

Questões Humanitárias e a OTAN: Perspectivas da década de 90

Juliana Lyra Viggiano

As mudanças de caráter normativo mais significativas que se processaram no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) datam de 1991, ano em que seus membros ratificaram os objetivos estratégicos da aliança para o mundo pós-Guerra Fria. A partir da aceitação formal do documento intitulado Concepção Estratégica da Aliança, a OTAN passa a ser regida por um autêntico conjunto de princípios, caracterizando uma alteração em seu regime de segurança.

A percepção mais abrangente das noções de segurança responde aos desígnios criados pela nova conformação do sistema internacional. Manfred Wörner, Secretário Geral da OTAN em 1990, observa que a fase de mudanças históricas vivenciada no início da década oferece a oportunidade para a Aliança Atlântica concretizar seus desejos “de uma Europa livre e unificada, fundamentada em uma ordem pacífica, segura e duradoura”. Nesse contexto, importa especialmente o conteúdo substantivo responsável pelo estabelecimento de tal ordem: “direitos humanos e livre escolha para todos os cidadãos, igualdade perante a lei, abertura das fronteiras, autodeterminação, democracia e a proteção dos direitos das minorias”¹. Com base nessa visão de mundo, a Aliança re-estruturara seu projeto de segurança coletiva em 1991 e abre caminhos para um modelo de regime original.

Com o fim da Guerra Fria, mais precisamente, com a dissolução do regime socialista na Eurásia, a percepção de segurança pautada exclusivamente nas preocupações de cunho geopolítico, tornava-se pouco convincente. A nova percepção das questões de segurança anunciada no Conceito Estratégico se funda na garantia da estabilidade e na promoção de instituições livres e da economia de mercado nos países do continente. Os riscos a

¹ **ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE.** The Atlantic Alliance and European Security in the 1990s. Address by Secretary General, Manfred Wörner to the Bremer Tabaks Collegium. Bruxelas, http://www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a_e.htm, 17 de maio de 1990.

segurança dos países europeus, explica o artigo 9, “... são menos prováveis de resultar da agressão calculada contra o território dos aliados, mas como conseqüências adversas de situações de instabilidade decorrentes de sérias dificuldades econômicas, políticas e sociais, incluindo rivalidades étnicas e disputas territoriais, enfrentadas por muitos países no Centro e Leste da Europa. (...)”. O aspecto mais interessante da definição de segurança adotada pelo documento é seu distanciamento das questões militares propriamente ditas, e o vasto conjunto de alternativas políticas para a resolução de problemas referentes à segurança, isto é, a garantia de estabilidade e adaptação a um novo arcabouço institucional, de acordo com as diretrizes de 1991.

Não obstante o documento seja claro com relação aos objetivos futuros a serem perseguidos pela organização, o Conceito Estratégico não discrimina quais seriam essas ameaças à segurança dos países europeus no pós-Guerra Fria, tampouco estipula quais artifícios utilizarão para restabelecerem a ordem. Assim se apresenta a questão no texto:

“os riscos para a segurança dos aliados ... (se encontram nas) conseqüências adversas de situações de que podem originar-se de sérias dificuldades econômicas, políticas e sociais, incluindo rivalidades étnicas e disputas territoriais ... (Tais) tensões, contanto que se mantenham limitadas, não ameaçam diretamente a segurança e a integridade territorial dos membros da aliança, [mas] podem se tornar crises inimigas a estabilidade européias, se evoluírem para um conflito armado, que possam envolver potências externas ou expandir o conflito aos países da OTAN, afetando diretamente dessa maneira a segurança da aliança.” (parágrafo 9).

Tal indefinição incute à escolha dos atores um alto grau de flexibilidade, e remete o processo de definição da ameaça à segurança a uma questão política. Isto é, a infinidade de fenômenos que podem ser considerados como conseqüências nefastas advindas de instabilidades no meio político, econômico ou social, de acordo com a sugestão do documento analisado, torna o critério de definição altamente subjetivo: “... o conceito de ameaça à segurança é redigido de forma tão elástica que agora cobre tudo, desde reformas

econômicas não concluídas até violações de direitos humanos e meio ambiente, sem definir qual o alcance desses conceitos”²

Apesar da economia com relação ao uso do termo prevenção, o sistema operacional para cumprir com as exigências do novo contexto de segurança em que se encontra inserida à OTAN se baseia quase exclusivamente nessa idéia. Com exceção da função de defesa territorial, o Comunicado Ministerial intitulado *NATO’s Core Security Functions in the New Europe* reitera o propósito essencial da Aliança em “salvaguardar a liberdade e a segurança de seus membros por meios políticos e militares, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, [baseados] em valores comuns de democracia, direitos humanos e a regra da lei”. (*NATO’s Core Security Functions in the New Europe*, Copenhagen, 6 e 7 de junho de 1991).

