

Uma Aliança Dividida?

Cinco Fatores que Poderiam Fragmentar a OTAN

Ten Cel Aaron Bazin, Exército dos EUA

Dominika Kunertova



Secretário de Defesa dos EUA Jim Mattis (*terceiro a partir da direita*) e Secretário-Geral da OTAN Jens Stoltenberg (*quarto a partir da direita*) caminham para uma reunião com as forças desdobradas no Afeganistão, 27 Set 17. (Foto da 2º Sgt Jette Carr, Força Aérea dos EUA)

Em países sujeitos a lutas domésticas, normalmente o centro de gravidade é a capital. Em pequenos países que dependem dos grandes, normalmente é o exército do seu protetor. Entre as alianças, está na semelhança de interesses, e nas rebeliões populares está nas personalidades dos líderes e na opinião pública.

— Carl von Clausewitz*

[Os Estados Partes no presente Tratado estão] decididos a salvaguardar a liberdade, herança comum e civilização dos seus povos, fundadas nos princípios da democracia, das liberdades individuais e do respeito pelo direito.

— Tratado do Atlântico Norte, 1949**

Há quase 70 anos que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) influencia o mundo de um modo positivo. Os muitos méritos da Aliança incluem atuar como um importante fator na dissuasão de uma guerra nuclear, contribuir para o enfraquecimento da ideologia comunista da União Soviética e projetar a estabilidade em locais difíceis como Bósnia, Kosovo e Afeganistão. Embora essas medidas do desempenho anterior indiquem que a OTAN pode continuar a ter êxito no futuro, não há garantias. Com efeito, se o complexo e mutável ambiente de segurança continuar a evoluir no presente curso, ficará cada vez mais difícil manter



a coesão da Aliança. Pode-se dizer que ela é uma das alianças mais bem-sucedidas na História da humanidade, mas, sem coesão, a OTAN pode e vai fracassar.

Independentemente de se concordar ou não com a suposição de Carl von Clausewitz de que o centro de gravidade de toda aliança está na “semelhança de interesses”, ninguém pode negar que, se os membros estiverem de acordo, existe uma aliança¹. De modo oposto, se eles não tiverem um entendimento comum, não há aliança. Entre esses dois extremos, há diversos graus de coesão e, assim, graus diretamente proporcionais de eficácia, eficiência e sinergia. Caso se afirme que a coesão seja o centro de gravidade da OTAN, torna-se, então, essencial identificar os tipos de variáveis que afetam a força desse centro de gravidade.

Durante o primeiro semestre de 2017, os autores deste artigo realizaram uma pesquisa aprofundada sobre os fatores que prejudicam ou contribuem para a coesão da Aliança, em conexão com a elaboração do documento *The Framework for Future Alliance Operations* (“O Modelo para as Futuras Operações da Aliança”, em tradução livre)². O presente artigo resume a seção do projeto dedicada à análise dos fatores que poderiam afetar a coesão da Aliança no futuro. Fornece um modelo fundamentado em dados, para ajudar o leitor a entender e visualizar os aspectos da coesão. É uma exploração do campo do possível, servindo como uma séria advertência aos líderes sobre as diversas formas pelas quais a Aliança do Atlântico pode se fragmentar no futuro.

Definições Conceituais Básicas

Como no caso de muitos projetos de pesquisa, este estudo começou com uma exploração de definições conceituais. O glossário da OTAN (*NATO Glossary*) define *centro de gravidade* como sendo as “características, capacidades ou locais dos quais uma nação, uma aliança, uma força militar ou outro agrupamento extrai sua liberdade de ação, força física ou disposição para combater”³. Essa metáfora clausewitziana se refere a um “ponto focal” como “a fonte de poder que

fornece a força moral ou física, liberdade de ação ou disposição para agir” ao grupo⁴. Em vez de “características, capacidades ou locais”, os centros de gravidade podem ser “dinâmicos e poderosos agentes físicos e morais de ação ou influência”⁵. Embora alguns questionem a ideia de um centro de gravidade, o conceito conserva sua relevância para muitos planejadores contemporâneos, por ajudá-los a entender as complexidades do ambiente de segurança e as relações entre sistemas e a priorizar os esforços⁶.

O próximo termo-chave, *coesão da aliança*, reflete até que ponto os membros são capazes de acordar objetivos, estratégias e táticas e coordenar atividades para alcançar tais objetivos⁷. Além desse componente comportamental, a coesão representa a qualidade particular que faz os membros atuarem como um todo em épocas de crise. A literatura do campo da psicologia define coesão como sendo “vínculos, sociais ou baseados em tarefas, que contribuem para o funcionamento sinérgico como um todo”⁸. Outras fontes alegam que a “coesão da aliança se baseia na distância entre os interesses individuais dos membros e o interesse coletivo da aliança”⁹. Ao definir o termo, cabe notar que a coesão é uma ideia muito flexível, que depende do contexto e é extremamente subjetiva. Portanto, a pesquisa prosseguiu apoiada na premissa de que a coesão é, predominantemente, de natureza qualitativa.

