e a grande disponibilidade de armas leves (incluindo algumas supostamente fornecidas pelo Qatar), ainda que lhes faltasse treinamento para melhor utilizá-las (*Ibidem*).

Outro fator importante para o sucesso da campanha do CNT foi o apoio militar ativamente provido pelo governo do Sudão, feito em coordenação discreta com a OTAN e com o governo do Qatar. O envolvimento sudanês, embora não tenha sido plenamente documentado e avaliado, sem dúvida desempenhou um papel importante na vitória do CNT. A mobilização de unidades militares sudanesas se iniciou logo após as primeiras revoltas contra o regime de Qadhafi, tendo o governo do Sudão deslocado parcelas consideráveis de suas unidades militares para a fronteira com a Líbia. Inicialmente, esta mobilização tinha por objetivo conter a ameaça da proliferação de armas (em consequência da abertura dos arsenais do regime líbio), porém, após a iniciativa do grupo rebelde de Benghazi (antes mesmo da formação do CNT) de enviar um emissário ao Sudão para negociar uma aliança, o envolvimento sudanês rapidamente se elevou. O apoio sudanês ao CNT constitui uma operação logística de larga escala do exército e incluiu o provimento de armas e munição, equipamento de comunicação e instrutores e oficiais de inteligência. Em adição ao apoio direto aos rebeldes, o governo do Sudão teve papel importante no provimento de inteligência em tempo real sobre os movimentos de Qadhafi no sul da Líbia, que se mostraram valiosos para os ataques aéreos da OTAN (DE WAAL, 2013).

Ainda que detivessem clara vantagem militar sobre as forças de Qadhafi, os países da coalizão enfrentaram problemas de ordem operacional que diminuíram o ritmo e dificultaram o andamento das operações. Um deles foi a considerável falta de recursos militares empregados, mais especificamente, a escassez de recursos europeus após a retirada das forças norte-americanas (VALASEK, 2011). Ainda que França, Reino Unido, Dinamarca, Noruega e outros aliados e parceiros que atuaram na Operação tenham provido dois terços das aeronaves de ataque, as operações militares somente se mantiveram viáveis devido ao apoio contínuo dos EUA. Sem o apoio logístico, de inteligência e de comunicações dado pelos norte-

americanos, além da disponibilização de ativos exclusivos dos EUA (como *drones*), a Operação Protetor Unificado teria sofrido sérios reveses.

Outro problema enfrentado tanto por aliados e parceiros da OTAN quanto pelos rebeldes líbios foi a falta de comunicação entre os dois, o que tornou bastante difícil a coordenação dos ataques aéreos com os progressos em terra. Esta falha de comunicação também prejudicou a efetividade dos ataques da OTAN, devido à dificuldade de identificação dos alvos em solo. Este problema somente foi remediado com a mobilização de tropas de operações especiais provenientes dos países intervenientes, operando sob comando nacional em vez do comando aliado integrado da OTAN (ainda que em coordenação com este último).⁹³ Os principais provedores destes ativos foram Reino Unido, França, Qatar e Emirados Árabes Unidos.⁹⁴ Isto talvez explique porque as táticas rebeldes e os ataques da OTAN se tornaram aparentemente mais sincronizados à medida que a campanha avançou (BARRY, 2011).

Após as primeiras fases da intervenção, na qual os aliados e parceiros da OTAN se concentraram em conter as tropas de Qadhafi que ameaçassem (ou pudessem ameaçar) as populações civis, as forças intervenientes passaram a aumentar a intensidade das operações e a gama de alvos militares atacados. Esta transformação do caráter da Operação (que ficou mais evidente a partir de julho) refletia uma interpretação mais “agressiva” da resolução 1973, proveniente da visão apresentada pelas lideranças britânicas e francesas de que as capacidades militares e de segurança do próprio regime de Qadhafi constituíam ameaça aos civis líbios, devendo, portanto, ser atacadas diretamente (*Ibidem*). A partir de então, os ataques aéreos da coalizão passaram a ser direcionados também contra instalações do regime, principalmente na capital, em uma clara estratégia clássica de derrota militar de um governo inimigo por meio de bombardeio.

As operações militares da OTAN prosseguiram em um ritmo considerável,⁹⁵ resultando em desgaste das capacidades militares do regime de Qadhafi e, conseqüentemente, possibilitando o avanço das forças terrestres. O principal ponto de inflexão ocorreu em 20 de agosto, quando as capacidades militares, de segurança interna e de repressão do regime de

⁹³ A presença de tais tropas aliadas em solo somente foi admitida pela OTAN após a queda final de Trípoli em agosto.

⁹⁴ Informação provida por relatórios não oficiais da mídia.

⁹⁵ De março a julho, a campanha aérea aliada manteve uma média de 150 sortidas por dia (NICOLL, JONHSTONE, 2011).

Qadhafi haviam sido suficientemente erodidas pelos ataques da coalizão, tendo sido superadas pelas forças militares rebeldes e por um crescente sentimento anti-Qadhafi na capital Trípoli. Dois dias depois, a cidade caiu perante uma operação bem sincronizada que combinou ataques de precisão por parte da OTAN, avanços terrestres e desembarques anfíbios por unidades rebeldes entre outras medidas que incitaram a revolta popular e a derrubada final do regime, sendo seguida de esforços políticos e militares por rebeldes e por parte do CNT para estabilizar a capital e prevenir um banho de sangue de retribuição.

Depois de efetivada a mudança de regime em decorrência da tomada de Trípoli pelo CNT, chefes de Estado e de governo dos países da OTAN se reuniram em Paris em 1 de setembro e expressaram seu desejo de que “o povo líbio escolha seu futuro em paz e liberdade”.⁹⁶ O mesmo desejo se expressou na resolução 2009 do Conselho de Segurança da ONU, aprovada unanimemente em 16 de setembro, a qual enfatizou “a necessidade de o período transitório ser sustentado pelo comprometimento com a democracia, a boa governança, o Estado de Direito e o respeito aos direitos humanos”. A mesma resolução estabeleceu a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL),⁹⁷ sob liderança do Representante Especial do Secretário-Geral. O mandato da Missão previa um período inicial de três meses, sendo sua tarefa principal o apoio ao esforço nacional líbio de reconstrução pós-conflito. O documento também fez modificações necessárias às medidas implementadas pelas resoluções 1970 e 1973, notadamente o embargo de armas e o congelamento de ativos. Nesse sentido, a resolução reafirmou o mandato da OTAN para proteção de civis no país, embora tenha revogado algumas provisões da resolução 1973 no tocante à zona de exclusão aérea e à proibição de voos (UNITED NATIONS, 2011c).

Nesse contexto, ministros de defesa dos Estados-membros da OTAN se reuniram em Bruxelas no dia 6 de outubro e discutiram as perspectivas para o fim da Operação Protetor Unificado, apesar da confirmação de continuarem com as operações de proteção de civis na Líbia enquanto existissem ameaças e de coordenar o fim das operações com a ONU e as novas autoridades líbias. Finalmente, no dia 20 de outubro, o último reduto do regime de Qadhafi caiu na cidade de Sirte e, após ter seu comboio de fuga atacado por um *drone* norte-americano, o próprio Coronel Qadhafi foi capturado e morto por rebeldes. Uma semana mais

⁹⁶ NATO and Libya, Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_71652.htm>. Acesso em: 09 Mai. 2013.

⁹⁷ Sigla proveniente do termo original em inglês *United Nations Support Mission in Libya*.

tarde, o Conselho do Atlântico Norte decidiu encerrar a Operação e, em 31 de outubro de 2011, a aeronave de vigilância aérea da Aliança realizou a última operação da OTAN na Líbia, tendo os ativos marítimos remanescentes deixado o país no dia seguinte, 223 dias após o início das operações.

3.3. Análises e avaliações das operações militares após a intervenção

A intervenção internacional liderada pela OTAN na crise líbia de 2011 se tornou um caso emblemático de intervenção internacional para fins de proteção humana, tanto para aqueles que a conduziram quanto para os membros da comunidade internacional responsáveis pela sua ocorrência. Ainda que não tenha se transformado em uma guerra de ocupação de longa duração, como as do Afeganistão e do Iraque, esta intervenção apresentou uma série de novos elementos e suscitou algumas questões importantes, tanto em seus aspectos legais e normativos quanto em seus elementos operacionais.

Primeiramente, é interessante ressaltar alguns dos principais aspectos das negociações que levaram à autorização da intervenção pela resolução 1973 do CSNU. O primeiro deles é o peso do argumento humanitário. De fato, não se pode negar que a intervenção na Líbia foi efetiva, tendo evitado a ocorrência de um massacre em Benghazi e evitado maiores baixas civis em outros lugares (EVANS, 2011), podendo a operação militar liderada pela OTAN ser justificada (na prática) pelo seu sucesso, uma vez que alcançou seus objetivos (DE WAAL, 2013). Outro fator para a justificativa oficial da intervenção na Líbia foi a necessidade de responder à retórica de Qadhafi de “esmagar a oposição pela força” (MARU, DERSSO, 2013).

O argumento humanitário desempenhou papel central – inclusive ao evocar o princípio da responsabilidade de proteger na resolução 1970 –, mas, por si só, não teria sido suficiente para possibilitar a aprovação da intervenção. Outro fator crucial foi a atuação das organizações regionais relevantes (CCG, LEA, UA e OCI) durante o estágio inicial da crise. Um dos fatores cruciais nesse sentido foi a relação estabelecida entre o Conselho de Segurança e estas organizações, as quais desempenharam a função de “guardiões” (BELLAMY, WILLIAMS, 2011), influenciando a retratação dos temas dentro do Conselho (quais temas seriam debatidos e qual o alcance das possíveis respostas dadas). Dentre os arranjos regionais em questão, a mais importante foi a LEA. Sem a sua resolução pedindo a imposição da zona de exclusão aérea na Líbia, provavelmente a resolução 1973 não teria sido aprovada como foi (*Ibidem*). A atuação dos organismos regionais também foi crucial no convencimento de Rússia e China quanto à necessidade da intervenção, o que fez com que

estes dois membros permanentes do Conselho de Segurança não vetassem o projeto de resolução, permitindo a sua aprovação (BENNETT, KAMINSKI, 2012).

Um fator adicional importante foi a atuação diplomática dos EUA, a qual foi fundamental para o convencimento de diversos membros do Conselho de Segurança para que aprovassem o projeto de resolução franco-britânico (JONES, 2011). Outro fator significativo foi o apoio dos três membros africanos ao projeto de resolução. O voto favorável destes Estados foi importante para a aprovação da resolução, uma vez que, se estes não tivessem votado a favor do projeto, a resolução não teria passado. Além da questão da somatória dos votos dentro do Conselho, o posicionamento dos Estados africanos dentro do CSNU demonstrou também a falta de unidade e de clareza dos africanos em sua abordagem da questão. A contradição entre o posicionamento adotado pela UA (que se manteve contra a ocorrência da intervenção) e os votos dos três membros africanos do Conselho refletiam uma resposta confusa e desordenada dos países do continente, bem como uma falta de acordo entre os líderes africanos, criando espaço para que as potências ocidentais interviessem “rápida e forçosamente” (MATHEWS, 2013).

Em suma, o consenso criado sobre o necessário uso da força para a resolução da crise líbia somente foi permitido por vários fatores excepcionais, em particular o consenso regional existente ⁹⁸ e o baixo apoio internacional do regime de Qadhafi, bem como a clareza a respeito do grau da ameaça e do pouco tempo disponível para a ação (BELLAMY, WILLIAMS, 2011). Embora a resolução 1973 tenha garantido a ação militar dos aliados e parceiros da OTAN a legitimidade *legal* da intervenção, a implementação do mandato desta resolução se mostrou problemática, gerando controvérsias consideráveis em meio à comunidade internacional e erodindo sua legitimidade *política*. Antes de adentrar a questão dos efeitos colaterais da intervenção, contudo, é importante analisar alguns de seus aspectos operacionais.

Dentre os Estados que participaram das operações militares na Líbia, os países europeus, especialmente França e Reino Unido, tiveram papel de destaque, tanto pelo seu ativismo político na fase anterior à intervenção quando durante o desenvolvimento desta. Em primeiro lugar, observou-se os esforços diplomáticos britânicos e franceses – vindos inclusive

⁹⁸ É importante lembrar que, como se observou anteriormente, o “consenso regional” foi fraco e consideravelmente raso, havendo discordâncias claras entre as diferentes organizações regionais envolvidas – CCG e LEA de um lado e a UA de outro – bem como ausência de coerência dentro de algumas organizações – o voto dos Estados africanos dentro do CSNU em favor resolução 1973 a despeito da posição da UA.

dos próprios chefes de Estado dos dois países – em impulsionar as negociações em prol da intervenção dentro do Conselho de Segurança, as quais, porventura, resultaram na aprovação da resolução 1973 (GOMIS, 2011). Além de terem se destacado como os principais entusiastas da intervenção dentro do Conselho, os governos destes dois países também foram responsáveis pela maior parte dos esforços militares durante as operações (VALASEK, 2011).

Além da liderança político-militar franco-britânica, dois outros fatores relacionados à composição e à atuação das forças de intervenção merecem ser mencionados. O primeiro deles é o peso da atuação política europeia mais ampla, a qual se fez notar pela atuação da OTAN e (em caráter secundário) da União Europeia no gerenciamento da crise. Ainda que não tenha tomado parte nas operações militares, a UE (como organização) não permaneceu inerte (BRATTBERG, 2011).⁹⁹ Dentre as medidas políticas adotadas pela União, incluíam-se a suspensão das negociações com o governo Líbio sobre um acordo-quadro de cooperação, o banimento de vistos e o congelamento de ativos de membros do regime de Qadhafi e o estabelecimento de um escritório de contato do Serviço para a Ação Externa em Benghazi. A UE também fez uso de seus instrumentos de assistência humanitária por meio da missão EUFOR Libya,¹⁰⁰ ajudando na avaliação da situação em solo e na evacuação segura de civis em Misrata.

Apesar da condução das operações militares no âmbito da OTAN e da liderança franco-britânica tanto neste campo quanto no âmbito político, a intervenção na Líbia expôs algumas das principais deficiências dos europeus no gerenciamento de crises. A primeira delas foi a falta de recursos e capacidades militares importantes, a qual se fez sentir após a retirada dos EUA das operações de linha de frente e comprometeu a efetividade da operação da OTAN (BARRY, 2011; VALASEK, 2011).¹⁰¹ Parte dessa falta de recursos e capacidades

⁹⁹ As principais razões para a inexistência de uma proposta séria para o lançamento de uma operação militar da Política Comum de Segurança e Defesa da UE na Líbia foram as discordâncias políticas entre as lideranças da União – tendo o esforço intervencionista franco-britânico sido impedido pela oposição aberta da Alemanha. Somado à piora rápida da situação humanitária na Líbia à época, decidiu-se pela condução das operações militares no âmbito da OTAN, a qual além de contar com vantagens político-militares comparativas sobre a UE traria ainda o apoio dos EUA.

¹⁰⁰ *EU military operation in support of humanitarian assistance operations in Libya*. Disponível em: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-libya/index_en.ht>. Acesso em: 26 Set. 2013.

¹⁰¹ Uma crítica frequente à insuficiência de recursos militares aliados foi que tal insuficiência acarretou na diminuição do ritmo das operações, as quais teriam demorado menos a alcançar seus objetivos caso tivessem desfrutado de maior comprometimento por parte dos aliados.

se deveu à divisão da Aliança a respeito da questão,¹⁰² porém o cerne do problema estava na própria inexistência de tais capacidades dentro da Europa. Esta deficiência está relacionada e (no caso em questão) levou à segunda deficiência da operação da OTAN: a dependência dos EUA.