Concretamente, o Conceito Estratégico não traça nenhuma linha relacionada à implementação de ações caso o modelo preventivo venha a falhar. Embora seu texto reitere, com constância, a primazia das questões políticas na garantia da segurança, o documento peca em concatenar os novos desafios estipulados, ou novas ameaças de **caráter não bélico**, com mecanismos de natureza militar. A referência que se faz à atuação da aliança ainda se encontra arraigada no uso tradicional da força, tal qual desenvolvido em 1949. Em outras palavras, o conceito de segurança coletiva absorveu novos temas, mas continuou exclusivamente pautado no princípio de defesa territorial. Assim, segundo o artigo 35, “nunca nenhuma das armas da OTAN será usada exceto para auto-defesa. ...”. A amplitude interpretativa a que se presta à definição de ameaça, contudo, sugere que a concepção de auto-defesa, nesse contexto, e, portanto o uso da força, recaia em uma decisão de caráter político. A intervenção armada para salvaguardar a estabilidade da região, a menos que

² FRANÇA, Paulo Roberto C. de Castilhos. *A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “Intervenção Humanitária”*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. pp. 119

considerada como uma ameaça direta à segurança de seus membros, não está prevista normativamente em 1991³.

A elaboração de um novo conjunto de diretrizes para a atuação da Aliança Atlântica se inicia em 1997, e culmina, em 1999, no novo Conceito Estratégico da Aliança. A Reunião de Cúpula de Madri, realizada em junho do ano de 1997, visava a continuidade do “processo de revisão da estratégia da organização e do perfil que teria no século XXI”, e confirmou sua validade enquanto “uma instituição relevante para a segurança européia...”⁴. Revisitar o conteúdo do documento ratificado em 1991, e substituí-lo em 1999, decorre da percepção declarada, já no segundo artigo das novas estratégias, que esse intervalo de anos vivenciou “profundos desenvolvimentos políticos e na área de segurança”.

A incompatibilidade entre o conceito de segurança baseado na estabilidade e a viabilidade normativa de usar a força em seu nome, estabelecida em 1991, foi sanada, de alguma maneira, no Conceito Estratégico de 1999. O documento desvincula, parcialmente, a segurança dos membros da organização da questão da estabilidade ao inverter e limitar seu propósito. A diferença fundamental percebida no documento de 1999 se refere a uma alteração da prioridade estratégica da aliança. Como indica o artigo 6, “[o] propósito essencial e duradouro da OTAN, estabelecido no Tratado de Washington, é resguardar a liberdade e a segurança de seus membros por meios políticos e militares” (1999). Na realidade, o que se observa é um retorno à proposta inicial de 1949 de garantir a integridade dos membros da organização, ainda que os termos cunhados no texto do final da década de 90 transcendam de forma mais explícita a função de defesa territorial. Ao incluir a idéia de

³ Sem dúvida, um dos motivos condicionantes para a ausência de regras claras quanto ao restabelecimento da paz em casos de conflitos foi o zelo da organização pela Carta das Nações Unidas. Como esse capítulo menciona anteriormente, a Carta que rege as ações do Conselho de Segurança da ONU, órgão máximo no sistema internacional no que se refere às questões de paz e guerra, não sofreu modificações textuais com a queda do Muro de Berlim. O que significa que o capítulo VII da Carta ainda legitima o uso da força exclusivamente em caso de agressão. A necessidade de adaptação de suas funções, por um lado, e as limitações exógenas aos termos a serem adotados enquanto um arranjo de segurança regional, o que caracteriza a OTAN, induz a essa sutil contradição. O Conceito Estratégico associa a segurança de seus membros a uma esfera muito mais ampla do que aquela em que pode atuar. Isso porque precisa limitar sua ação armada à auto-defesa para ser compatível com as prerrogativas do Conselho de Segurança da ONU. Portanto, para garantir o ambiente de estabilidade multifacetado que julga necessário para segurança dos aliados, enfatiza a prevenção.

⁴ **FRANÇA**, Paulo Roberto C. de Castilhos. *A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “Intervenção Humanitária”*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. pp. 109

garantia da liberdade, por meios políticos tanto quanto militares, a aliança mantém a linha de raciocínio desenvolvida em 1991 e reafirma seu compromisso com a segurança coletiva.

Contudo, a relação entre segurança e estabilidade não foi completamente rompida, o que explica a hipótese, parágrafos acima mencionada, de sua desvinculação parcial. A percepção da OTAN, no que diz respeito aos riscos que eventuais situações de instabilidade na região podem ocasionar à segurança de seus membros, continua presente no corpo do documento de 1999. No entanto, ao invés de incorporar a tentativa de evitar a deflagração de crises como sua função primordial, a organização se limita a declarar que “*não somente assegura a defesa de seus membros, mas também contribui para a paz e a estabilidade na região*” (artigo 6).