Alguns afirmam que o melhor momento para entender a coesão é durante uma época de crise, como quando a Aliança se vê diante de um conflito significativo. No caso de alianças de tempo de guerra, a coesão se refere à capacidade dos Estados para coordenar a estratégia militar, acordar os objetivos de guerra e evitar entrar em acordos de paz separadamente, além “do grau de convergência entre os compromissos dos Estados-membros para com a aliança”¹⁰. Isso é importante, já que, segundo o pensamento convencional, a fonte de coesão normalmente é o elemento (seja ele político, econômico, militar ou imaterial) que é visado pelas atividades do adversário e que provavelmente resultaria na derrota da parte atacada. Por conseguinte, ao se aderir a essas definições, pode-se considerar que a coesão da Aliança esteja no mesmo nível de um centro de gravidade, já que ela “exerce uma certa força centrípeta que tende a manter unida [...] toda uma estrutura”¹¹.

Notas do Tradutor:

*Trecho da obra *Da Guerra*, de Clausewitz, extraído da tradução do inglês para o português de CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, a partir da versão em inglês de MICHAEL HOWARD e PETER PARET.

** Trecho traduzido extraído de https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt.

Análise da Literatura

Muitos estudiosos dos campos da Ciência Política e Relações Internacionais conduziram pesquisas sobre o tema da coesão. Em especial, o período pós-Guerra Fria levou alguns a afirmar que a coesão entre a América do Norte e a Europa já “não é mais garantida por uma ameaça existencial geralmente reconhecida”¹². Com seus interesses nacionais “menos predeterminados por considerações ideológicas *a priori*”, o “caráter situacional de ameaças e desafios; capacidades e compromissos; e interesses e alinhamentos” tem afetado diretamente a coesão da Aliança¹³. Portanto, pode-se presumir que, se houver uma ameaça existencial direta, o vínculo será mais forte do que quando ela não existir.

Assim, o primeiro e mais básico fator que surge é a *ameaça* — um conceito cognitivo, ou perceptivo, cujo grau é, de modo geral, uma função de capacidades¹⁴. Em particular, o nível e a fonte da ameaça revelam a razão de ser das alianças e nos informam sobre sua dinâmica interna e durabilidade¹⁵. A principal explicação da teoria sobre coesão da aliança se refere à *ameaça externa*. Em particular, a escola de pensamento realista afirma: “As alianças não têm sentido se não se considera a ameaça adversária à qual elas constituem uma resposta”, ao mesmo tempo que são “mantidas por Estados mais fortes para servir a seus interesses”¹⁶.

A próxima observação central é que as mudanças no contexto de segurança e o desaparecimento da política de aliança tradicional levaram a um padrão de usos de “coalizões dos [atores] dispostos” e “alinhamentos de conveniência”¹⁷. Especialmente em termos das operações no Afeganistão e no Iraque, a coesão enfrenta “desafios políticos e militares”¹⁸. Além disso, as divergências na avaliação de ameaças, em termos de diferentes escalas de prioridade com base na percepção de sua gravidade, prejudicam a coesão da aliança significativamente. Nos últimos anos, a coesão diminuiu, conforme a proliferação de crises — incluindo o terrorismo internacional, a migração em massa e a política externa russa — aprofundou, estrategicamente, a divisão leste-sul entre os aliados da OTAN e conforme suas disputas internas se intensificaram devido ao crescente populismo e euroceticismo¹⁹. Embora essas diversas “pressões nacionais e diferentes percepções de ameaça estejam ameaçando separar os Aliados”, a coesão “permanece extremamente dependente de seu compromisso de defesa coletivo”²⁰.

Ao delinear perspectivas teóricas realistas, econômicas, institucionalistas e social-construtivistas, surgiram outras categorias de variáveis: dimensão interna das ameaças; burocracia e institucionalização da aliança; e valores e identidade em comum. O que acontece dentro da Aliança pode ser tão importante quanto o que ocorre fora dela.

Como a durabilidade da OTAN não havia correspondido às previsões da teoria tradicional sobre alianças, a professora Patricia Weitsman, da Ohio University, propôs que se examinassem díades de ameaças internas e externas, a fim de entender a coesão da aliança²¹. Ela constatou que a OTAN sobreviveu ao fim da Guerra Fria devido a um reduzido nível de *ameaça interna*, que diz respeito à política das alianças. Assim, essa teoria de coesão da aliança afirma que quanto menor for a ameaça interna, mais coesa será a aliança; e quanto maior for a ameaça externa, mais elevado será seu grau de coesão²².

Um outro fator importante na coesão da aliança é a forma pela qual sua cooperação interna institucionaliza as estruturas burocráticas²³. Por exemplo, alguns afirmam que as normas e estruturas consultivas podem mitigar as ameaças internas à coesão²⁴. Além disso, as estruturas institucionais da Aliança possibilitam

O Ten Cel Aaron Bazin,

PsyD, é oficial do Exército dos EUA, Área Funcional 59 (estrategista). Possui o título de Doutor em Psicologia, com especialização em mediação e resolução de conflitos. Tem mais de 20 anos de experiência, tendo servido junto à OTAN e no Comando Central dos EUA e em missões operacionais no Paquistão, Afeganistão, Iraque, Qatar, Emirados Árabes Unidos, Bahrein, Kuwait e Jordânia. Publicou, anteriormente, o artigo “Winning Trust under Fire”, na edição em inglês de janeiro-fevereiro de 2015 da *Military Review*.

