

O FUTURO DO CONCEITO ESTRATÉGICO DA OTAN

*Por Antonia Colibasanu**



Bundesministerium der Verteidigung/Ministério da Defesa da Alemanha.

O debate que leva a novos documentos é tão importante quanto os próprios documentos.

2022 trará dois grandes eventos diplomáticos para a comunidade transatlântica. Em primeiro lugar, em março, a União Europeia adotará a sua bússola estratégica, um documento que visa estabelecer uma visão comum sobre a segurança e defesa da UE e, assim, definir, embora vagamente, a noção de “autonomia estratégica” da Europa. Depois, na Cúpula de Madrid em junho, a OTAN irá adotar o seu novo Conceito Estratégico, que define a estratégia da aliança, delineando seu propósito e suas tarefas de segurança fundamentais e identificando os desafios e oportunidades que enfrenta no ambiente de segurança em mudança. E, como acontece com todos esses documentos, eles também servem a um propósito político, na medida em que indicam ao mundo como a UE e a OTAN veem a defesa, a segurança e os laços transatlânticos.

Mas o debate que levou à assinatura dos documentos é mais importante do que a redação final. As questões levantadas entre agora e então e as discussões sobre as respostas pintam uma nova realidade europeia tomando forma, uma realidade que pode dar lugar a um maior bilateralismo ou a uma estreita coordenação regional dentro da OTAN e entre Estados-Membros específicos em questões estratégicas essenciais.

O PASSADO

O fim da Guerra Fria deu à OTAN e à UE uma oportunidade única de se expandir para o Leste. Os custos para fazer isso eram mínimos, os benefícios da globalização eram muitos e a ausência de um desafiante regional tornava-o relativamente seguro. Mas, à medida que a Rússia e a China se tornaram potências regionais e a crise econômica de 2008 expôs as fraquezas da globalização, a UE e a OTAN precisaram se adaptar às novas realidades globais.

A UE respondeu reestruturando-se da melhor maneira possível, um processo complicado pela luta para manter o consenso entre membros que não compartilham muitos interesses. A OTAN, uma organização militar dominada por uma potência não europeia, adaptou-se desenvolvendo funções políticas que garantem a colaboração e coordenação dos Estados membros e, desde 2008, um enfoque prático na construção do seu flanco oriental e da linha de contenção entre o Báltico e o Mar Negro.

Durante esse tempo, a definição de “defesa e segurança” passou a ser muito diferente para a Europa Oriental e Ocidental. O ressurgimento da Rússia era uma questão de segurança nacional para os Estados membros do leste da UE, então eles gastaram mais para aumentar as capacidades militares da OTAN. Os Estados membros ocidentais da UE têm lutado com problemas econômicos e fluxos de migração da África e do Oriente Médio, coisas sobre as quais a OTAN pouco pode fazer.

Enquanto isso, a realidade da China se tornar uma potência regional na Ásia aumentou as preocupações dos EUA com o Pacífico. Isso, por sua vez, fez Washington pedir aos europeus que melhorassem seu jogo na OTAN e garantissem sua própria segurança. Com um Reino Unido pós-Brexit buscando renovar os laços com a *Commonwealth* e se tornando mais interessado no Pacífico, a UE (especialmente os membros ocidentais) parece ter percebido que a segurança é uma prioridade interna e urgente para seu desenvolvimento.

A França propôs que a UE desenvolvesse uma posição comum em relação à segurança e defesa. A França ocupará a presidência rotativa do bloco nos primeiros seis meses de 2022, e o presidente Emmanuel Macron anunciou em 9 de dezembro que uma das prioridades da França para os próximos meses é aumentar a capacidade da UE de defender suas fronteiras.

Ao mesmo tempo, uma conferência sobre defesa foi anunciada pelo presidente da Comissão Europeia antes da assinatura da Bússola Estratégica em março. Repetidamente, o termo “autonomia estratégica” surgiu como a solução para a construção da segurança e defesa da UE. Espera-se o mesmo nos próximos meses.

O PRESENTE

É um conceito importante porque, como dissemos antes, os Estados membros têm ameaças diferentes. Algumas dessas ameaças mudam – na verdade, muitas mudaram devido à fragilidade e incerteza da economia global pós-2008 – mas outras não. Algumas são mitigadas de forma mais adequada por uma instituição

do que por outra. Por exemplo, a natureza das ameaças contra a Europa Oriental e, por extensão, contra os EUA, envolve a crescente influência russa, incluindo um aumento militar, no Leste. A solução para tal ameaça relaciona-se com a defesa e a dissuasão e, portanto, é da competência da OTAN e não da UE. Os europeus ocidentais e meridionais enfrentam problemas de segurança socioeconômica, algo que está sob a égide da UE e exige que Bruxelas forneça uma solução.

Sem surpresa, o debate sobre o Conceito Estratégico e o significado da autonomia estratégica será uma função dos interesses divergentes dos membros. E a resolução é ainda mais complexa do que parece à primeira vista. Por um lado, o ambiente de segurança da Europa está se deteriorando graças em parte aos problemas socioeconômicos, incluindo a migração, causados pela pandemia covid-19. Estes problemas afetarão diferentes países da UE de forma diferente – o que significa que o processo de negociação entre o oeste e o leste e o norte e o sul precisa garantir um equilíbrio entre os interesses de todos os estados membros.