Outro ponto significativo que merece ser analisado se refere aos determinantes para o uso da força. A indefinição frente ao que seria uma ameaça que justificasse a reclamação da auto-defesa, como estabelece o documento de 1991, suscita duas considerações contraditórias. Por um lado, ao associar a garantia da segurança à estabilidade, a instituição encontrava-se presa à utilização de medidas preventivas, pois a impossibilidade de agir em nome da auto-defesa em situações de pouca relevância imediata para os países membros se tornava um constrangimento ao uso da força. Por outro, a maleabilidade do conceito de ameaça, que não aparece de forma lapidada nas linhas do Conceito Estratégico do início da década, permitia uma certa flexibilidade política com relação à determinação do que se entende por auto-defesa.

O documento de 1999, no entanto, não faz menção, em nenhum dos seus artigos, a delimitações específicas quanto à intervenção armada. Pelo contrário. A OTAN, a partir dessa data, disponibiliza sua capacidade militar para conduzir operações não previstas pelo artigo 5 do Tratado de Washington⁵. Dessa maneira, a organização se liberta das amarras que enredam sua atuação bélica.

⁵ O quinto artigo do Tratado do Atlântico Norte, ou Tratado de Washington, é exatamente aquele que atribui à aliança seu caráter de defesa coletiva.

As duas questões trabalhadas - a inversão nas funções da organização e a perda de especificação quanto ao uso da força, correm em sentido inverso quando se considera suas implicações para o regime. Ou seja, enquanto o enfoque pautado na segurança coletiva dos membros da aliança restringe a sua atuação, a possibilidade de fazer uso de seu potencial militar para sanar crises alheias às previstas pelo artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte permite a organização estender suas atividades para além do campo de atuação previamente estipulado. A intersecção entre essas duas perspectivas paradoxais reside na integração dos direitos humanos, de forma mais explícita, ao regime da OTAN.

Assim como em 1991, o termo intervenção humanitária não permeia o vocabulário do documento de 1999. No entanto, os direitos humanos aparecem textualmente como valores a serem perseguidos pela comunidade dos países aliados, assim como situações de emergência humanitária surgem como o exemplo que justificaria o envolvimento da organização em *crisis management*.

Embora demonstre nas linhas de seu texto disposição para contribuir com o apaziguamento de conflitos, o décimo artigo apresenta um importante porém. Afirma que, em situações de *crisis management*, a OTAN estará alerta, mas sua atuação será decidida “caso por caso, e por consenso, em conformidade com o Artigo 7 do Tratado de Washington, para contribuir de forma efetiva para a prevenção de conflitos e para se engajar ativamente nas resoluções de conflito, inclusive em operações responsivas a crises”. A proposta de decidir *ad hoc* sobre o envolvimento da organização no conflito se remete novamente à dimensão política primordial que assume a OTAN nos anos 90. Nesse sentido, o Conceito de 1999 oferece ainda maior flexibilidade política aos membros da aliança que o documento de 1991. No final da década, seu preceito normativo contempla tanto a opção política de agir quanto a de não agir, enquanto em 1991, devido aos constrangimentos estipulados pelo conceito de auto-defesa, os limites legais no plano estratégico da organização justificava somente a ação. Portanto, desvincula a obrigatoriedade da intervenção, mas a viabiliza, sob o manto de garantir a segurança do ambiente. A possibilidade de atuar da maneira que for mais conveniente aos membros da organização,

sem desrespeitar os pressupostos do Conceito, confere maior mobilidade e legalidade à OTAN, o que explica, de certa forma, a opção por restringir sua função principal.

Sem dúvida, a adoção de intervenções como política para solucionar conflitos, por meio de *crisis management*, para que não se afaste dos termos do Conceito Estratégico, extrapola os limites legais do direito internacional. No entanto, a validade desse tipo de ação goza de algum reconhecimento⁶. De acordo com as modalidades de intervenção humanitária elencadas por Stromseth, a OTAN se encaixaria no que denomina de *excusable breach*. Essa perspectiva política, embora considere a intervenção humanitária como tecnicamente ilegal sem um mandato expresso da ONU⁷, acredita que o uso da força “pode ser moralmente e politicamente justificáveis em certas circunstâncias especiais (e)... a extraordinária circunstância de cada situação seja confrontada e analisada caso por caso”⁸. A opção por essa modalidade, como faz o regime da OTAN, traz benefícios por reconhecer “a natureza verdadeiramente excepcional da legítima intervenção humanitária não-autorizada”⁹. Na realidade, a incorporação das questões de direitos humanos no regime de 1999, embora não estejam exclusivamente associadas à intervenção¹⁰, soam como reflexo da aceitação legítima das operações realizadas nos Bálcãs no intervalo de anos entre o primeiro e o segundo Conceito Estratégico.

