

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (FN) FABIANO DE BRITO VILLELA

A importância da atualização do Sistema de Resposta às Crises Internacionais na Marinha do Brasil aplicado às novas ameaças

Rio de Janeiro

2019

A importância da atualização do Sistema de Resposta às Crises Internacionais na Marinha do Brasil aplicado às novas ameaças

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) Marcelo Augusto da Cunha Porto

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2019

Dedico este trabalho à minha esposa Claudete e aos meus filhos Alice e Danilo que me permitiram a tranquilidade necessária para o desenvolvimento desta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Claudete e aos meus filhos Alice e Danilo, agradeço pela compreensão e incentivo para elaboração de tão desafiador trabalho.

A todos os Professores e Instrutores da Escola de Guerra Naval pelos conhecimentos e experiências transmitidas por ocasião do Curso de Política e Estratégia Marítima de 2019, em especial ao meu orientador, CMG (RM1) Marcelo Augusto da Cunha Porto pela maestria, cortesia, educação e disponibilidade a mim dispensada.

Aos meus pais Danilo e Nilda e ao meu tio Eloy, pelos exemplos de valores morais, amor e dedicação, os quais me inspiraram desde o período de Colégio Militar do Rio de Janeiro, passando pela Escola Naval, até chegar à Escola de Guerra Naval.

Aos meus amigos do Curso de Política e Estratégia Marítimas de 2019 pela amizade, cordialidade e excelentes momentos vividos nesta Escola de Guerra Naval.

RESUMO

O Sistema Internacional dos dias atuais é caracterizado por ser heterogêneo devido as diferenças que se estabeleceram entre seus atores e fenômenos. A interação entre as forças existentes no Sistema e sua própria evolução são definidas por um permanente choque de interesses gerador de instabilidade, insegurança e conflitos. Nesse Sistema, com frequência, ocorrem as crises internacionais ocasionadas pelas novas ameaças surgidas após o fim da Guerra Fria. Dessas tendências que emergiram após o desmantelamento da União Soviética e o fim dos rígidos blocos de influência Ocidental e Oriental, liderados pelos EUA e pela URSS, vieram à tona as novas ameaças, como a proliferação das Armas de Destruição em Massa (ADM), os conflitos regionais e guerras civis, o terrorismo, as questões ambientais e as migrações em massa, os quais demandaram a aplicação das Forças Armadas, em respostas apropriadas que vão além das questões sobre distribuição de poder global e guerras convencionais, com inimigos nitidamente identificados. A pesquisa científica sobre a importância da atualização do Sistema de Resposta às Crises Internacionais na Marinha do Brasil aplicado às novas ameaças é resultado da análise das diversas abordagens que surgiram após o fim da Guerra Fria na condução dessas atividades pela ONU, OTAN, EUA e Brasil. O objetivo desta pesquisa consiste em investigar e descrever a evolução das concepções sobre as Operações de Resposta às Crises Internacionais em relação ao entendimento e à prática dessas missões. A presente tese foi desenvolvida por meio de ferramentas metodológicas que consistiram em pesquisas bibliográficas de publicações editadas no Brasil e no exterior, em bibliotecas e as disponíveis na internet. Destaca-se que os preceitos sobre as missões de Gerenciamento de Crises apresentados na Concepção Estratégica da OTAN (2010) e os conceitos sobre as Operações de Resposta às Crises dos EUA surgiram entre os anos 1989 e 2010, dos erros e acertos e pela incapacidade da ONU em administrar os inúmeros problemas que emergiram após o fim da Guerra Fria no Sistema de Estados, reconhecidos pelo Relatório Brahimi (2000), emitido pela Organização. À guisa de conclusão, este trabalho apresenta algumas considerações sobre a importância da atualização do Sistema de Resposta às Crises Internacionais na Marinha do Brasil aplicado às novas ameaças.

Palavras-chave: Relações Internacionais, Sistema Internacional, novas ameaças, Missões de Gerenciamento de Crises, Operações de Resposta às Crises, Sistema de Resposta às Crises Internacionais da Marinha do Brasil.

ABSTRACT

The International System of the present day is characterized by being heterogeneous due to the differences that have been established between its actors and phenomena. The interaction between the existing forces in the System and their own evolution is defined by a permanent clash of interests that generates instability, insecurity and conflict. In this System, international crises often occur as a result of new threats arising after the end of the Cold War. From these trends that emerged after the dismantling of the Soviet Union and the end of the rigid blocs of Western and Eastern influence led by the US and the USSR, new threats emerged, such as the proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD), regional conflicts and civil wars, terrorism, environmental issues and mass immigration, which demanded the application of the Armed Forces, in appropriate responses that go beyond questions about global power distribution and conventional wars, with clearly identified enemies. This scientific research on the importance of updating the Brazilian Navy International Crisis Response System applied to the new threats is the result of the analysis of the various approaches that emerged after the end of the Cold War in conducting these activities by the UN, NATO, USA and Brazil. The objective of this research is to investigate and describe the evolution of the concepts about International Crisis Response Operations in relation to the understanding and practices of these missions. The present thesis was developed through methodological tools that consisted of bibliographic research of publications published in Brazil and abroad, in libraries and those available on the internet. It is noteworthy that the precepts on Crisis Management missions presented in NATO Strategic Concept (2010) and the notions on US Crisis Response Operations arose between 1989 and 2010, from errors and successes and disability by the UN in managing the numerous problems that emerged after the end of the Cold War in the State System, recognized by the Organization's Brahimi Report (2000). By way of conclusion, this paper presents some considerations on the importance of updating the International Crisis Response System in the Brazilian Navy applied to new threats.

Keywords: International Relations, International System, new threats, Crisis Management Missions, Crisis Response Operations, Brazilian Navy International Crisis Response System.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|-------------|---|-----|
| Figura 1 – | A principal atividade das Operações Multidimensionais de Manutenção da Paz das Nações Unidas (Estabilização)..... | 39 |
| Figura 2 – | O Processo de Gerenciamento de Crises da OTAN | 52 |
| Figura 3 – | Diferença entre Operações de Resposta às Crises e Manobra de Crise..... | 86 |
| Figura 4 – | Diferença de abordagem entre as Operações de Resposta às Crises e a Manobra de Crise | 88 |
| Figura 5 – | As concepções da ONU, OTAN e EUA sobre as Operações de Resposta às Crises Internacionais | 90 |
| Figura 6 – | A Curva dos Conflitos | 91 |
| Figura 7 – | Espectro das Atividades de Paz e Segurança | 93 |
| Figura 8 – | Diagrama da Doutrina das Operações de Manutenção de Paz da ONU | 94 |
| Figura 9 – | O Espectro dos Conflitos segundo a OTAN | 97 |
| Figura 10 – | <i>NATO Crisis Management Process (NCMP)</i> | 100 |
| Figura 11 – | Processo de Planejamento Conjunto (PPC) do Brasil..... | 100 |
| Figura 12 – | Arco de Instabilidade sobre a Europa..... | 101 |
| Figura 13 – | O Mosaico dos Conflitos segundo o Reino Unido..... | 102 |
| Figura 14 – | Fatores de Contribuição para a Estabilidade..... | 105 |
| Figura 15 – | O Espectro do Conflito/Cooperação de Geoffrey Till..... | 107 |
| Figura 16 – | O Plano de Comando Unificado que estabelece as missões e responsabilidades geográficas entre os Comandantes Combatentes Unificados..... | 108 |
| Figura 17 – | Espectro dos Conflitos e Alcance das Operações Militares dos EUA | 109 |
| Figura 18 – | Operações Conjuntas em um Contexto de Campanha dos Comandos Combatentes..... | 110 |

| | |
|---|-----|
| Figura 19 – Espectro dos Conflitos do Estado Maior Conjunto dos EUA | 111 |
| Figura 20 – Os três Objetivos Militares Nacionais | 112 |
| Figura 21 – Tipos de organizações das MAGTAF..... | 113 |
| Figura 22 – Arco de Instabilidade e distribuição das <i>MAGTAF</i> do <i>USMC</i> | 114 |
| Quadro 1 – Distinção entre as abordagens sobre as Operações de Estabilização da OTAN e as do Reino Unido..... | 104 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ADM – | Armas de Destruição em Massa |
| AELF – | Atividades de Emprego Limitado da Força |
| AIEA – | Agência Internacional de Energia Atômica |
| CCU – | Comando Combatente Unificado |
| CFR – | <i>Council on Foreign Relations</i> |
| CGCFN – | Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais |
| E&R – | Estabilização e Reconstrução |
| EGN – | Escola de Guerra Naval |
| END – | Estratégia Nacional de Defesa |
| ESN – | Estratégia de Segurança Nacional |
| ET – | Empresas Transnacionais |
| ETA – | <i>Euskadi Ta Askatasuna</i> |
| EUA – | Estados Unidos da América |
| FT – | Forças Transnacionais |
| IFOR – | Implementation Force |
| IRA – | <i>Irish Republican Army</i> |
| ISIL – | <i>Islamic State of Iraq and Levant</i> |
| MEB – | <i>Marine Expeditionary Brigade</i> |
| MEF – | <i>Marine Expeditionary Force</i> |
| MEU – | <i>Marine Expeditionary Units</i> |
| NAC – | North Atlantic Council |
| NATO – | <i>North Atlantic Treaty Organization</i> |

| | |
|-----------|---|
| NCMP – | NATO Crisis Management Process |
| NCRS – | NATO Crisis Response System |
| OEV – | Organizações Extremistas Violentas |
| OI – | Organizações Internacionais |
| OLP – | Organização para a Libertação da Palestina |
| ONG – | Organizações Não Governamentais |
| ONU – | Organização das Nações Unidas |
| ORC – | Operações de Resposta a Crises |
| OSCE – | <i>Organization for Security and Co-operation</i> |
| OTAN – | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| PND – | Política Nacional de Defesa |
| PPC – | Processo de Planejamento Conjunto |
| RI – | Relações Internacionais |
| ROMO – | <i>Range of Military Operations</i> |
| RU – | Reino Unido |
| SACEUR – | Supreme Allied Commander Europe |
| SPMAGTF – | <i>Special Purpose Marine Air-Ground Task Force</i> |
| TNP – | Tratado de Não Proliferação Nuclear |
| TUE – | Tratado da União Europeia |
| UE – | União Europeia |
| URSS – | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas |
| USMC – | <i>United States Marine Corps</i> |
| VEO – | <i>Violent Extremist Organizations</i> |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 | EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA DE ESTADOS E DAS CRISES INTERNACIONAIS..... | 19 |
| 2.1 | Histórico do Sistema de Estados..... | 20 |
| 2.2 | Histórico das crises no Sistema Internacional..... | 24 |
| 3 | AS NOVAS AMEAÇAS AO SISTEMA INTERNACIONAL SURGIDAS APÓS O FIM DA GUERRA FRIA | 30 |
| 4 | AS CONCEPÇÕES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS DA ONU, OTAN E EUA PARA AS RESPOSTAS ÀS CRISES INTERNACIONAIS..... | 38 |
| 4.1 | O Sistema de Segurança Coletiva da ONU no pós-Guerra Fria... .. | 38 |
| 4.2 | O Sistema de Segurança Coletiva da OTAN no pós-Guerra Fria | 47 |
| 4.3 | O Sistema de Segurança dos EUA no pós-Guerra Fria | 62 |
| 5 | AS CONCEPÇÕES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS DO BRASIL PARA AS RESPOSTAS ÀS CRISES INTERNACIONAIS | 75 |
| 6 | CONCLUSÃO | 81 |

| | |
|--------------------------|-----------|
| REFERÊNCIAS | 86 |
| APÊNDICES..... | 91 |
| ANEXOS | 96 |

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa sobre a importância da atualização do Sistema de Resposta às Crises Internacionais na Marinha do Brasil aplicado às novas ameaças é resultado da análise das abordagens que surgiram após o fim da Guerra Fria na condução dessas atividades pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), pelos Estados Unidos da América (EUA) e pelo Brasil.

De acordo com o exame sobre os conflitos armados ocorridos em 2018, conduzida pelo Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, existem atualmente no Sistema Internacional diversos locais em situação de crise, demandando diferentes tipos de respostas, dentre elas a atuação de Forças Armadas, operando sob mandato de Organizações Internacionais (OI)¹.

Para tanto, as Operações de Resposta às Crises ou Operações de Paz são termos genéricos que cobrem todas as operações militares realizadas pela OTAN em situações que não envolvam a defesa coletiva. Uma resposta à crise pode incluir prevenção de conflitos, manutenção da paz, construção da paz, imposição da paz e operações humanitárias. Essas são operações multifuncionais conduzidas em apoio a um mandato da ONU, envolvendo forças militares, agências diplomáticas e humanitárias, sendo projetadas para alcançar acordos políticos de longo prazo (OTAN, 2018).

Tais operações, autorizados pelo Conselho de Segurança da ONU, são conduzidas sob os auspícios de várias Organizações Internacionais, tais como a própria ONU, a OTAN, a União Europeia (UE) ou por uma coalizão de Estados. Nos últimos vinte anos, ocorreu um aumento nessas atividades: quase 80% das missões autorizadas pela ONU desde 1948 foram

¹ Disponível em: < <https://www.iiss.org/publications/armed-conflict-survey/2018/armed-conflict-survey-2018> >. Acesso em: 10 mar. 2019.

lançadas entre 1988 e 2007 (GIEGERICH, 2008).

Assim, neste trabalho utilizamos a definição de crise internacional de acordo com Cunha Couto (2013), empregada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o qual afirma que as crises são fenômenos complexos, derivados de situações de mudança no ambiente interno ou externo de um Estado, caracterizado por uma conjuntura de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento, que não permite a percepção com clareza, do transcurso de sua evolução.

Portanto, este trabalho aborda as concepções de Operações de Resposta às Crises ou Operações de Paz ou Operações do Não Artigo 5 (conforme a OTAN e os EUA), bem como as Operações de Não Guerra ou Atividades de Emprego Limitado da Força (conforme o Brasil), e não a tradicional concepção de manobra de crise. Tais concepções são distintas, pelo fato de que a manobra de crise é empregada para escalar, estabilizar ou distender as tensões no Sistema Internacional, enquanto que as Operações de Resposta às Crises, autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU, são empregadas em Estados que apresentam situações de conflito armado ou que perderam a capacidade de manutenção da ordem interna devido às novas ameaças.

Cabe a ressalva de que os acontecimentos hodiernos também levantaram importantes problemas na agenda internacional, os quais estão sendo chamados de questões contemporâneas das Relações Internacionais ou novas ameaças ao Estado soberano. O terrorismo internacional, a degradação do meio ambiente, os novos padrões de guerra e paz e as imigrações em massa já eram assuntos abordados anteriormente, porém ganharam proeminência apenas na agenda atual por estarem causando instabilidade e entropia no Sistema de Estados (JACKSON, 2010).

Nesse sentido, a Doutrina Militar Naval (2017) afirma que a completa compreensão do Poder Naval abrange também, além de suas características e tarefas básicas, sua aplicação que pode ocorrer na Guerra Naval, nas Atividades de Emprego Limitado da Força (AELF) e

nas Atividades Benignas. As AELF são aquelas em que a Marinha do Brasil (MB) exercerá o poder de polícia para impor a lei ou um mandato estabelecido por Organização Internacional, do qual o país tenha assumido obrigação.

A partir desses conceitos apresenta-se o problema de pesquisa, isto é, quais atualizações podem ser implementadas nos manuais da MB a fim de enfrentar as novas ameaças e desafios do início do século XXI. Dessa forma, serão utilizadas as concepções e doutrinas da OTAN e dos EUA como referencial teórico para a condução da pesquisa.

A relevância do tema se justifica tendo em vista que a recente evolução das orientações sobre as respostas às crises internacionais da OTAN, após o fim da Guerra Fria, passou a dar ênfase na concepção de Forças Armadas desenhadas para apresentarem respostas adequadas às novas ameaças, além da tradicional abordagem para a guerra convencional em defesa coletiva.

Após o esfacelamento da ex-Iugoslávia (1992), a OTAN envidou esforços no desenvolvimento de seu preparo e emprego em Operações de Resposta às Crises, o que coincidiu com o surgimento das teorias dos Estados pós-modernos nas Relações Internacionais e com o conceito de Marinhas pós-modernas de Geoffrey Till. As Marinhas dos Estados avançados devem estar preparadas em termos de concepções, a fim de responderem de forma robusta às novas e difusas ameaças e com diretrizes atualizadas sobre o emprego de suas Forças Armadas.

Dessa forma, podemos observar que a Marinha do Brasil já vem conduzindo Operações de Resposta às Crises Internacionais ao longo dos últimos anos. Estaria faltando apenas uma atualização na terminologia e nas publicações empregadas a fim de que o Brasil possa continuar respondendo de forma adequada às crises internacionais decorrentes das novas ameaças, utilizando as concepções das Forças Armadas dos EUA e da OTAN como bússola, antecipando-se também a um eventual convite para que o Brasil possa ser um parceiro

estratégico nessas operações.

Essa atualização também reduziria as dúvidas que surgem entre os conceitos sobre Manobra de Crises e Resposta às Crises Internacionais. A Manobra de Crise seria empregada em negociações internacionais a fim de distender, estabilizar ou escalar uma situação de conflito. Já os conceitos sobre Resposta às Crises Internacionais são oriundos dos Estados e Marinhas pós-modernos. Os Estados falidos e as novas ameaças apresentam uma perspectiva para as Relações Internacionais de permanente necessidade de emprego das Forças Armadas em resposta às Crises Internacionais, dando origem a termos e orientações específicas, distintas da Manobra de Crise.

Portanto, o objetivo principal da pesquisa consiste em investigar e descrever a evolução das concepções sobre as Operações de Resposta às Crises Internacionais em relação ao entendimento e à prática dessas missões, bem como propor para a MB, quanto ao seu Sistema de Resposta às Crises Internacionais, uma atualização da Doutrina Militar Naval (DMN) quanto a terminologia, no que hoje vem sendo designado de Atividades de Emprego Limitado da Força (AELF), para que ele também contemple o amplo espectro de tarefas que uma Força Naval pode desempenhar nos diversos conflitos e instabilidades do Sistema Internacional para que a MB responda de forma precisa e robusta às novas ameaças e desafios desse início do século XXI, baseada em orientações que estejam no estado da arte e colimadas com as concepções dos EUA e da OTAN.

Além disso, este trabalho possui os seguintes objetivos específicos: descrever o histórico do Sistema Internacional e das Crises Internacionais, perpassando a definição de crise; analisar as novas ameaças ao Sistema Internacional surgidas após o fim da Guerra Fria à luz das teorias de Geoffrey Till e George Sørensen; analisar as concepções da ONU, OTAN e EUA para as Respostas às Crises Internacionais, bem como a teoria de Geoffrey Till sobre as marinhas modernas e pós-modernas; e analisar as orientações da Marinha do Brasil nas

Atividades de Emprego Limitado da Força (AELF) de acordo com a Doutrina Militar Naval no intuito de propor uma atualização do Sistema de Resposta às Crises Internacionais na MB.

No que se refere a metodologia, a presente tese foi desenvolvida por meio de ferramentas metodológicas que consistiram em pesquisas bibliográficas de publicações editadas no Brasil e no exterior, em bibliotecas e as disponíveis na internet.

Quanto à organização, após esta introdução, o trabalho está disposto em seis capítulos, abordando, respectivamente, a evolução histórica do Sistema de Estados e das crises internacionais, as novas ameaças ao Sistema Internacional surgidas após o fim da Guerra Fria, as concepções político-estratégicas da ONU, da OTAN, dos EUA e do Brasil para as respostas às crises internacionais, e a conclusão.

O Capítulo 2 apresenta a evolução histórica do Sistema de Estados e das crises internacionais, caracterizado como o cenário no qual se processam as relações internacionais, nas quais um conjunto de interações, envolvendo atores estatais e não estatais, está em constante processo de transformação desse ambiente.

O Capítulo 3, sobre as novas ameaças ao Sistema Internacional surgidas após o fim da Guerra Fria, faz uma análise histórica das tendências que emergiram após o desmantelamento da União Soviética. Nesse contexto, vieram à tona as novas ameaças, como a proliferação das Armas de Destruição em Massa (ADM), os conflitos regionais, o terrorismo, as questões ambientais e as imigrações em massa, os quais demandaram a aplicação das Forças Armadas, em respostas apropriadas que vão além das questões sobre guerras convencionais, com inimigos nitidamente identificados.

O Capítulo 4 aborda as concepções político-estratégicas da ONU, da OTAN e dos EUA para as respostas às crises internacionais. Destaca-se que os preceitos sobre as missões de Gerenciamento de Crises apresentados na Concepção Estratégica da OTAN (2010) e os conceitos sobre as Operações de Resposta às Crises dos EUA surgiram entre os anos 1989 e

2010, dos erros e acertos e da incapacidade da ONU em administrar os inúmeros problemas que emergiram após o fim da Guerra Fria no Sistema de Estados, reconhecidos pelo Relatório Brahimi (2000), emitido pela Organização.