Depois, há os EUA, que tem de longe o exército mais forte de todos os membros da OTAN. Há uma pressão crescente nos Estados Unidos para que Washington resolva alguns problemas por conta própria. Os europeus precisam se certificar de que os EUA possam manter sua garantia de segurança para a Europa além do flanco oriental, onde Washington tem um interesse estratégico em conter a influência russa. Prometer aumentar os gastos com defesa, como muitos membros fizeram, é uma boa maneira de manter os EUA engajados, mas isso só funciona por algum tempo. A Europa está, portanto, sob pressão para gastar dinheiro real em medidas de defesa reais em um momento economicamente difícil.

Terceiro, todos na OTAN e na Europa têm interesses diferentes no Indo-Pacífico. A França, por exemplo, queixou-se abertamente de o Reino Unido trabalhar contra seus interesses no Pacífico, embora admitisse que a UE precisaria trabalhar com o Reino Unido em todas as questões relativas à migração. O Reino Unido apoiou e até contribuiu para a intensificação do flanco oriental. Além disso, as relações da Europa com a China estão moldando a política do Indo-Pacífico – e embora a maioria dos estados do Leste Europeu esteja ao lado dos EUA, nem todos estão.

Finalmente – e talvez o mais importante – existe a semântica, pois com a semântica vêm as interpretações políticas. Existem distinções importantes entre os significados francês e inglês da palavra “autonomia”, que já criaram tensões e mal-entendidos. Os anglófilos – aqueles que preferem o inglês como língua de escolha (conte os europeus orientais neste grupo) – entendem que autonomia é “independência” no sentido de igualdade com os outros *players*, enquanto os francófilos entendem que significa “autoridade” ou “descentralização”, no sentido de autogoverno em matéria de defesa.

Na verdade, construir um “Exército Europeu” ou uma defesa europeia “soberana” que seja completamente independente e igual aos EUA permanece impossível por muitos anos. A autonomia, no sentido francófilo de construir um papel europeu mais forte no quadro da aliança atlântica, pode ser vista como uma metáfora para uma responsabilidade europeia aumentada. Isso seria particularmente útil se os europeus tivessem a ambição, como sugeriram em discursos e documentos recentes, de atuar como primeiros respondentes de alto nível na Europa e ao redor

da Europa em uma emergência em que as forças dos EUA possam estar engajadas em outros lugares até 2030.

O debate sobre a semântica levanta outra questão: estamos falando da UE ou de responsabilidade estratégica europeia? A forma como a CSDP (*Common Security and Defense Policy*, Política Comum de Segurança e Defesa) da UE é configurada permite que a UE leve a cabo operações de resposta a crises de forma modesta. Cenários desafiadores de engajamento e dissuasão precisam do apoio da OTAN, bem como dos EUA e do Reino Unido. Portanto, se a autonomia estratégica deve ser construída na base da CSDP, seria necessário reforçar as relações práticas estabelecidas entre a CSDP e assim chamados países terceiros. Isso estabeleceria o mecanismo de acesso da UE aos recursos e estruturas da OTAN. Mas essas discussões são provavelmente complexas, uma vez que se referem a maneiras práticas que tornariam a parceria OTAN-UE operacional.

O FUTURO

Para que a autonomia estratégica europeia ou a responsabilidade europeia cresçam dentro da OTAN, como propõe a França, Paris precisa assegurar a adesão de Londres e Berlim. O novo governo alemão sugeriu que cumprirá a promessa de investimento de defesa da OTAN e que se dedica aos planos da OTAN. Berlim será a primeira a se preocupar com a interpretação política do termo autonomia e a enfatizar a necessidade de unidade na Europa. Para a Alemanha, qualquer discussão sobre a “soberania” europeia é aceitável se estiver ligada à OTAN e às suas capacidades de defesa.

O Reino Unido, entretanto, está negociando sua posição com a UE e está tentando construir laços bilaterais com países europeus como a Polônia e outros fora da Europa, mas está convencido de que a Europa precisa aumentar sua responsabilidade estratégica dentro da OTAN pelo *status quo* operacional da aliança. E, no entanto, não tem interesse em priorizar o aumento, já que pode simplesmente recuar para trás de sua marinha cada vez mais capaz e de sua dissuasão nuclear e continuar a se concentrar para além da Europa Continental.

De todos os membros da OTAN, os EUA são os mais interessados em uma Europa estrategicamente mais responsável. Washington tem dito isso desde o governo Obama. Os benefícios são bastante óbvios. Os europeus poderiam assumir mais responsabilidade pelo Mediterrâneo Ocidental e partes do Norte da África e tornar possível a defesa coletiva sem a necessidade de divisões americanas correrem para o resgate. E mesmo que as discussões atuais fracassem, as relações bilaterais ou alianças regionais dentro da UE e da OTAN deverão prevalecer.

O debate em torno do Conceito Estratégico da OTAN, juntamente com o da autonomia estratégica europeia, é complexo e desafiante. Considerando os atuais problemas socioeconômicos que os EUA e a Europa enfrentam, não é apenas difícil chegar a um consenso, dada a multiplicidade de questões que os países enfrentam, mas também é difícil que as discussões sejam interpretadas da mesma forma. No entanto, se o debate levar a um compromisso que facilite o aumento da

responsabilidade europeia por meio da autonomia estratégica, ele promete a oportunidade de um vínculo renovado entre os EUA e a Europa.

****Antonia Colibasanu** é diretora de operações da Geopolitical Futures, professora associada de relações internacionais na Universidade Nacional Romena de Estudos Políticos e Administração Pública, professora associada da Universidade Nacional de Defesa Romena Carol I – Departamento Regional de Estudos de Gestão de Recursos de Defesa. Possui doutorado em Negócios Internacionais e Economia pela Academia de Estudos Econômicos de Bucareste e mestrado em Gerenciamento de Projetos Internacionais.*