No entanto, a proposta de Stromseth sugere a emergência “de uma norma costumeira do direito internacional na qual a intervenção humanitária poderia ser

⁶ Embora a OTAN haja desrespeitado a superioridade legal do Conselho de Segurança, nem esse tampouco o Secretário Geral da ONU, condenaram a ação da aliança no Kosovo. “... O Conselho de Segurança rejeitou a resolução que taxaria a ação da OTAN uma violação à Carta. O Secretário Geral Annan ... enfatizou a deficiência da Carta da ONU em providenciar refúgio para aqueles vítimas de atrocidades” (STROMSETH, Jane. “Rethinking Humanitarian Intervention: the case for incremental change”. In: HOLZGREFE, J. L., KOEHANE, Robert O. (ed). *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. pp. 242)

⁷ Novamente, sem desconsiderar a importância e interdependência entre as questões aqui trabalhadas e a legalidade da intervenção, a pesquisa se preocupa em trabalhar a legalidade no âmbito do regime da OTAN, de acordo com o recorte realizado. Para fins de melhor compreensão das citações transcritas, a idéia da ilegalidade para autora se alicerça na autorização da ONU para as intervenções humanitárias.

⁸ STROMSETH, Jane. “Rethinking Humanitarian Intervention: the case for incremental change”. In: HOLZGREFE, J. L., KOEHANE, Robert O. (ed). *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. pp. 242.

⁹ STROMSETH, Jane. “Rethinking Humanitarian Intervention: the case for incremental change”. In: HOLZGREFE, J. L., KOEHANE, Robert O. (ed). *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. pp. 243

¹⁰ A aliança cuida de tratar a intervenção de forma eufemística. Os termos *crisis management* e *operações responsáveis a crises* empregados, quando relacionados ao uso da força e não a negociação, ganham o mesmo significado da intervenção.

considerada legal em casos raros, sob certas circunstâncias”¹¹. Em outras palavras, essa forma não-institucionalizada de ingerência procuraria identificar um determinado padrão nos conflitos em que a comunidade internacional haja se envolvido para justificar persuasivamente a ação. Ao que parece, a prevalência da dimensão política nas decisões sobre *crisis management* no Conceito Estratégico de 1999, demonstra a ausência de interesse da aliança em definir critérios claros para sua atuação. Em poucas palavras, enquanto não se desenvolver plenamente um conceito de segurança inclusivo, que contemple a dimensão militar e abarque as demandas dos direitos humanos, e as premissas de segurança tradicional permearem fortemente o ideário comum, a possibilidade de eficácia dos regimes como a OTAN, que passou a incorporar essa demanda, é significativamente enfraquecida. A incorporação plena e especificada de mecanismos eficazes no combate à violação dos direitos humanos no regime da OTAN parece ser dependente da aceitação por parte da sociedade civil de tais princípios, realmente de forma universal e despida de critérios exógenos.

Para concluir, o Conceito Estratégico de 1999 criou um novo regime de segurança para a OTAN? Um regime se caracteriza por um conjunto de “princípios, regras e normas que restringem o comportamento das nações, na crença de que outros atores envolvidos farão o mesmo”¹². Desse ponto de vista, é possível dizer que sim. Embora a intervenção humanitária não se torne regra ou norma capaz de moldar o comportamento dos membros da aliança, pois não estabelece critérios explícitos de atuação para a *crisis management*, a defesa dos direitos humanos é institucionalizada e passa a ser um princípio a ser zelado pela organização. No entanto, a inexistência desses dois quesitos – regras e normas, se torna uma grave debilidade por comprometer sua eficácia ao impossibilitar o surgimento de padrões que garantiriam sua participação em uma série de eventos normativamente

¹¹ **STROMSETH**, Jane. “Rethinking Humanitarian Intervention: the case for incremental change”. In: **HOLZGREFE**, J. L., **KOEHANE**, Robert O. (ed). *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. pp. 246

¹² **JERVIS**, Robert. “Security Regimes”. *International Organization*, vol. 36, n. 2, International Regime, p; 357-378, 1982. pp. 357

previstos para o envolvimento da OTAN. Facilitaria a operacionalização dos preceitos estipulados. Do modo como foi formulado, a relevância da Aliança Atlântica na resolução de conflitos caracterizados por violações humanitárias na região Euro-Atlântica é sempre incerto e dependente da conjuntura.