O Capítulo 5 descreve as concepções político-estratégicas do Brasil para as respostas às crises internacionais, as quais ainda são descritas por outros termos, quais sejam, as Operações de Não Guerra e as Atividades de Emprego Limitado da Força. A pesquisa também abordou a diferença entre as concepções apresentadas na Doutrina Militar de Defesa (2007) sobre a Manobra de Crise Internacional político-estratégica, método conduzido em períodos de grandes tensões entre Estados soberanos, que possuem Forças Armadas modernas e competitivas, e os diversos tipos de Operações de Resposta às Crises desenvolvidas por Forças Armadas pós-modernas e cooperativas.

O Capítulo 6 apresenta, como considerações finais, as respostas ao problema de pesquisa proposto para a investigação, sobre a importância da atualização do Sistema de Resposta às Crises Internacionais na Marinha do Brasil aplicado às novas ameaças.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA DE ESTADOS E DAS CRISES INTERNACIONAIS

Os atores, acontecimentos e fenômenos que existem e interagem no Sistema de Estados são objetos de estudo do campo acadêmico das Relações Internacionais (RI) e a importância do seu entendimento e compreensão advém do fato de que a população mundial está dividida em comunidades políticas distintas, ou seja, vivendo em Estados independentes que influenciam profundamente o estilo de vida dos seus cidadãos.

Nesse sentido, Jackson (2013) define o Estado soberano como

(...) um território dotado de fronteiras e contornos distintos, com uma população permanente, sob a jurisdição de um governo supremo constitucionalmente separado de todos os governos estrangeiros. Em conjunto esses Estados formam um sistema de Estados internacional de extensão global. Atualmente, há quase duzentos Estados independentes.

Além disso, esses Estados estão politicamente organizados com estruturas próprias, encontrando meios de coexistir e lidar uns com os outros, em relacionamentos que podem variar desde a cooperação até o conflito, das parcerias estratégicas à rivalidade e da paz à guerra.

Nessa perspectiva, o Sistema de Estados, também denominado de Sistema Internacional, é caracterizado por Pecequillo (2004) como o cenário no qual se processam as relações internacionais, nas quais um conjunto de ações e interações envolvendo atores estatais e não-estatais², definirão o perfil e as transformações desse ambiente, e que por ele serão também afetados em diferentes níveis de interdependência entre si e submetidos a um certo grau de regulação.

De acordo com Castro (2012), o Sistema Internacional originado e reconhecido

² Os atores estatais referem-se aos Estados enquanto os não-estatais subdividem-se em dois grupos distintos: as Organizações Internacionais (ou Intergovernamentais), definidas pela sigla OI e as Forças Transnacionais (FT) (PECEQUILO, 2004).

após o Tratado de Vestfália³ (1648), historicamente, foi o primeiro Sistema de Estados no sentido hodierno, embora exclusivamente europeu, tendo no Estado nacional a base fundamental de engrenagens endógenas e exógenas internacionais e sendo um sistema de uniformização estatal e de prevalência de seus institutos soberanos. Assim, abordaremos a seguir o histórico do Sistema de Estados e das crises no Sistema Internacional.

2.1 Histórico do Sistema de Estados

O Sistema Internacional evoluiu da era dos impérios até os dias atuais perpassando estágios que variaram de relações somente entre os Estados soberanos, incorporando, progressivamente, Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais e outros atores que ampliaram a quantidade de interações que influenciam os acontecimentos a nível global.

Segundo Jackson (2013), do século XVII ao início do século XX, durante o período dos impérios vestfalianos, os sistemas políticos fora do continente europeu não estiveram no foco de incorporação ao Sistema de Estados tendo como base a igualdade de soberania. Esse fenômeno passou a ocorrer em maior escala somente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) com a descolonização de vários países do terceiro mundo.

O primeiro estágio ocorreu via incorporação de países asiáticos, que não estavam sujeitos ao controle político ocidental. Segundo Lessa (2005) o Império da China abriu-se a força à penetração britânica e aos preceitos do ocidente. Após a primeira Guerra do Ópio (1839-1842), com a assinatura do Tratado de Nanquim (1842), os ingleses passaram a dispor na China

³ O acordo vestfaliano legitimou uma comunidade de Estados soberanos. Marcou o triunfo do *stato* (o Estado) no controle de suas questões internas e na independência externa. Essa era a inspiração de príncipes (governantes) em geral – em especial dos príncipes germânicos protestantes e católicos, em relação ao império (Sagrado Romano ou Habsburgo). Os tratados de Vestafália estabeleceram muitas regras e princípios políticos da nova sociedade de Estados... O acordo foi promovido para gerar um estatuto abrangente de toda a Europa (WATSON, 1992).

de enclaves costeiros e os portos abertos ao livre comércio. A partir de 1844, França, Estados Unidos da América (EUA) e Rússia também conquistaram o controle de áreas do território chinês como Xangai e Tientsin.

Na sequência da abertura do império chinês, Saraiva (2008) destaca que após a Guerra da Crimeia (1853-1856), com a derrota do império russo, a sobrevivência do Império Otomano foi garantida pelo Reino Unido e França. Porém, os turcos foram compelidos a aceitar as regras do Sistema de Estados ocidental por meio do Tratado de Paris (1856).

Além disso, em 1853, os Estados ocidentais passaram a ameaçar o Japão, motivados pelos sucessos alcançados na China. Uma esquadra russa e outra estadunidense, entregaram ultimatos, exigindo liberdade de comércio e navegação. Em 1868, o novo imperador do Japão iniciou a era Meiji, com base em parâmetros de desenvolvimento político, econômico, social e tecnológico ocidentais e sem confrontação. Essas decisões fizeram com que o Japão passasse a integrar o mundo moderno (SARAIVA, 2008).

O movimento de descolonização dos territórios ligados aos impérios ocidentais desencadeou o segundo estágio da globalização do Sistema de Estados, quando a independência foi reivindicada por líderes regionais com base em pressupostos de autodeterminação europeus e estadunidenses. Esses acontecimentos sociais foram o principal motivo da expansão do Sistema Internacional após a Segunda Guerra Mundial (JACKSON, 2013).

Dessa forma, Saraiva (2008) destaca que o fenômeno ocorrido nas Relações Internacionais, nos anos 1950 e 1960, com o crepúsculo do colonialismo na África e na Ásia, transformou o mapa político mundial. Em um curto período de vinte anos, ocorreu a independência formal de mais de setenta países, dos seus antigos impérios ocidentais, tornando-se Estados soberanos integrantes do Sistema Internacional.

Segundo Lohbauer (2005), Portugal e Bélgica também passaram por processos semelhantes de libertação de suas colônias durante a segunda metade do século XX, apesar de

não serem atores relevantes entre as potências europeias. Revoltas na cidade de Leopoldville, combinadas com a queda dos preços do cobre levaram a retirada das tropas belgas do Congo em 1960.

Enquanto outros Estados negociavam a libertação de suas colônias, Portugal tornou-se cada vez mais envolvido com as suas possessões ultramarinas. Na década de 1970, o exército português já estava esgotado com as guerras coloniais e foi um movimento oriundo das Forças Armadas que acabou derrubando o regime autoritário de Antônio Salazar. A Revolução dos Cravos (1974) foi seguida pela retirada das tropas de Guiné, Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Timor Leste. Com o fim do Império Português, a história da descolonização foi completada (LOHBAUER, 2005).

Após o fim da Guerra Fria (1947-1989), o terceiro e último estágio de globalização do Sistema de Estados foi marcado pelo esfacelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, concomitante à dissolução da Iugoslávia (1992) e da Tchecoslováquia (1992). Em decorrência, a política mundial, no início do século XXI, passa a enfrentar o desafio de conciliar a heterogenia dos Estados no que se refere a cultura, religião, língua, ideologia, formas de governo, capacidade militar, complexidade tecnológica, níveis de desenvolvimento econômico entre outros aspectos, o que representa uma grande mudança no Sistema Internacional (JACKSON, 2013).

Com relação a criação de Organizações Internacionais no Sistema de Estados, Herz (2004) destaca que ainda durante a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), foram realizadas reuniões entre a URSS, os EUA, a China e o Reino Unido sobre a implementação de um novo sistema de segurança coletiva. Em 24 de outubro de 1945, com a ratificação da Carta pelos futuros membros do Conselho de Segurança e pelos demais países, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), entidade que contava originalmente com cinquenta países.

Essa organização preencheu um papel relevante na manutenção da paz, por meio

das negociações internacionais e das próprias Operações de Paz. Durante a Guerra Fria, a relativa estabilidade do Sistema Internacional foi gerada pela bipolaridade e pela ameaça de uma catástrofe nuclear. Com o apoio ao processo de descolonização na Ásia e na África, a Organização passou a contar com cento e cinquenta e oito Estados-membros, confirmando a força que o conceito de um organismo universal havia adquirido. Com o desmantelamento da URSS, a ONU passou a contar com cento e noventa e um Estados-membros (HERZ, 2004).

A expansão do controle político ocidental para além da Europa demonstrou ser uma ampliação do Sistema de Estados que se tornou efetivamente global na segunda metade do século XX. Ademais, isso significa que a política internacional, no início do século XXI, deve harmonizar e conciliar uma maior variedade de interesses entre Estados heterogêneos.

Diante dessa diversidade de Estados no Sistema Internacional, alguns países podem apresentar comportamento pacífico, não ameaçador e amistoso, enquanto outros podem ter um perfil mais hostil, agressivo e conflituoso. Nesse sentido, com a ausência de um governo mundial para coagi-los, constitui-se um desafio básico para o Sistema de Estados a defesa nacional, a constituição de Forças Armadas e as suas formas de emprego.

Sendo assim, Sarfati (2005) destaca que no atual estudo das Relações Internacionais, o Sistema de Estados engloba o conjunto de todas as relações entre os atores internacionais relevantes quais sejam os Indivíduos, os Órgãos Burocráticos Governamentais, os Estados soberanos, as Organizações Internacionais (OI), as Organizações Não Governamentais (ONG) e os demais atores não estatais, sendo alguns deles a Igreja, as Empresas Transnacionais (ET) e os grupos terroristas internacionais.

Portanto, neste estudo, foca-se a análise e a identificação de padrões sistêmicos em determinados aspectos das Relações Internacionais. Assim, uma explicação sistêmica das causas das guerras, evidencia uma característica básica do Sistema de Estados, que é a sua natureza anárquica, ou seja, a ausência de uma estrutura hierárquica no campo internacional faz

com que as unidades políticas do Sistema procurem se defender da eventual ameaça das demais unidades, produzindo um balanceamento de poder. Dessa forma, quando há um desequilíbrio de poder, aliado a ausência de uma instância central geradora de normas legítimas, ocorre uma desestabilização do Sistema de Estados, tornando-o instável, inseguro, incerto e conflituoso, gerador de crises internacionais (SARFATI, 2005).

Entretanto, ao longo da história de mais de três séculos do Sistema Internacional, inúmeros mecanismos de equilíbrio foram gerados, tais como o multilateralismo, os regimes internacionais, as alianças militares, o balanço de poder, as zonas de influência, a estabilidade hegemônica, o Concerto de Estados, o direito internacional e as práticas diplomáticas, sendo esses alguns exemplos de dinâmicas de estabilização (HERZ, 2004).

Então, conforme visto anteriormente, o Sistema Internacional dos dias atuais é caracterizado por ser heterogêneo devido as diferenças que se estabeleceram entre seus atores e fenômenos. A interação entre as forças existentes no Sistema e sua própria evolução serão definidas por um permanente choque de interesses gerador de instabilidade, insegurança e conflitos. A seguir ver-se-ão algumas definições e exemplos de crises internacionais que, com frequência, ocorrem no Sistema de Estados.

2.2 Histórico das Crises no Sistema Internacional

De acordo com Dougherty (2003), em se tratando de crises no Sistema de Estados, o termo remonta à Grécia antiga, quando Tucídides empregou a expressão a pontos sensíveis das relações de mudança entre os indivíduos e os Estados. Em Relações Internacionais, a crise representa um ponto de inflexão, nesse caso entre a paz e a guerra. Dessa forma, o conflito que produziu a crise pode ser resolvido, ou a situação pode escalar para uma intensidade maior, seguida de guerra.

Em se tratando do Brasil, especificamente no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, emprega-se a formulação de que as crises são fenômenos complexos, derivados de situações de mudança no ambiente interno ou externo de um Estado, caracterizado por uma conjuntura de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento, que não permite a percepção com clareza, do transcurso de sua evolução (COUTO, 2013).

Assim, a Doutrina Militar de Defesa brasileira (2007) apresenta a seguinte abordagem para as crises internacionais:

A crise internacional político-estratégica é definida como um estágio do conflito, entre dois ou mais Estados, em que o desencadeamento proposital de uma situação de tensão visa a alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos, por meio da manipulação do risco de uma guerra, com atitudes e comportamentos que indicam ser a situação extrema compatível com razões maiores, quase sempre ocultas ou não explicitamente declaradas (BRASIL, 2007, p. 29).

Nesse sentido, em sua obra *A Política entre as Nações* (2003), Hans Morgenthau afirma que a natureza dos conflitos de poder oriundas do choque de interesses e vontades nacionais, geradores de crises no Sistema Internacional, abrangem três fontes:

– Disputas puras: consistem nos conflitos formulados em termos legais, os quais podem ser resolvidos em tempos de paz, quando não existe qualquer tensão entre dois países. Essas controvérsias, suscetíveis de decisões judiciais, são, portanto, resolvidas de forma pacífica. Nesse contexto, não há tensões por conflito de poder entre duas nações, mas existem disputas que não implicam na redistribuição de poder global;

– Disputas com a substância de uma tensão: tratam-se daquelas nas quais a matéria que foi objeto da controvérsia pode ser idêntica a uma fração do elemento que deu origem a tensão. Elas envolvem somente uma parcela dos conflitos. A tensão pode ser comparada a um iceberg, cujo topo é a situação de crise que se pretende resolver e, cuja parte principal, que permanece submersa, representa o verdadeiro conflito. Na base dessas disputas, que envolvem

o risco de guerra, existe sempre uma tensão entre o desejo de preservar a distribuição de poder, então prevaiente, e a vontade de derrubá-la; e

– Disputas que representam uma tensão: versam sobre as controvérsias nas quais os países em litígio entendem que estão defrontando a tensão internacional na sua plenitude. Toda a intensidade dos sentimentos e a rigidez intransigente da rivalidade pelo poder, com as quais as nações consideram a tensão na paz e agem sobre ela na guerra, são liberadas nesse terceiro e mais violento tipo de conflito internacional.

Caracterizados os tipos de disputas internacionais, Saraiva (2008) aponta que uma das principais questões de tensão entre a aliança ocidental e a URSS após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), na Conferência de Potsdam⁴, consistiu na luta pela divisão dos espaços de poder sobre os territórios invadidos no fim da guerra.

Ademais, o mesmo autor destaca que a ordem internacional da Guerra Fria (1947-1989) teve origem no seio da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Desde a Conferência de Teerã (1943), passando pela Conferência de Yalta (1945), chegando a Conferência de Potsdam (1945), os três grandes aliados EUA, Reino Unido e URSS compuseram a receita de uma débil aliança, quase que exclusivamente sustentada na luta contra Hitler. Ela escondia, no entanto, a emergência da rivalidade que iria conduzir o Sistema Internacional para outros parâmetros sistêmicos.

Dessa forma, depreende-se que no cerne das crises internacionais, ou seja, na essência dos conflitos no sistema de Estados as quais implicam em um risco de guerra, há uma tensão entre o desejo de preservar a distribuição de poder existente e a ânsia de derrubá-la. Nos conflitos de poder das relações internacionais, as três situações apresentadas anteriormente

⁴ O Acordo de Potsdam foi o documento legal que se empenhou em resolver os aspectos dessa questão, relacionados com a ocupação e administração temporária da Alemanha, distribuída por quatro zonas de autoridade, correspondentes às quatro grandes potências da aliança das Nações Unidas, quais sejam, Reino Unido, França, EUA e URSS (BOBBITT, 2003).

representam a intenção dos Estados em preservar a paz mundial ou de manobrar uma crise até a eclosão de uma guerra, a fim de alterarem a distribuição de poder global.

Isso posto, cabe destacar o histórico do desenvolvimento de algumas crises internacionais no período da Guerra Fria (1947-1989), as quais foram distendidas ou acabaram evoluindo para um conflito regional.

Nesse sentido, George (1991) relata que, reconhecidamente, o histórico das relações entre as superpotências, desde o início da Guerra Fria, demonstra que Moscou e Washington obtiveram muito mais sucesso em administrar crises do que em evitá-las. Ainda assim, ao longo dos anos, as duas superpotências também aprenderam a melhor compreender e respeitar os interesses vitais de cada uma, a regular e restringir um pouco sua rivalidade global e a lidar com os conflitos de interesse específicos, em contornos que não os mergulhassem em novas crises que conduzissem a um conflito armado.

Dessa forma, na sequência de crises internacionais, que começaram em 1947, com a remoção das tropas britânicas da Grécia e da Turquia, sobrevivendo o bloqueio de Berlim e as crises na Finlândia e na Tchecoslováquia em 1948, pelas tensões na Iugoslávia (1948 e 1953), no Irã (1951-1953), na Guerra da Coreia (1950-1953) e na crise cubana (1962), a atuação diplomático-militar dos EUA evidenciou a busca pela hegemonia mundial (SARAIVA, 2008).

Nesse contexto, no intuito de analisar mais especificamente dois casos de crises internacionais, durante a ordem bipolar, que conduziram a desfechos distintos, cabe apresentar as crises na península da Coreia e dos mísseis balísticos em Cuba.

No que se refere à crise na península da Coreia, Nye (2009) afirma que em junho de 1950, tropas da Coreia do Norte atacaram a Coreia do Sul, conquistando a capital Seul, em uma tentativa de unificar o país sob o regime comunista. O Conselho de Segurança da ONU desaprovou a invasão, declarando a Coreia do Norte responsável pela agressão, autorizando o envio de forças militares, sob o comando do General Douglas MacArthur (1880 – 1964), para

pressionar os comunistas de volta, acima do paralelo 38°, que dividia em duas a península coreana.

Note-se que a Guerra da Coreia teve que ser limitada a fim de evitar um conflito direto com a União Soviética e uma guerra prolongada com a China. Os combates, na guerra estática, de 1951 a 1953, estabilizaram-se em trincheiras que delimitaram as fronteiras entre os dois países. Quando Eisenhower substituiu Truman como presidente, decidiu que os EUA não deveriam continuar sofrendo com as pesadas perdas, assinando o armistício em julho de 1953 (CARVER, 2001).

Quanto a crise dos mísseis em Cuba, Vidigal (2018a) destaca a tentativa soviética de implantar mísseis balísticos de alcance intermediário nessa ilha, em 1962. As forças navais de superfície dos EUA puderam tornar efetiva a quarentena decretada contra aquele país, impedindo a passagem dos cargueiros soviéticos para o local. Como a URSS só podia contar na área com seus submarinos, suas alternativas eram escalar, o que poderia levar a um confronto nuclear, ou recuar, mediante negociação.

Desse modo, em uma proposta organizada em Moscou, Nikita Khrushchev, o então líder soviético, concordou em remover os mísseis em troca de uma promessa do presidente John F. Kennedy de não invadir Cuba no futuro, e algumas garantias sobre a remoção dos mísseis nucleares Júpiter, da Turquia (GEORGE, 1991).

Portanto, segundo Dougherty (2003), durante a Guerra Fria, as crises entre os Estados Unidos e a União Soviética foram vistas como alternativas ao conflito armado e não como meros episódios perigosos, que antes do advento nuclear, poderiam ter escalado para a guerra. Assim, as crises passaram a ser utilizadas com a finalidade de resolver ocorrências sem o recurso extremo da violência.

No que se refere as diversas crises internacionais ocorridas após a Guerra Fria, destacam-se os atentados terroristas ao *World Trade Center* e ao Pentágono, ocorridos em 11

de setembro de 2001.

Tais ataques às cidades de Nova York e Washington despertaram a atenção da população estadunidense e de outros países com relação aos perigos do terrorismo internacional. Quando a única superpotência do Sistema de Estados, os EUA, define o terrorismo internacional como principal ameaça a sua segurança, em sua Estratégia de Segurança Nacional (2002), e lança uma guerra ao terror, o tema passa a figurar entre os mais importantes da agenda política e acadêmica das Relações Internacionais (JACKSON, 2013).