Mesmo tendo permanecido menos de quinze dias à frente das operações de combate direto (durante a qual desempenharam papel fundamental na supressão das defesas aéreas de Qadhafi), as forças norte-americanas na Líbia continuaram fundamentais para o andamento da intervenção. As faltas mais críticas foram nas operações de vigilância aérea e nas capacidades de ataque de precisão, resultantes da falta de tais capacidades na Europa, tendo os europeus sofrido de dependência dos norte-americanos em áreas chave, como disponibilização de *drones* e operação das comunicações digitais (VALASEK, 2011), bem como em apoio logístico e reabastecimento aéreo. Outras áreas em que os EUA tiveram papel chave foram na mobilização de pessoal em terra para designação de alvos, no suprimento de munições e armamentos de precisão e no provimento de capacidades valiosas de inteligência e vigilância devido às suas capacidades singulares de satélites (BARRY, 2011). De fato, a Operação Protetor Unificado demonstrou o quanto a OTAN depende dos EUA. Sem o apoio norte-americano, os membros europeus da Aliança teriam sérias dificuldades em conduzir as operações militares e em desempenhar algumas das tarefas chave da intervenção, mesmo se tratando de uma operação de escala menor em um teatro de operações na vizinhança da Europa (RENARD, 2011).

A despeito de todas as deficiências e contratemplos dos quais as operações da OTAN na Líbia sofreram, a atuação dos países que nelas atuaram foram inegavelmente determinantes para o resultado do conflito. Sem os ataques aéreos da OTAN, os esforços do regime líbio em derrotar os rebeldes provavelmente teriam sido bem sucedidos (NICOLL, JOHNSTONE, 2011). Mesmo tendo enfrentado as forças de Qadhafi em solo, as tropas rebeldes demonstraram organização, treinamento e experiência insuficientes para guerrear e derrubarem o regime por si sós (GENUFTEN, 2011) e, mesmo que tivessem sido vitoriosas sem a ocorrência da intervenção, teriam demorado muito mais para derrubar o antigo regime (PERTHES, 2011). Embora se tenha percebido a melhoria (ainda que modesta) da efetividade

¹⁰² Somente oito dos 28 Estados-membros da OTAN participaram da Operação Protetor Unificado, tendo sido Alemanha e Polônia as principais ausências entre os aliados europeus. Ademais, as principais forças militares aliadas na operação – EUA, França e Reino Unido – se recusaram a remanejar partes de suas forças presentes no Afeganistão, Golfo Pérsico e Oceano Índico para suprir as necessidades da intervenção (BARRY, 2011)

de combate dos rebeldes, o principal fator que possibilitou a sua vitória foi o desgaste das forças de combate, da logística e da infraestrutura de comando e controle do regime de Qadhafi pelos ataques aéreos da OTAN (BARRY, 2011). Além dos ataques aéreos, outros aspectos da operação da OTAN foram fundamentais na assistência aos rebeldes, como a atuação das forças marítimas aliadas na imposição dos embargos (que contribuíram para isolar ainda mais o antigo regime).

Ainda que a resolução 1973 do Conselho de Segurança tenha sido aprovada fortemente em bases humanitárias, tendo contado com o apoio de arranjos regionais importantes e que as operações militares levadas a cabo para cumprir com suas provisões tenham sido bem sucedidas, a implementação do mandato desta resolução se mostrou altamente problemática. Isto se deveu à mudança do caráter da intervenção, a qual passou de uma operação de proteção humana para um esforço claro de mudança de regime (BENNETT, KAMINSKI, 2012), suscitando a questão de uma possível “agenda oculta” dos Estados intervencionistas.¹⁰³

Boa parte desse problema se deve à falta de precisão do texto da resolução do Conselho de Segurança, uma vez que a provisão que autorizava os Estados intervenientes a utilizarem “todas as medidas necessárias para proteger civis e áreas povoadas por civis sob ameaça de ataque” abria brechas para diversas interpretações (KABATI, 2013). A redação da resolução, que foi frequentemente avaliada como demasiadamente “geral e imprecisa” (MARU, DERSSO, 2013), falhou em especificar até que ponto ia a autorização para o uso da força militar. Nesse sentido, a falta de precisão e a frouxidão das provisões que autorizaram a ocorrência da intervenção possibilitaram aos países da OTAN e seus aliados expandirem o propósito original da operação para além dos seus fins humanitários.

A redação problemática da resolução 1973 serve de explicação (parcial), mas, ainda assim, não justifica o curso de ação adotado pelos Estados intervenientes. Mesmo autorizando a utilização de “todas as medidas necessárias” para proteger as populações líbias dos atos de agressão perpetrados pelo governo, a resolução em momento algum autorizou ações de mudança de regime ou exigiu a saída de Qadhafi do poder (NICOLL, JOHNSTONE, 2011). Algumas análises (KABATI, 2013) argumentam inclusive que uma “leitura atenta” das duas

¹⁰³ Os críticos da intervenção argumentaram que os países da OTAN haviam se utilizado dos princípios de proteção de civis e da responsabilidade de proteger para garantir a autorização do Conselho de Segurança, sendo o real motivo por trás da ação intervencionista desses países a mudança de regime na Líbia.

resoluções do Conselho de Segurança sobre a questão descarta sua interpretação como um “convite implícito” para a derrubada do regime.

Além dos problemas inerentes ao próprio texto da resolução 1973, a implementação do mandato estabelecido pela resolução por parte dos países da OTAN e seus aliados contribuiu ainda mais para a avaliação negativa da intervenção. As ações das forças intervenientes foram além da imposição da zona de exclusão aérea, reforçando as divisões subjacentes em meio à comunidade internacional no momento da negociação da resolução (JONES, 2011). A OTAN foi amplamente criticada dentro da comunidade internacional pela sua interpretação “demasiadamente expansiva” (BELLAMY, WILLIAMS, 2011) da resolução 1973 e pela ocorrência de baixas civis em decorrência das suas operações.¹⁰⁴ Vários membros – permanentes e não permanentes – do Conselho de Segurança criticaram a implementação do mandato de proteção humana na Líbia, argumentando que a proteção de civis pode ser usada como fachada para outras agendas (como foi o caso).

Embora não afetasse a legitimidade *legal* da intervenção (uma vez que esta foi expressamente autorizada por resolução do Conselho de Segurança), as várias críticas feitas à operação militar da OTAN prejudicaram sua legitimidade *política*, especialmente no continente africano. Isto se deveu em grande parte ao fracasso dos Estados intervenientes em angariar o apoio da UA. Além disso, a mudança do caráter da intervenção fez com que esta perdesse o apoio da maioria dos países não ocidentais, especialmente os do Sul Global (BENNETT, KAMINSKI, 2012).

Algumas das principais críticas à operação da OTAN vieram das lideranças da UA – em especial o presidente da África do Sul, Jacob Zuma –, que viram a implementação da resolução 1973 como “largamente deturpada em muitos aspectos específicos” (DE WAAL, 2013, p. 367). Na visão do presidente sul-africano, as principais nações ocidentais (França, Reino Unido e EUA) teriam implementado seletivamente somente as provisões favoráveis aos seus objetivos, ignorando as outras e expandindo a referência a “todas as medidas necessárias” para incluir o uso de ação militar pra além da proteção de civis, levando diretamente à mudança forçada de regime. De fato, a crítica de Zuma pode ser considerada a

¹⁰⁴ Segundo o relatório final da Comissão Internacional de Inquérito sobre a Líbia, os ataques aéreos conduzidos pela OTAN, ainda que precisos e pouco danosos à população civil, causaram 60 baixas civis ao longo da campanha (UNITED NATIONS, 2012), número considerado inaceitável para alguns dos críticos da operação.

mais incisiva, por se tratar de um dos membros não permanentes do Conselho de Segurança à época e um dos que proveram apoio fundamental à resolução 1973.¹⁰⁵

Nesse sentido, Alex De Waal (2013) argumenta que as lideranças britânicas, francesas e norte-americanas, cientes da fragilidade do consenso internacional em apoio à ação militar e sabendo que a busca aberta de uma mudança de regime colocaria tal consenso em risco, desempenharam um “exercício de dissimulação”, negando o objetivo de mudança de regime da intervenção e ressaltando seu caráter humanitário. Segundo De Waal, tais lideranças (particularmente o presidente dos EUA, Barack Obama) não acreditavam que a simples imposição da zona de exclusão aérea seria suficiente para evitar o massacre de Benghazi, e que o comprometimento em destruir as forças terrestres de Qadhafi colocaria as potências intervenientes em estado de guerra na Líbia, o qual somente poderia acabar com a mudança do regime.

Em contraste com a crítica de De Waal, especialistas como Alex Bellamy e Paul Williams (2011) argumentam que a proteção humana requer que atores externos se engajem nas guerras e disputas políticas locais, o que confunde a distinção entre a proteção e outras agendas. Na opinião destes especialistas, a demanda pela manutenção das agendas separadas é politicamente compreensível e conceitualmente atraente, porém difícil de ser cumprida. Ainda assim, o sucesso da operação militar liderada pela OTAN não foi suficiente para conter as críticas feitas na comunidade internacional.

Além da questão da implementação do mandato da resolução 1973, o próprio caráter operacional da intervenção também se mostrou controverso. Uma vez que a intervenção militar na Líbia havia sido autorizada para proteger a população civil do país contra as atrocidades do regime de Qadhafi, os ataques aéreos conduzidos pela coalizão não seriam a opção ideal em termos humanitários (KABATI, 2013). Tais ataques, ainda que oferecessem a vantagem de proteger o pessoal da OTAN e das forças armadas dos Estados intervenientes (os quais aparentemente não sofreram quaisquer baixas), deixava a população civil exposta ao risco de dano colateral. Ainda que tenha sido altamente vantajoso para os Estados intervenientes, a estratégia de condução das operações militares principalmente por meio de ataques aéreos se mostrou pouco adequada aos propósitos de proteção humana (BELLAMY,

¹⁰⁵ De Waal argumenta inclusive que, se a África do Sul tivesse liderado os três membros africanos do Conselho de Segurança à época a se absterem ou votarem contra o projeto de resolução, a resolução 1973 não teria sido aprovada por falta de votos favoráveis.

WILLIAMS, 2011).¹⁰⁶ Ademais, a campanha aérea conduzida pela OTAN não se limitou à proteção de civis sob ameaça de ataque (MARU, DERSSO, 2013). Ao atacarem forças militares e instalações governamentais indiscriminadamente (independente do perigo que apresentavam aos civis), as forças intervenientes passaram a prover claro apoio à rebelião armada.¹⁰⁷

A despeito de seu sucesso em evitar o massacre em Benghazi, a intervenção na Líbia se mostrou, de longe, a mais controversa dentre as conduzidas pela OTAN até os dias atuais (EVANS, 2011). Não se pode negar que a operação militar tenha alcançado seus objetivos e que, portanto, possa ser justificada pelo seu sucesso.¹⁰⁸ Contudo, a intervenção “esticou os limites da legalidade” e desconsiderou as preocupações dos Estados africanos que votaram a favor da resolução 1973 em buscar um cessar-fogo, acesso humanitário e uma solução negociada (DE WAAL, 2013). Em suma, a interferência de potências estrangeiras no conflito líbio em apoio aos rebeldes para trazer a mudança de regime no país minou a credibilidade da operação (KABATI, 2013), gerando toda a onda de críticas que se seguiram em meio à comunidade internacional.

A ocorrência da intervenção na crise líbia de 2011 – bem como a consideração de seus aspectos normativos, políticos e operacionais – diz muito a respeito do atual quadro das intervenções internacionais (em especial das políticas de proteção humana) e da racionalidade daqueles que a conduziram (em especial os membros europeus da coalizão). Tendo em vista que o esforço de intervenção foi, em sua maior parte, liderado por governos europeus que atuaram (política e militarmente) no âmbito da OTAN, a atuação destes governos na intervenção (inclusive direcionando-a para um esforço de mudança de regime) se torna uma representação fiel das políticas europeias de segurança e defesa da atualidade.

¹⁰⁶ Como pode ser observado com as experiências passadas (notadamente a de Kosovo em 1999), Ainda que possam ser úteis na contenção de assassinatos em massa, os ataques aéreos provêm apenas proteção indireta e podem acarretar danos colaterais indesejáveis à população civil.

¹⁰⁷ Este curso de ação significou a introdução de assistência militar direta a um grupo armado (classificado como “combatente” pelo direito internacional humanitário) que lutava pela derrubada do governo de Qadhafi. Uma intervenção desse tipo é equivalente à escolha de lados em uma guerra civil, que pode ser vista como uma violação de muitos dos princípios do direito internacional humanitário (incluindo a interferência nos assuntos internos de um Estado).

¹⁰⁸ É importante ressaltar também que boa parte do sucesso das operações militares se deveu à atuação de tropas terrestres, seja de mobilizações encobertas de pequenos contingentes dos países intervenientes ou do apoio sudanês em cooperação tácita com as lideranças da operação.

4. A CRISE LÍBIA DE 2011 À LUZ DA SEGURANÇA EUROPEIA E DAS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS

A análise da intervenção internacional na Líbia em 2011 fornece algumas “pistas” sobre o funcionamento das intervenções para fins de proteção humana e, ao mesmo tempo, suscita questionamentos acerca da atuação dos diversos Estados e organizações internacionais nestas mesmas intervenções. No caso da Líbia, ficou claro que, por um lado, a lógica normativa que justificou e legitimou a ocorrência da intervenção foi o conjunto de normas internacionais de proteção humana (notadamente os princípios de responsabilidade de proteger e de proteção de civis). Por outro, foi perceptível o interesse dos países europeus na questão, tendo algumas das principais lideranças europeias sido responsáveis por boa parte dos esforços políticos e militares da intervenção.

Com base nesta constatação e nas análises previamente realizadas acerca das políticas europeias de segurança e defesa e do atual quadro de intervenções internacionais, pode-se congregiar os diversos questionamentos surgidos a partir do estudo de caso empreendido no capítulo anterior em quatro perguntas centrais: como a questão líbia se insere nas políticas europeias de segurança e defesa (I); o que a intervenção na Líbia revela sobre estas políticas (II); como esta questão se insere no atual quadro das intervenções internacionais (III); e o que aquela intervenção revela sobre o funcionamento destas últimas (IV)?

Para se responder adequadamente a essas questões, torna-se útil separá-las em dois grupos. O primeiro deles se refere às conexões entre a crise líbia e as políticas europeias de segurança, composto pelas duas primeiras perguntas. O segundo está relacionado ao caso da Líbia como exemplo de intervenção internacional e engloba as duas últimas. Nesse sentido, a seção posterior é dedicada ao primeiro grupo, enquanto que a segunda seção ao último. Por fim, a reunião das respostas às quatro perguntas é feita na terceira seção.

4.1. A crise líbia de 2011 e as políticas europeias de segurança e defesa

No que tange às conexões entre a crise líbia e as políticas europeias de segurança, há vários aspectos a serem considerados, os quais remetem à análise destas políticas desenvolvida no primeiro capítulo em conjunção com os resultados do estudo de caso apresentado no capítulo anterior.

Primeiramente, deve-se retomar o quadro de análise de segurança apresentado no Capítulo 1, utilizando-o para determinar como os processos de *securitização* na Europa do período Pós-Guerra Fria tornam questões como a crise líbia um problema para a segurança europeia. Nesse sentido, a partir do entendimento de “segurança” como a sobrevivência de um

objeto referente em face de ameaças existenciais e o “ato de discurso de segurança” como a designação de uma ameaça existencial que requeira ação emergencial ou medidas especiais e que seja aceita por uma audiência significativa (BUZAN ET AL, 1998), deve-se analisar quais são as ameaças existenciais identificadas pelo discurso europeu de segurança. Em outras palavras, é necessário lembrar os processos de securitização em curso na Europa do Pós-Guerra Fria ¹⁰⁹ a fim de identificar as ameaças existenciais apontadas pelo discurso de segurança.