Dominika Kunertova

é doutoranda no Departamento de Ciência Política da Université de Montréal, Québec, Canadá. Possui os títulos de bacharelado em Ciência Política pela Comenius University, em Bratislava, na Eslováquia, e de mestrado em Relações Internacionais pela Charles University, em Praga, na República Tcheca. Sua pesquisa se concentra na cooperação transatlântica em segurança e defesa, tendo publicado no *Journal of Transatlantic Studies and European Security*.



Paraquedista da 173ª Brigada Aeroterrestre e soldado esloveno montam e lançam um VANT RQ-11B Raven durante o Exercício *Mountain Shock* em Cerklje, na Eslovênia, 01 Dez 16. O procedimento fez parte de um adestramento situacional destinado a treinar e testar a reação deles a exercícios de campanha. (Foto do 2º Sgt Philip Steiner, Exército dos EUA)

um intercâmbio de informações entre aliados que pode aumentar o nível de coesão independentemente de fatores externos²⁵. Ademais, o vínculo transatlântico depende de sinais de credibilidade (isto é, na confiança de um aliado nas garantias apresentadas por outro). Especialmente no contexto do programa de partilha nuclear (*nuclear sharing*), os “fracos sinais” de compromisso dos EUA para com a Europa poderiam prejudicar a coesão da OTAN²⁶.

O próximo fator que aparece é que a tecnologia e seu rápido desenvolvimento permanecem onipresentes, afetando tanto a relativa efetividade operacional e interoperabilidade da Aliança²⁷. Por fim, alguns asseveram que a coesão da Aliança decorre do grau de formação da comunidade de segurança e da socialização das elites políticas e militares dentro e entre aliados democráticos que possuam um conjunto compartilhado de valores e identidades coletivas²⁸.

Estabelecida a base conceitual inspirada pela literatura acadêmica existente, este estudo explorou, analisou e aperfeiçoou essas ideias, com o intuito de determinar os fatores que afetam a coesão da OTAN em um sentido prático.

Metodologia

O principal objetivo de pesquisa deste estudo foi identificar e explorar que fatores provavelmente afetariam a coesão da OTAN até 2035 e além em termos de riscos e oportunidades. O projeto se concentrou em estudantes e profissionais, que constituirão a próxima geração de líderes, oriundos de diferentes áreas (ex.: meio acadêmico, militar, industrial, etc.), para entender suas perspectivas sobre a coesão da OTAN. A principal questão que orientou esta pesquisa foi a seguinte: “Que fatores provavelmente afetarão a coesão da OTAN até 2035 e além?”

O estudo seguiu uma metodologia de teoria fundamentada nos dados, empregando métodos quantitativos e qualitativos, triangulados com a literatura acadêmica sobre a teoria de coesão da aliança. Entre março e junho de 2017, os pesquisadores colheram

dados por meio de uma série de discussões em grupo, uma pesquisa *on-line* e um *workshop* realizado em parceria com o Innovation Hub, patrocinado pelo NATO Allied Command Transformation. No total, foram quase cem participantes de várias nações da OTAN e seu programa Partnership for Peace²⁹. Em seguida, os pesquisadores analisaram os dados com o objetivo de identificar as categorias temáticas das variáveis e a organização desses temas em um modelo teórico fundamentado nos dados³⁰.