Reforçando esse entendimento, o almirante Armando Vidigal apresentou no Simpósio “Análise e consequências do alto terrorismo ocorrido nos Estados Unidos”, levado a efeito na Escola de Guerra Naval (EGN) em 8 e 9 de novembro de 2001, a seguinte apreciação:

A retaliação dos EUA era inevitável, qualquer análise simples demonstra isso. Uma superpotência é atingida na essência dos seus valores maiores – econômicos, como no *World Trade Center*; militar, como na ação contra o Pentágono; contra o seu poder político, na ação fracassada contra a Casa Branca, ou o Congresso americano – e querem que ela tranquilamente dê a outra face? É impossível, é totalmente impossível (VIDIGAL, 2018b, p.323).

Sendo assim, em resposta a agressão sofrida, Nye (2009) aponta que de outubro a dezembro de 2001, o Afeganistão sofreu uma intervenção militar que permitiu à Aliança do Norte derrubar o governo fundamentalista talibã que tinha oferecido esconderijo a Osama bin Laden e a rede terrorista Al Qaeda, responsáveis pelos ataques terroristas de 11 de setembro. A ação dos EUA foi apoiada pelos aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e legitimada por uma Resolução da ONU.

Em suma, no decorrer da evolução histórica de mais de três séculos do Sistema Internacional ocorreu a expansão do modelo político ocidental para além da Europa. Nesse Sistema conflituoso, no período da Guerra Fria, a Manobra de Crise foi um instrumento empregado em substituição à guerra entre as grandes potências. Porém, após a Guerra Fria, surgiram novas ameaças as quais serão abordados no próximo capítulo.

3 AS NOVAS AMEAÇAS AO SISTEMA INTERNACIONAL SURGIDAS APÓS O FIM DA GUERRA FRIA

O colapso da União Soviética e a contínua transformação do Sistema Internacional trazem aos estudos das Relações Internacionais temas tão numerosos e complexos que vão além das questões de segurança, da distribuição de poder global e do emprego das Forças Armadas em guerras convencionais, com inimigos nitidamente identificados, para também contemplarem a aplicação da força, em respostas apropriadas às novas ameaças, como a proliferação das Armas de Destruição em Massa (ADM), os conflitos regionais e guerras civis, o terrorismo, as questões ambientais e as imigrações em massa, os quais abordar-se-ão a seguir.

Antes, porém, cabe a ressalva de que em poucos anos, o Sistema de Estados evoluiu de uma estrutura bipolar à uma estrutura unipolar ou multipolar⁵, caracterizada pelo surgimento de questões antes latentes, enquanto as unidades políticas estavam sob a proteção das alianças e dos grandes blocos ocidental e oriental. Anteriormente, tais questões eram resolvidas no interior dos mesmos pelas superpotências mantenedoras dos regimes capitalista e comunista e, após o colapso da URSS, essas ameaças passaram à responsabilidade dos Organismos Internacionais e dos próprios Estados, os quais, muitas das vezes, não possuíam a capacidade necessária de enfrentá-los sozinhos.

No que se refere a proliferação das Armas de Destruição em Massa, mais especificamente os artefatos nucleares, no período da Guerra Fria, Dougherty (2003) aponta que foram conduzidas negociações entre Washington e Moscou que levaram ao controle dos armamentos nucleares, bem como aos acordos de redução e equilíbrio da deterrência nuclear.

⁵ A hierarquia entre as forças existentes no Sistema e sua própria evolução serão definidas por um permanente choque de interesses entre os agentes podendo-se identificar três tipos de ordem possível: a unipolar, na qual somente um poder se destaca, comandando os demais, citando-se o Império Romano como exemplo; a bipolar, com a existência de dois pólos principais (EUA e a antiga URSS na Guerra Fria de 1947 a 1989); e a multipolar, quando existirá a divisão de poderes entre diferentes membros do sistema, o Concerto Europeu de 1815 a 1824, dividido entre França, Grã-Bretanha, Prússia, Rússia e Império Austro-húngaro (PECEQUILO, 2004, p. 40).

As políticas e estratégias dos Estados Unidos e da União Soviética levaram à estabilidade e ao equilíbrio do poder nuclear, sem que ambos chegassem a guerra de fato ou a tão temida Terceira Guerra Mundial.

Todavia, o súbito dismantelamento da URSS deixou os recém independentes Cazaquistão, Bielorrússia e Ucrânia com 2.400 ogivas nucleares e 360 mísseis balísticos intercontinentais. “Negociações tortuosas levaram a um acordo segundo o qual, ao longo de um período de sete anos, aqueles países iriam destruir suas armas estratégicas ou enviá-las para a Rússia, a fim de serem desmontadas” (TOFFLER, 1995, p. 227). Porém, esse processo encontrou resistência por parte dos três países, ampliando o número de países detentores de armamento nuclear.

Quando da assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), em 1968, cinco Estados foram declarados como detentores de armas nucleares: China, EUA, França, Reino Unido e URSS. Em 1998, Índia e Paquistão realizaram testes com seus dispositivos. Na sequência, a Coreia do Norte detonou seu artefato (NYE, 2009). Nos últimos trinta anos estabilizou-se em nove⁶ o número de Estados detentores de armas nucleares com a capacidade de disseminarem essa tecnologia.

Em se tratando dos artefatos nucleares táticos, o problema é ainda pior. Essas armas de menor porte aguçam o interesse de governos, organizações criminosas e terroristas ao redor do mundo e encontram-se armazenadas em instalações inadequadas, pois os depósitos existentes estão repletos de ogivas. Como se não bastasse, as Forças Armadas russas são mal pagas e não estão acima da corrupção (TOFFLER, 1995).

De acordo com o site⁷ da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), órgão

⁶ Os Estados possuidores de armas nucleares são China, EUA, França, Reino Unido e Rússia, oficialmente reconhecidos pelo TNP que legitima os arsenais nucleares desses Estados, mas estabelece que eles não devem construir e manter tais armas perpetuamente, além da Índia, Israel e Paquistão, que nunca aderiram ao TNP e são conhecidos por possuírem armas nucleares, e Coreia do Norte, que se retirou do TNP em 2003. Disponível em: <<https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

⁷ Disponível em: <<https://www.iaea.org/topics/nuclear-power-reactors>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

da ONU que tem a dupla missão de promover e controlar o desenvolvimento nuclear, e que está profundamente ligado à essa tecnologia e às suas controversas aplicações, seja como arma ou como ferramenta prática e útil, atualmente existem 451⁸ reatores nucleares em operação em 30 países, além de 52 em construção em 15 países.

Além disso, existe o risco do terrorismo nuclear que pode ser realizado com o material disponível em hospitais, universidades, laboratórios e centros de pesquisa e desenvolvimento, bem como a ameaça ou ataque a usinas e reatores nucleares, sendo esses casos de maior probabilidade de ocorrência do que a utilização de armamentos estratégicos ou táticos (BOBBITT, 2003).

Quanto às armas químicas e biológicas, George (1991) destaca que as primeiras, por serem de baixo custo de manufatura, possuem técnicas de produção mais simples e apresentarem dificuldades com relação ao monitoramento internacional, quando comparadas aos artefatos nucleares, são consideradas as ‘armas nucleares dos Estados pobres’; enquanto o emprego das armas biológicas, segundo Hammes (2001), possui a capacidade de produzir grande quantidade de vítimas, impactos financeiros e econômicos advindos de quarentenas e restrições à mobilidade e a sobrecarga dos sistemas de saúde públicos.

Essas ADM ganham caráter de novas ameaças porque, devido aos avanços tecnológicos, passam do domínio das grandes potências, que estabelecem as convenções e os regimes internacionais, à posse de grupos terroristas e organizações criminosas, cujos interesses são escusos, e Estados envolvidos em guerras civis e conflitos regionais, ocasionando preocupações adicionais aos dirigentes das nações mais desenvolvidas e às Organizações Internacionais (OI).

Além disso, segundo Saraiva (2008), com o fim da estrutura bipolar do sistema de Estados, emergem nas relações internacionais novas questões associadas aos conflitos regionais

⁸ Disponível em: <<https://pris.iaea.org/pris/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

e guerras civis, travados por motivos étnicos ou nacionalistas, os quais se intensificam, muitas vezes na indiferença das grandes potências. Assim, enquanto o final dos anos 1980, assistia à redução dos efetivos militares dos EUA e da URSS, surgiam novos focos de instabilidade internacional, os quais passam a ser administrados pela ONU, após sua liberação dos impasses ideológicos entre os blocos ocidental e oriental.

Dessa forma, a conclusão da cisão histórica entre os blocos ocidental e oriental leva o presidente George Bush a depreender que o mundo estaria pronto para o que chamou de uma “nova era das relações internacionais”. Essa suposta nova era, enaltecida pelos entusiastas como símbolo do fim do emprego da força no Sistema Internacional, logo se choca com a afirmação violenta dos nacionalismos exacerbados, como no caso dos Estados Bálticos, e com a recrudescência de conflitos regionais, como no caso do Oriente Médio (SARAIVA, 2008).

Nessa perspectiva, segundo Jackson (2013), atualmente, os conflitos regionais ocorrem nos Estados pós-coloniais, aqueles que são frágeis e incapazes de proporcionar liberdade, justiça e segurança a seus cidadãos. Enquanto isso, nas democracias liberais avançadas, nas quais já estão consolidados o costume da resolução pacífica de conflitos e a posse de valores morais comuns, sendo ainda, tal ambiente fortalecido por meio da interdependência e da cooperação econômica, não ocorre o risco de guerra entre elas.

Contudo, os realistas afirmam que esta zona de paz entre as democracias avançadas é, na verdade, uma zona de ilusão. Os problemas emergentes, quais sejam, a proliferação das ADM em países instáveis, o transbordar das massas de imigrantes pelos diversos países, os desastres naturais e os conflitos sangrentos que grassam pelo mundo, têm ultrapassado as fronteiras das democracias liberais, confrontando a teoria de que eles habitam uma isolada zona de paz. A afirmação violenta dos nacionalismos exacerbados, como no caso dos Estados Bálticos, e a manutenção de conflitos regionais em países tais como Índia, Paquistão, Rússia, China e Coreia do Norte apresentam riscos de escalada e contágio (TOFFLER, 1995).

Além disso, nos estudos recentes das Ciências Políticas sobre a natureza do Estado com relação a sua capacidade de governança em temas essenciais, tais como a estabilidade político-econômica, a manutenção da ordem pública e a coesão social, surge o conceito de Estados falidos.

De acordo com Castro (2012), a falência seria caracterizada pela perda do monopólio no uso da violência, permitindo que grupos étnicos e facções rivais entrem em confronto, pelas crises econômico-financeiras, pela insegurança alimentar e êxodo para países fronteiriços, assim materializando a crise humanitária no Estado falido. Como exemplos o autor cita as crises na Somália e na Libéria, em 1990, e o genocídio em Ruanda, em 1994.

Assim, os Estados falidos, os conflitos regionais e guerras civis baseados nas etnias e nos nacionalismos, associados ao surgimento de diversos atores não estatais, grupos terroristas e organizações criminosas, que por motivações distintas e interesses difusos, produzem amplo espectro de instabilidades no interior do Sistema de Estados, demandando o apoio e a atuação das Organizações Internacionais, as negociações diplomáticas, podendo culminar até mesmo com a intervenção externa nessas unidades políticas em convulsão social.

Em se tratando dos atentados terroristas, não há um consenso quanto a sua definição. Todavia, Joseph Nye apresenta uma proposta:

O que é o terrorismo? Segundo a legislação americana, é a violência premeditada, motivada politicamente, contra alvos não combatentes por grupos subnacionais. A ONU aprovou convenções para reprimir os ataques terroristas por bombas, assassinatos, sequestros e o financiamento do terrorismo. Uma resolução do Conselho de Segurança em setembro de 2001 obrigando todos os Estados membros a negar a acolhida a terroristas ajudou a legitimar as ações americanas no Afeganistão. Não obstante, a Assembleia Geral teve dificuldade de obter o consenso em torno de uma resolução definindo o terrorismo. Os governos árabes liderados pelo Egito e a Síria bloqueavam todo texto que não eximia grupos como os palestinos de ser definidos como terroristas. (NYE, 2009, p. 323).

Isso posto, Dougherty (2003) destaca os problemas que acadêmicos e diplomatas encontram para conceituar o terrorismo internacional. Essas dificuldades são oriundas das

inúmeras razões que motivam os terroristas, das finalidades distintas que são almeçadas⁹ e dos diversos métodos empregados. Além disso, em algumas culturas, o terrorista é entendido como o combatente que expõe a sua vida à serviço dos ideais de liberdade e justiça, defendidos por determinados grupos.

Ainda sobre o tema, Jackson (2013) ressalta que os ataques ocorriam de forma esporádica, até que aumentaram em escala e intensidade incomuns a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque e Washington e, mais tarde, em Ancara, Londres, Madri e outras cidades importantes.

Nesse sentido, Pecequilo afirma (2004), que durante a Guerra Fria, ocorria o tipo de terrorismo por motivações políticas, de grupos como o Exército Republicano Irlandês (IRA)¹⁰, o Exército Separatista Basco (ETA)¹¹ e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP)¹². Porém, o novo terrorismo visa a contestação da atual ordem mundial, representada pela hegemonia estadunidense. O terrorismo renovado, como a Al-Qaeda, está mais eficiente, em virtude de realizar seus ataques com o apoio de modernos recursos científicos e tecnológicos, através de células dispersas pelo mundo, estimuladas pelo fundamentalismo religioso.

Dando continuidade a abordagem das novas ameaças ao Sistema de Estados, Saraiva (2008) afirma que o problema da degradação do meio ambiente ganha notoriedade nos anos 1980 quando o Clube de Roma¹³ apresenta o relatório sobre os limites do crescimento,

⁹ Pressionar os governos para que atendam suas exigências (libertar prisioneiros políticos, parar uma guerra ou conceder autonomia ou independência a um território), vingança de injustiças históricas, demonstração de ódio pelo sistema capitalista e fúria fundamentalista contra fiéis ou hereges.

¹⁰ *The Irish Republican Army (IRA)* – O Exército Republicano Irlandês, era uma organização paramilitar irlandesa que procurava acabar com o domínio britânico na Irlanda do Norte e facilitar a reunificação do país, com a criação de um Estado independente. Em 2005, o IRA anuncia o fim da luta armada.

¹¹ *Euskadi Ta Askatasuna (ETA) (em basco)* – A “Pátria Basca e Liberdade”, mais conhecida pela sigla ETA, é uma organização nacionalista basca armada, sendo o principal ator do chamado conflito basco.

¹² A Organização para a Libertação da Palestina (OLP) – É uma organização política e paramilitar considerada pela Liga Árabe, desde outubro de 1964, como a única representante legítima do povo palestino e cuja meta era a liberação da Palestina através da luta armada.

¹³ Clube de Roma consiste num grupo de pessoas ilustres que se reúnem para debater política, economia e, acima de tudo, meio ambiente e desenvolvimento sustentável (SARAIVA, 2008).

apontando problemas cruciais para o futuro desenvolvimento da humanidade. A partir de então, são realizadas conferências internacionais sobre o aquecimento global, a diminuição da camada de ozônio, o papel das florestas e dos oceanos na regulação global da atmosfera, bem como sobre as mudanças climáticas. Todavia, apesar da aceitação quase que universal das convenções estabelecidas nesses debates, sua implementação prática apresenta grandes dificuldades, colocando modernistas e ecologistas radicais em oposição.

Segundo Jackson (2013), de um lado do debate os modernistas defendem as ideias de que um aperfeiçoamento contínuo do conhecimento tecnológico e científico ampliará as possibilidades de proteção do meio ambiente, e que investimentos em pesquisa e desenvolvimento em consumo consciente proporcionarão melhores padrões de sustentabilidade nas sociedades, reduzindo a degradação ambiental de ramificações internacionais.

Por outro lado, Barros-Platiau (2006) aponta que os ecologistas radicais defendem o combate à poluição com restrições a produção e ao consumo. Acompanhando esses conceitos havia a intenção dos países desenvolvidos em evitar a pressão sobre os recursos naturais, promovendo iniciativas de controle demográfico sobre os países do terceiro mundo, ao invés de contribuírem com soluções. Isso fez com que a reação dos países menos favorecidos economicamente fosse oposta à agenda da proteção ambiental formatada pelos países ricos.

Além dessas questões, de acordo com Saint-Pierre (2003), os Estados se defrontam com dois tipos de ameaças da natureza. No primeiro caso, se enquadrariam os desastres naturais tais como as inundações, terremotos, maremotos, furacões, *Tsunamis*, incêndios e demais forças da natureza, que com seus efeitos devastadores ameaçam as economias dos países podendo, no caso dos subdesenvolvidos, transformar-se de ameaça da natureza em ameaça social à estabilidade política. No segundo caso, estariam localizados os desastres ambientais ocasionados pelo ser humano, tais como o vazamento de poluentes, o aumento do buraco na camada de ozônio, o vazamento de radiação nuclear, o desmatamento descontrolado

contribuindo com a degradação ambiental e com as mudanças climáticas.

Por fim, o fenômeno das imigrações em massa apresenta dois novos desafios às sociedades atuais. O primeiro estaria ligado a incapacidade dos países desenvolvidos absorverem os excedentes populacionais oriundos dos países do terceiro mundo e, o segundo, relativo à existência de comunidades de imigrantes não plenamente integrados às sociedades locais, os quais poderiam transformar-se em fontes de perturbações internas (BOBBITT, 2003).

Nesse sentido, Joseph Nye (2002) destaca que muitos europeus ocidentais demonstram insatisfação com a possibilidade de perderem suas identidades nacionais, reagindo de formas distintas contra essas imigrações em massa. Partidos europeus de extrema direita recorrem à xenofobia, exacerbando os problemas dos nacionalismos contra os imigrantes oriundos do norte da África e do leste europeu.

Portanto, Bobbitt (2003) justifica o emprego da força em intervenções externas a fim de mitigar e enfrentar as modernas ameaças de terrorismo, genocídio, carestia alimentar e restauração da democracia, entre outras questões, conforme descrito a seguir:

Cada vez mais as grandes potências vão deparar com cinco perguntas referentes ao uso da força no século XXI, nenhuma das quais pode ser abordada de forma útil sob o prisma do confronto e da soma zero da guerra estratégica. São as seguintes: Intervir ou não intervir? Quando? Com que aliados? Com que instrumentos, militares e não-militares? Com que objetivos? As migrações em massa de refugiados, os crimes internacionais, a proliferação de armas de destruição em massa, a limpeza étnica e outras atrocidades terroristas, catástrofes ambientais – todas essas serão potenciais ocasiões de intervenção. As grandes potências serão convocadas a prestar socorro e restabelecer a ordem – não para assegurar matérias-primas e portos importantes como no século XIX, nem para disseminar sua ideologia, como no século XX (BOBBITT, 2003, p.322).

Em suma, a proliferação das Armas de Destruição em Massa, os conflitos regionais e guerras civis que ocorrem nos Estados Falidos, o terrorismo, os problemas ambientais decorrentes do desenfreado consumo dos recursos naturais que causam alterações climáticas, a degradação ambiental e as imigrações em massa, representam as novas ameaças às sociedades atuais que demandam o emprego das Forças Armadas à luz das doutrinas da ONU, OTAN e EUA, conforme estudaremos no capítulo seguinte.

4 AS CONCEPÇÕES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS DA ONU, OTAN E EUA PARA AS RESPOSTAS ÀS CRISES INTERNACIONAIS

As crises internacionais têm sido disparadas por diferentes fatores, tais como os tratados nos capítulos anteriores, e demandam novas abordagens político-estratégicas dos órgãos responsáveis pelo seu enfrentamento. Sendo assim, o presente capítulo aborda o Sistema de Segurança Coletiva da ONU, o Sistema de Segurança Coletiva da OTAN e o Sistema de Segurança dos EUA, no pós-Guerra Fria, no processo de superação das crises ocorridas no Sistema de Estados.

4.1 O Sistema de Segurança Coletiva da ONU no pós-Guerra Fria

A Carta das Nações Unidas ratificada pelos países membros, foi assinada em São Francisco, em 24 de junho de 1945, a fim de preservar as gerações futuras das angústias da guerra, que por duas vezes no século XX, ocasionaram enormes sofrimentos aos seres humanos. A Organização tem como propósitos manter a paz e a segurança internacionais e envidar esforços coletivos para evitar ameaças à paz e reprimir as atitudes de agressão. Para atingir esses propósitos, o Conselho de Segurança pode adotar medidas efetivas, de acordo com o Capítulo VI da Carta, sobre a solução pacífica das controvérsias, e o Capítulo VII que discorre sobre as ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão (ONU, 1945).