A partir dos documentos principais da União Europeia (a Estratégia Europeia de Segurança e seu Relatório de Execução) e da OTAN (o Conceito Estratégico), pode-se identificar um conjunto de oito principais ameaças existenciais apresentadas nos referidos documentos. São elas: terrorismo; proliferação de armas de destruição em massa e de seus meios de emprego; conflitos e instabilidade regionais além das fronteiras da Europa; Estados falidos; crime organizado; insegurança cibernética; insegurança energética e mudança climática (UNIÃO EUROPEIA, 2003, 2008; NATO, 2010). Dentre estas ameaças, duas são de maior destaque para o caso em questão: os conflitos e a instabilidade regional e a insegurança energética. A partir desse processo de securitização, começa-se a perceber como a eclosão de um conflito interno em um dos principais fornecedores de petróleo do continente na vizinhança da Europa teve tamanha importância para a segurança europeia. ¹¹⁰

Como mencionado no Capítulo 1, o Norte da África tem importância estratégica para a Europa, em grande parte devido à grande quantidade de petróleo e gás que exporta para o continente europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2003). O fato da dependência energética europeia ter se agravado nos últimos dez anos aumenta ainda mais a importância desta região para os europeus (UNIÃO EUROPEIA, 2008), tendo sido inclusive elencada como uma das principais ameaças à segurança transatlântica pela OTAN. O Conceito Estratégico da OTAN inclusive classifica a área que engloba o Norte da África e o Oriente Médio como “uma das

¹⁰⁹ Conforme apresentado no Capítulo 1, trata-se de cinco processos de securitização, sendo um primário (e determinante) e quatro secundários (e determinados). O discurso primário é aquele no qual a concepção socialmente construída de “Europa” (proveniente do processo regional de integração) adquire status de *objeto referente*, sendo ameaçada por eventuais retrocessos em seu processo de integração. Já os discursos secundários (provenientes do discurso primário supracitado) incluem as securitizações de: conflitos étnicos/estabilidade regional (I); a instabilidade na Rússia e no Mediterrâneo (II); os ilícitos transnacionais (III); e as ameaças geradas fora da Europa – dentre as quais se inclui o terrorismo e os conflitos regionais (IV). Cada uma destes problemas de segurança representa uma “ameaça existencial” ao processo europeu de integração (e, portanto, à própria Europa), o qual é securitizado tanto no setor político (no âmbito da UE) quanto no setor militar (pela OTAN).

¹¹⁰ Embora não esteja presente no conjunto de ameaças principais à segurança europeia, outro elemento chave para a ocorrência da intervenção foi a migração, fator preponderante por trás da preocupação europeia em estabilizar suas fronteiras (ainda que tal elemento não seja tão aparente nos documentos públicos da UE).

regiões mais estrategicamente importantes do globo” (NATO, 2010, p. 29), tendo os desenvolvimentos dessa região impacto crucial sobre os interesses da Aliança relativos à sua segurança energética.

O fato de tanto a UE quanto a OTAN expressarem preocupação com a segurança energética da Europa e apontarem o Norte da África como um dos focos dessa preocupação provê algumas pistas iniciais a respeito da preocupação europeia com a crise líbia de 2011. Afinal, tratava-se das maiores reservas de petróleo da África e da nona maior reserva do mundo, além de ser um petróleo de qualidade localizado bem próximo aos mercados europeus (MATHEWS, 2013). Com isso, percebe-se claramente a importância geoestratégica e econômica da Líbia para a Europa, o que indica o peso que este fator teve na motivação dos Estados europeus em intervirem militarmente no conflito daquele país. Além das significativas reservas de petróleo do país, a Líbia apresentava outros desafios de segurança aos Estados-membros da UE e da OTAN pela sua localização geográfica, como o potencial fluxo de refugiados provenientes do conflito (BENNET, KAMINSKI, 2012). Anteriormente à crise, Qadhafi tinha um acordo tácito com as lideranças europeias no qual se encarregava de reter na Líbia o fluxo de imigrantes provenientes da África Subsaariana em direção à UE. Com a eclosão do conflito, tais fluxos foram “liberados”, causando grande preocupação nos países do Sul da Europa, especialmente na Itália e na França. Adicionalmente a importância do petróleo líbio e à questão da migração, outro fator que pode ter entrado no cálculo político dos europeus foi o possível benefício proveniente de boas relações com a nova liderança nacional firmada após o conflito (GENUFTEN, 2011).

Um dos objetivos centrais da Estratégia de Segurança da UE é a segurança e a estabilidade da vizinhança da Europa, incluindo a orla do Mediterrâneo. A EES deixa expresso o interesse europeu em ter países “bem governados” junto às suas fronteiras e a promoção da boa governança nestes países, em especial aqueles do mundo árabe (UNIÃO EUROPEIA, 2003). A importância “primordial” dos países mediterrâneos para a Europa é reforçada no Relatório de Execução da EES (UNIÃO EUROPEIA, 2008), o qual aponta a migração ilegal e a instabilidade proveniente dos conflitos como os principais problemas na região. Isto explica em grande parte a preocupação europeia com os processos da Primavera Árabe, havendo um interesse claro (e uma responsabilidade) dos países europeus em expandir e reparar sua cooperação com os países da orla sul do Mediterrâneo, principalmente aqueles que estão encarando processos de transição política. Além disso, a Europa constitui o principal ator externo na região, estando ligada a ela por relações políticas e de segurança e

por questões econômicas e comerciais.¹¹¹ Nesse sentido, há espaço considerável para a atuação da União e de seus Estados-membros no apoio à transformação política em andamento nos países árabes, estando o desenvolvimento de uma ampla cooperação com esses países em pleno acordo com os interesses europeus (PERTHES, 2011).¹¹²

Em paralelo com a importância central da segurança e estabilidade da sua vizinhança, os conflitos e a instabilidade regionais são apresentados como algumas das principais ameaças à segurança da Europa, tanto pela UE quanto pela OTAN. A EES, além de apresentar os conflitos regionais como uma das maiores ameaças à segurança europeia, destaca a importância da resolução destes conflitos como forma de enfrentamento às “novas” ameaças (UNIÃO EUROPEIA, 2003). Já o Conceito Estratégico da OTAN ressalta a possibilidade de conflitos e instabilidade localizados além das suas fronteiras afetarem diretamente a segurança da Aliança, inclusive de forma associada a outros problemas, como o extremismo, o terrorismo e os ilícitos transnacionais (NATO, 2010).

A conjunção de elementos materiais (a questão energética) e políticos (securitização das migrações e dos conflitos regionais) na orientação estratégica das políticas europeias de segurança fez com que o gerenciamento de crises assumisse um papel central dentro destas políticas, tornando-se uma das principais tarefas a serem desempenhadas pelos europeus na segurança internacional. No âmbito da UE, a EES aponta as intervenções levadas a cabo para a “resolução de conflitos regionais e para o restabelecimento de Estados em colapso” como uma das principais ações necessárias para a contenção das ameaças à segurança europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 8). O gerenciamento de crises também é apontado como uma das tarefas centrais da OTAN em seu último Conceito Estratégico, sendo importante a atuação da Aliança em todas as fases das crises nos cenários que afetem a segurança euro-atlântica (NATO, 2010).¹¹³ Esta centralidade do gerenciamento de crises explica (em parte) a importância que a resolução de conflitos, como o da Líbia, tem para a segurança europeia.

¹¹¹ Outras potências como EUA, China e Índia também têm interesses na região, porém, estes são mais seletivos e menos abrangentes que os interesses europeus.

¹¹² O interesse e a importância da cooperação europeia com os países da região mediterrânea se torna ainda maior se for levada em conta a importância crescente destes países para a Europa, principalmente devido aos fatores demográficos.

¹¹³ Embora detenha centralidade tanto na política da UE quanto da OTAN, o gerenciamento de crises é abordado de forma diferenciada por cada uma destas organizações, tendo em vista as naturezas diferentes de cada uma. Nesse sentido, a UE atua de forma mais “branda” nesse campo (por meio de operações de manutenção da paz semelhantes às levadas a cabo pela ONU), enquanto que as campanhas militares mais dispendiosas levadas a cabo no âmbito das intervenções humanitárias ficam a cargo da OTAN.

Além dos elementos materiais e políticos, outro aspecto do discurso de segurança na Europa percebido a partir da crise líbia é a presença de princípios norteadores (especialmente dentro da UE), apresentando elementos imateriais aparentemente não ligados à segurança imediata. Um destes elementos é o chamado “multilateralismo efetivo”, apresentado como um dos principais objetivos da EES. A partir desta concepção, a segurança europeia passa a ser ligada também ao funcionamento efetivo de organizações, regimes e tratados internacionais, inclusive por meio do reforço da governança global pelas organizações regionais.

Outro elemento “externo” presente no discurso de segurança da UE é a incorporação da responsabilidade de proteger, a partir do Relatório de Execução da EES. Este documento apresenta a noção de “soberania como responsabilidade” em conjunto com a “responsabilidade comum de proteger as populações do genocídio, dos crimes de guerra, dos atos de limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade” como as “soluções duradouras” para os conflitos modernos (UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 2), demonstrando a centralidade desfrutada pelo princípio da RdP dentro do discurso de segurança da UE. Esta incorporação da RdP ao seu discurso de segurança reflete a postura adotada pela política externa da UE em relação à proteção humana, tendo sido a União e seus Estados-membros “defensores chave do desenvolvimento de capacidades de RdP em nível regional e internacional” (CURAN, 2012).¹¹⁴ Esta incorporação da RdP ao discurso de segurança da UE também reflete a própria securitização da proteção humana no âmbito político europeu (na qual as populações civis ameaçadas nas quatro situações previstas se tornam o objeto referente), justificando e legitimando a atuação europeia nesse campo (por meio das intervenções internacionais de proteção humana).¹¹⁵

A conjunção destes vários elementos (materiais, políticos e de princípios) demonstra como a crise líbia de 2011 se tornou uma preocupação de segurança para os Estados europeus. Nesse sentido, torna-se perceptível a maneira como os processos de securitização da Europa Pós-Guerra Fria foram cruciais para que o referido conflito fosse retratado como “ameaça

¹¹⁴A atuação dos Estados-membros da UE foi importante também dentro da própria ONU, tendo tais Estados considerável parcela de responsabilidade pela aprovação do princípio na AGNU em 2005.

¹¹⁵Buzan, Wæver e de Wilde já apontavam este desenvolvimento, demonstrando que uma das novidades da “nova agenda de segurança” era não somente a presença de questões não militares de segurança como também a presença de elementos que não se classificam como segurança dentro do setor militar (BUZAN ET AL, 1998, p. 49-70). Segundo estes mesmos autores, isto ficou claro com as novas políticas de defesa e com as intervenções humanitárias dos países da OTAN durante os anos 1990, as quais não se explicavam por “preocupações existenciais com a própria segurança, mas ocorriam como política externa por meios militares (...) ou em resposta à securitização dos temas humanitários e dos princípios de direitos humanos” (BUZAN, WÆVER, 2003, P. 370).

existencial” à segurança europeia, impulsionando e motivando alguns dos governos do continente a intervirem militarmente na crise e buscarem uma solução para o conflito.

Além da orientação estratégica das suas políticas de segurança e defesa, a participação europeia na crise líbia de 2011 revelou outros aspectos importantes, como suas principais lacunas e deficiências (dentre elas a questão das capacidades civis e militares). Nesse sentido, tanto a UE quanto a OTAN defendem a “conjugação de instrumentos” civis e militares a fim de abordar adequadamente todo o espectro de crises (UNIÃO EUROPEIA, 2003; NATO, 2010). Ambas as organizações tem proposto e provido instrumentos para o reforço e a otimização das capacidades europeias.

No âmbito da UE, a abordagem da sua política externa e de segurança voltada para a segurança humana e a proteção de civis determinou em grande medida a composição de seus instrumentos civis e militares de gerenciamento de crises, em especial os seus Grupos de Batalha. De fato, os ativos civis singulares da União a tornam, potencialmente, uma organização líder em operações de proteção humana. Contudo, a implementação operacional de boa parte destes instrumentos se encontra ainda em estágio incipiente. A despeito da ênfase em seu discurso, o nível de preparo dos Grupos de Batalha e dos componentes civis das operações de paz da União ainda permanece incerto, restando dúvidas acerca do grau de preparação destes para cumprir as missões para as quais foram desenhados. O fato de os Grupos de Batalha nunca terem sido mobilizados em uma situação real aumenta ainda mais tais dúvidas (CURAN, 2012).

O Tratado de Lisboa assume considerável importância nesse aspecto, não somente pelo espaço que reserva à PESC em seu texto como também pelos aspectos da política que aborda. O Tratado identifica e aborda com razoável sucesso duas das principais limitações da política externa e de segurança e defesa da UE: a coerência e as capacidades (MENON, 2011). O problema da geração de capacidades militares suficientes, contudo não é resultado da falta de investimentos,¹¹⁶ mas do emprego “incorreto” dos gastos militares, resultando na falta de preparo das forças armadas europeias para lidar com as operações militares modernas (crescentemente expedicionárias e multinacionais), a despeito de seu tamanho e orçamento.¹¹⁷

¹¹⁶ Em 2006, o conjunto dos Estados-membros da UE gastou o equivalente a 60% do total do orçamento de defesa dos EUA, sendo responsável por quase um quarto do total do gasto global com defesa naquele ano (MENON, 2011, p. 79).

¹¹⁷ Embora os Estados-membros da UE tenham em torno de meio milhão de pessoal alistado a mais que os EUA, cerca de 70% de suas forças terrestres não pode operar fora de seus territórios nacionais (*Ibidem*), sendo Reino Unido e Irlanda os únicos a serem capazes de cumprir a meta da OTAN de sustentar 8% de suas forças terrestres em operações expedicionárias (dados de 2007).

Nesse sentido, provisões do novo Tratado, como a Cooperação Estruturada Permanente e o papel aprimorado da Agência Europeia de Defesa, podem vir a ser muito úteis aos Estados-membros no desenvolvimento de capacidades conjuntas em uma base multinacional.

Ainda assim, embora os autores do Tratado tenham identificado as duas principais limitações da política de segurança e defesa da UE, não abordaram o principal desafio dessa política: o domínio das políticas militares da União pelos seus Estados-membros (*Ibidem*). Independente do grau de efetividade dos instrumentos providos pelos tratados, o sucesso ou fracasso dessas políticas depende crucialmente da vontade política dos governos nacionais em transformar a retórica das aspirações militares em realidade e nada no novo tratado parece encorajar esse desenvolvimento.¹¹⁸ Na prática, o Tratado mantém a primazia dos Estados nacionais na política de defesa, sendo justamente esta primazia e, conseqüentemente, a frequente incapacidade dos Estados em chegar a um acordo para ações comuns no âmbito militar que tem emperrado a ação europeia na segurança internacional.¹¹⁹ A relutância alemã em relação à intervenção militar na Líbia, em forte contraste com as atitudes de França e Reino Unido, constitui apenas o exemplo mais recente e a ilustração mais pública da divisão que tem assolado a PCSD desde sua origem.