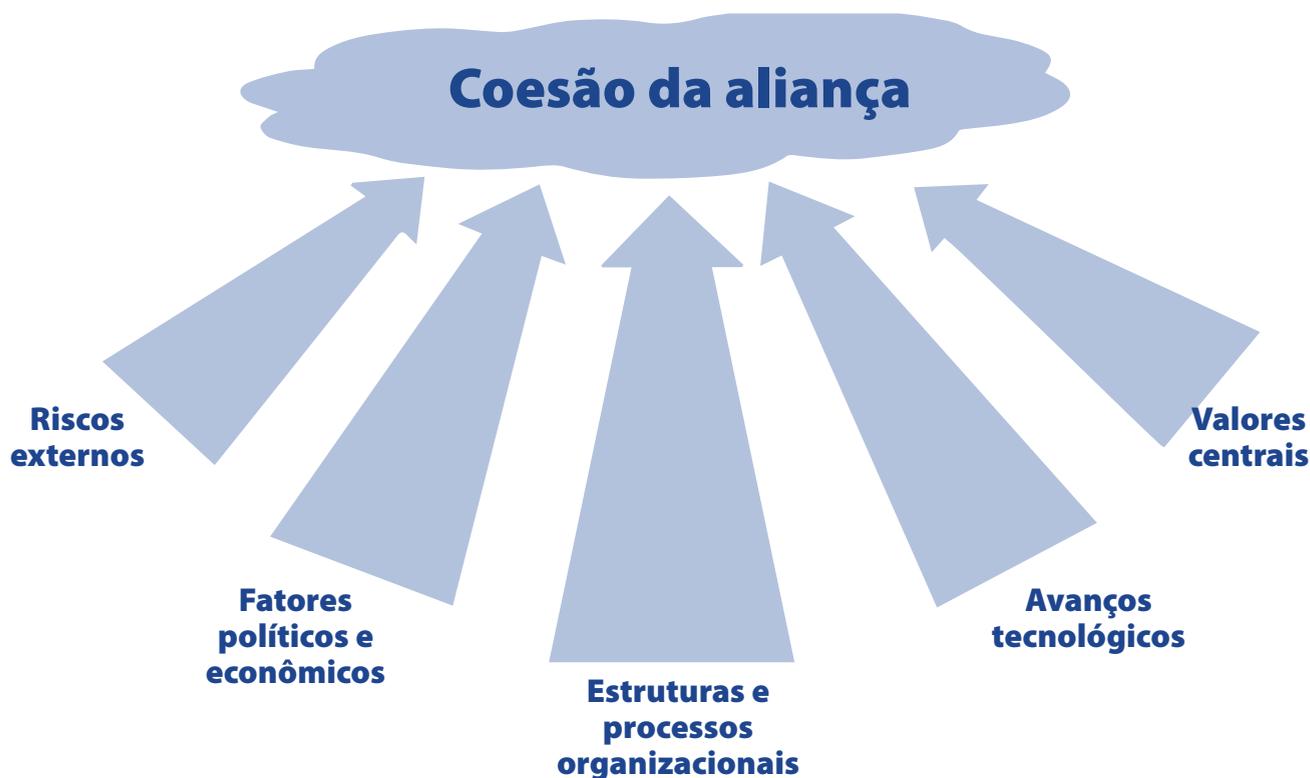
Resultados: Cinco Fatores de Coesão

Ao buscar compreender a coesão da Aliança no futuro, este estudo aperfeiçoou, primeiro, o entendimento da coesão em si. Os resultados indicam que a coesão da OTAN significa sinergia e a capacidade de seus países-membros para pensarem e agirem juntos. Ou seja, para desenvolverem interesses, valores, padrões e regras em comum e para responderem a problemas como um grupo unido. Apoiando-se na confiança mútua, coesão é “fazer o que for melhor para a comunidade” e olhar além dos próprios interesses. Baseando-se em uma analogia com os laços

entre familiares, os participantes afirmaram que a coesão é uma expressão de ficar junto apesar das diferenças, de algo “maior do que nós mesmos”. Um participante acreditava que “sem coesão, a Aliança implodiria”.

Assim, baseado na literatura acadêmica e corroborado por meio de discussões em grupo, o estudo estabeleceu que a coesão da aliança oscila segundo uma variedade de fatores. Os dados colhidos indicaram que as variáveis que afetam a coesão da aliança se enquadravam em cinco áreas temáticas: (1) riscos externos; (2) fatores políticos e econômicos; (3) estruturas e processos organizacionais; (4) avanços tecnológicos; e (5) valores centrais (veja a figura 1).

Riscos externos. Os participantes questionaram se os aliados serão capazes de identificar uma ameaça convencional em comum que seja considerada forte o suficiente para “transcender as pressões nacionais e o conceito de soberania”. Embora a inexistência de uma ameaça externa à Aliança seja algo muito improvável, o futuro risco consistirá na multiplicação de ameaças externas e na falta de uma percepção comum em relação a elas.



(Ilustração dos autores)

Figura 1 - Cinco Fatores que Afetam a Coesão da Aliança

Esse insuficiente entendimento comum quanto a ameaças externas, acompanhado de diferentes avaliações de ameaças, poderia enfraquecer a coesão da OTAN. Para ilustrar esse ponto, embora os participantes da pesquisa *on-line* tenham apontado para a não ativação do Artigo 5º no caso de um ataque como um potencial risco, discussões adicionais mostraram que as missões não relacionadas a esse Artigo poderiam constituir o verdadeiro teste para a coesão da OTAN. Nas palavras de um dos participantes: “se há uma operação e apenas duas nações aparecem, isso não é coesão”.

Para algumas nações, a multiplicação e percepções distintas de ameaças poderão levar a uma sobrecarga operacional ou a uma posterior ampliação da missão original (*mission creep*). Em contrapartida, outras nações poderão desenvolver uma excessiva sensação de segurança que as leve a diminuir sua atenção e disposição para participar de atividades da OTAN. Por essa razão, o terrorismo, por exemplo, não pode constituir a ameaça decisiva da OTAN. Além disso, o caráter mutável das ameaças à segurança dos aliados exigirá meios nacionais e não militares para enfrentá-las, em lugar de medidas militares no âmbito de toda a aliança. Em outras palavras, as “nações olharão para seu âmbito interno para manter a ordem”.

Fatores políticos e econômicos. O conjunto de fatores políticos e econômicos aponta para os riscos de graves divergências entre os aliados, que poderiam levar ao enfraquecimento do vínculo transatlântico, a tendências de desintegração na União Europeia ou até mesmo à saída de uma nação da OTAN.

No âmbito das elites políticas, os participantes identificaram a crise de liderança política nas nações da OTAN entre as causas mais prováveis de enfraquecimento da coesão da aliança no futuro. Em particular, líderes populistas que preferem ganhos políticos estreitos e de curto prazo em âmbito nacional e que estão dispostos a “enfraquecer uma instituição internacional para obter consenso internamente” representam uma grave ameaça ao multilateralismo, do qual a Aliança depende. Muitas vezes, os dirigentes nacionais “usam a OTAN como bode expiatório para seus jogos políticos nacionais”, enquanto a “OTAN não luta [nem pode lutar] contra suas próprias nações”.