Com essa finalidade, desde a primeira missão até o ano de 2008, as Operações de Paz sob a égide das Nações Unidas evoluíram para um empreendimento complexo e global. Durante esse período, a condução dessas atividades foi guiada por um conjunto de princípios não escritos e pelas experiências transmitidas pelos veteranos, que serviram nas mais de 60 operações lançadas desde 1948. A publicação do manual *Capstone Doctrine* (2008), sobre os

princípios e diretrizes para essas missões, preencheu essa lacuna, consolidando esses conhecimentos a fim de melhor orientar os planejadores e executores das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (ONU, 2008).

Todavia, após os insucessos da ONU em impedir o genocídio em Ruanda¹⁴, em 1994, e proteger os habitantes de Srebrenica¹⁵, na Bósnia e Herzegovina, em 1995, o Secretário-Geral Kofi Annan convocou o painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas.

El Secretario General ha pedido al Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, integrado por personas con experiencia en diversos aspectos de la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz que evaluara las deficiencias del sistema actual y formulara recomendaciones francas, concretas y realistas para cambiarlo. Nuestras recomendaciones se centran no sólo en cuestiones de política y estrategia, sino también, y talvez aún más, en aspectos operacionales e institucionales que requieren atención (ONU, 2000, p.8)

O resultado desse painel¹⁶, conhecido como Relatório Brahimi (2000) exigiu um compromisso político renovado por parte dos Estados Membros, observando-se que, para serem eficazes, as Operações de Manutenção da Paz da ONU devem ter recursos e equipamentos adequados, e operar sob mandatos claros, confiáveis e exequíveis.

De acordo com o Relatório Brahimi (2000), as Operações de Paz envolvem três atividades principais, quais sejam, a prevenção dos conflitos¹⁷ e a promoção da paz¹⁸; a

¹⁴ Em apenas cem dias em 1994, cerca de 800 mil pessoas foram massacradas em Ruanda por extremistas étnicos hutus. Eles vitimaram membros da comunidade minoritária tutsi, assim como seus adversários políticos, independentemente da sua origem étnica. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407_ruanda_genocidio_ms>. Acesso em: 08 maio 2019.

¹⁵ Em Srebrenica, mais de 7 mil homens muçulmanos foram assassinados depois que as tropas servo-bósnias, sob o comando do General Ratko Mladic, conquistaram esse enclave oriental da Bósnia em julho de 1995, poucos meses antes do fim da guerra. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/bosnia-sofreu-1a-limpeza-etnica-na-europa-apos-segunda-guerra-mundial/>>. Acesso em: 08 maio 2019.

¹⁶ Disponível em: <https://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml>. Acesso em: 10 maio 2019.

¹⁷ A prevenção dos conflitos, no longo prazo, aborda as fontes estruturais dos conflitos, a fim de construir uma base sólida para a paz. Onde essas fundações estão ruindo, a prevenção dos conflitos tenta reforçá-las, geralmente na forma de iniciativas diplomáticas. Essas ações preventivas são, por definição, atividades discretas; quando bem-sucedidas, podem até passar despercebidas (ONU, 2000).

¹⁸ A promoção da paz aborda os conflitos em andamento, tentando interrompê-los, usando as ferramentas da diplomacia e da mediação. Os promotores da paz podem ser enviados de governos, grupos de Estados, organizações regionais ou das Nações Unidas, ou podem ser grupos não-oficiais e não governamentais, como foi o caso, por exemplo, nas negociações que levaram a um acordo de paz em Moçambique. A promoção da paz pode até ser realizada por uma personalidade proeminente, trabalhando de forma independente (ONU, 2000).

manutenção da paz; e a construção da paz. No entanto, analisar-se-á, mais especificamente, as operações de manutenção da paz e construção da paz, visto que as duas passaram a ser empregadas de forma complementar nos diversos casos de crises internacionais, quando então foram denominadas de Operações de Paz Multidimensionais ou Operações de Paz Robustas ou Operações do Capítulo 6,5.

Quanto a manutenção da paz, essa faz parte de uma série de atividades realizadas pelas Nações Unidas e outros atores internacionais para manter a paz e a segurança no Sistema Internacional. Embora essa operação seja um dos instrumentos empregados pelo Conselho de Segurança para administrar crises complexas que representam uma ameaça à paz e a segurança internacionais, é importante a compreensão de como ela se relaciona e difere das demais atividades de prevenção dos conflitos, promoção da paz, construção da paz e imposição da paz, as quais podem ser empregadas em toda a Curva dos Conflitos (ANEXO A).

Nesse sentido, a gama de tarefas atribuídas às operações de manutenção da paz das Nações Unidas expandiu-se significativamente em resposta à mudança dos padrões de conflito e a melhor abordagem das ameaças emergentes à paz e segurança internacionais. Embora cada operação de manutenção da paz das Nações Unidas seja diferente, há um considerável grau de consistência nos tipos de tarefas exigidas pelo Conselho de Segurança (ONU, 2008).

Assim, a crescente complexidade do sistema de segurança internacional, após o fim da Guerra Fria, possibilitou a ampliação dos temas tratados no âmbito do Conselho de Segurança da ONU. As novas ameaças, como o terrorismo, a falência de Estados, as migrações em massa, as questões ambientais, o tráfico internacional de drogas e armas, a proliferação das ADM, as reiteradas violações dos direitos humanos convivem atualmente com os tradicionais problemas de desrespeito a integridade territorial. Logo, conforme surgem essas novas questões, avaliadas pelas grandes potências como causadoras de crises internacionais, esses temas, anteriormente tratados pela Assembleia Geral, passam para a agenda de debates do

Conselho de Segurança, a fim de serem abordados como objetos do sistema de segurança coletiva, a subsequente emissão de uma Resolução e sua implementação de acordo com os Capítulos VI ou VII da Carta das Nações Unidas (HERZ, 2004).

Dessa forma, Kondoch (2016) reitera que a manutenção da paz é um instrumento desenvolvido para preservar a paz, por mais frágil que seja, onde os combates tenham sido interrompidos e, para auxiliar na implementação de acordos alcançados pelos pacificadores. Note-se que ao longo dos anos, a manutenção da paz evoluiu de um modelo tradicional militar de observação do cessar-fogo e separação de Forças após guerras entre Estados, para um modelo complexo que abrange diversos elementos militares, policiais e civis trabalhando juntos para estabelecer as bases de uma paz sustentável.

No que se refere a construção da paz, Jenkis (2013) afirma que envolve uma série de atividades realizadas para reduzir o risco de reincidência do conflito a fim de restaurar as bases da paz e oferecer as ferramentas para edificá-las, indo além da mera ausência de guerra. Destarte, as medidas de construção da paz abordam questões fundamentais que afetam o funcionamento da sociedade, e buscam aumentar a capacidade do Estado de realizar legitimamente suas funções centrais. Cabe a ressalva que desde o fim da Guerra Fria, as Nações Unidas passaram a combinar a manutenção da paz com a construção da paz em operações complexas implantadas em situações de conflito interno, denominando-as de Operações de Paz Multidimensionais.

Quando as Operações de Paz Multidimensionais se desdobram no terreno, é tarefa dos mantenedores (parcela militar da missão) estabelecer um ambiente local seguro para a construção da paz, e a responsabilidade dos construtores da paz (parcela civil) é a de apoiar as mudanças políticas, sociais e econômicas que propiciam uma atmosfera de estabilidade autossustentável no futuro. As tarefas de ambos são indissociáveis e complementares para segurança e reconstrução em regiões afetadas pelas crises internacionais (ONU, 2000).

É importante distinguir também a tênue linha que diferencia as operações de manutenção da paz robustas e as operações de imposição da paz, planejadas e conduzidas em regiões de alta instabilidade, e decididas em ambientes tensos a fim de que o Conselho de Segurança emita uma resolução clara e bem estruturada, capaz de responder de forma adequada à crise em desenvolvimento.

De acordo com Nigel (2015), as operações de manutenção da paz das Nações Unidas são frequentemente solicitadas a desempenhar um papel ativo, desde as missões de promoção da paz até situações em que há a necessidade de emprego da força para defesa da própria vida, dos demais integrantes da missão, civis e militares, veículos, comboios, postos, instalações, bem como da própria missão; ou seja, elas podem usar a força no nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, para autodefesa e defesa do seu mandato, particularmente em situações em que o Estado é incapaz de fornecer segurança e manter a ordem pública.

Quanto maior for a amplitude autorizada no mandato para o emprego da força, mais turva será a distinção entre a manutenção da paz e a imposição da paz, sendo que existem diferenças importantes entre as duas (NIGEL, 2015). As operações de manutenção da paz robusta são autorizadas a empregar a força no nível tático com o consentimento das autoridades anfitriãs e das principais partes do conflito para autodefesa e do mandato (PEPRA, 2014), enquanto que a imposição da paz envolve o uso da força no nível estratégico ou internacional, como as forças de prontidão e as forças de desdobramento rápido disponíveis para a ONU, quando autorizadas pelo Conselho de Segurança, de acordo com o capítulo VII da Carta (ROTBERG, 2000).

Com o fim da Guerra Fria, o contexto estratégico para a manutenção da paz das Nações Unidas mudou drasticamente, e o Conselho de Segurança começou a trabalhar mais ativamente para promover a prevenção e a resolução pacífica dos conflitos regionais. Esse

momento coincidiu com o declínio das tensões entre as grandes potências sendo que, os confrontos armados internos passaram a compor a maior incidência das guerras de hoje. Muitos deles ocorrem nos países mais pobres do mundo, onde as capacidades do Estado não são adequadas, e onde os beligerantes podem ser motivados por ideologias em confronto, rivalidades antigas e por ganhos econômicos. Além disso, as evidências mostram que uma grande proporção de todas as guerras civis se deve a uma reincidência dos antigos conflitos, cujos riscos são particularmente elevados nos primeiros cinco a dez anos após a último litígio (ONU, 2008).

Efetivamente, a manutenção da paz nem sempre é a melhor solução. Em situações de mera tensão política, ou em contextos de ausência de apoio regional, as demais missões de prevenção de conflitos, promoção da paz, construção da paz e as atividades de desenvolvimento que mitigam o conflito podem ser mais eficazes. Porém, em confrontações ativas, a manutenção da paz conduzida por coalizões de Forças multinacionais ou atores regionais que operam sob os mandatos do Conselho de Segurança da ONU são as melhores opções. As respostas bem sucedidas às crises internacionais dependem da escolha dos instrumentos corretos e do reforço mútuo entre eles, de forma a maximizar seus respectivos pontos fortes, os quais podem ser observados no Espectro das Atividades de Paz e Segurança (ANEXO B). Como parte da abordagem integrada das Nações Unidas, o Secretariado desenvolveu uma ferramenta de avaliação estratégica¹⁹ para melhor assessorar o Conselho sobre as condições e riscos de uma crise particular e a gama de possíveis respostas. A manutenção da paz da ONU pode ser uma dessas opções, conforme as condições determinem (ONU, 2009).

Com efeito, as tradicionais missões de manutenção da paz da ONU receberam dois

¹⁹ Ferramenta estratégica: o *Capstone Doctrine* (2008) afirma que, durante a fase inicial de consultas, o Secretário-Geral deve solicitar uma Avaliação Estratégica da situação, envolvendo todos os atores relevantes das Nações Unidas, com o objetivo de identificar possíveis opções para o engajamento da Organização. A Avaliação Estratégica permite que planejadores e tomadores de decisão das Nações Unidas conduzam uma análise da situação em todo o sistema, identifiquem linhas de ação para a resolução de conflitos e as prioridades de construção da paz, e definam uma estrutura apropriada para o engajamento da ONU.

reforços a fim de responderem melhor aos novos desafios e às crises internacionais. Através dos mandatos robustos, o Conselho de Segurança tem autorizado a ampliação no emprego da força, mas somente no nível tático, para autodefesa e defesa do mandato, confundindo-as com as missões de imposição da paz e, simultaneamente, ampliou o contingente civil, responsável pelas tarefas de consolidação política, econômica e social, através das missões de construção da paz, quando se planeja a edificação de um ambiente estável e seguro.

Nessa perspectiva, de acordo com a publicação *Capstone Doctrine* (2008) sobre princípios e diretrizes, as operações de manutenção da paz multidimensionais das Nações Unidas são implementadas como parte de um esforço internacional muito mais amplo para ajudar os países que estão emergindo de conflitos a realizarem a transição para uma paz sustentável. Esse esforço está dividido em várias fases e envolve uma série de atores com mandatos e áreas de especialização distintas e sobrepostas (FIG. 1).

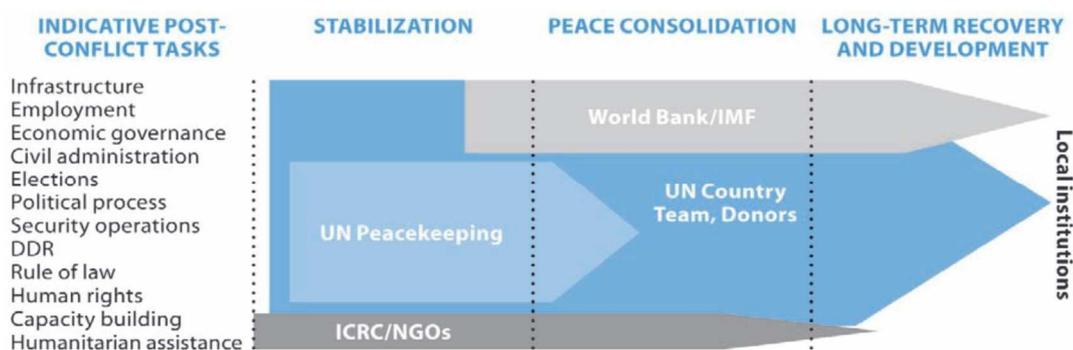


FIGURA 1 – A principal atividade das Operações Multidimensionais de Manutenção da Paz das Nações Unidas (Estabilização).

Fonte: ONU, *Capstone Doctrine*, 2008, p. 23.

Quando o Conselho de Segurança analisa a implementação de uma nova missão em situações complexas e crises, o Departamento de Operações de Paz apresenta ao Conselho de Segurança propostas sobre a gama de ações em apoio que os Estados Membros e organizações regionais possam fornecer para otimizar o envio das missões, incluindo as medidas políticas, bem como o levantamento estratégico. As operações com múltiplos atores requerem coordenação interagências e sequenciamento dos planos. Atrasos na implantação ou

dificuldades experimentadas por um ator afetam o êxito dos demais. Onde a manutenção da paz da ONU opera ao lado de uma operação de paz regional ou multinacional, ela deve ser capaz de funcionar como um parceiro confiável. Desse modo, o planejamento e os arranjos de coordenação conjunta, são essenciais para antecipar obstáculos a uma implementação eficaz, bem como facilitar a execução e as fases de transição (ONU, 2009).

Nesse processo, o Secretariado das Nações Unidas desempenha um papel fundamental ao apoiar o Conselho de Segurança a determinar se a implementação de uma operação de manutenção da paz é a linha de ação mais apropriada, ou se outras opções para o engajamento das Nações Unidas devem ser consideradas. À medida que um determinado conflito se desenvolve, deteriora ou se aproxima de uma solução, ocorrerão consultas entre os Estados Membros, o Secretariado, as partes em campo, os atores regionais e os potenciais países contribuintes (ONU, 2008).

De acordo com a publicação da ONU *A New Partnership Agenda*²⁰ (2009), o Secretariado apoia o Conselho de Segurança a definir os objetivos da missão, fornecendo uma avaliação precisa e abrangente da situação no terreno. São analisadas as contribuições e avaliações através da participação dos parceiros políticos, humanitários, de desenvolvimento, direitos humanos e demais parceiros de consolidação da paz das Nações Unidas. No entanto, a curta duração dessas avaliações complexas, assim como restrições políticas e de segurança, continuam sendo obstáculos aos esforços do Secretariado para produzir consistentemente avaliações de conflitos integradas e de alta qualidade, dentro das quais o papel de uma missão potencial possa ser definido. Desse modo, o fortalecimento da avaliação de conflitos em todo o sistema deve ser uma prioridade dos esforços contínuos de integração das Nações Unidas. Assim, o diálogo inicial entre o Secretariado e o Conselho de Segurança também ajuda a definir melhor os objetivos e o foco de uma avaliação estratégica e permite que os membros do

²⁰ *A New Partnership Agenda: Uma Nova Agenda de Parceria* (tradução nossa).

Conselho de Segurança compartilhem informações relevantes com os planejadores.

Em síntese, quando se eleva o nível de tensão internacional sobre determinada questão, é realizada uma verdadeira manobra de crise no Conselho de Segurança da ONU. Os interesses globais das grandes potências entram em jogo e os cinco membros permanentes, mais os dez membros temporários realizam reuniões e decidem por distender, estabilizar ou escalar a crise conforme vão sendo atualizadas as avaliações estratégicas.

A título de exemplo, observa-se que após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a ONU expediu a Resolução 1373²¹, redigida sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, autorizando as ações contra os terroristas no Afeganistão. Porém, a resolução 1441²², que dava uma última oportunidade para o Iraque cumprir com suas obrigações de desarmamento de mísseis e ADM, não foi redigida de acordo com o Capítulo VII, mas assim mesmo os EUA invadiram o país, apesar de não ter ocorrido a autorização.

O Relatório Brahimi (2000) reconhece ainda que as Nações Unidas não se dedicam à guerra. Nos casos em que surge a necessidade de intervenção ativa, essa ação tem sido confiada a coalizões de Estados dispostos a fazê-lo, com a autorização do Conselho de Segurança, em conformidade com o Capítulo VII da Carta. No entanto, no que diz respeito às operações de manutenção da paz, de acordo com o Capítulo VI, é apropriado agir com cautela²³ porque a capacidade e os recursos militares estão distribuídos de forma desigual no Sistema Internacional e os contingentes disponíveis nas áreas mais propensas às crises são menos preparados para atender às demandas da manutenção da paz do que as dos países desenvolvidos.

²¹ Disponível em: < https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf >. Acesso em: 12 maio 2019.

²² Disponível em: < <https://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf> >. Acesso em: 12 maio 2019.

²³ Nesse ponto do Relatório Brahimi (2000), o grupo de trabalho expõe o problema da qualidade das tropas disponibilizadas para a ONU e na subsequente geração da Força que implementará a missão de paz. Implícito, está o dilema com que se defrontam os países contribuidores em preparar e empregar suas Forças Armadas nas missões em apoio à Organização ou aprontá-las para a Defesa da Pátria, ou seja, para atividades de guerra, reservando, simultaneamente, um contingente para as operações de paz. Esse dilema foi parcialmente solucionado com o conceito de emprego dual da Força, que surgiu posteriormente, que preconiza que os contingentes devem estar aptos a participar tanto de atividades de guerra quanto em atividades de estabilização.

Conforme visto, a gama de operações de paz, quais sejam as missões de prevenção dos conflitos, promoção, manutenção e construção da paz, concomitantes com os esforços diplomáticos entre os Estados e as organizações regionais compõe um conjunto de opções disponibilizadas no sistema das Nações Unidas a fim de responder as crises internacionais e estabilizar as regiões em conflito, antes do emprego efetivo da força em uma operação de imposição da paz, decidida de acordo com o capítulo VII da Carta.

Dessa forma, a publicação *Capstone Doctrine* (2008), desenvolvida em consulta com as missões de campo, os Estados Membros e os parceiros do sistema das Nações Unidas, representou a primeira tentativa, após a emissão do Relatório Brahimi (2000), de sistematizar e codificar as experiências passadas e as principais lições aprendidas nas últimas seis décadas de manutenção da paz das Nações Unidas. Ela tem o propósito de auxiliar os profissionais a entender melhor os princípios e conceitos que sustentam a conduta das operações multidimensionais de manutenção da paz das Nações Unidas, contemporâneas, bem como suas possibilidades e limitações inerentes.

Em suma, as concepções do Sistema de Segurança Coletiva da ONU do Pós-Guerra Fria foram sistematizadas para responder às novas ameaças através das Operações de Paz Multidimensionais, as quais são recentes, datando do ano de 2008. Cabe a ressalva de que, atualmente, a estrutura da doutrina de manutenção da paz das Nações Unidas está dividida em seis principais séries, que fornecem instruções para o gerenciamento de políticas e estratégias de implementação das Operações da Paz (ANEXO C).

4.2 O Sistema de Segurança Coletiva da OTAN no pós-Guerra Fria

De acordo com a publicação *What is NATO?* (2019a), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), é uma aliança política e militar que reúne 29 países membros da

Europa e da América do Norte, constituindo uma das principais instituições do Sistema Internacional. Esses países se reúnem para cooperar nos campos da política, da defesa e da segurança e, à medida que a natureza das ameaças vem se modificando, os métodos de preservação da paz também estão se atualizando.