Nesse sentido, o caso da Líbia mostra claramente que uma das principais limitações da PCSD é a disposição dos Estados-membros em gastar o suficiente em defesa, fazê-lo de forma inteligente e mobilizar as capacidades adquiridas (*Ibid*, p. 86). Ainda assim, as discordâncias públicas e profundas entre as capitais nacionais principais constituíram o fator central para uma situação na qual a PCSD não foi sequer considerada para realização de uma missão às portas da União. Trata-se de uma limitação que não pode simplesmente ser reparada com aprimoramentos institucionais ou emendas nos tratados.

Ainda que tenha se optado pelo recurso à OTAN para a condução das operações militares no caso líbio, o problema da séria falta de capacidades militares efetivas na Europa ainda assim se fez presente. A percepção de tal problema fez com que vários analistas, especialmente nos EUA (incluindo o ex-Secretário de Defesa norte americano, Robert Gates), criticassem a Operação Protetor Unificado, afirmando que esta se tratava de uma prova da

¹¹⁸ Muito pelo contrário, as prerrogativas nacionais dos Estados-membros são reafirmadas à exaustão no novo Tratado, como demonstrado pelas várias ressalvas feitas à “cláusula de assistência mútua”.

¹¹⁹ Além das atitudes diferenciadas em relação ao uso da força, os Estados-membros são ainda mais divididos pela questão dos custos das operações, havendo grandes disparidades entre os países não somente em termos de gastos com defesa e capacidades (Reino Unido e França respondem por 40% do total de gastos com defesa na UE), mas também em termos de vontade em investir e em mobilizar as capacidades apropriadas. O novo Tratado é pouco efetivo em reverter essa tendência.

“decadência” da Aliança Atlântica e que os aliados europeus haviam perdido sua capacidade de combate (VALASEK, 2011). A relativa escassez de tropas e armamentos à disposição dos europeus ficou marcante logo no começo da operação, quando, após a retirada das tropas norte americanas das operações de combate direto, os aliados europeus tiveram dificuldades em manter o ritmo das operações e em prover equipamentos essenciais (como armas de precisão e mísseis de cruzeiro).

Além da escassez de contribuições militares europeias à Aliança Atlântica, a crise da Líbia demonstrou também a permanência da dificuldade dos europeus de gerenciar crises de grande escala por meios próprios (ou seja, sem o apoio dos EUA). Inicialmente, a crise líbia foi vista como a “tempestade perfeita” da Europa, constituindo uma oportunidade para que a União empregasse todos os novos instrumentos de política externa e de segurança providos pelo Tratado de Lisboa (BRATTBERG, 2011). Na realidade, a crise acabou por revelar todas as fraquezas permanentes da UE, demonstrando que as expectativas de uma política externa europeia mais coerente após o novo Tratado eram prematuras. De fato, não se observou na Líbia avanços consideráveis na coerência da política externa da União em relação à época pré-Lisboa, tendo sido a discordância aberta entre alguns de seus principais membros uma das principais falhas da resposta europeia à principal crise humanitária na vizinhança da Europa desde os Bálcãs e, simultaneamente, uma das explicações para a “inércia” da UE ¹²⁰ e o recurso à OTAN.

Embora a operação da OTAN na Líbia tenha exposto fraquezas militares reais dos aliados europeus, ela demonstrou também a capacidade destes de conduzirem operações militares de escala considerável com apoio limitado dos EUA (VALASEK, 2011). Ainda que tenham dependido dos norte americanos para o provimento de ativos de apoio fundamentais, os aliados europeus que atuaram na operação fizeram a maior parte do esforço para conter as forças de Qadhafi. Nesse sentido, a Operação Protetor Unificado se tornou a primeira na qual os EUA deixaram a Europa assumir a responsabilidade por uma crise em sua vizinhança, invertendo a tendência observada nas crises dos Bálcãs nos anos 1990 e podendo ser vista como um ponto de inflexão na história do gerenciamento de crises pela Aliança Atlântica.

Esta “nova etapa” no gerenciamento de crises por parte da OTAN apresenta, contudo, desafios sérios à Aliança. O primeiro deles é a presença de divisões claras entre os aliados, as quais se tornaram flagrantes durante a intervenção na Líbia. Enquanto alguns Estados (como o

¹²⁰ Como visto no Capítulo 3, a UE não permaneceu totalmente inerte durante a crise, tendo implementado medidas como sanções ao regime de Qadhafi e operações de assistência humanitária na Líbia. Contudo, considerando apenas o aspecto militar do gerenciamento da crise, a União permaneceu verdadeiramente ausente.

Canadá e o Reino Unido) veem a OTAN como meio importante de dividir custos e multiplicar força militar no enfrentamento a ameaças de segurança em lugares distantes como o Afeganistão, uma boa parte dos aliados (principalmente os mais novos, antigos membros do extinto Pacto de Varsóvia) defende a primazia da defesa coletiva dentro da Aliança e se mostra reticente (às vezes até contrária) a operações expedicionárias de gerenciamento de crises. Esta divisão mostra que, quando atua no gerenciamento de crises internacionais, a OTAN se assemelha mais a uma “coalizão dos dispostos” de formato irregular do que uma aliança genuína (*Ibidem*). As crescentes divergências dentro da Aliança Atlântica e a recusa de aliados importantes em prover ativos vitais durante operações como a da Líbia comprometem também a própria efetividade da OTAN, fazendo com que suas operações durem mais do que necessário.

Outro desafio à Aliança (e aos seus membros europeus, especificamente) apresentado pela operação na Líbia é a atual situação econômica. De fato, a Operação Protetor Unificado foi o primeiro grande engajamento militar da OTAN desde a eclosão da crise econômico-financeira de 2007-08. Com os aliados europeus reduzindo drasticamente seus gastos com defesa, surgiram receios consideráveis acerca de sua capacidade de responder a crises complexas como a da Líbia no futuro próximo. Segundo o próprio Secretário-Geral da organização, Anders Fogh Rasmussen (2011), o desafio fundamental enfrentado pela Europa (e pela a Aliança como um todo), na atualidade, é evitar que a crise econômica degenerem em uma crise de segurança, podendo a resposta europeia a este desafio determinar seu lugar na ordem global e no futuro da segurança. De acordo com Rasmussen, a Operação Protetor Unificado mostrou que os países europeus ainda podem desempenhar um papel central em uma operação militar complexa, mesmo com gastos militares menores que os dos EUA e das principais potências asiáticas. Contudo, esta capacidade se torna cada vez mais incerta à medida que os europeus investem cada vez menos em defesa.¹²¹

Os eventos de 2011 na Líbia demonstraram que, embora uma abordagem militar por si só não possa solucionar um conflito, ainda é uma ferramenta necessária em um esforço político mais amplo. Nesse sentido, a Operação Protetor Unificado demonstrou a imprevisibilidade das ameaças e a necessidade de se manter um amplo espectro de capacidades militares de gerenciamento de crises, tanto as chamadas “capacidades de linha de

¹²¹ Desde o final da Guerra Fria (1991), os gastos europeus com defesa dentro da OTAN caíram 20% (contrastando com seu PIB combinado, que aumentou 55%), tendo a parcela europeia com gastos de defesa dentro da Aliança caído de 34% para 21% do total (dados providos pelo próprio Rasmussen).

frente” quanto de “viabilizadores”¹²² (*Ibidem*). Uma vez que os cortes de gastos em defesa descoordenados na Europa podem prejudicar seriamente o futuro da segurança do continente, o Secretário-Geral da OTAN fez da operação na Líbia a prova mais importante na defesa da sua proposta de *Smart Defence*.¹²³

De fato, as considerações econômicas tiveram peso maior do que o esperado em meio aos líderes e tomadores de decisão da OTAN durante a crise da Líbia (GOMIS, 2011). Os vários questionamentos feitos a respeito da credibilidade, relevância e adequação da Aliança durante a crise se deveram aos efeitos dos cortes orçamentários aplicados apenas alguns meses antes da eclosão do conflito.¹²⁴ Tais gastos supostamente constrangeram a habilidade de muitos países em fazer uma contribuição positiva e significativa de longo prazo no cenário. À época da crise, também se percebeu o aumento da flexibilidade da OTAN, resultado de ajustes implementados durante a guerra no Afeganistão e introduzidos pelo novo Conceito Estratégico. Tal ajuste seria justificado pela tendência em direção a maior flexibilidade em segurança e defesa dentro da Aliança (a qual faz sentido não só econômica como também estrategicamente e supre as necessidades atuais dos aliados).¹²⁵

Além de ter demonstrado os principais desafios da OTAN e de seus Estados-membros (principalmente os europeus), a crise da Líbia também deixou explícitas as principais limitações da relação UE-OTAN e, de forma mais ampla, da relação entre a Europa e os EUA no que tange a segurança internacional. Nesse sentido, a “incapacidade” europeia em lidar com a crise líbia sem ter de recorrer ao apoio norte americano dentro da OTAN fez com que a Líbia fosse classificada como um “fracasso” da PESC e da PCSD.

Como já mencionado anteriormente, a paralisia coletiva da UE em face da crise na Líbia se deveu às divergências entre algumas das principais potências dentro da União. Além da questão política, a decisão de intervir na crise usando o quadro da OTAN (em vez da UE) se deveu também a uma questão de capacidades (MENON, 2011). Isto se deve ao fato de o

¹²² Constituem as “capacidades de linha de frente” os ativos militares clássicos e mais aparentes, como caças-bombardeiros e navios de guerra, enquanto que os chamados “viabilizadores” compõem os ativos de apoio como aeronaves de vigilância e de reabastecimento e *drones*. É necessário frisar que a falha dos Estados europeus que participaram da Operação Protetor Unificado não foi no provimento das primeiras, mas sim dos últimos.

¹²³ A análise desta proposta se encontra no Capítulo 1, na subseção 1.3.2.

¹²⁴ Somente entre 2009 e 2011, os gastos com defesa por parte dos membros europeus da Aliança declinaram em mais de US\$45 bilhões (GOMIS, 2011).

¹²⁵ Entende-se “flexibilidade”, nesse sentido, como o desenvolvimento conjunto (de forma multinacional) de capacidades militares que possam ser rapidamente disponibilizadas e mobilizadas por grupos pequenos de países que atuam nos mesmos teatros de operações.

recurso à OTAN dar aos europeus a segurança de que os norte-americanos preencherão as lacunas que eles próprios não conseguirem.

Nesse sentido, a resposta europeia à crise líbia também revelou aspectos importantes dos papéis reservados à UE e à OTAN na segurança da Europa. A atuação limitada da UE na crise vai ao encontro da visão da atual Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, Catherine Ashton, de que o “papel da Europa no mundo” é majoritariamente civil, devendo a UE se confinar aos temas humanitários. Com isso, operações militares de gerenciamento de crises de alto risco sob a égide da PCSD continuarão não sendo uma opção viável até que algumas questões fundamentais sobre a identidade estratégica europeia não sejam resolvidas. A OTAN continuará, portanto, a ser a escolha preferida para ação militar na vizinhança da Europa (BRATTBERG, 2011), uma vez que é a responsável pelos aspectos militares da segurança europeia (como visto no Capítulo 1).

Quaisquer que sejam os reparos institucionais implementados pelo Tratado de Lisboa, não se deve esperar que eles alterem as preferências dos governos nacionais em um setor de política tão sensível quanto a defesa. Com isso, é pouco provável que os Estados-membros da União a transformem em um ator de segurança de alto nível no futuro próximo (MENON, 2011), o que fará com que a UE continue a desempenhar um papel complementar em relação à Aliança Atlântica e aos EUA em vez de competir com eles. Com uma clara vantagem comparativa em relação aos EUA e à OTAN no que tange os aspectos civis do gerenciamento de crises, o papel mais claro para a UE dentro da parceria transatlântica permanece primariamente, portanto, o provimento de segurança “branda”.

Esta incapacidade (ou indisposição) dos europeus em assumirem a responsabilidade pela segurança da sua vizinhança por si sós (por meio da UE) aliada ao recurso quase automático à OTAN (e, conseqüentemente, ao apoio dos EUA) pode se tornar uma tendência preocupante em um futuro no qual os EUA tendem a se distanciar cada vez mais da Europa. Embora tenha sido o caso da intervenção na Líbia, a dependência da OTAN (e dos EUA) para prover segurança externa não é mais uma opção viável aos europeus e, nos cenários em que a OTAN não puder intervir, os europeus devem estar preparados para agirem sozinhos (inclusive por meio da condução de operações militares quando necessário). Em tais ocasiões, a limitada capacidade de ação da UE pode se mostrar um problema grave à segurança europeia (BRATTBERG, 2011).

Em vez de buscarem o reforço da política de segurança e defesa da UE como no passado, as principais potências militares da Europa (França e Reino Unido) têm preferido atuar sozinhas por meio de cooperação bilateral fora da União. A assinatura dos acordos de

defesa entre os dois países em novembro de 2010, ao mesmo tempo em que estabelecem medidas de cooperação sem precedentes (como a criação de forças expedicionárias conjuntas dos dois países), em momento algum se inserem ou fazem referência à PESC ou à PCSD. A atuação destes dois países na Líbia comprovou esta tendência. Embora a cooperação bilateral possa preencher algumas das lacunas deixadas pela PESC/PCSD, está longe de ser uma substituta satisfatória à cooperação no âmbito da UE. Isto se deve ao fato de, mesmo se tratando das duas maiores potências militares do continente europeu, a cooperação puramente bilateral franco-britânica exclui mais da metade do potencial militar da Europa. Ademais, independente do tamanho do poderio militar, organizações internacionais (como a União e a OTAN) podem possibilitar a intervenção em conflitos externos de uma maneira simultaneamente mais eficiente e legítima que a maioria das coalizões interestatais (MENON, 2011; BUZAN, WÆVER, 2003, p. 371).

O grau de comprometimento dos EUA aos esforços intervencionistas na Líbia aponta para mudanças no relacionamento de segurança entre norte-americanos e europeus. A Líbia constitui apenas um dentre um conjunto de países que estão passando por mudanças políticas, econômicas e sociais em todo o Norte da África e Oriente Médio (alguns dos quais de forma instável e violenta). O gerenciamento destes processos em ocorrência às portas do território da União Europeia constitui um desafio de grande monta à Europa, no qual os europeus não podem simplesmente contar com os EUA para vir ao seu socorro quando as tensões aumentarem, a despeito da grande influência norte-americana e dos interesses dos EUA na região (PERTHES, 2011).¹²⁶

De fato, a intervenção na Líbia provou que os países europeus não são capazes de sustentar a responsabilidade e os custos de uma operação aérea e marítima de larga escala por si sós, tendo sido incapazes de impor a ordem em um país vizinho sem o apoio dos EUA (RENARD, 2011). Ainda assim, a maneira como a operação militar na Líbia se iniciou e foi conduzida sugere o surgimento de uma nova relação EUA-Europa em questões de segurança (VALASEK, 2011). Pode-se afirmar que os norte-americanos foram bem sucedidos em sua estratégia de “liderar da retaguarda”, participando ativamente da fase inicial da operação e abrindo caminho para que a OTAN e as forças britânicas e francesas assumissem o protagonismo político-militar após sua “retirada”. Esta nova “divisão de trabalho” aponta para

¹²⁶ A volatilidade do comprometimento norte-americano com o gerenciamento de crises na vizinhança da Europa pode ser percebido também no caso do Mali, no começo deste ano (no qual todos os esforços intervencionistas foram feitos por forças europeias contando com apoio limitado da UE), e da Síria (onde, até recentemente, as iniciativas franco-britânicas em favor da intervenção não contaram com apoio dos EUA).

uma mudança (ainda que gradual) da divisão dos encargos dentro da Aliança Atlântica, na qual os EUA se encarregam mais das funções de apoio, enquanto que os aliados europeus e outros parceiros fora da Aliança desempenham a maior parcela das operações militares (quando não for do interesse norte-americano fazê-lo). Contudo, essa nova divisão de trabalho somente pode funcionar se governos europeus continuarem investindo em suas capacidades de defesa, o que, de forma geral, não têm conseguido fazer.