No âmbito da população nacional, o apoio à Aliança dentro dos Estados-membros pode diminuir devido ao

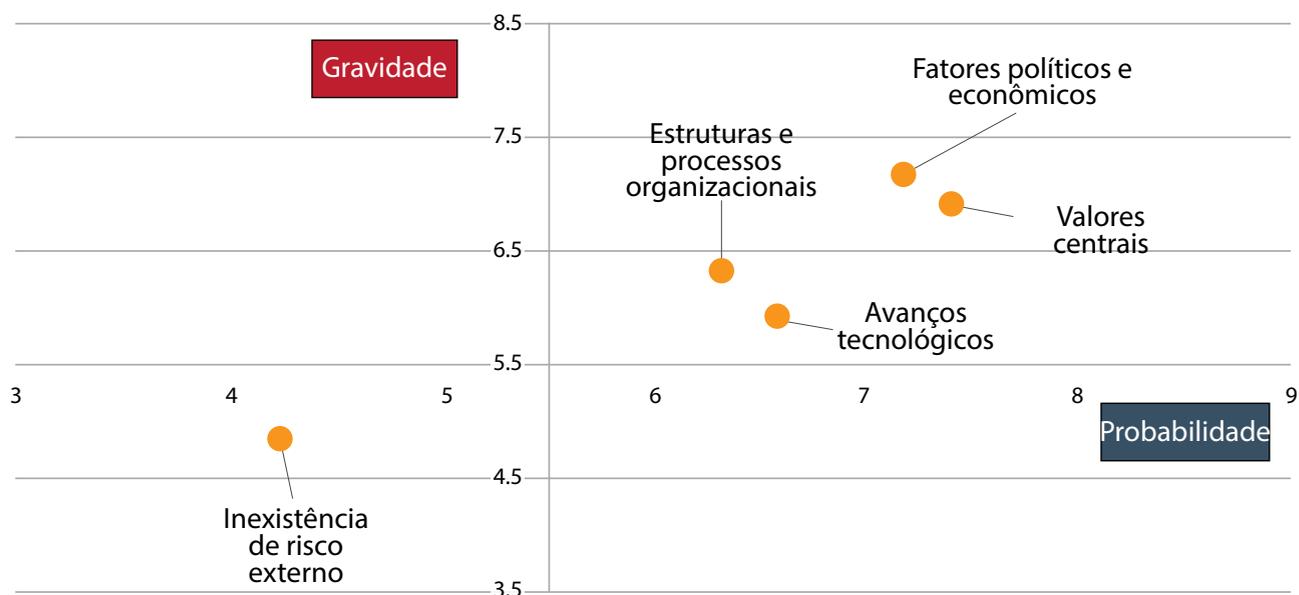
propósito vago da OTAN. Isso poderia tornar-se um problema grave, especialmente se os dirigentes nacionais continuarem a considerar os problemas de segurança exclusivamente em termos nacionais, ao invés de tratá-los como questões do âmbito da OTAN como um todo. Em particular, preocupações sobre a soberania poderiam suplantar o valor relativo do bem coletivo da Aliança e fazer com que governos retirassem verbas limitadas da OTAN.

Da mesma forma, as mudanças demográficas que vêm transformando a composição socioeconômica e cultural das nações, como o envelhecimento da população e a migração, resultarão em diferentes prioridades fiscais, que poderiam levar à redução dos gastos na defesa nacional. Além disso, se o comportamento “de carona” alcançar proporções críticas no contexto de compartilhamento de responsabilidades da OTAN, ele poderá gerar, entre os que arcam com sua cota justa, um grupo de aliados desinteressados em defender as nações “de carona,” por deixarem de ver um “retorno sobre seu investimento”.

Estruturas e processos organizacionais. Os grupos de discussão chegaram à conclusão de que os rígidos processos organizacionais da OTAN que se prendem ao passado poderiam resultar em uma Aliança “incapaz de evoluir com os interesses nacionais dos Estados-membros”. A política burocrática dentro das estruturas da Aliança poderia resultar em sua lenta adaptação às necessidades e valores contemporâneos. Por exemplo, os participantes apontaram para o processo de planejamento de defesa voltado a determinar os requisitos de capacidade — realizado de cima para baixo —, como um caso em que os interesses da Aliança e novos interesses nacionais não estão alinhados.

Além disso, atritos entre civis e militares no âmbito da OTAN e no âmbito nacional poderiam prejudicar a prontidão das forças. Longos processos decisórios e procedimentos institucionais pouco desenvolvidos nas sedes nacionais poderiam impedir a Aliança de desenvolver um arcabouço jurídico para uma linha de ação em comum sob a égide da OTAN (por exemplo, ao lidar com novos adversários que empreguem meios não convencionais, como o cibernético). Em palavras simples, a OTAN não pode ser mais rápida que os países que a compõe.

Por último, o tamanho importa; é mais difícil forjar e manter a coesão em uma aliança cada vez maior,



(Ilustração dos autores)

Figura 2 – Probabilidade versus Gravidade dos Riscos à Coesão da OTAN

especialmente quando interesses nacionais cada vez mais divergentes tendem a mudar o *modus operandi* da Aliança. Na maioria dos casos, o quadro funcional internacional da OTAN precisará encontrar, durante seus processos decisórios, um meio-termo entre uma igualdade política e formal, destinada a reforçar a coesão da Aliança, por um lado, e a efetividade desejada da organização, por outro.