Nesse sentido, a OTAN está reorientando suas capacidades de defesa a fim de combater as novas ameaças. Ela está adaptando as Forças Armadas componentes e desenvolvendo abordagens multinacionais para lidar com o terrorismo, os Estados falidos e outras ameaças à sua segurança, tais como as Armas de Destruição em Massa (OTAN, 2019a).

Desde a sua criação em 1949, a principal responsabilidade da Aliança é proteger e defender o território e as populações aliadas contra agressões externas. A Defesa Coletiva está no cerne do Tratado de Washington²⁴ e está consagrada no Artigo 5²⁵, o qual estabelece que se um Aliado da OTAN for vítima de um ataque armado, a Aliança considerará este fato como direcionado contra todos os membros e tomará as medidas que julgar necessárias para se contrapor ao ato de agressão (OTAN, 2017).

Conforme a *NATO Encyclopedia*²⁶ (2018), a Aliança não realizou nenhuma atividade com base no Artigo 5 ou demais operações durante a Guerra Fria. O farol da Aliança durante esse período foi assegurar a defesa eficaz dos territórios dos Estados membros da OTAN através da prontidão, planejamento, preparo e realização de exercícios para possíveis contingências do Artigo 5 em defesa coletiva.

²⁴ O Tratado de Washington ou Tratado do Atlântico Norte é o acordo de criação da OTAN, assinado em Washington, DC em 4 de abril de 1949. As Partes desse Tratado reafirmam sua fé nos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e seu desejo de viver em paz com todos os povos e todos os governos (Tratado da OTAN, 1949). Disponível em: < http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm >. Acesso em: 03 jun. 2019.

²⁵ Artigo 5: As Partes concordam que um ataque armado contra um ou mais membros, na Europa ou na América do Norte, será considerado como um ataque contra todos e, conseqüentemente, concordam que, se ocorrer um ato de agressão, cada um deles, no exercício do direito de autodefesa individual ou coletiva, reconhecido pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, ajudará as Partes assim atacadas a tomar imediatamente, individualmente e em conjunto com as outras Partes, as ações que considerar necessárias, incluindo o uso das Forças Armadas, para restaurar e manter a segurança da região do Atlântico Norte. (OTAN, 1949) (tradução nossa).

²⁶ *Nato Encyclopedia*: Enciclopédia da OTAN (tradução nossa).

Entretanto, após o colapso da União Soviética na década de 1990, os países satélites recuperaram suas independências e antigas tensões ressurgiram dando origem a conflitos entre os diversos grupos étnicos. Desde então, a OTAN passou a envolver-se em Operações de Resposta às Crises, também conhecidas como operações do Não-Artigo 5:

Crisis response operations cover all military operations conducted by NATO in a non-Article 5 situation. A “crisis response” or “peace-support operation” are generic terms that may include conflict prevention, peacekeeping, peacemaking, peace building, peace enforcement and humanitarian operations. These are multi-functional operations conducted in support of a UN/OSCE mandate or at the invitation of a sovereign government involving military forces and diplomatic and humanitarian agencies and are designed to achieve long-term political settlement or other conditions specified in the mandate²⁷ (OTAN, 2018).

Além disso, após os atentados terroristas da Al-Qaeda em Nova York e Washington, em 11 de setembro de 2001, o Presidente Bush declarou guerra ao terror. Na sequência, a OTAN invocou o Artigo 5 pela primeira vez na história, confirmando que um ato de agressão contra um membro da Aliança seria considerado como um ataque contra todos. Várias medidas foram postas em prática pela OTAN para ajudar a prevenir novas ocorrências (HALLAMS, 2010).

Verificando a evolução dos conceitos sobre Gerenciamento de Crises, em 1992, um dos primeiros grandes conflitos, após o fim da Guerra Fria, irrompeu na ex-Iugoslávia. A OTAN, inicialmente, forneceu apoio aéreo e de meios navais à ONU, aplicou sanções econômicas, embargo de armas e zonas de exclusão de voo na Bósnia e Herzegovina, apoiou o estabelecimento das áreas de segurança e a implementação de um plano de paz (OTAN, 2018).

Porém, de acordo com Collins (2011), essas medidas mostraram-se inadequadas para encerrar o conflito. No verão de 1995, após violações das zonas de exclusão de voo, o bombardeio de áreas de segurança designadas e tomada de reféns de Estados membros das

²⁷ Operações de Resposta às Crises do Não-Artigo 5: As Operações de Resposta às Crises cobrem todas as operações militares realizadas pela OTAN em situações fora do Artigo 5. Uma “resposta à crise” ou “operação de paz” são termos genéricos que podem incluir prevenção de conflitos, manutenção da paz, promoção da paz, construção da paz, imposição da paz e operações humanitárias. Essas são operações multifuncionais conduzidas em apoio a um mandato da ONU / OSCE ou a convite de um governo soberano envolvendo forças militares e agências diplomáticas e humanitárias e são projetadas para alcançar acordos políticos de longo prazo ou outras condições especificadas no mandato.

Nações Unidas, levaram os países da OTAN a apoiar com medidas militares os esforços da ONU, as quais pavimentaram o caminho para a paz na guerra da Bósnia.

Sendo assim, OTAN lançou uma campanha aérea de duas semanas contra as forças sérvias da Bósnia e, nos meses seguintes, uma série de outras atividades militares a pedido dos comandantes das forças da ONU. O emprego político-militar da OTAN foi decisivo para a assinatura do Acordo de Paz de Dayton, em 14 de dezembro de 1995. A Aliança, imediatamente, enviou um contingente de Manutenção da Paz, a Força de Implementação (*Implementation Force – IFOR*), de acordo com os termos de um mandato da ONU, atribuindo responsabilidade à OTAN pelo desenvolvimento dos aspectos militares do acordo de paz (COLLINS, 2011).

Essa foi a primeira vez que a OTAN se envolveu em uma missão de Gerenciamento de Crises não relacionado com o Artigo 5. Outras Operações de Resposta às Crises que não fazem parte do Artigo 5 foram lançadas no Kosovo, na antiga República Iugoslava da Macedônia, no Afeganistão, no Mediterrâneo, no chifre da África, na Líbia e em apoio à União Africana (OTAN, 2018).

Ainda de acordo com a publicação *What is NATO?* (2019a), a Organização entende que os benefícios da estabilidade internacional podem ser usufruídos simultaneamente por diversos atores do sistema, sendo de fundamental importância a estabilização das regiões onde as tensões representam ameaças à segurança. Por essa razão, a OTAN também assume um papel ativo nas Operações de Resposta às Crises, em cooperação com outras organizações internacionais, como a ONU e a União Europeia (UE)²⁸.

Outrossim, a OTAN promove os valores democráticos e está comprometida com a

²⁸ O Berlin Plus é um pacote de acordos feitos entre a OTAN e a UE em 16 de dezembro de 2002. Esse acordo permitiu à União Europeia (UE) empregar as capacidades e meios da OTAN para as Operações de Gerenciamento de Crises por ela lideradas. Esse Acordo inclui: acesso às capacidades de planejamento da OTAN para as operações lideradas pela UE; procedimentos para o lançamento e o monitoramento de operações empregando os recursos e capacidades do Vice-Comandante Aliado Supremo da OTAN; e acordos de consulta para definição dos requisitos. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus_/berlinplus_en.pdf/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

resolução pacífica das disputas no ambiente de segurança global. Em caso de falha nos esforços diplomáticos, ela possui a capacidade militar necessária para comprometer-se em Operações de Resposta às Crises e Manutenção da Paz, de forma autônoma ou em cooperação com outros países e Organizações Internacionais (NATO, 2019a).

Nesse sentido, a Política Europeia de Segurança e Defesa tem a intenção de cobrir todo o espectro de tarefas necessárias para fazer frente às novas ameaças, as quais foram incorporadas no Tratado da União Europeia (TUE), na Cimeira de Amsterdam em 1997. Esse espectro de tarefas foi ampliado pelo Tratado de Lisboa, em 2007, estabelecendo que a UE deveria utilizar os meios civis e militares para conduzir as Operações de Manutenção da Paz, Operações Humanitárias e desarmamento conjunto. Também especificava que a União empregaria Forças Armadas nas tarefas de Gerenciamento de Crises, incluindo operações de promoção da paz e estabilização (GIEGERICH, 2008).

Por sua vez, o complexo ambiente de segurança contemporâneo apresenta um conjunto de desafios em evolução aos territórios e populações da Aliança. Nessa perspectiva, para garantir a proteção dos países membros, a OTAN expediu sua Concepção Estratégica (2010) definindo as três tarefas básicas de Defesa Coletiva, Gerenciamento de Crises e Cooperação em Segurança, todas empregadas contra qualquer ameaça à segurança e proteção dos Aliados, e sempre de acordo com o direito internacional.

Analisando mais especificamente o Gerenciamento de Crises da OTAN, como uma de suas tarefas básicas, verificamos que ela possui um conjunto robusto de capacidades políticas e militares para enfrentar todo o espectro das crises, ou seja, antes, durante e depois dos conflitos. A Aliança emprega uma combinação adequada de ferramentas políticas e militares que auxiliam a gerenciar as crises em desenvolvimento, que tenham o potencial de afetar a segurança dos países membros, antes que escalem para um conflito; interromper conflitos em andamento onde eles afetam a segurança da aliança; e de consolidar a estabilização em situações

pós-conflito onde elas contribuam com a segurança Euro-Atlântica (OTAN, 2017).

Dependendo da natureza de uma determinada crise, diferentes tipos de Operações de Resposta às Crises podem ser necessárias (ANEXO D). Essas atividades cobrem todas as operações militares realizadas pela OTAN em situações que não envolvam o Artigo 5 sobre Defesa Coletiva. Elas também são denominadas *Non-Article 5 Crisis Response Operations*²⁹ (OTAN, 2018).

Analisando o documento *The North Atlantic Treaty*³⁰ (1949), de criação da OTAN, verificamos que a Aliança foi concebida para autodefesa de seus membros, e que em seus artigos são mencionadas apenas atividades de combate, mais especificamente em seu Artigo 5 que trata da Defesa Coletiva.

Após o fim da Guerra Fria surgiu a possibilidade de emprego das Forças Armadas em outras operações que não fossem as de guerra convencional e na Concepção Estratégica de 2010 da OTAN, elas são apresentadas como as Operações de Resposta às Crises do Não Artigo 5, que são aquelas em que determinado grau de violência ainda é exigido no emprego das Forças. Atualmente, na Marinha do Brasil, essas ações são definidas como Atividades de Emprego Limitado da Força (AELF), tendo sido chamadas no passado de emprego político da Força, operações de não combate ou de não guerra.

Com relação à dualidade no preparo e na disponibilidade de Forças, a publicação *NATO 2020* (2010a), ressalta que a Aliança deve aproveitar as semelhanças existentes entre as operações do Artigo 5, de Defesa Coletiva, e as missões expedicionárias do Não Artigo 5.

Nesse sentido, ela recomenda que a OTAN deve estar preparada, simultaneamente, para as missões do Artigo 5 e do Não Artigo 5. Para alcançar os dois objetivos de maneira eficiente, a Aliança deve revisar os dois conjuntos de tarefas, que não são totalmente idênticos

²⁹ *Non-Article 5 Crisis Response Operations*: Operações de Resposta às Crises do Não-Artigo 5 (tradução nossa).

³⁰ *The North Atlantic Treaty*: O Tratado do Atlântico Norte é também denominado de Tratado de Washington (tradução nossa).

nem totalmente diferentes, para as áreas comuns. A principal similaridade é que ambas as missões exigem Forças bem preparadas e meios de apoio logísticos. A diferença é que uma grande operação de combate, defensiva, na Europa contra um forte adversário é distinta do envolvimento de uma Força Expedicionária em uma Operação de Estabilização em um Estado distante. Para estar pronta para ambos, a OTAN deve aproveitar ao máximo as sobreposições entre os dois tipos de operações (OTAN, 2010a).

Com relação às decisões da OTAN, todas são tomadas por consenso, após discussão entre os países membros. Dessa forma, a consulta entre os Estados está no cerne da Organização, uma vez que os Aliados são capazes de compartilhar pontos de vista e informações, e discutir questões antes de se chegarem aos acordos e resoluções. No Artigo 4³¹ do Tratado de Washington, está definido que os países membros podem trazer qualquer assunto de preocupação, especialmente aqueles relacionados à segurança dos aliados, para a mesa de discussão dentro do Conselho do Atlântico Norte (OTAN, 2018).

Além disso, a Concepção Estratégica da Aliança (2010b) afirma que no tocante ao ambiente de segurança, atualmente, a área Euro-Atlântica está em paz e a ameaça de um ataque convencional contra seus membros é baixa. Esse é o resultado de um processo histórico de firmes políticas de defesa coletiva, integração entre os países e construção de parcerias estratégicas ativas, as quais têm guiado a OTAN por mais de meio século.

Porém, as crises e os conflitos que ocorrem além das fronteiras dos Estados membros da OTAN podem transformar-se em ameaças diretas aos seus integrantes. Dessa forma, a Organização irá se empenhar, em prevenir crises, gerenciar crises, estabilizar situações pós-conflito e auxiliar na reconstrução dessas regiões, conduzindo operações expedicionárias (OTAN, 2010b).

³¹ Artigo 4 – As Partes consultar-se-ão em conjunto sempre que, na opinião de qualquer uma delas, a integridade territorial, a independência política ou a segurança de qualquer das Partes estiver ameaçada (OTAN, 1949) (tradução nossa).

Verificando a Doutrina Conjunta Aliada (2017), ela enfatiza que as lições aprendidas das diversas operações da OTAN, em particular no Afeganistão e no Kosovo, demonstraram a necessidade de uma abordagem política, civil e militar abrangente (*comprehensive approach*³²) para um gerenciamento de crises efetivo. Assim sendo, a Aliança empenhar-se-á, em conjunto, com outros atores internacionais, antes, durante e depois das crises, para estimular análises colaborativas, o planejamento e a condução de atividades, a fim de contribuir para o emprego adequado do esforço internacional.

A OTAN, consoante sua Concepção Estratégica (2010b), reconhece que a melhor maneira de gerenciar conflitos é impedi-los de ocorrer. Para tanto, a Aliança realizará uma análise contínua do ambiente externo para antecipar crises internacionais e, quando apropriado, tomar medidas ativas para evitar que se tornem conflitos maiores. Quando ocorrer o insucesso na prevenção de conflitos, a Organização empregará seus instrumentos de gestão dos mesmos, incluindo a capacidade de implementar e manter forças militares robustas no local das hostilidades. Quando o conflito se encerra, a comunidade internacional deve proporcionar o apoio continuado a fim de criar as condições para uma estabilidade duradoura. A OTAN contribuirá para a estabilização e a reconstrução, em estreita cooperação com os demais atores internacionais relevantes.

Para gerenciar todo o espectro dos conflitos, de forma eficaz, a OTAN deve ampliar o compartilhamento de informações a fim de antecipar a sua ocorrência e a definição das ferramentas adequadas de prevenção. Deverá ainda ampliar e intensificar as consultas políticas

³² Abordagem abrangente (*comprehensive approach*): as lições aprendidas com as operações da OTAN demonstraram que enfrentar situações de crise exige uma abordagem abrangente (*comprehensive approach*) que combine instrumentos políticos, civis e militares. Com base em suas capacidades e experiência operacional, incluindo especialização em interação civil-militar, a OTAN contribui para os esforços da comunidade internacional para manter a paz, a segurança e a estabilidade, em plena coordenação com os demais atores. Os meios militares, embora essenciais, não são suficientes por si sós para enfrentar os diversos desafios complexos à nossa segurança. A implementação efetiva de uma abordagem abrangente (*comprehensive approach*) para situações de crise requer que nações, organizações internacionais e organizações não governamentais contribuam em um esforço conjunto (OTAN, 2018) (tradução nossa).

entre os Aliados e parceiros estratégicos, a fim de melhorar as abordagens em todas as fases de uma crise, ou seja, antes, durante e depois, de acordo com o Espectro dos Conflitos da OTAN (ANEXO D). Outro aspecto importante para os membros da Aliança será a atualização de suas doutrinas e capacidades militares para as Operações Expedicionárias, incluindo as Operações de Contra Insurgência, Estabilização e Reconstrução (OTAN, 2010b).

De acordo com a Doutrina Conjunta Aliada (2017), em suas decisões sobre o emprego da força militar, no nível político, a OTAN identifica dois critérios sob os quais as operações são executadas. O primeiro trata da defesa coletiva, ou seja, das operações do Artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte; o segundo critério enfoca as respostas às crises, também denominadas operações do não Artigo 5. As Operações de Resposta às Crises (ORC) concentram-se em contribuir para um Gerenciamento de Crises eficaz por parte da comunidade internacional quando, aparentemente, não há uma ameaça direta às nações ou territórios da OTAN, através das Operações Expedicionárias³³.

É importante também destacar as diferenças entre os conceitos de Gerenciamento de Crises e as Operações de Respostas às Crises (ORC), de acordo com as publicações da OTAN, e como elas são entendidas e empregadas pela Aliança.

Do ponto de vista dos Estados membros, o Gerenciamento de Crises como uma tarefa básica definida pela Concepção Estratégica da OTAN, é um conceito empregado no nível político-estratégico, e diz respeito à aplicação de toda a gama de recursos nacionais, com todos os instrumentos de poder, para atingir os objetivos políticos. É da responsabilidade dos chefes de governo e dos ministros e, dentro da Organização, o nível político-estratégico diz respeito à

³³ Operações Expedicionárias: relativas à projeção do poder militar sobre linhas de comunicações extensas, em uma área operacional distante, para alcançar um objetivo específico. A OTAN está envolvida em atividades fora de sua área de operações, num ambiente complexo e dinâmico. As operações futuras da Aliança são caracterizadas como expedicionárias, multidimensionais e baseadas em efeitos desejados. As operações da OTAN no Afeganistão e nos Balcãs confirmam que a OTAN precisa de forças modernas e altamente capazes para responder a esse novo ambiente – forças totalmente implementáveis, sustentáveis e interoperáveis, capazes de operar em todo o espectro dos conflitos e crises, por períodos prolongados, além do território da aliança e a distâncias estratégicas (OTAN, 2013) (tradução nossa).

aplicação dos recursos da Aliança para alcançar os objetivos estabelecidos pelo Conselho do Atlântico Norte (*North Atlantic Council - NAC*) (OTAN, 2017).

Com relação às Operações de Resposta às Crises conduzidas pelas Forças Armadas dos países membros, a Doutrina Conjunta Aliada (2017) define que elas são dirigidas do nível estratégico militar e planejadas e executadas nos níveis operacional e tático. Cada nível tem responsabilidades específicas e suas atividades criam efeitos desejados, e contribuem para alcançar os objetivos designados pelo Comando Supremo Aliado na Europa (Supreme Allied Commander Europe - SACEUR).

Conforme a Doutrina Conjunta Aliada para a Condução das Operações (2019b), a OTAN conduz dois tipos de Operações, ou seja, as de Combate e as de Resposta às Crises.

Nas Operações de Resposta às Crises (ORC), a contribuição militar representa o esforço, balanceado com os demais instrumentos de poder, a fim de apoiar a solução de longo prazo para uma crise, alcançada pela concretização dos objetivos designados. Elas compreendem as atividades de Contra Insurgência, Contra Terrorismo e Contra Crime Organizado; a contribuição militar para o apoio às Operações de Paz; a Assistência Humanitária; a Estabilização e a Reconstrução; a Evacuação de Não Combatentes; e a extração de unidades militares de regiões em crise (ANEXO D) (OTAN, 2019b).

Consoante a Doutrina Conjunta Aliada (2017), com a finalidade de prover os requisitos de prontidão e apoio para a prevenção de crises e conflitos por meio de todo o alcance das operações da Aliança, a Organização estabeleceu o *NATO Crisis Response System (NCRS)*³⁴.

Esse sistema é organizado em cinco componentes: as orientações sobre prevenção de conflitos para os Comitês de Alto Nível, as medidas de Resposta às Crises, as ações de contra surpresa, as ações de contra agressão, e os estados de alerta de segurança da OTAN. O NCRS permite que a Aliança prontifique medidas de segurança e condução de respostas para todo o

³⁴ *NATO Crisis Response System (NCRS)*: Sistema de Resposta às Crises da OTAN (tradução nossa).

espectro de ameaças, garantindo que a Organização reaja em tempo adequado, de forma coordenada e específica para cada tipo de situação apresentada (OTAN, 2017).

Para facilitar o planejamento da OTAN foi desenvolvido o Processo de Gerenciamento de Crises da OTAN (*NATO Crisis Management Process – NCMP*), que possui semelhanças com o Processo de Planejamento Conjunto (PPC) (ANEXO E).