Há dez anos, a Estratégia Europeia de Segurança já identificava a necessidade de a UE buscar uma parceria “efetiva e equilibrada” com os EUA a fim de manter próximo o seu parceiro mais importante (UNIÃO EUROPEIA, 2003). Ainda assim, a própria EES expressava a necessidade de os europeus aprimorarem suas capacidades de defesa (especialmente as militares) para que continuassem parceiros efetivos dos EUA e os mantivessem próximos. Porém, tal tendência não se observou na Líbia. Pelo contrário, os europeus têm diminuído suas ambições políticas para que se adéquem às suas capacidades militares cada vez mais limitadas. Isto pode se mostrar um problema grave, uma vez que não interessa aos EUA manter uma parceria com os europeus se estes não se mostrarem minimamente capazes de assumir as responsabilidades pela segurança de sua própria vizinhança. Portanto, ainda que pareça contraditório, o aprimoramento das capacidades militares europeias se mostra fundamental para a manutenção de uma parceria efetiva com os EUA. No atual cenário economicamente desfavorável, a única opção aparentemente restante para os europeus é investir nas iniciativas de *Smart Defence* da OTAN e de Agrupamento e Compartilhamento da AED.

Em adição à necessidade de maior efetividade das capacidades de defesa, a intervenção na Líbia atestou também a falta de uma “grande estratégia” por parte dos europeus e a necessidade de maiores desenvolvimentos nesse campo. O andamento das operações provou que a cooperação UE-OTAN, tanto em Bruxelas quanto em campo, ainda está muito atrasada e que nem a UE nem a OTAN serão eficientes no gerenciamento de crises sem um reforço da cultura estratégica europeia como um todo (BRATTBERG, 2011).¹²⁷

Além da contínua importância dos EUA para a segurança europeia, a operação na Líbia demonstrou também a importância da parceria com outros países fora da Europa. Essa nova característica ficou marcante na maneira como a OTAN conduziu a Operação Protetor Unificado, tendo se adaptado para atuar como o núcleo de uma coalizão militar multinacional

¹²⁷ Trata-se de um cenário preocupante, uma vez que a ausência de avanço nas relações formais entre as duas organizações e a necessidade de fortalecimento da parceria estratégica já tem sido afirmada há alguns anos, tanto dentro da UE (UNIÃO EUROPEIA, 2008) quanto na OTAN (NATO, 2010; 2012).

que incluía não só países membros da UE (Suécia) como também países árabes (Jordânia, Qatar e Emirados Árabes Unidos) que desempenharam papéis importantes (BARRY, 2011).

A busca de parcerias já é uma característica marcante da política externa europeia, especialmente dentro da UE. Além de sua parceria tradicional com os EUA, a União possui nove “parcerias estratégicas” com países terceiros.¹²⁸ Apesar da denominação, falta conteúdo verdadeiramente estratégico a essas parcerias, fazendo com que as mesmas careçam de implementação (MARTINS, 2012; RENARD, 2011). Como ficou demonstrado pela intervenção na Líbia, a atuação em conjunto com potências e organizações regionais será cada vez mais importante para a busca dos interesses europeus nas diversas partes do mundo. Portanto, a busca de novas parcerias e o reforço das já existentes deve se tornar uma prioridade da ação externa europeia, principalmente na UE.

4.2. O caso da Líbia como exemplo de intervenção internacional

Ao se considerar o caso da Líbia como exemplo de intervenção internacional para fins de proteção humana, deve-se conjugar as conclusões extraídas do estudo de caso feito no capítulo anterior com a análise do atual quadro das intervenções internacionais apresentada no segundo capítulo.

Semelhantemente à seção anterior, é interessante retomar aqui o quadro de análise da intervenção apresentado no Capítulo 2, demonstrando como a intervenção na crise líbia de 2011 seguiu a sua lógica. Em primeiro lugar, percebe-se que todo o processo intervencionista que ocorreu na Líbia – desde as primeiras condenações internacionais da repressão até o término da operação militar da OTAN – se deu seguindo a racionalidade do “contínuo da intervenção” apresentado por Gene Lyons e Michael Mastanduno (1995). Inicialmente, os diversos atores da comunidade internacional – notadamente as organizações regionais envolvidas e a ONU por meio de seu Conselho de Segurança – buscaram *influenciar* o comportamento do regime de Muammar Qadhafi ao condenar publicamente a repressão por ele conduzida e pedindo o fim da violência. Uma vez que tais medidas por si só se mostraram ineficazes, passou-se às ações de *isolamento* do regime. Tais ações incluíram a suspensão da participação da Líbia na LEA e no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, a imposição de sanções pela ONU e outros atores internacionais e o banimento de voos e o congelamento de ativos de membros importantes do regime líbio. Após comprovada a falha em conter a violência por meio da influência e do isolamento do regime, optou-se pela

¹²⁸ África do Sul, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Índia, Japão, México e Rússia.

intervenção por meios militares, a qual foi deflagrada para impedir o massacre de populações civis com a iminente retomada de Benghazi pelas forças de Qadhafi (REIKE, 2012).

Em segundo lugar, pode-se concluir que a legitimação da intervenção na Líbia ocorreu de acordo com os três “critérios de admissibilidade” apresentados por Friederich Kratochwil (1995). No caso da crise líbia de 2011, houve a violação de obrigações internacionais claras por parte do Estado em questão (primeiro critério);¹²⁹ se tratando de uma situação de crise convincente na qual não havia tempo de deliberação disponível para o uso de medidas preventivas (REIKE, 2012) e/ou de longo prazo (segundo critério); e, por fim, contando com legitimação coletiva, a qual se deu por meio da resolução 1973 do Conselho de Segurança (terceiro critério).

Em terceiro e último lugar, pode-se tentar “classificar” a intervenção na Líbia de acordo com os critérios e parâmetros das intervenções apresentados por Martha Finnemore e Nicholas Wheeler. Embora a Líbia tenha constituído mais um caso no qual “o governo voltou a maquinaria do Estado contra seu próprio povo”, ainda restam algumas dúvidas ao se submeter o caso aos “testes” das intervenções humanitárias (WHEELER, 2000). Das quatro “exigências” estabelecidas por Wheeler, o caso da Líbia cumpre três, tendo constituído um caso claro de “emergência humanitária suprema”, no qual o uso da força foi utilizado como último recurso e onde se obteve um “resultado humanitário positivo”. O problema se encontra, portanto, na questão da proporcionalidade dos meios. Como se observou no capítulo anterior, as operações militares da OTAN e de seus aliados foram além do cumprimento da zona de exclusão aérea e da proteção humana, tendo a ação intervencionista se convertido em um esforço de mudança de regime. Ao fazê-lo, as forças intervenientes abandonaram o princípio da proporcionalidade, se utilizando da força militar necessária para ajudar na derrubada de Qadhafi e, conseqüentemente, indo além do escopo de uma operação de proteção humana.

O problema acerca da proporcionalidade dos meios não se tratou somente de um desvio da intervenção humanitária. Sua presença no caso líbio esteve atrelado e se deu em decorrência de outra controvérsia (ainda maior) da intervenção: a questão da “agenda oculta”. Nesse sentido, retomando a abordagem feita por Finnemore (2003) sobre as metas articuladas pelos Estados intervenientes e a possibilidade de conjunção de metas humanitárias e não humanitárias, não se pode afirmar que o caso da Líbia não tenha sido uma intervenção

¹²⁹ Conforme expresso pelas resoluções 1970 e 1973 do CSNU, o Estado líbio sob o regime de Muammar Qadhafi falhou com sua responsabilidade de proteger as populações civis do país. Além disso, o regime foi claramente acusado por diversos membros da comunidade internacional de cometer crimes contra a humanidade, constituindo violação clara das normas internacionais, principalmente do princípio da RdP como estabelecido pela AGNU em 2005.

humanitária, mas, ao mesmo tempo, pode-se afirmar que foi mais do que uma intervenção humanitária. Isto se deve ao fato de algumas das principais lideranças da intervenção terem afirmado (e, portanto, articulado) abertamente que uma de suas metas na Líbia era a retirada de Qadhafi do poder. Esta meta se somou à meta inicialmente estabelecida pela resolução 1973 do CSNU de proteger as populações civis e as áreas povoadas por civis na Líbia contra os ataques perpetrados pelo antigo regime.

Além de inserir o caso da Líbia de 2011 no quadro de análise das intervenções, é necessário analisar alguns aspectos específicos desta intervenção que a tornaram um caso emblemático entre as diversas intervenções internacionais. O primeiro deles foi a aplicação dos princípios de proteção humana vigentes, notadamente o princípio de responsabilidade de proteger e, em menor grau, o princípio de proteção de civis.

Por um lado, o caso do conflito líbio se encaixa nos parâmetros previstos pelo princípio de PdC devido à ocorrência de “ataque deliberado a populações civis” em situação de conflito armado, constituindo “uma ameaça à paz e à segurança internacionais” conforme previsto pela resolução 1296 do Conselho de Segurança da ONU (UNITED NATIONS, 2000). Por outro lado, também se tratou de um caso no qual o governo em questão falhou em sua “responsabilidade de proteger suas populações contra genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade”,¹³⁰ acionando, portanto, a responsabilidade da comunidade internacional em “usar meios diplomáticos, e outros meios pacíficos apropriados (...) para ajudar a proteger as populações” em questão, inclusive por meio da adoção de “ação coletiva, de maneira decisiva e em tempo hábil, por meio do Conselho de Segurança” conforme os parágrafos 138 e 139 da resolução da Assembleia Geral da ONU (UNITED NATIONS, 2005, p. 30). Percebe-se, portanto, que ambos os princípios se aplicavam simultaneamente no caso líbio, havendo, contudo primazia da RdP em relação à PdC (pois a segunda estava circunscrita à primeira no caso em questão), tornando este um dos casos em que os dois princípios se sobrepõem (CURAN, 2012).

Ainda que constituísse um caso claro de aplicação do princípio de RdP (mais especificamente do seu terceiro pilar) e (em menor grau) de PdC, surgiram dúvidas acerca da legalidade e da prudência da aplicação de tal princípio na Líbia. Por se tratar de uma situação na qual o Estado em questão estava “manifestamente falhando” em prover proteção às suas populações civis, tornava-se responsabilidade dos Estados-membros da ONU responder

¹³⁰ Pode-se inferir esta falha a partir das resoluções do CSNU que afirmaram que a repressão conduzida pelo regime de Qadhafi constituía um caso de crime contra a humanidade.

coletivamente de forma “fundamentada, calibrada e em tempo hábil”, utilizando quaisquer medidas disponibilizadas pelos Capítulos VI, VII e VIII da Carta da ONU (UNITED NATIONS, 2009, p. 11). Esta definição de escopo a partir da estrutura de três pilares da RdP em conjunto com a resolução 1973 do CSNU (que autorizou a intervenção na Líbia e estabeleceu seu mandato) deixam pouquíssimo espaço para dúvida acerca da *legalidade* da intervenção. Contudo, devido às esperadas divergências de interpretação da norma (ROSENBERG, STRAUSS, 2012), permaneceram dúvidas consideráveis sobre a *prudência* da implementação do mandato dessa resolução, especialmente a respeito do papel das diferentes organizações regionais no processo.

Embora a participação das organizações regionais na implementação da RdP seja bem vista pelo fato de preencher a lacuna de vontade política e recursos observada nas intervenções humanitárias dos anos 1990, um dos maiores obstáculos para a “regionalização” da RdP são as próprias interpretações divergentes da norma. As opiniões conflitantes da OTAN e da União Africana a respeito da implementação da RdP na Líbia demonstram isso claramente (SEAMAN, 2012). O fato de organizações como a OTAN e a UE atuarem com frequência fora de suas esferas geográficas de influência pode tornar tais conflitos com organizações locais mais comuns e mais profundos no futuro.

Outra questão associada à implementação da RdP por organizações regionais é o problema da seletividade desta ação. Um dos aspectos da seletividade da aplicação do princípio é o uso “esporádico” das organizações regionais na sua implementação por parte do Conselho de Segurança. O recurso à implementação da RdP por organizações regionais atuando fora do controle do CSNU também apresenta o risco potencial de abuso por parte de potências regionais durante a implementação. O fato de não haver nenhum mecanismo real de controle das organizações regionais atuando na manutenção da paz e da segurança internacionais por parte do Conselho de Segurança (mesmo quando tais organizações atuam com a autorização do Conselho e com um mandato provido por uma de suas resoluções) tem levado à percepção de que as grandes potências utilizam o CSNU como fórum para autorizar ações militares e garantir a legitimidade internacional para ações que podem não ter fins propriamente humanitários (*Ibidem*). A atuação do Conselho de Segurança na Líbia em 2011 e a sua inércia e /ou paralisia frente a outras crises (como Bahrein e Síria) no mesmo período reforçam o argumento da aplicação seletiva da RdP na crise líbia.

Além de expor os principais problemas relacionados à implementação do princípio da RdP, o caso líbio também releva muito a respeito do funcionamento das políticas de proteção humana do Conselho de Segurança. Estas “novas políticas de proteção” apresentam quatro

características principais (bem como algumas questões não resolvidas) ¹³¹ que foram gradualmente surgindo ao longo dos últimos anos (BELLAMY, WILLIAMS, 2011). A primeira delas é o atual foco da comunidade internacional na proteção de civis, evidenciado pelo consenso formal alcançado sobre a RdP e pela prática do CSNU sobre operações de paz. ¹³² A segunda é a crescente disposição do Conselho de Segurança em autorizar o uso da força para fins de proteção humana no estabelecimento dos mandatos das operações de paz. ¹³³ A terceira característica é a relação crucial que se estabeleceu entre o Conselho de Segurança e outros atores interessados, especialmente as organizações regionais relevantes. ¹³⁴ A quarta e última das características é o consenso estabelecido tanto entre Estados entusiastas quanto Estados reticentes em relação às políticas de proteção em responder às crises humanitárias por meio do Conselho de Segurança e em associação com as organizações regionais relevantes. Além dessas quatro características, a intervenção na crise líbia de 2011 também apresentou duas “inovações” para as políticas de proteção: a autorização do uso da força para proteção humana contra a vontade do Estado anfitrião; e a autorização explícita para uso da força contra tropas governamentais do país.

Além de demonstrar as características principais das “novas políticas de proteção”, a resposta à crise humanitária na Líbia foi vista como um “bom exemplo” da operacionalização do terceiro pilar da RdP (REIKE, 2012). Isto se deve ao fato de a ação da comunidade internacional ter incluído uma ampla gama de instrumentos de terceiro pilar, os quais variaram da imposição de sanções e do acionamento da Corte Criminal Internacional até a imposição de uma zona de exclusão aérea e a intervenção militar. Nesse sentido, Ruben Reike argumenta que o caso líbio apresenta três “lições” para aplicações futuras de medidas pertencentes ao terceiro pilar. Em primeiro lugar, o caso da Líbia mostrou que o terceiro pilar não se limita somente às respostas a atrocidades em massa em andamento como também contem uma dimensão preventiva. Em segundo lugar, este caso sugere que a prevenção e a contenção de atrocidades em massa podem exigir que a comunidade internacional escolha um

¹³¹ Entre outras, tais questões incluem principalmente as possíveis interpretações das resoluções do CSNU; a relação entre a proteção humana e outros objetivos das intervenções; a relação entre o Conselho de Segurança e as organizações regionais; e a maneira pela qual os mandatos de proteção são efetivamente implementados.