Avanços tecnológicos. Os participantes concordaram que os avanços tecnológicos são importantes para a continuada coesão da OTAN. A tecnologia será um significativo fator interferente no modo pelo qual as nações da OTAN manterão sua coesão no futuro, por três razões. Primeiro, a tecnologia de comunicações em constante evolução pode facilitar a disseminação de riscos vindos de fora da Aliança e exacerbar seus efeitos negativos. Os exemplos que mais repercutiram durante as discussões em grupo foram a guerra de informação e a propaganda direcionada contra nações da OTAN. A tecnologia de comunicações pela internet cria um espaço infinito para mídias alternativas que distorcem a realidade; contribuem para o surgimento de movimentos populistas e radicais; e aumentam o perigo de mal-entendidos entre as nações.

Segundo, a OTAN arrisca perder o jogo da inovação para o setor comercial da indústria de defesa. No futuro, as empresas privadas permanecerão à frente da OTAN na definição de especificações e padrões

para plataformas. Isso pode ter um grande impacto sobre a prontidão e interoperabilidade entre as nações da OTAN caso seus esforços de inovação (ex.: a Terceira Estratégia de Compensação [*Offset*] dos EUA) não se concretizem³¹.

Terceiro, algumas nações podem relutar em compartilhar suas últimas aquisições de tecnologia, especialmente se elas colocarem os ganhos individuais acima do esforço coletivo. Isso representaria um desafio “para que qualquer um compartilhasse informações de sua propriedade sem obter nenhum lucro para si mesmo”. A relutância política pode gerar a desconfiança, que pode resultar em um abismo cada vez maior na interoperabilidade entre os aliados no campo de batalha e, no final das contas, em uma Aliança menos coesa.

Valores centrais. Os participantes reconheceram que o compartilhamento de valores e identidade significa que os aliados não representam uma ameaça uns para os outros. Os valores liberais democráticos centrais da OTAN, definidos no Preâmbulo e no Artigo 2º do Tratado do Atlântico Norte, reforçam a cultura não antagonista da dinâmica relacional interna da Aliança³². Contudo, embora os valores centrais tenham recebido uma pontuação alta na pesquisa *on-line*, as discussões revelaram divergências quanto à importância deles para a coesão em comparação com os interesses nacionais.

Os resultados indicaram que o problema geral com os valores centrais se refere à intangibilidade do bem

comum que a OTAN produz. Se a Aliança tem êxito, “nada acontece”, o que leva as nações a contar com a paz, segurança e estabilidade como algo garantido. Isso pode afetar o entendimento geral sobre o propósito da OTAN entre as populações nacionais. Devido a um propósito desconhecido ou vago da OTAN, esse sentimento de espírito coletivo pode desaparecer.

Além disso, a ascensão do populismo e do nacionalismo radical com tendências autoritárias, reforçada pela guerra híbrida, cibernética ou de informação oriunda da Rússia, parece ameaçar os valores centrais da OTAN, devendo provocar atritos dentro da organização. Pode-se dizer que o Estado Islâmico também emprega uma “estratégia de caos”, destinada a dividir as nações da OTAN e destruir a coesão entre e dentro de suas sociedades. Também em relação a regimes autoritários, os participantes mencionaram que a Aliança deve pensar duas vezes antes de estabelecer uma parceria com mais outro país.

Além disso, alguns participantes expressaram a crença de que a contínua migração do Oriente Médio e do norte da África para a Europa mudaria a composição das sociedades europeias. As sociedades europeias poderiam se afastar devido aos diferentes ritmos de mudança em suas identidades e valores.

Em conclusão, embora não tenha havido um consenso entre os participantes sobre até que ponto os valores em comum desempenham um papel na OTAN e sua coesão, a existência de interesses suficientemente alinhados de suas nações, aliados a um propósito compartilhado da organização, constitui uma pré-condição clara para a coesão da Aliança.

Probabilidade e Gravidade

Os participantes da pesquisa *on-line* tiveram de avaliar os possíveis efeitos negativos desses cinco fatores sobre a coesão da OTAN em termos de probabilidade e gravidade, em uma escala de um a dez, em que dez correspondia ao mais provável/grave (veja a figura 2). Os dados quantitativos totais indicam que, em termos de probabilidade, é bastante provável que a OTAN enfrente um enfraquecimento de seus valores centrais, acompanhado de riscos políticos e econômicos internos à sua coesão.

Além disso, os resultados indicam que fatores políticos e econômicos provavelmente terão o impacto mais grave sobre a coesão da OTAN. Em média, na pesquisa

on-line, os avanços tecnológicos e as estruturas e processos organizacionais também obtiveram uma pontuação relativamente alta. Conforme descrito anteriormente, as discussões em grupo ampliaram e detalharam ainda mais o entendimento sobre a possível evolução negativa da coesão da OTAN no futuro.