Conforme consta na publicação Doutrina Aliada Conjunta (2017), o NCMP foi delineado a fim de permitir o trabalho coordenado dos Comitês de Alto Nível e Estados Maiores dos diversos escalões da OTAN. Ele permite um assessoramento desses órgãos ao Conselho do Atlântico Norte (*North Atlantic Council – NAC*) de forma clara e coerente com a finalidade de apoiar o processo de tomada de decisão estratégica da Aliança.

O *NCMP* consiste em uma sequência de planejamento em seis fases, que coincidem com o ciclo da crise. São elas as fases de indicações e alertas, estimativas, desenvolvimento de opções de resposta, planejamento, execução e transição (FIG. 2) (OTAN, 2017).



FIGURA 2 - O Processo de Gerenciamento de Crises da OTAN

Fonte: *NATO*, Disponível em: < https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75565.htm?>.
Acesso em: 7 jul. 2019.

O Processo de Gerenciamento de Crises da OTAN, semelhante ao Processo de Planejamento Conjunto (PPC) das Forças Armadas do Brasil, é um método cognitivo adotado pelos planejadores de Alto Nível para analisar a situação, deduzir a missão e os tipos de resposta

de modo a alcançar os efeitos desejados do nível político da Organização.

Acompanhando a evolução da situação em seu entorno, o Guia da Cúpula da OTAN no País de Gales³⁵ (2014) relatava a ocorrência de um momento crítico da Aliança. O ambiente de segurança global apresentava riscos e incertezas. As ações da Rússia contra a Ucrânia desafiaram os princípios fundamentais de uma Europa livre e em paz. Um arco de instabilidade envolvia a Aliança, com crises crescentes e desafios de segurança atravessando o norte da África, o Oriente Médio, chegando ao leste europeu, além das ameaças dos ataques cibernéticos (ANEXO F). Ao mesmo tempo, a OTAN completava sua mais longa missão de combate, inaugurando um novo capítulo em seu relacionamento com o Afeganistão.

Diante dessa evolução do ambiente de segurança internacional, a partir de 2016, passou a aparecer nos relatórios anuais da OTAN o conceito de projeção de estabilidade o qual transmite uma ideia de pro-atividade com relação às atividades desenvolvidas em regiões de ameaças e crises. Ou seja, enquanto as Operações de Resposta às Crises são reativas às crises internacionais, reagindo aos acontecimentos, a projeção de estabilidade, de forma proativa, procura antecipar-se aos eventos, objetivando efeitos desejados de longo prazo.

Nesse sentido, garantir a segurança da Aliança não exige apenas uma forte postura de dissuasão e defesa de acordo com o Relatório Anual do Secretário-Geral (2016)³⁶, mas também a capacidade de projetar estabilidade e fortalecer a segurança além das fronteiras da OTAN. Para a Aliança, isso envolve uma série de atividades, incluindo a formação e o apoio a países como o Iraque e o Afeganistão, a condução ou a contribuição para missões em terra, no mar e no ar e o incremento de relações com parceiros em todo o mundo.

De acordo com a Doutrina Conjunta Aliada de Contribuição Militar para a Estabilização e Reconstrução (2015)³⁷, as atividades de estabilização e reconstrução (E&R)

³⁵ *NATO Wales Summit Guide* (2014): o Guia da Cúpula da OTAN no País de Gales (tradução nossa).

³⁶ *The Secretary General's Annual Report* (2016): o Relatório Anual do Secretário-Geral (2016) (tradução nossa).

³⁷ *Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Stabilization and Reconstruction* (2015): Doutrina

tentam mitigar problemas complexos em Estados instáveis, durante e após as crises. A E&R deve fazer parte de uma resposta internacional abrangente e integrada. Essas atividades abrangem desde o fornecimento de segurança até a promoção da justiça e, sempre que possível, devem ser lideradas pela nação anfitriã. O objetivo é manter, fomentar ou restaurar a estabilidade a fim de fornecer a base para uma paz de longo prazo.

O Reino Unido (RU), como membro integrante da OTAN, em sua publicação *Moldando um Mundo Estável: a Contribuição Militar (2016)*³⁸, destaca que diversos tipos de conflitos surgem, simultaneamente, no Sistema Internacional, vindo à tona com maior intensidade em certos períodos, de acordo com o Mosaico dos Conflitos (ANEXO G). O manual aponta ainda que uma de suas principais prioridades políticas é evitar que instabilidades e crises atuais se desenvolvam, de acordo com uma abordagem proativa dos acontecimentos.

Nesse ponto da pesquisa identificamos a diferença entre as Operações de Resposta às Crises Internacionais (Conter Atividades Irregulares, Operações de Paz, Assistência Humanitária, Estabilização e Reconstrução) e a Manobra de Crise, que versa sobre o processo de condução da crise e tem como propósito obter uma paz vantajosa, evitando que ela evolua para o conflito armado (APÊNDICE A).

Nesse sentido, o manual diferencia as atividades de estabilização da OTAN e do RU. Para a Aliança essas atividades são realizadas durante e após as crises, ou seja, como uma reação ao evento. Já para o RU essas atividades representam o primeiro passo na construção da paz em ambientes de insegurança, isto é, elas devem ser lançadas antes que ocorra a escalada da crise, com uma abordagem proativa em relação aos eventos (ANEXO H) (RU, 2016).

Com relação às instabilidades internacionais no ambiente marítimo, em janeiro de 2011, a OTAN publicou a Estratégia Marítima da Aliança, consistente com o Conceito

Conjunta Aliada de Contribuição Militar para a Estabilização e Reconstrução (2015) (tradução nossa).

³⁸ *Shaping a Stable World: the Military Contribution (2016): Moldando um Mundo Estável: a Contribuição Militar (2016)* (tradução nossa).

Estratégico de 2010, contemplando um extenso programa de exercícios e adestramentos marítimos e o reforço da cooperação entre a OTAN e seus parceiros, bem como outros atores internacionais, em particular a União Europeia (OTAN, 2014).

Nessa perspectiva, o documento afirma que existem quatro áreas nas quais as forças marítimas da OTAN podem contribuir para a segurança da Aliança. As três primeiras são as tarefas básicas da OTAN, conforme definido pelo Conceito Estratégico da Aliança: dissuasão e defesa coletiva; gerenciamento de crises; e segurança cooperativa. Além disso, a Estratégia Marítima estabelece uma quarta área: segurança marítima. Isso inclui vigilância, compartilhamento de informações, interdição marítima e contribuições para a segurança energética, incluindo a proteção de infraestruturas críticas (OTAN, 2014).

Como as Forças Navais dos países membros da OTAN devem preparar-se e desenvolver suas doutrinas para realizarem as operações do Artigo 5, Defesa Coletiva e Dissuasão, e responderem as situações do Não-Artigo 5, sobre Gerenciamento de Crises? Para tal, vamos analisar dois conceitos de um autor autóctone da Aliança.

Segundo Geoffrey Till (2013) existem duas visões sobre a natureza do Poder Marítimo no século XXI, quais sejam, as Marinhas modernas e as Marinhas pós-modernas, as quais iremos melhor caracterizar a seguir.

Iniciando pelas Marinhas modernas, o autor destaca que elas possuem a tendência de se concentrar na defesa do próprio país e nos interesses imediatos do Estado, mais do que se preocupar com a defesa do sistema de comércio global como um todo. As tarefas prioritárias seriam aquelas voltadas para a guerra convencional, isto é, de controle marítimo, deterrência nuclear e defesa contra mísseis balísticos, projeção de poder marítimo, garantia da boa ordem do mar excludente e diplomacia das canhoneiras competitiva, sendo essas concepções tradicionais apresentadas pelos estrategistas navais como Alfred Thayer Mahan (TILL, 2013).

Assim, entende-se que as Marinhas modernas seriam adequadas para ser

empregadas em operações da OTAN que envolvam o Artigo 5, sobre defesa coletiva dos territórios e populações da Aliança, no limite extremo do espectro dos conflitos com uso máximo da violência em situações de guerra.

Em contrapartida, Geoffrey Till (2013) afirma que as Marinhas pós-modernas seriam aquelas com doutrinas específicas e desenvolvidas para responderem às novas ameaças, nas demais atividades do espectro dos conflitos que não as de guerra. As Marinhas teriam como farol a manutenção da segurança internacional em prioridade maior que a nacional. Refletindo uma predisposição para intervenção liberal, sua composição e forma prioriza a condução de operações expedicionárias colaborativas. Ênfase é dada à segurança marítima, por meio da proteção da boa ordem no mar de forma a garantir um eficiente sistema de comércio global, baseado no mar, de acordo com o Espectro dos Conflitos (ANEXO I) (TILL, 2013).

Para cobrir todo o espectro de riscos e conflitos que ameaçam a globalização e o transporte marítimo, as Marinhas pós-modernas estão desenvolvendo Forças e estratégias que produzem cinco conjuntos de opções de emprego, distintos das tradicionais tarefas das Marinhas modernas. As cinco tarefas das Marinhas pós-modernas são o controle marítimo, as operações expedicionárias, as operações de estabilidade e assistência humanitária, a boa ordem do mar inclusiva e a diplomacia naval cooperativa.

Nesse sentido, observa-se a diferença entre as Operações de Resposta às Crises e a manobra de crise. A primeira refere-se às operações realizadas por Forças Armadas pós-modernas e cooperativas para enfrentarem as novas ameaças, enquanto que a segunda é realizada em um momento de grande tensão, que pode conduzir os Estados modernos à guerra convencional (APÊNDICE B).

Com relação às Operações Expedicionárias, Geoffrey Till ainda destaca que

In the post-Cold War period, there has developed a concept of liberal interventionism in defence of the system that is based on the notion that if we do not go to the crisis, then the crisis will come to us. Best of all, is to be there already, preventing the crisis from arising in the first place. 'The emphasis on expeditionary operations' explains

the British Ministry of Defence, 'has enable the UK to have a key role in shaping the international security environment'. This kind of thinking has produced in Europe and the United States, and in perhaps surprising number of countries in South America and the Asia-Pacific as well, a strong focus on the conduct of expeditionary operations (TILL, 2013, p.37)³⁹.

Em suma, a OTAN está preparada para conduzir dois tipos de missões: a primeira, que envolve o Artigo 5, sobre Defesa Coletiva, com emprego de Forças tradicionais e Marinhas modernas para proteger os membros da Aliança e, a segunda, que consiste na condução das Operações de Resposta às Crises, com Forças Armadas colaborativas e Marinhas pós-modernas, em Operações Expedicionárias para além dos territórios da Organização, respondendo de forma adequada e robusta aos novos desafios, evitando que as crises internacionais atinjam os Estados membros.

4.3 O Sistema de Segurança dos EUA no pós-Guerra Fria

Em maio de 2010, os EUA expediram sua Estratégia de Segurança Nacional (ESN) destacando que o ambiente estratégico, após o fim da Guerra Fria, foi marcado por avanços e novos desafios. O círculo das democracias pacíficas fora ampliado, o perigo da guerra nuclear dissipou-se, as grandes potências estavam em paz e o comércio global estava aproximando as nações. Porém, surgiram também novas questões no Sistema Internacional: a guerra ideológica foi substituída pelas guerras étnicas, religiosas e tribais; a ameaça nuclear representada pelas usinas e reatores de pesquisa proliferou; a desigualdade econômica intensificou a instabilidade internacional; seguidas pelo aumento da degradação ambiental. O lado negro da globalização

³⁹ No período pós-Guerra Fria, desenvolveu-se um conceito de intervencionismo liberal em defesa do sistema, baseado na noção de que, se não formos à crise, a crise chegará até nós. O ideal é antecipar-se, impedindo que a crise surja em primeiro lugar. "A ênfase nas Operações Expedicionárias", explica o Ministério da Defesa britânico, "permitiu que o Reino Unido tivesse um papel fundamental na formação do ambiente internacional de segurança". Esse tipo de pensamento produziu na Europa e nos Estados Unidos, e talvez em alguns países na América do Sul e na Ásia-Pacífico, uma forte ênfase na condução de Operações Expedicionárias (TILL, 2013) (tradução nossa).

atingiu os norte-americanos com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

De acordo ainda com a ESN (2010a), nesse período de 20 anos, os instrumentos do poder nacional reagiram aos impactos negativos do ambiente externo. Todavia, os EUA estavam concentrados em realizar uma transição responsável com o fim das guerras do Iraque e do Afeganistão, com a derrota da Al Qaeda e com a recuperação da devastadora recessão econômica. Enquanto os norte-americanos defrontavam essas crises, a ESN (2010a) apontava diretrizes de longo prazo. O documento apresentou uma base para a continuidade da liderança do país, de forma proativa, com a intenção de modelar as saídas do Sistema Internacional para que estivessem congruentes com os interesses nacionais e globais.

Dando continuidade a essas transformações, em 2012, o Departamento de Defesa expediu a Orientação Estratégica intitulada *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*⁴⁰. Afirmava o documento que o país estava em um ponto de virada após uma década de guerras no Afeganistão e no Iraque e, dessa forma, o Departamento estava modelando uma Força Conjunta com maior agilidade, flexibilidade, prontidão e avanços tecnológicos. Assegurava ainda que a Força Conjunta teria uma presença global, enfatizando as regiões da Ásia-Pacífico e Oriente Médio, enquanto mantinha os compromissos com a OTAN, ampliando também as alianças e parcerias nas demais regiões (EUA, 2012a).

Seguindo essas orientações, a Força Conjunta 2020 seria capaz de cumprir as seguintes tarefas: manter a deterência nuclear, defender a pátria, deter e derrotar as agressões, prover presença estabilizadora, conter o terrorismo e a guerra irregular, conter as Armas de Destruição em Massa, projetar poder em ambientes negados, operar nos ambientes cibernético e espacial, conduzir operações de contra insurgência e estabilização e conduzir operações humanitárias e de resposta a desastres (EUA, 2012a).

⁴⁰ *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense (2012a): Sustentando a Liderança Global dos EUA: Prioridades para a Defesa no Século XXI (2012a) (tradução nossa).*

Nesse sentido, a Estratégia de Segurança Nacional (2010a) destacava ainda que o uso da Força militar seria necessário para defender o país e os aliados, seja em casos de guerra, seja para preservar a paz e a segurança internacionais, empregando a violência abaixo do nível da guerra, inclusive protegendo civis que enfrentavam graves crises humanitárias. Desse modo, seriam utilizados os instrumentos da diplomacia, do desenvolvimento econômico e Organizações Internacionais para resolver desentendimentos, prevenir conflitos e manter a paz, mitigando, quando possível, a necessidade do uso da força.

Isso significava possuir uma Força Conjunta crível, capaz de cumprir as missões de defesa dos EUA, com abordagens escalonadas de dissuasão em todos os domínios - terra, ar, mar, espaço e cibernético. Também incluía a tarefa de participar de operações com os aliados e parceiros e apoiar o desenvolvimento de suas próprias capacidades para que pudessem atender seus compromissos com a segurança regional e global. Quando o uso da força fosse indispensável, os EUA buscariam o apoio internacional, respaldando suas ações via Conselho de Segurança da ONU e da OTAN (EUA, 2010a).

Diante desses fatos e documentos do nível político-estratégico, o Estado Maior Conjunto publicou sua *Capstone Concept for Joint Operations (CCJO): Joint Force 2020*⁴¹(2012b), o qual reafirmava que as Forças Armadas estariam em um período de transição, passando de uma postura que enfrentou uma década de guerras para uma situação futura denominada paradoxo da segurança. Assim, enquanto o mundo apresentava uma tendência para a estabilidade entre as grandes potências, a disseminação de tecnologias destrutivas deixava-as disponíveis para uma variedade maior de adversários, portanto o mundo estava potencialmente mais perigoso. Novas concepções de emprego seriam necessárias para solucionar o paradoxo da segurança que os norte-americanos enfrentavam.

⁴¹ *Capstone Concept for Joint Operations (CCJO): Joint Force 2020 (2012b):* Concepção de Alto Nível para as Operações Conjuntas: Força Conjunta 2020 (2012b) (tradução nossa).

A Concepção de Alto Nível (2012b) foi o primeiro documento a apresentar uma proposta denominada Operações Integradas Globalmente. É uma orientação de como a Força Conjunta deve se preparar para enfrentar o ambiente anteriormente descrito como o paradoxo da segurança. As Operações Integradas Globalmente seriam cumpridas por Forças Conjuntas distribuídas pelo mundo, para concentrar capacidades em apoio mútuo entre os próprios Comandos, com aliados e parceiros, em todos os domínios, escalões e fronteiras geográficas. Essas redes de Forças, aliados e parceiros projetariam o instrumento militar em diferentes arranjos no tempo e no espaço, com uma fluidez maior do que a Força Conjunta do passado.

Assim, a distribuição das Forças Conjuntas pelo mundo seria realizada de acordo com o Plano de Comando Unificado (2011)⁴², que conteria as fronteiras dos limites geográficos designados para um Comando Combatente Unificado (CCU)⁴³, e suas respectivas Forças subordinadas (ANEXO J).

Desse modo, consoante à *Doctrine for the Armed Forces of the United States*⁴⁴ (2017), o instrumento militar do poder nacional poderia ser empregado nesses Comandos Combatentes Unificados por meio do Espectro dos Conflitos, no que foi designado como Alcance das Operações Militares (*Range of Military Operations – ROMO*), que poderiam variar de situações de paz até a guerra. Esse emprego ocorreria segundo três categorias: o engajamento militar, a cooperação em segurança e a deterrência; as Operações de Resposta às Crises e Contingência Limitada; e Campanhas e Operações de Guerra (ANEXO K) (EUA, 2017a).

Detalhando melhor as Operações de Resposta às Crises e Contingência Limitada, a

⁴² O Departamento de Defesa atualizou o Plano de Comando Unificado, um documento estratégico que estabelece as missões, responsabilidades e Áreas Geográficas de Responsabilidade dos comandantes dos Comandos de Combate. O Plano de Comando Unificado 2011, assinado pelo Presidente Obama, em 6 de abril de 2011, atribui várias novas missões aos Comandantes Combatentes. Disponível em: < <https://archive.defense.gov/ucc/>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

⁴³ CCU: é um Comando no exterior com missão contínua, constituído por componentes militares de dois ou mais Forças Singulares designadas pelo Secretário de Defesa (EUA, 2017a).

⁴⁴ *Doctrine for the Armed Forces of the United States (2017a)*: Doutrina para as Forças Armadas dos EUA (tradução nossa).

publicação Operações Conjuntas afirma que elas podem variar desde uma operação de pequena escala e independente, como suporte a autoridades civis, até mesmo sendo designada como componente de apoio a uma operação de combate de maior intensidade, em missões de competição (ANEXO L) (EUA, 2018a).

A publicação Operações Conjuntas afirma ainda que, quando do desenvolvimento de uma crise, o Presidente expede uma diretiva e os Comandos Combatentes são os responsáveis pelas respostas. Se a crise envolve ameaças externas à um aliado, o CCU responde para deter a agressão. Se a crise é causada por um conflito interno em um Estado falido, os EUA devem intervir para garantir a estabilidade regional. Se a crise ocorre no território norte americano então a Força Conjunta atua, em apoio do Departamento de Defesa às autoridades civis, como nos casos de atentados terroristas e desastres naturais (EUA, 2018a).

A publicação Operações Conjuntas define também as típicas Operações de Resposta às Crises, indicando um manual específico para cada tipo de resposta. São elas as Operações de Evacuação de Não Combatentes; as Operações de Paz; as Operações de Ajuda Humanitária; as Operações de Recuperação de Extraviados em Combate e Prisioneiros de Guerra; as Operações de Ataque Limitado e Incursões; e as Operações de Apoio da Defesa a Autoridades Civis. Essas típicas Respostas às Crises, de acordo com o conceito de Operações Integradas Globalmente, seriam conduzidas para deter, prevenir e derrotar as ameaças e agressões direcionadas aos EUA (EUA, 2018a).

No campo do apoio aos sistemas de alerta, o *Crisis Watch*⁴⁵ é uma plataforma da internet de acompanhamento dos conflitos internacionais que auxilia os líderes de Organizações Internacionais e Estados a anteciparem seus planejamentos em resposta a tais, mantendo-os atualizados em mais de setenta conflitos e crises, identificando tendências e alertando-os para

⁴⁵ *Crisis Watch*: Observatório das Crises (tradução nossa). Disponível em: < <https://www.crisisgroup.org/>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

os riscos de escalada. Apresenta ainda em sua página, os dez conflitos internacionais que merecem atenção especial em 2019⁴⁶.