¹³² A atuação do Secretário-Geral da ONU em conjunto com outros membros importantes do secretariado neste respeito tem dado uma contribuição importante neste aspecto.

¹³³ Ainda que a proteção humana tenha se tornado cada vez mais o objetivo principal das operações de paz autorizadas pelo CSNU, duas características se mantiveram até a crise líbia: o consentimento (ainda que às vezes forçado e pouco confiável) do Estado anfitrião; e a autorização para o uso da força contra atores não estatais.

¹³⁴ Esta relação já foi previamente explorada no Capítulo 3.

lado em um conflito interno e passe a aplicar os instrumentos de terceiro pilar de forma parcial.¹³⁵ Por fim, o caso líbio revela que esforços preventivos podem acarretar dilemas e consequências indesejadas, os quais podem tornar a dimensão preventiva da RdP muito mais controversa.

O caso líbio foi emblemático também pelo fato de a maioria dos instrumentos de RdP aplicados terem sido de terceiro pilar. Por se tratar de uma situação de atrocidade em massa iminente, onde o tempo disponível para ação era curto e a identidade dos perpetradores e vítimas em potencial se tornou cada vez mais clara, os instrumentos de prevenção e reação do terceiro pilar foram cruciais. O caso da Líbia mostrou também que esforços para prevenir e conter atrocidades em massa podem levar ao abandono dos princípios tradicionais de prevenção de conflito: consentimento, imparcialidade e coerção mínima (*Ibidem*). Ficou demonstrado durante a implementação do mandato da resolução 1973 do CSNU que o envolvimento internacional passou da imparcialidade (ao menos declarada) para uma escolha de lados, tendo a comunidade internacional se alinhado aos rebeldes liderados pelo Conselho Nacional de Transição e agido contra o regime e as forças de Qadhafi. Isto sugere que as estratégias de prevenção e contenção de atrocidades do terceiro pilar da RdP podem entrar em conflito com os princípios tradicionais de manutenção da paz da ONU.

Em termos operacionais, a intervenção na Líbia também se mostrou emblemática, principalmente como “modelo” de Operação de Resposta a Atrocidade em Massa, mais especificamente como modelo de “MARO sem pegadas” (SCHÜTTE, 2012).¹³⁶ À primeira vista, o sucesso operacional da OTAN na Líbia parece indicar que tal tipo de operação será o mais comum no futuro do cumprimento de mandatos de proteção humana. Contudo, problemas relacionados à implementação do mandato da resolução 1973 pelas forças intervenientes e fatores conjunturais mais amplos parecem indicar o contrário. As críticas feitas à condução das operações militares na Líbia – a sua transformação em esforço de mudança de regime, a interpretação demasiadamente ampla do mandato, *mission creep*, etc – certamente tornarão mais difícil a autorização de novas operações semelhantes dentro do

¹³⁵ Essa aplicação parcial inclui a questão da mudança de regime. A resposta internacional à crise da Líbia deixou em aberto a questão da necessidade da mudança de regime, ou seja, se a mudança de regime deve se tornar o último instrumento da “caixa de ferramentas” do terceiro pilar, especialmente nos casos em que os potenciais perpetradores se mostrem indispostos a mudar seu curso de ação. Isto desafia a abordagem tradicional da ONU aos conflitos armados, nos quais sempre buscou a imparcialidade e o não alinhamento a nenhuma das partes envolvidas.

¹³⁶ A distinção entre os diferentes tipos de operações de proteção humana pode ser encontrada no Capítulo 2, na seção 2.3.

Conselho de Segurança.¹³⁷ Além destes constrangimentos, os esforços futuros de operacionalização da dimensão militar do terceiro pilar serão prejudicados por um cenário político complicado, no qual os Estados capazes de fazê-lo (Estados ocidentais) estão pouco dispostos a utilizar suas capacidades militares para intervenções custosas em lugares remotos do globo (*Ibidem*).

Nesse cenário político desfavorável, três dinâmicas operam em detrimento da condução de operações semelhantes à da Líbia no futuro. A primeira delas é a diminuição do apoio público doméstico na Europa e na América do Norte em favor de tais intervenções (resultado das experiências do Afeganistão e do Iraque).¹³⁸ A segunda é a crise econômica e financeira que tem assolado os países da OTAN, levando-os à implementação de políticas de austeridade que não deixam espaço para aumento nos gastos de defesa. A terceira dinâmica é a mudança da cena geoestratégica, marcada pela ascensão da China e pelo “giro ao Pacífico” na política norte-americana. De forma geral, estas dinâmicas tornarão os EUA e a Europa pouco dispostos a se engajarem em grandes “guerras de escolha” no futuro próximo. Em suma, aqueles capazes de conduzir operações semelhantes à Protetor Unificado na Líbia não estão dispostos a fazê-lo.¹³⁹

A intervenção internacional na Líbia também se tornou um caso emblemático devido às suas singularidades. Os principais fatores que contribuíram para isso foram o isolamento internacional do regime de Qadhafi (que perdeu todos os seus aliados significativos e reduziu a assistência em seu favor ao mínimo possível), a localização geográfica da Líbia (que apresentava importantes problemas de segurança para os Estados-membros da OTAN, conforme explicado na seção anterior) e o apoio à intervenção por parte das organizações regionais relevantes (BENNET, KAMINSKI, 2012). Mesmo tendo apresentado características singulares, a intervenção na Líbia se assemelha a várias outras intervenções internacionais levadas a cabo na África. Tais intervenções são, geralmente, complexas e, ainda que sejam justificadas em bases humanitárias (inclusive pela evocação da RdP), ocorrem por interesses nacionais e/ou por ligações coloniais. Nesse sentido, não se pode descartar a possibilidade de

¹³⁷ Especialmente pelo fato de dois dos maiores críticos da missão, Rússia e China, serem membros permanentes do Conselho de Segurança, tendo poder de veto.

¹³⁸ A diminuição do apoio público às intervenções em ambos os lados do Atlântico já se observam em relação à questão Síria, na qual 72% dos cidadãos da UE e 62% dos norte-americanos são desfavoráveis à ocorrência de uma intervenção no país (TRANSATLANTIC TRENDS, 2013, p.6).

¹³⁹ O próprio caso da Líbia constituiu uma exceção, visto que era “política e operacionalmente viável” (SCHÜTTE, 2012, p. 52).

um interesse (ou conjunto de interesses) buscado pelo(s) ator(es) interveniente(s) determinar o padrão e a extensão da intervenção, como foi o caso na Líbia (ADENIYI, 2013).

Embora tenha alcançado seus objetivos, evitando inclusive o temido “massacre” em Benghazi, a intervenção da OTAN na Líbia teve efeitos colaterais e consequências indesejadas que podem trazer prejuízos para o cenário multilateral, para a segurança da região e para a própria organização. Ainda que seja reflexo das “novas políticas de proteção”, a intervenção na Líbia também demonstra que a “nova agenda de proteção” enfrenta alguns desafios não resolvidos, que podem inibir o estabelecimento de consenso nas respostas a crises futuras e deixar as operações de proteção expostas a vulnerabilidades críticas. Dois efeitos possivelmente deletérios da referida intervenção incluem o aumento da dificuldade de obtenção de consenso entre os membros do Conselho de Segurança e a imposição de restrições sobre as operações de paz da ONU ou de coalizões, podendo exacerbar alguns dos problemas operacionais enfrentados na Líbia (BELLAMY, WILLIAMS, 2011).¹⁴⁰

A intervenção internacional na Líbia também prejudicou o já antes esparso apoio à RdP entre os países do Sul Global (MARU, DERSSO, 2013). A ação militar da OTAN na Líbia reforçou a percepção amplamente compartilhada no hemisfério Sul que a RdP é uma cobertura para as ambições neocoloniais do Ocidente, manifestando a vulnerabilidade da África às intervenções militares (particularmente onde os interesses dos países ocidentais estão em jogo).¹⁴¹ Nesse sentido, a intervenção na Líbia pode ser vista realmente como exemplo de prática da RdP, porém, um que ilustra os limites da doutrina, e não seu sucesso puro (DE WAAL, 2013). Além de prejudicar o apoio à RdP, a intervenção na Líbia também teve efeitos negativos sobre a própria imagem da Aliança, especialmente entre os países africanos (KABATI, 2013; MARU, DERSSO, 2013). A operação militar da OTAN na Líbia suscitou questionamentos entre os africanos a respeito da legitimidade da Aliança Atlântica como ator de segurança na África e da sua viabilidade como parceira de seus Estados e organizações.

Além de prejuízos políticos, a intervenção na Líbia também acabou acarretando efeitos colaterais altamente prejudiciais para os países vizinhos e para a segurança da região. O golpe

¹⁴⁰ Nesse sentido, a percepção de motivações adicionais e agendas ocultas pode dificultar a criação de consensos sobre o uso da força para propósitos de proteção, seja no contexto das operações de manutenção da paz da ONU ou das operações de resposta a atrocidades em massa.

¹⁴¹ Muitos dos autores analisados ressaltam a importância da OTAN para as operações militares de proteção humana (tanto pelas suas capacidades quanto pela disposição de seus Estados-membros em atuar nelas), contribuindo para que a OTAN seja vista nos países do Sul como instrumento dos países ocidentais para levar a cabo intervenções justificadas em bases humanitárias que encobrem interesses nacionais.

de Estado deflagrado no Mali em março de 2012, apenas alguns meses após o fim da Operação Protetor Unificado, foi visto por muitos como “transbordamento” da intervenção na Líbia (REIKE, 2012). Ademais, o aumento da atividade dos rebeldes tuaregues naquele país foi associado à instabilidade na Líbia (ADENIYI, 2013), tendo o conflito no Mali sido inclusive abastecido por armas provenientes da Líbia. Como já afirmado anteriormente, os constrangimentos causados pela implementação da resolução 1973 provavelmente dificultarão a ocorrência de outras intervenções semelhantes no futuro. Isto já está sendo observado na Síria, onde a despeito de um número de mortes civis e de uma intensidade de conflito muito maiores do que os observados na Líbia, não houve (até agora) a ocorrência de qualquer reação semelhante por parte da comunidade internacional (SEAMAN, 2012; SCHÜTTE, 2012). O abuso do mandato pela OTAN na Líbia desencadeou um bloqueio sino-russo dentro do Conselho de Segurança, tendo estes países justificado suas posições como forma de evitar o que ocorreu na Líbia.

4.3. Avaliação final da intervenção internacional de 2011 na Líbia à luz das políticas europeias de segurança e do atual quadro das intervenções

Com base nos vários aspectos abordados em relação às conexões entre a crise líbia e as políticas europeias de segurança e à observação do caso da Líbia como exemplo de intervenção internacional, pode-se apresentar as respostas às quatro perguntas centrais feitas no começo do capítulo.

Primeiramente, percebe-se que a crise líbia se inseriu nas questões de segurança europeia por meio da securitização das crises e conflitos regionais ocorridos na vizinhança da Europa bem como das migrações pela UE e pela OTAN após o fim da Guerra Fria (I). Como se pode perceber, o conflito de 2011 na Líbia apresentou desafios de segurança consideráveis para a Europa, principalmente o comprometimento dos suprimentos de energia (petróleo e gás) e os fluxos migratórios (de refugiados) provenientes daquele país em direção ao continente europeu. Ademais, temia-se que a instabilidade criada pelo conflito na Líbia se espalhasse para os demais países da região, o que, no contexto da Primavera Árabe, poderia mergulhar o Oriente Médio e o Norte da África em uma instabilidade regional de grande escala, constituindo uma ameaça ainda maior à segurança europeia. A partir desse cenário ameaçador, despertou-se o senso de urgência entre as lideranças político-militares da Europa (principalmente a França e o Reino Unido e, em menor grau, a Itália) para que se intervisse militarmente na crise a fim de cessar o conflito e solucionar os problemas de segurança dele advindos.

Em segundo lugar, a atuação de alguns países europeus nas operações militares conduzidas na Líbia revelou alguns dos principais aspectos (positivos e negativos) das políticas europeias de segurança e defesa (II). Por um lado, os países europeus que participaram das operações, notadamente França e Reino Unido, conseguiram assumir a principal parcela dos ataques aéreos contra as forças de Qadhafi, tendo contribuído diretamente para a queda deste e para o sucesso da operação da OTAN. Por outro lado, a inércia aparente da UE em face de uma crise humanitária às suas portas, o recurso à Aliança Atlântica para o gerenciamento da crise e a dependência do apoio militar dos EUA (que foi fundamental para “abrir as portas” da Líbia na fase inicial e para o apoio logístico e sustento do resto da operação) por parte dos aliados europeus demonstrou os limites da cooperação europeia em matérias de segurança e defesa. Pode-se resumir as limitações europeias nesse campo em duas palavras: coerência e capacidades. De um lado, os europeus ainda padecem de falha grave em relação à coerência de suas políticas, o que ficou claro com a discordância aberta entre França e Reino Unido (de um lado) e Alemanha (de outro), fazendo com que a União assumisse um papel secundário na questão. Do outro lado, mesmo tendo assumido a maior parte dos ataques aéreos, os aliados europeus falharam em prover ativos militares fundamentais à operação (como inteligência, vigilância, reabastecimento aéreo, *drones*, entre outros), os quais tiveram de ser providenciados em sua maior parte pelas forças norte-americanas para que se mantivessem as operações. Estas duas falhas conjuntas demonstram que, mais de vinte anos após o fim da Guerra Fria e mais de uma década depois do desastroso gerenciamento das crises nos Bálcãs, os Estados europeus continuam dependentes da liderança dos EUA para garantir a segurança e a defesa do continente europeu (especialmente em relação às questões militares).

Seguidamente, pode-se concluir que a intervenção na crise líbia de 2011 é um caso exemplar e, simultaneamente, inovador de intervenção internacional para fins de proteção humana (III). A autorização, por parte do Conselho de Segurança da ONU, do uso da força militar para a proteção de populações civis e áreas povoadas por civis ameaçadas na Líbia sem o consentimento do governo em questão somente foi possível devido às “novas políticas de proteção” surgidas nos últimos anos e à emergência e consolidação dos princípios da RdP e (em menor grau) da PdC. Sem estas inovações no campo político multilateral teria sido altamente improvável que o Conselho de Segurança autorizasse tal intervenção dando preferência aos princípios de proteção humana em detrimento dos princípios tradicionais de

soberania e não intervenção. Nesse sentido, pode-se considerar o caso da Líbia como exemplo de intervenção levada a cabo em nome da RdP.¹⁴²

Por fim, a referida intervenção demonstrou também que, a despeito dos avanços normativos obtidos nas últimas décadas, as intervenções internacionais para fins de proteção humana continuam padecendo de problemas antigos (IV). O simples fato de ter sido autorizado o uso da força militar na Líbia para prevenir o massacre em Benghazi e não ter ocorrido autorização semelhante em outros casos de graves violações de direitos humanos e violência sistemática em ocorrência em países próximos no mesmo período demonstra a seletividade do Conselho de Segurança na abordagem destas questões. Em outras palavras, alguns casos são passíveis de intervenção, outros não, mesmo que se trate de cenários bastante semelhantes. Ainda que a aprovação da intervenção pelo Conselho seja considerada uma “vitória” das normas de proteção humana, o andamento das operações militares mostrou que os reais objetivos dos interventores iam além da proteção humana. De fato, como pode ser percebido tanto pelos discursos políticos quanto pelas operações militares em solo, as forças intervenientes na Líbia atuaram não só para proteger as populações e áreas ameaçadas, mas também para derrubar o regime de Muammar Qadhafi (por meio do apoio aéreo à rebelião armada do CNT) e forçar a mudança de regime naquele país. Tratou-se claramente de uma “agenda oculta” dos interventores, uma vez que a resolução aprovada pelo CSNU não estabelecia tal mudança de regime como meta nem a autorizava de forma direta. Com isso, se confirmou a suspeita por parte daqueles que se mostraram céticos em relação à aplicabilidade da RdP de que a norma seria usada de forma seletiva para legitimar e autorizar a ação militar por parte das grandes potências para fins de interesses nacionais não humanitários.