Recomendações para o Futuro

Durante o projeto, ficou evidente que cada fator que contribuía para a coesão também poderia prejudicá-la, caso as condições mudassem. Se as nações da OTAN reconhecerem esses fatores e puderem implantar políticas proativas e dinâmicas para geri-los, elas poderão afetar a coesão de uma forma positiva. Caso não o façam, por ignorância ou inação, a coesão pode se enfraquecer, levando, por fim, à fragmentação ou desintegração da Aliança. Portanto, a Aliança poderia tomar medidas concretas para administrar cada um desses cinco fatores de coesão, conforme descritas a seguir:

- ◆ **Continuar a apoiar-se nos valores que uniram a OTAN em 1949.** As nações fundaram a Aliança com base nos princípios da democracia, da liberdade individual e do Estado de Direito. No futuro, esses valores proporcionarão uma vantagem especial sobre potenciais adversários que não tenham a capacidade de oferecer uma narrativa alternativa com base moral.
- ◆ **Identificar atritos políticos e concordar em buscar soluções em comum.** Os membros da OTAN continuarão a ter seus interesses próprios. No dinâmico ambiente de segurança do futuro, quando esses interesses divergirem, será imprescindível reconhecer as diferenças e concordar em buscar soluções integradoras, para minimizar o atrito.
- ◆ **Manter a vantagem tecnológica, sem deixar que a tecnologia ultrapasse a interoperabilidade.** Os membros da Aliança devem investir para manter a vantagem tecnológica sobre potenciais adversários, mas entender que o desenvolvimento tecnológico, caso desigual ou descoordenado, pode levar a grandes problemas de interoperabilidade no futuro.
- ◆ **Manter-se em dia com o ambiente de segurança do futuro.** No futuro, os líderes devem fazer com que as estruturas e processos organizacionais funcionem em um ritmo que permita a tomada de decisão em tempo hábil, para lidar

com a instabilidade no ambiente de segurança antes, durante e depois de sua ocorrência.

- **Desenvolver e manter um entendimento comum sobre futuras ameaças.** A liderança da OTAN deve buscar desenvolver e manter um entendimento comum sobre ameaças externas e um holístico cenário de ameaças comum (internamente e externamente, em todos os domínios, incluindo o espaço e ciberespaço, e em todos os níveis da guerra, do estratégico ao tático).

Evidentemente, a Aliança pode manter sua coesão no futuro de várias formas. Essa lista de ideias é um ponto de partida para uma discussão sobre o que a OTAN poderia fazer para manter sua coesão. O que a Aliança fará no futuro é uma questão para os futuros líderes, ao tratarem dos desafios de sua época. Este estudo indicou que, se puderem ficar de olho na manutenção da coesão e nos fatores que a reforçam ou enfraquecem, eles poderão aumentar as chances de futuros sucessos da Aliança.

Conclusão

Este projeto teve como objetivo identificar os possíveis futuros riscos à coesão e oferecer à OTAN uma perspectiva sobre como evitar que a coesão da Aliança se deteriore. É bastante improvável que não existam ameaças externas à Aliança, mas os futuros riscos à

coesão podem consistir na falta de um entendimento comum em relação a elas e em divergências de prioridades entre as nações da OTAN. Embora não haja um consenso entre os participantes sobre até que ponto os valores em comum desempenham um papel na coesão, a existência de interesses suficientemente alinhados dos países-membros, aliados a um propósito compartilhado, constitui uma pré-condição definitiva para a coesão da Aliança.

A OTAN como um todo é mais do que apenas a soma de suas partes. Apesar dos muitos desafios e das críticas feitas contra a organização ao longo de sua história, atualmente, as nações que a compõem enxergam seu valor como uma apólice de seguro para o desconhecido e imprevisível. Em palavras simples, no futuro, a coesão será a argamassa que manterá a Aliança unida e lhe dará força. Se os futuros líderes da OTAN entenderem a natureza da coesão, os fatores que contribuem para ela e como mantê-la, a Aliança poderá permanecer intacta para contribuir de modo positivo para a estabilidade e segurança em um mundo cada vez mais instável e hobbesiano. ■

As opiniões expressas neste artigo são dos autores e não refletem as opiniões do Exército dos EUA, da OTAN, do Departamento de Defesa ou do Governo dos EUA.

Referências

Epígrafe. Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1989), p. 595–6 (negrito dos autores). [Os trechos da obra *Da Guerra* foram extraídos da tradução do inglês para o português do CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, a partir da versão em inglês de MICHAEL HOWARD e PETER PARET. — N. do T.]

Epígrafe. The North Atlantic Treaty, preamble, 4 April 1949, 63 Stat. 2241, 34 U.N.T.S. 243, acesso em 31 out. 2017, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2034/v34.pdf> (emphasis added by authors). [Trecho traduzido extraído de https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt]

1. Clausewitz, *On War*, p. 595.
2. NATO, *Framework for Future Alliance Operations* (Norfolk, VA: NATO Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation, August 2015), acesso em 23 out. 2017, <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/ffao-2015.pdf>.

3. Allied Administrative Publication 06 (AAP-06), *NATO Glossary of Terms and Definitions* (Brussels: NATO Standardization Office, 2016), p. 24.

4. Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2011), p. xxi.

5. Joseph L. Strange e Richard Iron, "Center of Gravity: What Clausewitz Really Meant", *Joint Force Quarterly* 35 (3rd Quarter, October 2004): p. 27. Uma outra perspectiva enxerga a coesão como uma das variáveis que determinam a localização do centro de gravidade, juntamente com a unidade e os interesses políticos (Ibid., p. 22).