Diante desses desafios urgentes, o *Council on Foreign Relations (CFR)*⁴⁷ dos EUA apresenta em sua página *Global Conflict Tracker*⁴⁸ três grupos de crises internacionais que afetam os interesses do país. São eles os que representam impactos críticos aos interesses do país, ameaçando a pátria e desencadeando o envolvimento militar; os que oferecem impactos significativos a países de importância estratégica para os EUA; e os conflitos de limitado impacto em seus interesses, mas que podem ocasionar graves consequências humanitárias.

Nesse sentido, de acordo com o Relatório Especial *Preparing the U.S. National Security Strategy for 2020 and Beyond*⁴⁹ (2019), em dezembro de 2017, os EUA lançaram sua Estratégia de Segurança Nacional (ESN), apropriada às tarefas de proteção dos interesses vitais da nação. Sendo um país com interesses globais, em particular, o governo deve salvaguardar os três principais interesses vitais da nação, isto é, a defesa da pátria, a estabilidade em regiões críticas e a preservação do direito dos Estados de transitar livremente pelos bens comuns. Essas três metas são mais bem atendidas por ações eficazes dos EUA em três importantes regiões do mundo: o Indo-Pacífico, a Europa e o Oriente Médio.

Dessa forma, a promoção da estabilidade em regiões críticas impede que a escalada dos conflitos ocasione reflexos para os norte-americanos, ou seja, é melhor lidar com as ameaças no exterior a fim de evitar que as consequências atinjam seu próprio território. Por outro lado, a guerra aberta em áreas onde as tensões interestaduais são proeminentes, e com o

⁴⁶ Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/global/10-conflicts-watch-2019>>. Acesso em: 20 jul. 2019. 1. Iêmen; 2. Afeganistão; 3. Tensões EUA – China; 4. Arábia Saudita, EUA, Israel e Irã; 5. Síria; 6. Nigéria; 7. Sudão do Sul; 8. Camarões; 9. Ucrânia; e 10. Venezuela.

⁴⁷ *Council on Foreign Relations (CFR)*: Conselho de Relações Exteriores (tradução nossa). Disponível em: <<https://www.cfr.org/>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

⁴⁸ *Global Conflict Tracker*: Rastreador de Conflitos Globais (tradução nossa). Disponível em: <<https://www.cfr.org/interactive/global-conflict-tracker/?category=us>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

⁴⁹ *Preparing the U.S. National Security Strategy for 2020 and Beyond*: Preparando a Estratégia de Segurança Nacional para 2020 e além (tradução nossa).

apoio de adversários regionais, resultam em impactos negativos para os Estados Unidos (EUA, 2019).

Nessa perspectiva, a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (2017b), em seu terceiro pilar, preservando a paz por meio da Força, afirma que uma continuidade central na história é a disputa pelo poder e que o período atual não é diferente. Outrossim, ela aponta ainda os três principais grupos de adversários externos: os poderes revisionistas da China e da Rússia, os Estados rebeldes do Irã e da Coreia do Norte e as organizações de ameaças transnacionais, particularmente grupos terroristas Jihadistas, os quais estão competindo ativamente contra os Estados Unidos, seus aliados e parceiros.

Diante dessas novas características do ambiente geopolítico, os norte-americanos estão renovando suas capacidades políticas, econômicas e militares a fim de responderem à ampla gama de desafios emergentes.

Efetivamente, com relação à capacidade militar, a Estratégia de Segurança Nacional (2017b) confirma a importância da manutenção de uma Força no estado da arte que atue no amplo espectro dos conflitos. Dessa forma, a Força Conjunta deve ser capaz de dissuadir e derrotar toda a gama de ameaças aos Estados Unidos. Afirma ainda que o Departamento de Defesa deve desenvolver novos conceitos operacionais e capacidades para vencer nos domínios aéreo, marítimo, terrestre, espacial e cibernético, inclusive contra aqueles adversários que operam abaixo do nível de conflito militar convencional, mantendo as competências em guerra irregular e contra redes terroristas (EUA, 2017b).

Na sequência hierárquica dos documentos, em 2018, foi expedida a *National Defense Strategy*⁵⁰ afirmando que, em apoio à Estratégia de Segurança Nacional, o Departamento de Defesa estava preparado para defender a pátria, permanecendo como o poder militar preponderante no mundo, garantindo que o balanço de poder continuasse em favor dos

⁵⁰ *National Defense Strategy (2018b)*; Estratégia de Defesa Nacional (2018b) (tradução nossa).

EUA e que o país prosseguiria em uma ordem internacional que conduzisse à segurança e à prosperidade.

Nesse diapasão, a Estratégia de Defesa Nacional (2018b) afirma que para se alcançar a paz através da firme vontade, a Força Conjunta deve interromper os conflitos preparando-se para a guerra. Durante as operações habituais, a Força Conjunta compete de forma continuada para interromper as agressões em três regiões críticas – o Indo-Pacífico, a Europa e o Oriente Médio; degradar os terroristas e as ameaças das Armas de Destruição em Massa (ADM); e defender os interesses vitais dos EUA contra desafios abaixo da linha dos conflitos armados. Em tempo de guerra, a Força Conjunta plenamente mobilizada seria capaz de derrotar agressões de uma grande potência, interromper agressões oportunistas em outros locais, e impedir as ameaças terroristas e de ADM.

Para tal, a Força Conjunta seria empregada de acordo com o Modelo de Operação Global de modo a cumprir suas missões de competição e de guerra. Suas capacidades basilares incluem a nuclear, cibernética, espacial, C4ISR⁵¹, mobilidade estratégica e contra proliferação de ADM. Ela compreende ainda quatro camadas estruturadas que são: contato, que auxilia a Força Conjunta a competir de forma eficaz abaixo do nível de conflito armado; contundente, que atrasa, degrada e nega a agressão adversária; aumento repentino, que amplia a Força para a guerra, gerenciando a escalada do conflito; e o território, referente à Defesa da Pátria (EUA, 2018b).

Derivada da Estratégia de Defesa Nacional, a *National Military Strategy*⁵² (2015a), do Estado-Maior Conjunto, enfatiza como os EUA empregam suas Forças Armadas para proteger seus interesses nacionais.

⁵¹ C4ISR: Command, control, communications, computers and intelligence, surveillance, and reconnaissance (C4ISR). (Comando, controle, comunicações, computação e inteligência, vigilância e reconhecimento) (tradução nossa) (EUA, 2018b).

⁵² *National Military Strategy*: Estratégia Militar Nacional (tradução nossa).

Em sua introdução consta a afirmação de que o poder militar deve ser capaz de se adaptar às novas ameaças enquanto mantém a preponderância sobre os adversários tradicionais. Dessa forma, elucida que a atividade militar aplicada contra as ameaças não estatais é muito diferente do emprego do instrumento militar contra as ameaças estatais. Aponta ainda que os EUA devem estar prontos para enfrentar campanhas prolongadas contra essas novas ameaças e que o controle da escalada das crises está se tornando cada vez mais complexo (EUA, 2015a).

Fazendo um paralelo com os conceitos de Geoffrey Till abordados no item anterior, observamos que a Estratégia Militar dos EUA apresenta concepções semelhantes, confirmando que eles devem possuir Forças Armadas de Estados pós-modernos, com doutrinas e meios para responderem às novas ameaças, enquanto atualizam seu poder militar tradicional a fim de se contraporem às ameaças convencionais de Estados modernos.

Outrossim, a Estratégia Militar (2015a) destaca ainda que a probabilidade de envolvimento em uma guerra estatal contra uma grande potência seria baixa. Em contrapartida, as Organizações Extremistas Violentas⁵³ apresentam uma ameaça imediata à segurança em diversas regiões, conjugando tecnologias modernas com ideologia extremista. Entre esses tipos de tensões, com características de violência estatal e não estatal, surgiram os conflitos híbridos⁵⁴ que aumentaram a ambiguidade dos combates e complicaram o processo de tomada de decisão. Devido a essas vantagens, os adversários dos EUA devem empregá-los de forma prolongada nos próximos anos (ANEXO M) (EUA, 2015a).

⁵³ Organizações Extremistas Violentas (*Violent Extremist Organizations* - VEO): são ameaças concorrentes com os desafios estatais. Lideradas pela al Qaeda e pelo autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e Levante (ISIL) estão trabalhando especialmente no Oriente Médio e no Norte da África. Tais grupos são dedicados a radicalizar as populações, espalhar a violência e ampliar o terror para impor suas visões de organização da sociedade. Eles estão explorando os habitantes de Estados frágeis ou falidos, aproveitando-se de organizações criminosas transnacionais para espalhar a insegurança e a instabilidade (EUA, 2015a).

⁵⁴ Conflitos Híbridos: sobreposição de violência estatal e não estatal, onde os atores misturam técnicas, capacidades e recursos para atingirem seus objetivos. Os conflitos híbridos consistem em forças militares assumindo uma identidade não estatal, como a Rússia praticou na Crimeia, ou envolver uma Organização Extremista Violenta (VEO) empregando capacidades de armas combinadas, como o ISIL tem utilizado no Iraque e na Síria. Conflitos híbridos também compreendem atores estatais e não estatais trabalhando juntos na direção de objetivos comuns, empregando uma variedade de armamentos como os empregados no leste da Ucrânia (EUA, 2015a).

Para proteger os interesses vitais da nação estadunidense, a Estratégia Militar Nacional (2015a) apresenta uma abordagem integral para responder a todos os tipos de ameaças, composta por três Objetivos Militares Nacionais, quais sejam o de deter, negar e derrotar Estados adversários; o de interromper, degradar e derrotar as Organizações Extremistas Violentas; e o de fortalecer a rede global de aliados e parceiros (ANEXO N).

– Objetivo de deter, negar e derrotar Estados adversários, diz respeito à guerra convencional. A Estratégia Militar determina que a Força Conjunta contemple um completo alcance de opções para proteger a pátria e a segurança dos aliados. O poder militar dos EUA interrompe as agressões através da sua capacidade nuclear crível, pela condução de operações e engajamentos avançados, e mantendo seus contingentes preparados para o desdobramento e a condução de operações em todos os níveis. As Forças Conjuntas de Resposta Global, em sistema de rodízio e desdobramento avançado demonstram sua capacidade e vontade em agir. Caso falhe a deterrência, o instrumento militar está pronto para projetar poder e negar a conclusão dos objetivos inimigos e derrotar atores adversários que ameacem os EUA.

– Objetivo de interromper, degradar e derrotar as Organizações Extremistas Violentas (OEV) é conduzido por meio de coalizões de nações, em diversas regiões, pela aplicação da Força em todas as redes de atuação adversárias. Em operações combinadas com parceiros internacionais, a Força Conjunta interrompe planejamentos e ações das OEV, degrada suas estruturas logísticas, ataca suas lideranças, impede o reforço de combatentes estrangeiros e liberta território capturado, culminando com a derrota dessas Organizações extremistas.

– Objetivo de fortalecer a rede global de aliados e parceiros é desenvolvido pelas atividades de Cooperação em Segurança com os Aliados e parceiros estratégicos.

Na condução das Operações Integradas Globalmente, o componente militar estadunidense trabalha junto com parceiros internacionais oferecendo opções estratégicas para a nação. Para tal, a Força Conjunta 2020 disponibiliza doze tipos de missões militares, para

aconselhar os líderes nacionais, que abrangem as dez missões apresentadas anteriormente na Orientação Estratégia de Defesa (2012), acrescidas das tarefas de responder às crises e conduzir operações de contingência limitada, e conduzir cooperação em segurança (EUA, 2015a).

Mais especificamente, quanto à Armada, os Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira dos EUA, a Concepção de Operações Navais (2010b) afirma que eles são os instrumentos do poder nacional empregados para prevenir conflitos e, se necessário, preponderar na guerra. São Forças organizadas, equipadas e treinadas, principalmente, para operar e lutar no mar e a partir do mar. As qualidades que lhes permitem preponderar na guerra também contribuem para a prevenção dos conflitos (EUA, 2010b).

A publicação *A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower*⁵⁵ (2015b) afirma que a Armada, os Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira dos EUA operam nos oceanos para proteger a pátria, construir segurança globalmente, projetar poder e vencer os conflitos. Os porta-aviões com alas aéreas embarcadas representam a capacidade de ataque preponderante das Forças Navais, e as Forças-Tarefa Anfíbias com Fuzileiros Navais embarcados, juntamente com submarinos e a Guarda Costeira, fornecem opções flexíveis e sustentáveis, do mar para o litoral, em apoio às seguintes tarefas navais: defender a pátria, dissuadir conflitos, responder a crises, derrotar agressões, proteger o patrimônio marítimo, fortalecer parcerias e prover assistência humanitária e resposta a desastres.

Além disso, a publicação *Expeditionary Force 21: forward and ready: now and in the future*⁵⁶ (2014), afirma que o *United States Marine Corps (USMC)*⁵⁷, como uma Força de Resposta às Crises⁵⁸ em prontidão, possui as tarefas principais de responder aos conflitos e

⁵⁵ *A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower*: Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI (tradução nossa).

⁵⁶ *Expeditionary Force 21: forward and ready: now and in the future*: Força Expedicionária 21, Avançada e Pronta: Agora e no Futuro (tradução nossa).

⁵⁷ United States Marine Corps (USMC) – Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA (tradução nossa).

⁵⁸ Força de Resposta a Crises: frequentemente devem ser empregadas com os contingentes disponíveis para proteger os interesses nacionais e preservar vidas. Muitas vezes essa Força deve atuar antes que as condições ideais sejam atendidas. Onde existam ameaças Anti-acesso/Negação de Área, essa situação requer um poder de projeção

assegurar acesso aos litorais. Dessa forma, seu emprego varia da cooperação em segurança à entrada forçada, com ênfase especial nas Operações de Respostas às Crises. Para tal, o *USMC* deve manter uma postura avançada para atender às necessidades de Resposta às Crises dos EUA por ser um instrumento de projeção de poder com os recursos imprescindíveis para implementar, empregar e sustentar Forças em ambientes hostis (ANEXO O).

A publicação relembra ainda que apesar de permanecerem as ameaças das grandes operações de guerra, a probabilidade de emprego maior, nos próximos dez anos, será caracterizada pela necessidade de enfrentar crises de pequena escala e contingências limitadas no entorno dos litorais. Tal situação fica evidente no conhecido arco de instabilidade que abrange as áreas litorâneas do Sul da Ásia Central, do Oriente Médio, da África e da América Central e do Sul. Assim, o posicionamento de Forças Avançadas, que possam rapidamente mudar suas atividades de cooperação em segurança para Operações de Resposta às Crises e de Combate, representa a característica diplomática e militar do *USMC* que garante a segurança dos Aliados e dos EUA (ANEXO P) (EUA, 2014).

Em 2005, no contexto da ocupação do Afeganistão e do Iraque, o Departamento de Defesa dos EUA estabeleceu as Operações de Estabilidade como uma missão principal das Forças Armadas, tão importante quanto as Operações de Combate, diferenciando-as também das Operações de Paz.

Nessa perspectiva, as Operações de Estabilidade são as missões, tarefas e atividades conduzidas fora dos EUA, em coordenação com os demais instrumentos do poder nacional. Elas têm o propósito de manter ou restabelecer o ambiente de segurança, prover governança básica, reconstrução de infraestrutura de emergência e Assistência Humanitária. Elas podem

a partir de distâncias maiores. Uma Força configurada pela ação, que é um dos atributos da Força Expedicionária 21, será capaz de responder imediatamente. A evacuação de não combatentes e o auxílio em caso de desastres - muitas vezes complicados pelas ações de atores estatais e não estatais - exigirão respostas rápidas e oportunas das Forças Navais Avançadas, às vezes em áreas disputadas onde os adversários tentam negar nossa capacidade de operar. Para tal, o *USMC* proporcionará ao Estado-Maior Conjunto, Forças de Resposta às Crises posicionadas de forma avançada e Forças de Resposta Globais que são escaláveis, orientadas regionalmente (tradução nossa).

ser conduzidas em todo o espectro das operações militares, não estando limitadas a situações pós-conflito, como as Operações de Paz. Essas operações desenvolvem-se em três categorias, que consistem em Resposta Inicial, que envolve as tarefas de estabilizar o ambiente operacional em crise; Transformação, que abrange a reconstrução pós-conflito; e Promoção da Estabilidade, que envolve a transição da responsabilidade e a construção de capacidades para a nação anfitriã (EUA, 2011).

Em suma, as Operações de Paz da ONU, as missões de Gerenciamento de Crises da OTAN e as Operações de Resposta às Crises dos EUA evoluíram desde o fim da Guerra Fria apresentando respostas compatíveis com suas estruturas às novas ameaças apresentadas no capítulo 3. Dos erros e acertos surgiram as concepções da ONU, ampliadas pelos conceitos da OTAN e dos EUA (APÊNDICE C). No próximo capítulo estudaremos a abordagem das Forças Armadas do Brasil para as Respostas às Crises internacionais geradas pelas novas ameaças.

5 AS CONCEPÇÕES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS DO BRASIL PARA ÀS RESPOSTAS AS CRISES INTERNACIONAIS

Em 2012 foi aprovada a atual versão da Política Nacional de Defesa (PND), documento de mais alto nível, condicionante do planejamento das Forças Armadas para responderem às ameaças externas, estabelecendo objetivos e orientações para o preparo e o emprego da expressão militar do Poder Nacional.

Afirma a PND que atualmente seria baixa a probabilidade de ocorrência de um conflito generalizado entre as grandes potências. Porém, as sociedades enfrentam desafios mais complexos do que os ocorridos durante o período da Guerra Fria, persistindo a existência dos conflitos de caráter étnico, religioso, nacionalista e a fragmentação de Estados, os quais afetam a manutenção de uma ordem internacional estável (BRASIL, 2012).

Destaca, também, que o Brasil está inserido no ambiente regional da América do Sul mantendo relações pacíficas e de cooperação em segurança com seus vizinhos. Além disso, a PND (2012) define o entorno estratégico do país, que além da América do Sul inclui a região do Atlântico Sul, os países da costa ocidental da África, bem como a Antártica.

Em suas orientações a PND ainda recomenda que, no gerenciamento de crises internacionais de natureza político-estratégica, o Brasil acione suas diversas expressões do Poder Nacional, concentrando os esforços para preservar os interesses nacionais, e contribuindo para a manutenção da segurança no Sistema de Estados (BRASIL, 2012).

Seguindo a hierarquia dos documentos, tem-se a Estratégia Nacional de Defesa (END), atualmente em vigor, que apresenta diretrizes norteadoras das concepções de preparo e emprego das Forças Armadas, no sentido de garantir a segurança do Brasil, tanto em tempo de paz quanto em situações de crises⁵⁹.

⁵⁹ Informações extraídas da página do Ministério da Defesa, sobre a Estratégia Nacional Defesa. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Dentre as diretrizes da END (2012), ressaltamos a que afirma que o Brasil deve possuir Forças Armadas preparadas para assumirem cada vez mais responsabilidades em operações internacionais, em apoio à política externa. Nesses casos, as Forças atuarão sob a égide da Organização das Nações Unidas ou cooperando com os demais Organismos Internacionais do Entorno Estratégico, contribuindo com os sistemas de segurança coletiva.

O documento apresenta ainda os Objetivos Estratégicos para as Forças Armadas, mais especificamente para a Marinha do Brasil e sua tarefa de projeção de poder. Assim, a END afirma que a Marinha deverá manter os Fuzileiros Navais, em condições de aprestamento para emprego imediato em Operações de Paz e em Operações Humanitárias, devendo consolidar-se como a Força de caráter expedicionário por excelência (BRASIL, 2012).

Com relação à aplicação das diretrizes da END (2012), o documento destaca que o emprego conjunto das Forças Armadas ocorrerá em situações de paz e de crise, podendo evoluir para o estágio de conflito armado. No caso de escalada das crises, o Presidente da República, após consultar o Conselho de Defesa Nacional, ativará uma estrutura de gerenciamento de crises, com a participação de representantes dos Ministérios necessários e das Forças Armadas.

Ante a possibilidade da crise evoluir para conflito armado/guerra, poderão ser desencadeadas as seguintes medidas: a ativação dos Comandos Operacionais de acordo com a Estrutura Militar de Defesa; a adjudicação de Forças aos Comandos Operacionais ativados; a atualização e a implementação dos planos de campanha elaborados no período de paz; a ativação de Zona de Defesa, com responsabilidades no interior do País em caso de conflito armado/guerra; e a decretação da Mobilização Nacional.

Para a implementação da Estratégia Nacional de Defesa, o documento enfatiza também, além das ações voltadas para a Defesa da Pátria, aquelas com relação à Segurança Nacional, as Operações Internacionais, as de Estabilidade Regional e de Inserção Internacional, para orientar o trabalho das Forças Armadas conforme analisaremos a seguir.