Contudo, ainda que tenham se encaixado bem tanto na orientação estratégica das políticas europeias de segurança e defesa quanto na operação das normas de intervenção internacional atualmente vigentes, o caso líbio é um que, por mais exemplar que seja, dificilmente se repetirá em um futuro próximo. Isto se deve em grande parte aos próprios efeitos da intervenção da Líbia.

No que tange à segurança europeia, o caso da Líbia demonstrou que os EUA (pelo menos no atual momento político) não estão mais dispostos a servir de cavalaria aos seus aliados europeus e a lutar as “guerras de escolha” destes últimos. Suas preocupações se voltam cada vez mais para a região da Ásia-Pacífico e para a ascensão chinesa, tendo os

¹⁴² É importante frisar que, devido às controvérsias geradas pelo curso de ação adotado pelos Estados intervenientes, a intervenção da Líbia, ainda que tenha sido levada a cabo em nome da RdP, acabou prejudicando o consenso político em torno do princípio.

compromissos de segurança firmados com a Europa à época da Guerra Fria uma importância cada vez menor. Com isso, os europeus se vêem na necessidade de assumir a responsabilidade pela segurança e a defesa de seu continente e de sua vizinhança. Porém, o atual cenário econômico desfavorável no continente europeu (que tem levado a cortes drásticos nos orçamentos de defesa de grande parte dos países) torna a disposição e a capacidade europeias de intervir nas crises na sua vizinhança cada vez menores (ainda que isto sirva aos seus interesses estratégicos e de segurança).

Aliado a essa falta dupla de disposição e capacidades de intervir por parte dos países ocidentais, observa-se no cenário multilateral um retraimento (ainda que parcial) da permissividade às intervenções para fins de proteção humana. O curso de ação adotado pela OTAN e seus aliados na Líbia confirmou as suspeitas daqueles Estados reticentes (ou mesmo contrários) à aprovação de intervenções militares com base em princípios de proteção humana. O fato de Rússia e China, dois membros permanentes do CSNU que se enquadram nesta categoria, terem se posicionado veementemente contra o curso de ação adotado na Líbia torna extremamente improvável a aprovação de mandatos semelhantes àquele da resolução 1973 no futuro próximo.

Ainda que constitua mais uma exceção do que uma regra, a intervenção na Líbia constitui um caso único onde as políticas europeias de segurança e defesa se somaram ao quadro de operação das intervenções internacionais. Com isso, pode-se adotar este caso com um “microcosmo” da operação destas duas dinâmicas, a partir do qual se pode inferir muito a respeito das duas, tanto em seus aspectos “puros” quanto em seu contexto “aplicado”. Por um lado, a motivação europeia para a intervenção naquele conflito se deveu aos desafios de segurança que apresentava (os quais se explicam pelos processos de securitização que se deram na Europa após o fim da Guerra Fria). Por outro lado, a deflagração da intervenção não seria possível sem sua legitimação no âmbito multilateral (ou seja, sem a aprovação do Conselho de Segurança da ONU), a qual somente foi possível devido à emergência e consolidação de novos princípios de proteção humana, como a RdP e a PdC. A conjunção destes dois fatores constitui a principal explicação para a ocorrência da intervenção na crise líbia de 2011 bem como o modo como ela foi conduzida.

CONCLUSÃO

O sucesso da Operação Protetor Unificado foi celebrado na Europa e na América do Norte como um exemplo de operacionalização bem sucedida da responsabilidade de proteger. As lideranças da OTAN enalteceram os esforços dos aliados e parceiros da organização em impedir o massacre em Benghazi e em proteger os civis líbios ao derrubar o regime ditatorial de Muammar Qadhafi, contribuindo para solucionar o conflito e ajudar o país na transição em direção a um regime mais democrático. Os discursos políticos dentro da Aliança ressaltaram também a sua capacidade de lidar com a questão utilizando os meios militares exigidos, a despeito do cenário político-econômico desfavorável no qual se encontravam suas economias nacionais.

A narrativa de uma intervenção internacional para fins de proteção humana bem sucedida e majoritariamente europeia contada após o fim do conflito, contudo, apresenta apenas uma verdade parcial, omitindo uma série de sinais preocupantes que a mesma intervenção expôs. De fato, o caso em questão foi um sucesso em termos humanitários (pois impediu um massacre e evitou uma catástrofe ainda maior) e se tratou de um esforço político-militar liderado por europeus e apoiado pelos EUA. Entretanto, a intervenção de 2011 na Líbia também teve impactos consideravelmente negativos para as políticas de proteção humana, além de expor todas as deficiências e limitações das políticas europeias de segurança e defesa.

Como intervenção de proteção humana, o caso da Líbia foi (em conjunto com a operação de paz na Costa do Marfim no mesmo ano) um caso inovador, rompendo com os princípios tradicionais de manutenção da paz do Sistema ONU. Porém, mesmo tendo sido evitada uma catástrofe humanitária na Líbia, fazendo da intervenção uma vitória para o princípio de RdP, o custo político e humanitário deste sucesso foi muito alto. A determinação das forças intervenientes em utilizar “todos os meios necessários” para proteger as populações civis e as áreas povoadas por civis da Líbia fez com que extrapolassem o mandato estabelecido pelo Conselho de Segurança, comprovando as suspeitas dos membros do Conselho que não apoiavam a intervenção. Se o caso líbio representa uma vitória para a RdP, a guerra civil síria se apresenta cada vez mais como um grande fracasso. Mesmo se tratando de conflito que já se estende há mais de dois anos, com centenas de milhares de mortes civis e violações de direito internacional que chegam a ataques com armas químicas (cujo uso é proibido por tratados internacionais há décadas), a comunidade internacional permanece

paralisada. Porém, diferentemente do histórico massacre de Ruanda, a paralisia frente à crise na Síria tem como sua principal causa o bloqueio do Conselho de Segurança por Rússia e China, que têm vetado os esforços ocidentais de intervir no conflito a fim de evitar uma repetição do que aconteceu na Líbia. Não parece exagero dizer que a proteção dos civis em Benghazi e demais partes da Líbia em 2011 foi obtida à custa de vidas civis sírias que foram (e continuam sendo) vitimadas pela guerra civil naquele país, apresentando um balanço claramente desequilibrado.

Sob o ponto de vista das normas internacionais de proteção humana, a operação militar na Líbia pode ser considerada, simultaneamente, um sucesso tático e um fracasso estratégico. Taticamente, a operação foi, sem dúvida, um sucesso, pois alcançou todos seus objetivos – tanto os humanitários (a proteção das populações civis e das áreas povoadas por civis) quanto os não humanitários (a retirada de Qadhafi do poder) –, sem ter resultado em uma campanha militar longa e custosa para as forças de intervenção, como foi o caso no Afeganistão e no Iraque. Estrategicamente, contudo, o curso de ação adotado pela OTAN e seus aliados na Líbia trouxe impactos e consequências bastante negativas às normas de proteção, incluindo o princípio de RdP.

Nesse sentido, ao avaliar os impactos e as consequências de longo prazo da intervenção na Líbia, tem-se um balanço final negativo, muito diferente daquele sugerido pelo discurso político transatlântico. O sucesso pontual e imediato da intervenção custou a credibilidade política da OTAN e da RdP. Com a intervenção, a Aliança Atlântica minou sua própria imagem entre os países do Sul Global, especialmente entre os africanos, ao ignorar as iniciativas da União Africana durante o conflito, reforçando a visão já antes presente entre tais países de que a organização atua mais como braço armado dos interesses neocoloniais ocidentais que como potencial parceira em questões de segurança. Ainda maior foi o dano à aceitação da RdP entre esses mesmos países e entre as potências não ocidentais. Se antes da referida intervenção já havia receios entre as lideranças de países importantes (dentre eles Rússia e China) acerca da possibilidade de um uso dissimulado da RdP para encobrir interesses nacionais egoístas em causas humanitárias e justificar intervenções, o caso líbio confirmou (e agravou) tais suspeitas. O caso sírio é prova dessa regressão. Em vez de favorecer a consolidação da norma e o avanço da sua implementação, a intervenção na Líbia tem resultado, pelo contrário, no seu enfraquecimento e no aumento da sua rejeição. Pode se concluir, portanto, que a intervenção foi mais prejudicial do que benéfica às próprias normas de proteção humana que a legitimaram.

Se o momento imediatamente posterior ao fim da intervenção foi marcado pela celebração de seu sucesso pelas lideranças da OTAN e pelos idealizadores e defensores da RdP, a avaliação posterior aponta para um cenário diferente. Em vez de representar um avanço nas normas e na política multilateral de proteção, o que se observa passados dois anos do fim da intervenção é a manutenção do *status quo* do cenário político internacional. De forma bastante semelhante às tão criticadas intervenções humanitárias dos anos 1990, a Operação Protetor Unificado se mostrou como mais um caso de intervenção na qual as normas internacionais foram usadas de forma seletiva por aqueles que a aprovaram e no qual as forças de intervenção, ainda que tenham atuado parcialmente em prol da causa humanitária, buscaram objetivos não humanitários que representavam interesses nacionais estratégicos e geopolíticos. Diferentemente do que os entusiastas afirmaram à época, a Líbia não é um caso novo e inovador de intervenção para fins de proteção humana nem representa o avanço das normas internacionais. Muito pelo contrário, a intervenção na Líbia seguiu a mesma lógica das suas antecessoras, repetindo alguns dos mesmos erros e trazendo resultados igualmente negativos em médio e longo prazo.

Como campanha militar da OTAN, a Operação Protetor Unificado foi retratada pelas principais lideranças nacionais dentro da Aliança como parte da nova estratégia norte-americana de “liderar da retaguarda”, deixando que os europeus assumissem a maior parte dos esforços intervencionistas. À primeira vista, tal estratégia se mostrou bem sucedida, tendo Reino Unido e França assumido a liderança política e militar da intervenção enquanto que foi reservado aos EUA um papel menor de apoio e participação secundária. A análise atenta do andamento das operações e da composição de seus efetivos, entretanto, aponta para uma conclusão diferente. Embora tenham sido, desde o início, os maiores interessados na ocorrência da intervenção, os governos francês e britânico não teriam alcançado seus objetivos sem o apoio crucial (tanto político quanto militar) dos EUA. Sem os esforços diplomáticos norte-americanos, a aprovação do projeto de resolução franco-britânico no Conselho de Segurança teria sido muito mais difícil (talvez até não tivesse ocorrido). Ademais, os ataques aéreos das forças intervenientes não poderiam ter sido sustentados se não fosse pelo apoio logístico das forças norte-americanas em solo, bem como pelo provimento de recursos militares e de inteligência cruciais por parte dos EUA. Mesmo não tendo assumido a real liderança da Operação, os norte-americanos foram, sem dúvida, vitais para a sua ocorrência e para seu sucesso, sendo sua importância longe de poder ser considerada secundária.

O papel crucial dos EUA na Operação demonstra claramente que os europeus permanecem dependentes dos seus aliados norte-americanos para garantir a segurança de seu próprio continente e de suas imediações. Diferentemente da época das guerras de separação da antiga Iugoslávia, as políticas europeias de segurança e defesa atualmente se encontram em estado consideravelmente avançado de articulação e estruturação, especialmente dentro da União Europeia. Atualmente, a União, por meio da PESC e da PCSD, é dotada de instrumentos que lhe permitem atuar no cenário internacional de forma conjunta e decisiva. Porém, a despeito de seus avanços político-institucionais, a UE e seus Estados-membros continuam padecendo dos mesmos problemas que travavam a ação externa europeia à época da crise dos Balcãs.

Em primeiro lugar, independentemente da sua designação, a política externa e a política de segurança e defesa da UE não são, nem de longe, políticas verdadeiramente comuns. A reação europeia à crise líbia demonstrou claramente isto. As divisões intraeuropeias ficaram tão marcantes – e, ainda mais marcante, entre as principais potências do continente – que extrapolaram o nível regional e alcançaram o multilateral. Muito mais do que uma simples questão de “como intervir”, franceses, britânicos e alemães se dividiram sobre a própria questão de intervir ou não na crise líbia. Tal divergência não somente dividiu os europeus dentro da ONU, como também gerou sua paralisia coletiva, fazendo com que a União permanecesse parada frente a uma séria crise de segurança às suas portas.

Em segundo lugar, a divisão real dos encargos entre aliados e parceiros da OTAN na Líbia demonstrou que os europeus continuam dependendo dos EUA e de seu formidável poderio militar para garantirem a segurança de seu continente. Além da paralisia da UE, o recurso europeu à Aliança Atlântica para o gerenciamento da crise líbia se explica pela necessidade europeia de contar com o poder de fogo norte-americano para conduzir operações militares de grande escala. Ainda que não tenham sido os grandes expoentes político-militares da Operação Protetor Unificado, os EUA tiveram papel vital ao prover toda a infraestrutura logística e operacional para sua condução. Mesmo as maiores potências militares da Europa se mostraram incapazes de conduzir uma operação como a da Líbia sem terem de recorrer à “cavalaria” norte-americana. Isso demonstra que, além de não ser comum, a política europeia de segurança e defesa não trata, verdadeiramente, de defesa.

Ao comparar as missões de gerenciamento de crise sob a bandeira da União – as quais, a despeito do número, são quase que totalmente de baixa intensidade e, em sua maioria,

operam junto a efetivos da OTAN, da ONU ou de coalizões multinacionais – com a Operação Protetor Unificado, pode-se obter um retrato mais fiel das dinâmicas europeias de segurança e defesa. No que tange exclusivamente à segurança – e, ainda mais especificamente, à segurança branda –, a UE tem um papel importante a desempenhar (o que se deve, em grande parte, às suas capacidades civis). Contudo, sua contribuição se restringe a esses aspectos. No que se refere a questões de segurança que extrapolem o campo político ou de manutenção da paz e aos temas militares e de defesa, é a OTAN, e não a UE, quem atende o chamado na Europa. Isto se deve, em grande parte, ao simples fato de os EUA serem membros da primeira e não da segunda.

Percebe-se, a partir de tais constatações, que as políticas europeias de segurança e defesa padecem ainda de sérias limitações, que podem afetar sua efetividade e credibilidade. A despeito da crescente retórica europeia de uma política externa comum que “fale com uma só voz”, os europeus se mostram ainda incapazes de obter consensos políticos básicos (como se devem ou não intervir em uma crise de segurança na vizinhança de seu continente). Ademais, embora haja esforços verdadeiramente inovadores em prol da cooperação multinacional em matéria de defesa (como a *Smart Defence* e a iniciativa Agrupamento e Compartilhamento), os europeus ainda não conseguem gerar capacidades militares e de defesa conjuntas que se adéquem às suas próprias necessidades. O atual cenário econômico-financeiro altamente desfavorável dentro do continente deve agravar as duas tendências, levando os Estados-membros da UE a um novo ciclo de “renacionalização” e, conseqüentemente, impedindo novos avanços de integração e de cooperação em questões de defesa na Europa. A atitude de França, Reino Unido e Itália durante a crise líbia comprova esta tendência preocupante.