6. Dale C. Eikmeier, "The Center of Gravity: Still Relevant After All These Years?", *Military Review* (May 2017, online exclusive), acesso em 25 out. 2017, <http://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Online-Exclusive/2017-Online-Exclusive-Articles/The-Center-of-Gravity/>.

7. Patricia Weitsman, *Waging War: Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2013), p. 32; Ole Holsti, Terrence Hopmann e John Sullivan, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative*

Studies (New York: John Wiley and Sons, 1973), p. 16.

8. Eduardo Salas, Armando X. Estrada e William B. Vessey, eds., *Team Cohesion: Advances in Psychological Theory, Methods and Practice* (Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 2015).

9. Fred Chernoff, "Stability and Alliance Cohesion: The Effects of Strategic Arms Reductions on Targeting and Extended Deterrence", *Journal of Conflict Resolution* 34, no. 1 (March 1990): p. 92.

10. Patricia Weitsman, *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), p. 36; Sarah Kreps, "Elite Consensus as a Determinant of Alliance Cohesion: Why Public Opinion Hardly Matters for NATO-led Operations in Afghanistan", *Foreign Policy Analysis* 6, no. 3 (2010): p. 191.

11. Antulio J. Echevarria II, "Clausewitz's Center Of Gravity—It's Not What We Thought", *Naval War College Review* LVI, no. 1 (Winter 2003), acesso em 23 out. 2017, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/navy/art4-w03.htm>.

12. James Sperling, "Neo-classical Realism and Alliance Politics", in *Theorising NATO: New Perspectives on the Atlantic Alliance*, eds. Adrian Hyde-Price and Mark Webber (London: Routledge, 2016), p. 68.

13. Karsten Jung, "Willing or Waning? NATO's Role in an Age of Coalitions", *World Affairs* 174, no. 6 (2012): p. 44, p. 47.

14. Weitsman, *Dangerous Alliances*, p. 33.

15. Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse", *Survival* 39, no. 1 (1997): p. 158.

16. Glenn Snyder, *Alliance Politics* (Cornell University Press: Ithaca, 1997), p. 192; Kenneth Waltz, "Structural Realism after the Cold War", *International Security* 25, no. 1 (Summer 2000): p. 20.

17. Jung, "Willing or Waning?", p. 45.

18. Sten Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p. 167.

19. Alexander Mattelaer, "The NATO Warsaw Summit: How to Strengthen Alliance Cohesion", *Strategic Forum* no. 296 (June 2016), acesso em 25 out. 2017, inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-296.pdf.

20. *Ibid.*, p. 1, p. 9.

21. Weitsman, *Waging War*, p. 13.

22. Alex Weisiger, "Exiting the Coalition: When Do States Abandon Coalition Partners during War?", *International Studies Quarterly* 60 (2016): p. 753–65. As alianças de tempo de guerra representam uma importante exceção. A coesão não depende de

uma ameaça externa mais grave, mas do que está acontecendo no campo de batalha. O equilíbrio de poder/ameaça só é válido caso os aliados "sejam capazes de prover segurança".

23. Weitsman, *Waging War*, p. 15, p. 45. Mais uma vez, para identificar o efeito institucional sobre a coesão da aliança, é importante distinguir entre alianças de tempo de paz e alianças de tempo de guerra. As alianças de tempo de paz servem para gerir as relações entre os Estados dentro da Aliança (gerir a ameaça interna), enquanto as alianças de tempo de guerra promovem a efetividade do combate.

24. George Liska, *Nations in Alliances: The Limits of Interdependence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962), p. 39–40.

25. Christian Tuschhoff, "Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO", in *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*, eds. Helga Haftendorn, Robert Keohane, and Celeste Wallander (Oxford, UK: Oxford University Press, 1999), p. 151; Matthew Fuhrmann e Todd S. Sechser, "Signaling Alliance Commitments: Hand-Tying and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence", *American Journal of Political Science* 58, no. 4 (2014): p. 921.

26. Stéfanie von Hlatky, "Transatlantic Cooperation, Alliance Politics and Extended Deterrence: European Perceptions of Nuclear Weapons", *European Security* 23, no. 1 (2014): p. 1–14.

27. NATO, *Strategic Foresight Analysis* (Norfolk, VA: Allied Command Transformation, 2017).

28. Thomas Risse-Kappen, "Collective Identity in a Democratic Community", in *The Culture of National Security*, ed. Peter J. Katzenstein (New York: Columbia University Press, 1996), p. 357–99.

29. "Partnership for Peace Programme", NATO website, conforme atualização de 7 June 2017, acesso em 3 nov. 2017, https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_50349.htm.

30. O material citado subsequentemente neste artigo advém de pesquisas de opinião e discussões em grupo conduzidas para a elaboração do documento *Framework for Future Alliance Operations*.

31. Bob Work, "The Third U.S. Offset Strategy and Its Implications for Partners and Allies" (deputy secretary of defense speech, Washington, DC, 28 January 2015), acesso em 3 nov. 2017, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606641/the-third-us-offset-strategy-and-its-implications-for-partners-and-allies/>.

32. The North Atlantic Treaty.