Em linhas gerais, a maneira pela qual a intervenção na Líbia foi deflagrada e conduzida não deve se repetir em nenhuma ocasião previsível em curto ou médio prazo. Por um lado, qualquer esforço europeu e/ou ocidental de intervenção deverá contornar ou superar a crescente resistência das potências emergentes e não ocidentais em aprovar tais intervenções no âmbito multilateral. A questão síria mostra que, mesmo em situações de crise humanitária flagrante, alguns membros chave da comunidade internacional não estão dispostos a dar precedência à nova norma de RdP em detrimento dos tradicionais princípios de soberania e não intervenção. Por outro lado, mesmo que uma possível intervenção seja legitimada pela comunidade internacional, a disposição para que a mesma ocorra é pouca (e cada vez) menor no cenário internacional atual. Os norte-americanos, de um lado, estão cada vez menos

propensos a enviar tropas para resolver conflitos em países longínquos sem o apoio da opinião pública (devendo se concentrar mais na contenção à emergência chinesa no futuro). Os europeus, do outro lado, não dispõem de vontade política (ou seja, não há consenso) nem dos meios necessários para fazerem valer seus interesses (não têm as capacidades necessárias).

Tendo a atuação europeia durante a intervenção na Líbia como base para a avaliação das políticas europeias em campo, as perspectivas para o cenário de segurança e defesa de Europa se mostram preocupantes. À medida que os EUA se voltam cada vez mais para a região da Ásia-Pacífico (se afastando da Europa) e que os países europeus se voltam cada vez mais para dentro de si mesmos (abandonando esforços regionais de integração e cooperação), as políticas europeias de segurança e defesa perdem força. Sem o apoio norte-americano e sem o desenvolvimento de capacidades próprias, os europeus podem muito em breve se verem incapazes de se defender frente a uma crise de segurança de grande escala ou mesmo de uma ameaça direta à segurança de seu continente (e, conseqüentemente, de seus Estados nacionais). Em um cenário dominado por poucos esforços de cooperação genuína (os acordos franco-britânicos de 2010 sendo uma exceção notável, porém, que não alcança dimensão verdadeiramente regional) e por uma vizinhança instável e perigosa (devido às incertezas da Primavera Árabe e da postura crescentemente confrontacionista da Rússia), os Estados europeus podem se mostrar incapazes de garantir sua própria segurança, seja coletiva ou mesmo individualmente.

REFERÊNCIAS

ADENIYI, Adesoji. Paternalism or Partnership? The AU-NATO Relationship and the Libyan Crisis: Implications for Security Governance in Africa. In SMITH-WINDSOR, Brooke A. (Ed.). **AU-NATO Collaboration: Implications and Prospects**. Rome: NATO Defense College, 2013. p. 122-134.

AFRICAN UNION. **Communique PSC/PR/COMM (CCLXI)**. African Union Peace and Security Council, Adis-Adaba, 23 February 2011(a).

_____. **Communique PSC/PR/COMM.2 (CCLXV)**. African Union Peace and Security Council, Adis-Adaba, 10 March 2011(b).

BARRY, Ben. Libya's Lessons. **Survival: Global Politics and Strategy**, V. 53, N. 5, 2011. p. 5-14.

BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect and the problem of military intervention In **International Affairs**, V. 84, N. 4, 2008. p. 615-639.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. **International Affairs**, V. 87, N. 4, 2011. p. 825-850.

BENNETT, Isabella; KAMINSKI, Ryan. **Rapporteur's Report for the Council of Councils Inaugural Meeting**. Washington: Council of Councils, 2012.

BERDAL, Mats; UCKO, David Ucko. NATO at 60. **Survival: Global Politics and Strategy**, Vol. 51, No.2, 2009. p. 55-76.

BISCOP, Sven. The EU, NATO and military capabilities: coordinating windmills. In VASCONSELOS, Álvaro de (coord.). What do Europeans want from NATO? **EUISS Report**, N. 8, 2010. p.23-25.

BRATTBERG, Erik. Opportunities lost, opportunities seized: the Libya's crisis as Europe's perfect storm. **European Policy Centre Policy Brief**, 2011.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CURAN, David. An Examination of the Level of Standby Effectiveness in the EU for RtoP Style Deployments. In FIOTT, Daniel; ZUBER, Robert; KOOPS, Joachim (Eds.).

Operationalizing the Responsibility to Protect: A Contribution to the Third Pillar Approach. Brussels: Madariaga – College of Europe Foundation, Global Action to Prevent War, the Global Governance Institute and the International Coalition for the Responsibility to Protect, 2012. p. 34-46.

D'ARGENSON, Pierre-Henri. The Future of European Defence Policy. **Survival: Global Politics and Strategy**, V. 51, N. 5, 2009. p. 143-154.

DE WAAL, Alex. African roles in the Libyan conflict of 2011. **International Affairs**, V.89, N. 2, 2013. p. 365-379.

EVANS, Gareth. End of the Argument: how we won the debate over stopping genocide. **Foreign Affairs**, November 28, 2011. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/11/28/gareth_evans_end_of_the_argument>. Acesso em: 10 Abr. 2013.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. A Política Europeia de Segurança e Defesa após o Tratado de Lisboa: estado da arte e perspectivas futuras. In FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Cadernos Adenauer XIV, no 1: Perspectivas Para o Futuro da União Europeia.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013. p. 65-72.

FINNEMORE, Martha. **The Purpose of Intervention: changing beliefs about the use of force.** Ithaca: Cornell University Press, 2003.

GENUFTEN, Saskia van. Libya after Gadhafi. **Survival: Global Politics and Strategy**, V. 53, N. 3, 2011. p. 61-74.

GIEGERICH, Bastian. NATO's Smart Defence: Who's Buying? **Survival: Global Politics and Strategy**, V. 54, N. 3, 2012. p. 69-77.

GIEGERICH, Bastian; WALLACE, William. Foreign and Security Policy: Civilian Power Europe and American Leadership. In WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A; YOUNG, Alasdair R. (Ed.). **Policy-Making in the European Union.** Oxford University Press, 2009. p. 431-454.

GNESOTTO, Nicole. The EU and NATO: beyond appearances. In VASCONSELOS, Álvaro de (coord.). What do Europeans want from NATO? **EUISS Report**, N. 8, 2010. p.10-12. _____. The need for a more strategic EU In VASCONSELOS, Álvaro (Ed.). **What Ambitions for European Defence in 2020?** Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009. p. 29-38.

GOMIS, Benoit. NATO: Lessons from Libya. **The World Today**, V. 67, N. 4, 2011.

HOWORTH, Jolyon. The EU, the US and NATO. In VASCONSELOS, Álvaro de (coord.). What do Europeans want from NATO? **EUISS Report**, N. 8, 2010. p. 13-16.

ICISS – INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: The International Development Research Centre, 2001.

JACKSON, Robert H. International Community Beyond the Cold War. In LYONS, Gene M; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia?** State Sovereignty and International Intervention. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. p.59-83.

JONES, Bruce D. Libya and the Responsibilities of Power. **Survival: Global Politics and Strategy**, V. 53, N. 3, 2011. p. 51-60.

KABATI, Christian. NATO Military Operations in Libya in Relation to International Humanitarian Law. In SMITH-WINDSOR, Brooke A. (Ed.). **AU-NATO Collaboration: Implications and Prospects**. Rome: NATO Defense College, 2013. p. 135-145.

KEOHANE, Daniel. Conclusion: the EU and NATO's future. In VASCONSELOS, Álvaro de (coord.). What do Europeans want from NATO? **EUISS Report**, N. 8, 2010. p.26-28.

KRATOCHWIL, Friedrich. Sovereignty as a *Dominium*: Is There a Right of Humanitarian Intervention? In LYONS, Gene M; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia?** State Sovereignty and International Intervention. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. p.21-42.

KUPCHAN, Charles A. Centrifugal Europe. **Survival: Global Politics and Strategy**, V. 54, N. 1, 2012. p. 111-118.

LEAGUE OF ARAB STATES. **Resolution 7360**. Council of the League of the Arab States, Cairo, 22 February 2011.

LIKAINEN, Teija. The EU, NATO and Russia. In VASCONSELOS, Álvaro de (coord.). What do Europeans want from NATO? **EUISS Report**, N. 8, 2010. p. 19-22.

LYONS, Gene M; MASTANDUNO, Michael. Introduction: International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International Society. In ____ (Ed.). **Beyond Westphalia?** State Sovereignty and International Intervention. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. p.1-18.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. **Parcerias Almejadas**: Política externa, segurança, defesa e história na Europa. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

MARU, Mehari Taddele; DERSSO, Solomon Ayele. The North Atlantic Treaty's Organization Intervention in Libya and its Political and Legal Implications for the Peace and Security Architecture of the African Union: A View from Africa. In SMITH-WINDSOR, Brooke A. (Ed.). **AU-NATO Collaboration: Implications and Prospects**. Rome: NATO Defense College, 2013. p. 146-163.

MATHEWS, Kay. The 2011 NATO Military Intervention in Libya: Implications for the African Union. In SMITH-WINDSOR, Brooke A. (Ed.). **AU-NATO Collaboration: Implications and Prospects**. Rome: NATO Defense College, 2013. p. 113-121.

MENON, Anand. European Defence Policy from Lisbon to Libya. **Survival: Global Politics and Strategy**, V. 53, N. 3, p. 75-90, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**: Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas, 1973.

NATO. **Active Engagement, Modern Defence**: Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Lisbon: 2010.

_____. **Summit Declaration on Defence Capabilities**: Toward NATO Forces 2020. Chicago: 20 May 2012.

NICOLL, Alexander; DELANEY, Jessica. NATO Leaders To Consider Smart Defence in Chicago. **Strategic Comments**, V. 18, N. 19, 2012.

NICOLL, Alexander; JONHSTONE, Sarah. NATO steps up the pace in Libya. **Strategic Comments**, V. 17, N. 23, 2011.

ONUF, Nicholas. Intervention for the Common Good. In LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia?** State Sovereignty and International Intervention. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. p. 43-58.

PERTHES, Volker. Europe and the Arab Spring. **Survival: Global Politics and Strategy**, V. 53, N. 6, 2011. p. 73-84.

RASMUSSEN, Anders-Fogh. NATO After Libya: The Atlantic Alliance in Austere Times. **Foreign Affairs**, July/August 2011. Disponível em:

<<http://www.foreignaffairs.com/articles/67915/anders-fogh-rasmussen/nato-after-libya?page=show#>>. Acesso em: 03 Abr. 2013.

REIKE, Ruben. Libya and the Responsibility to Protect: Lessons for “Pillar Three”. In FIOTT, Daniel; ZUBER, Robert; KOOPS, Joachim (Eds.). **Operationalizing the Responsibility to Protect: A Contribution to the Third Pillar Approach**. Brussels: Madariaga – College of Europe Foundation, Global Action to Prevent War, the Global Governance Institute and the International Coalition for the Responsibility to Protect, 2012. p. 73-79.

RENARD, Thomas. Libya and the Post-American World: Implications for the EU. **Security Policy Brief**, N. 20, 2011.

ROSENBERG, Sheri; STRAUSS, Ekkehard. A Common Approach to the Application of the Responsibility to Protect. In FIOTT, Daniel; ZUBER, Robert; KOOPS, Joachim (Eds.). **Operationalizing the Responsibility to Protect: A Contribution to the Third Pillar Approach**. Brussels: Madariaga – College of Europe Foundation, Global Action to Prevent War, the Global Governance Institute and the International Coalition for the Responsibility to Protect, 2012. p. 55-72.

SCHÜTTE, Robert. Operationalizing the Responsibility to Protect’s “Sharp End”: Towards a No Footprint Approach? In FIOTT, Daniel; ZUBER, Robert; KOOPS, Joachim (Eds.). **Operationalizing the Responsibility to Protect: A Contribution to the Third Pillar Approach**. Brussels: Madariaga – College of Europe Foundation, Global Action to Prevent War, the Global Governance Institute and the International Coalition for the Responsibility to Protect, 2012. p. 47-54.

SEAMAN, Kate. The Regionalization of the Responsibility to Protect. In FIOTT, Daniel; ZUBER, Robert; KOOPS, Joachim (Eds.). **Operationalizing the Responsibility to Protect: A Contribution to the Third Pillar Approach**. Brussels: Madariaga – College of Europe Foundation, Global Action to Prevent War, the Global Governance Institute and the International Coalition for the Responsibility to Protect, 2012. p. 17-26.

SECURITY COUNCIL REPORT. **Update Report No. 1: Libya**. New York: Security Council Report, 14 March 2011.

SILVESTRI, Stefano. The EU, NATO and the use of force: a division of labour. In VASCONSELOS, Álvaro de (coord.). What do Europeans want from NATO? **EUISS Report**, N. 8, 2010. p. 16-18.

SOARES, Antônio Goucha. A União Europeia Como Potência Global? As Alterações do Tratado de Lisboa na Política Externa e de Defesa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, V. 54, N. 1, 2011, p. 87-104.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. European defence: a future challenge In VASCONSELOS, Álvaro (Ed.). **What Ambitions for European Defence in 2020?** Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009. p.143-150.

TOJE, Asle. The EU, NATO and European Defence – A slow train coming. **EUISS Occasional Paper**, N. 74, 2008.

TRANSATLANTIC TRENDS. **Transatlantic Trends: Key Findings 2013**. Washington: The German Marshall Fund of the United States, 2013.

UNIÃO EUROPEIA. **Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 11 de dezembro de 2008.

__. **Uma Europa Segura Num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança e Defesa**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 12 de dezembro de 2003.

UNITED NATIONS. **Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General**. United Nations General Assembly, New York, 12 January 2009.

__. **Report of the International Commission of Inquiry on Libya: A/HRC/19/68**. United Nations Human Rights Council, Geneva, 2 March 2012.

__. **Resolution Adopted by the General Assembly 60.1: 2005 World Summit Outcome**. United Nations General Assembly, New York, 24 October 2005.

__. **Security Council Resolution S/RES/1296**. United Nations Security Council, New York, 19 April 2000.

__. **Security Council Resolution S/RES/1674**. United Nations Security Council, New York, 26 April 2006.

__. **Security Council Resolution S/RES/1704**. United Nations Security Council, New York, 31 August 2006(b). __. **Security Council Resolution S/RES/1769**. United Nations Security Council, New York, 31 July 2007.

____. **Security Council Resolution S/RES/1970**. United Nations Security Council, New York, 26 February 2011(a).

____. **Security Council Resolution S/RES/1973**. United Nations Security Council, New York, 17 March 2011(b).

____. **Security Council Resolution S/RES/2009**. United Nations Security Council, New York, 16 September 2011(c).

VALASEK, Thomas. What Libya says about the future of the transatlantic alliance. **Centre for European Reform Essays**, 2011.

VASCONSELOS, Álvaro de. Introduction – 2020: defence beyond the transatlantic paradigm In ____ (Ed.). **What Ambitions for European Defence in 2020?** Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009.p. 15-26.

____. Introduction: why an EU perspective on the NATO strategic concept matters. In ____ (coord.). What do Europeans want from NATO? **EUISS Report**, N. 8, 2010. p. 4-9.

VON HLATKY, Stéfanie. NATO's Chicago Summit: Alliance Cohesion Above All Else? **CSS Analysis In Security Policy**, N. 116, 2012.

WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society**. New York: Oxford University Press, 2000.

European Defence Agency (EDA): <http://www.eda.europa.eu/>

International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP): www.responsibilitytoprotect.org

North Atlantic Treaty Organization (NATO): <http://www.nato.int/>

Serviço Europeu para a Ação Externa: <http://eeas.europa.eu/>

United States Department of Defense: <http://www.defense.gov/>

Western European Union (WEU): <http://www.weu.int/>