– Segurança Nacional: a END (2012) ressalta que todas as instâncias do país devem contribuir para o aumento do nível de Segurança Nacional, com ênfase especial no aperfeiçoamento dos processos de gerenciamento de crises e na prevenção de atentados terroristas e atos abusivos contra Direitos Humanos;

– Operações Internacionais: o documento recomenda o aumento da participação brasileira nas operações internacionais em apoio à política externa, com ênfase nas Operações de Paz e Humanitárias, enviando contingentes para as operações da Organização das Nações Unidas (ONU) ou de organismos multilaterais da região;

– Estabilidade Regional: o Brasil deve contribuir para a manutenção da estabilidade regional cabendo ao Ministério da Defesa e ao Ministério das Relações Exteriores ampliar as atividades voltadas para o aumento da integração regional e o incremento da cooperação em segurança; e

– Inserção Internacional: a END recomenda a expansão da participação brasileira no cenário mundial, mediante maior atuação do Ministério da Defesa nos processos internacionais de tomada de decisão, aprimorando a capacidade de negociação do Brasil em fóruns estratégicos como o Conselho de Defesa Sul-Americano, a União das Nações Sul-Americanas, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e na consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul.

Dessa análise, podemos observar que a Estratégia Nacional de Defesa ainda possui uma estrutura para o Gerenciamento de Crises do período da Guerra Fria e pós-Guerra Fria, que antecede um conflito armado em defesa da Pátria, não contemplando as atualizações realizadas depois de 2010 pela ONU, pela OTAN e pelos EUA sobre os diversos tipos de Operações de Resposta às Crises empregados no Sistema de Estados.

A Doutrina Militar de Defesa (2007) corrobora o entendimento de que o Brasil ainda utiliza as concepções para abordagem das crises internacionais do período da Guerra Fria

e pós-Guerra Fria até 2010, fazendo uma nítida distinção entre a manobra de crise e o emprego das Forças Armadas em situação de não guerra, como veremos a seguir.

De acordo com esse documento, a crise representa um conflito entre as situações de paz e de guerra, demandando um gerenciamento que conduza a um desenvolvimento favorável aos interesses nacionais. Assim sendo, a responsabilidade pelo Gerenciamento de Crises no âmbito do Estado é da expressão política do Poder Nacional, envolvendo o Presidente da República, assessorado pelo Conselho de Defesa Nacional. Dessa forma, a escalada da crise engloba um período em que o desencadeamento de uma situação de tensão visa a alcançar objetivos político-estratégicos, por meio da manipulação do risco de uma guerra. Na sequência, o documento já passa a abordar a situação em que o país entra em um conflito armado, podendo implicar em mobilização do Poder Nacional, para impor seus objetivos sobre os demais atores (BRASIL, 2007).

Com efeito, fica claro que essa abordagem de escalada da crise é aquela tradicional, segundo Geoffrey Till (2013), dos Estados modernos com Forças Armadas voltadas para a guerra convencional em Defesa da Pátria, ainda do período da Guerra Fria (APÊNDICE B). Além disso, a Doutrina Militar de Defesa (2007) possui o Capítulo IV, dedicado à clássica manobra de crises, destacando que a institucionalização desse processo tem a intenção de ganhar tempo para que a negociação seja trabalhada de forma gradual, convencendo o oponente a alcançar um denominador comum, ao invés de impor a vontade do Estado brasileiro, pela sujeição do adversário por meio do conflito armado.

Ademais, a doutrina aponta que os estudos das crises internacionais e dos métodos de condução surgiram a partir da Segunda Guerra Mundial para se evitar a guerra nuclear, em um período em que as rivalidades entre os dois blocos ideológicos, liderados por EUA e URSS, exigiam uma abordagem mais apropriada para a sua condução, sendo acompanhados de perto pela mídia e pelas influências crescentes da opinião pública (BRASIL, 2007).

Na doutrina brasileira, as concepções empregadas para as crises internacionais político-estratégicas diferem das concepções sobre as Operações de Resposta às Crises utilizadas pela OTAN e EUA, o que gera ambiguidade de entendimento na participação de militares e civis brasileiros nos exercícios envolvendo ambos, pois no Brasil essas Operações são denominadas Não Guerra.

Nesse sentido, a Doutrina Militar de Defesa (2007) aborda em seu Capítulo VI a aplicação do poder militar em situações de Não Guerra de modo a assegurar a garantia dos poderes constitucionais; a garantia da lei e da ordem; as atribuições subsidiárias; a prevenção e o combate ao terrorismo; as ações sob a égide de organismos internacionais; e o emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise. Na verdade, essas atividades de Não Guerra passaram a ser denominadas Operações de Resposta às Crises pela OTAN e pelos EUA, que são as concepções dos Estados pós-modernos, com preocupações em estabilizar o Sistema Internacional de forma cooperativa (APÊNDICES A e B).

Com relação à Marinha do Brasil, a Doutrina Militar Naval (2017) apresenta também os clássicos conceitos de manobra de crise, caso haja a escalada para um conflito armado no seu grau máximo de violência do qual o país venha a tomar parte. Porém, essa Doutrina já apresenta os avanços dos países membros da OTAN, dos EUA e das demais Marinhas pós-modernas, contemplando o emprego do poder naval nas Atividades de Emprego Limitado da Força, ou seja, aquelas em que a Marinha do Brasil enviará Forças sob a égide da ONU ou outras Organizações Internacionais para exercer o poder de polícia em imposição da lei, de acordo com os três modos característicos de ação⁶⁰ pelos quais as Marinhas atingem seus propósitos.

Além disso, o Manual de Fundamentos de Fuzileiros Navais (CGCFN-0-1) também

⁶⁰ Os três modos característicos de ação das Marinhas para atingir seus propósitos seriam desempenhados pelas funções diplomáticas, de polícia e militares, as quais, no Brasil seriam atendidas, respectivamente, pelas Atividades Benignas, pelas Atividades de Emprego Limitado da Força e pelas Operações de Guerra Naval (DMN, 2017).

afirma que nos níveis de condução dos conflitos, a crise é um fenômeno social, posicionado entre a paz e a guerra, a qual requer uma manobra que permita uma evolução favorável aos objetivos nacionais. Nessa perspectiva, essa publicação também apresenta o conceito clássico de crise, de estágio que exige negociação e pode evoluir para um conflito de grandes proporções (BRASIL, 2013).

Em suma, o Brasil já possui os conceitos sobre as Operações de Resposta às Crises da OTAN e dos EUA, todavia são denominados Atividades de Emprego Limitado da Força ou Operações de Não Guerra.

Nesse sentido, a Doutrina Militar de Defesa que data de 2007, o Manual de Fundamentos de Fuzileiros Navais de 2013 e a Doutrina Militar Naval de 2017, apresentam essas concepções, porém com o desenvolvimento dos problemas no Sistema Internacional é importante atualizar o Sistema de Resposta às Crises Internacionais na Marinha do Brasil aplicado às novas ameaças. Sendo assim, entende-se que caberiam modernizações das concepções do Brasil, para melhor instrumentalizar os militares e civis em cursos, exercícios e operações com os demais países da ONU, da OTAN e dos EUA. Essas novas concepções sobre as Operações de Resposta às Crises são consideradas tão importantes quanto as Operações de Combate conforme visto no Capítulo 4.

Na conclusão a seguir, serão abordados alguns aspectos que podem passar por atualizações com relação ao Sistema de Resposta às Crises internacionais aplicado às novas ameaças.

6 CONCLUSÃO

A pesquisa intitulada A Importância da Atualização do Sistema de Resposta às Crises Internacionais na Marinha do Brasil Aplicado às Novas Ameaças apresenta uma discussão sobre como as concepções político-estratégicas da ONU, OTAN, EUA e do Brasil foram desenvolvidas para enfrentar as novas ameaças que emergiram após o fim da Guerra Fria no Sistema Internacional.

Para tanto, aborda a evolução histórica do Sistema de Estados e das crises internacionais, as novas ameaças ao Sistema Internacional surgidas após o fim da guerra fria, bem como as concepções político-estratégicas da ONU, OTAN, EUA e do Brasil para responder as crises internacionais.

A investigação sobre a evolução histórica do Sistema de Estados evidenciou que a sua natureza, atualmente, é caracterizada por grandes desigualdades em virtude das diferenças que se estabeleceram entre seus atores e fenômenos. Nesse sentido, as relações entre as forças existentes no Sistema, e sua própria evolução, são definidas por um permanente choque de interesses capaz de gerar instabilidade, crises e conflitos. Quanto às crises internacionais, durante o período da Guerra Fria, foram empregadas como instrumento para forçar a redistribuição do poder global em substituição ao emprego do conflito armado. Após o fim da Guerra Fria e dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, as novas ameaças passaram a ser entendidas como as geradoras das crises internacionais.

Com relação às novas ameaças ao Sistema Internacional surgidas após o fim da Guerra Fria, foi possível concluir que emergiram com maior frequência após o fim dos rígidos controles dos blocos Ocidental e Oriental, liderados por EUA e URSS, destacando-se como novas ameaças a proliferação das Armas de Destruição em Massa (ADM), os conflitos regionais e guerras civis nos Estados falidos, o terrorismo, as questões ambientais e as imigrações em

massa, as quais exigem respostas apropriadas para aumentar o nível de segurança no Sistema Internacional.

As concepções da ONU, OTAN, EUA e do Brasil passaram por atualizações a partir de 2010, oriundas de suas experiências de campo para responderem de forma apropriada as crises internacionais, atualizações essas que devem continuar acontecendo de acordo com as novas demandas de crises.

Na ONU foram desenvolvidos os conceitos sobre as Operações de Paz Multidimensionais, também conhecidas como Operações de Paz Robustas ou Operações do Capítulo 6,5 que versam sobre as Operações de Manutenção da Paz, complementadas por características das Operações de Imposição da Paz (Capítulo VII da Carta das Nações Unidas), que são respaldadas por Resoluções robustas que autorizam o emprego da força no nível tático para defesa dos integrantes da Missão e do próprio Mandato. Além disso, essas Operações de Manutenção da Paz incorporam as Operações de Construção da Paz, que contam com um contingente civil para apoiar a atividades de edificação das instituições do Estado falido, aumentando a sua capacidade de realizar suas funções centrais com autonomia e melhorando o funcionamento da sociedade, de modo a compor as Operações de Paz Multidimensionais.

Na OTAN essas atualizações englobam a Contenção das Atividades Irregulares de Insurgência, de Terrorismo e de Criminalidade, as Operações de Paz, a Assistência Humanitária, as Operações de Estabilização e Reconstrução, a Evacuação de Não-Combatentes e as Operações de extração.

Nos EUA, além dos conceitos da OTAN, foram atualizadas as doutrinas sobre as Operações Contra a Guerra Híbrida, as Operações de Ataque Limitado e Incursões, as Operações de Recuperação de Extraviados e Prisioneiros de Guerras, as Operações de Apoio da Defesa às Autoridades Cíveis, as Operações de Gerenciamento de Consequências e as novas concepções sobre Operações de Estabilização desenvolvidas durante a ocupação do

Afeganistão e do Iraque.

Conforme analisado no capítulo quatro, após os fracassos ocorridos nas missões da ONU nos anos de 1990 até 2010, como na Iugoslávia e em Ruanda, e o reconhecimento do fato pela própria Organização, expresso no Relatório Brahimi, a OTAN e os EUA passaram a incluir em suas Operações de Resposta às Crises Internacionais as Operações de Paz, Estabilização, Ajuda Humanitária, Apoio a Desastres Naturais, Contra Terrorismo, Contra Insurgência, Contra a Guerra Híbrida, Evacuação de Não-Combatentes e Extração, ampliando o espectro de atuação das Forças Armadas em situações de crises no Sistema de Estados.

Isso posto, depreende-se a possibilidade de atualização das concepções das Forças Armadas do Brasil de modo a adotar a terminologia empregada na ONU, OTAN e EUA, Operações de Resposta às Crises, para as situações em que ainda denominamos de Não-Guerra.

Nessa perspectiva, seriam atualizadas as concepções e abordagens sobre Operações de Paz, Contenção das Atividades Irregulares de Insurgência, Terrorismo e Criminalidade, Contra a Guerra Híbrida, Apoio a Desastres Naturais, Assistência Humanitária, Operações de Estabilização e Reconstrução, Evacuação de Não-Combatentes, Operações de Extração, e demais situações de crises internacionais em que seria empregado certo grau de violência pelas Forças Armadas, abaixo do nível de guerra entre grandes potências.

Essa mudança facilitaria o trabalho de militares e civis brasileiros designados a participarem de operações das Nações Unidas, ou com os países membros da OTAN, e nos Comandos Combatentes Unificados dos EUA, gerando uma compreensão mútua das abordagens contemporâneas sobre as Operações de Resposta às Crises que apresentam soluções às novas ameaças surgidas após a Guerra Fria.

Com relação à Marinha do Brasil, essa pesquisa sugere a alteração na Doutrina Militar Naval (2017) do termo Atividade de Emprego Limitado da Força pelo termo Operações de Resposta às Crises, o que também facilitaria o entendimento e a participação de militares e

civis dessa Força Singular em Operações com a ONU, OTAN e EUA. Desse modo, além da alteração de denominação, a próxima atualização da DMN poderia incluir as Operações de Estabilização, as Operações de Contra Insurgência e as Operações contra as Guerras Híbridas, as quais ainda não constam das Atividade de Emprego Limitado da Força.

A partir da pesquisa realizada, ainda é possível sugerir a publicação de um manual específico sobre as Missões de Gerenciamento de Crises e Operações de Resposta às Crises. A sugestão seria que essa publicação incluísse em sua abordagem as Atividades de Emprego Limitado da Força, acrescidas das Operações de Estabilização, Operações de Contra Insurgência, Operações contra as Guerras Híbridas, e contemplasse também capítulos sobre o Sistema de Resposta a Crises, os Estágios de Alerta de Segurança e o Processo de Gerenciamento de Crises, conforme apresentados na publicação Doutrina Aliada Conjunta (2017), no capítulo 4.

Além disso, o Manual de Fundamentos de Fuzileiros Navais (CGCFN-0-1) também afirma que nos níveis de condução dos conflitos, a crise é um fenômeno social posicionado entre a paz e a guerra, a qual requer uma administração que permita uma evolução favorável aos Objetivos Nacionais. Ou seja, a publicação apresenta ainda o conceito clássico de crise, de estágio que exige negociação e pode evoluir para um conflito de grandes proporções. Para a próxima atualização do manual sugerimos a inclusão de um item que aborde as Operações de Resposta às Crises e Contingência Limitadas de acordo com a publicação Força Expedicionária 21, Avançada e Pronta: Agora e no Futuro (2014) do USMC.

Quando da atualização das publicações do Ministério da Defesa, do Estado Maior da Armada e dos Fuzileiros Navais: na Doutrina Militar de Defesa (2007), do Ministério da Defesa, que o termo atividade de não-guerra fosse substituído pelas Operações de Resposta às Crises; na Doutrina Militar Naval que o termo Atividades de Emprego Limitado da Força também fosse substituído; e no Manual de Fundamentos de Fuzileiros Navais que fossem

inseridos os conceitos sobre Operações de Resposta às Crises e Contingências Limitadas de acordo com a publicação Força Expedicionária 21, Avançada e Pronta: Agora e no Futuro (2014) do USMC, atualizações essas que alinhariam nossas concepções às utilizadas pela ONU, países membros da OTAN e das Forças Armadas do EUA.

Além disso, a delimitação dessas novas abordagens sobre as Crises Internacionais, incluindo as respostas às novas ameaças tais como as Operações de Paz, de Estabilidade, de Contra Terrorismo, Contra a Guerra Híbrida e de Apoio a Desastres Naturais auxiliariam na distinção das demais questões em que o termo crise está sendo empregado como nas crises institucionais, econômicas, financeiras, éticas e morais, de governabilidade, políticas as quais não demandam emprego de Forças Armadas nem certo grau de violência a nível internacional.

REFERÊNCIAS

BARROS- PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In. ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2.

BOBBITT, Philip. *A guerra e a paz na história moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Doutrina Militar Naval (EMA-305)*. Brasília: Estado Maior da Armada, 2017.

_____. Marinha do Brasil. *Manual de Fundamentos de Fuzileiros Navais (CGCFN-0-1)*. Rio de Janeiro: Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, 2013.

_____. Ministério da Defesa. *Doutrina Militar de Defesa (MD51-M-04)*. 2ª. ed. Brasília, 2007. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/component/content/article/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>>. Acesso em 20 jun. 2019.

_____. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CARVER, Michael. *Guerra Convencional na Era Nuclear*. In: PARET, Peter. *Construtores da Estratégia Moderna*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora: 2001.

CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012.

COLLINS, Brian J. *NATO: a guide to the issues*. Califórnia: Praeger, 2011.

COUTO, José Alberto Cunha. *Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma*. Campinas: Facamp Editora, 2013.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. *Relações internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva, 2003.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA - EUA. *Department of Defense. Capstone Concept for Joint Operations (CCJO): Joint Force 2020*. Washington, D.C. 2012b. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/ccjo_jointforce2020.pdf?ver=2017-12-28-162037-167>. Acesso em: 02 jul. 2019

_____. *Department of Defense. National Defense Strategy (NDS)*. Washington, D.C. 2018b. Disponível em: <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. *Department of Defense. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense.* Washington, D.C. 2012a. Disponível em: <https://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. *Department of the navy. Naval Operations Concept.* Washington, D.C. 2010b. Disponível em: <<https://fas.org/irp/doddir/navy/noc2010.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. *Heritage Foundation. Preparing the U.S. National Security Strategy for 2020 and Beyond.* Washington, D.C. 2019. Disponível em: <<https://www.heritage.org/defense/report/preparing-the-us-national-security-strategy-2020-and-beyond>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

_____. *Joint Chiefs of Staff. A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower.* Washington, D.C. 2015b. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. *Joint Chiefs of Staff. Doctrine for the Armed Forces of the United States (JP 1).* Washington, D.C. 2017a. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. *Joint Chiefs of Staff. Joint Operations (JP3-0).* Washington, D.C. 2018a. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_0ch1.pdf?ver=2018-11-27-160457-910>. Acesso em: 26 jul. 2019.

_____. *Joint Chiefs of Staff. National Military Strategy (NMS).* Washington, D.C. 2015a. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. *The National Security Strategy of the United States of America.* Washington: President of the U.S, 2017b. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. *The National Security Strategy of the United States of America.* Washington: President of the U.S, 2010a. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

_____. *United States Marine Corps. Marine Corps Operations.* Washington, D.C. 2011. Disponível em: <<https://www.marines.mil/Portals/1/Publications/MCDP%201-0%20W%20CH%201.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. *United States Marine Corps. Expeditionary Force 21: forward and ready: now and in the future.* Washington, D.C. 2014. Disponível em: <https://www.mccdc.marines.mil/Portals/172/Docs/MCCDC/EF21/EF21_Capstone_Concept.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

FRANÇA, Júnia Lessa.; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 8.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GEORGE, Alexander L. *Advoiding War: problems of crisis Management*. New York: Westview Press, 1991.

GIEGERICH, Bastian. *European Military Crisis Management: Connecting ambition and reality*. Londres: Routledge, 2008.

HALLAMS, Ellen. *The United States and NATO Since 9/11: The Transatlantic Alliance Renewed*. Oxon: Routledge, 2010.

HAMMES, Thomas X.; SCHEAR, James A.; COPE, John A. In: FLANAGAN, Stephen J.; SCHEAR, James A. *Strategic Challenges: America's Global Security Agenda*. Virginia: Potomac Books, 2001.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

JENKIS, Rob. *Peacebuilding: from concept to commission*. Oxon: Routledge, 2013.

KONDOCH, Boris. *Peacekeeping Forces*. Oxon: Routledge, 2016.

LESSA, Antônio Carlos. *História das Relações Internacionais: A Pax Britannica e o mundo do século XIX*. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LOHBAUER, Christian. *História das relações internacionais II: o século XX: do declínio europeu à era global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NIGEL D. White, Christian Henderson. *Research Handbook on International Conflict and Security Law*. Edward Elgar: London, 2013.

NYE, Joseph S. *Comprender os Conflitos Internacionais: uma introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva, 2002.

NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Gente, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Brahimi Report: A Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*. Nova York, 2000. Disponível em: <<https://www.unv.org/publications/report-panel-united-nations-peace-operations-brahimi-report-a55305>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. *Capstone Doctrine: Principles and Guidelines for the United Nations Peacekeeping Operations*. Nova York, 2008. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Carta das Nações Unidas. Nova York, 1945. Disponível em: <www.onu.org.br>. Acesso em: 24 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE – OTAN. *Allied Joint Movement and Transportation*. Bruxelas, 2013. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630762/doctrine_nato_move_trans_ajp_4_4.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2019.

_____. *Allied joint doctrine for the military contribution to stabilization and reconstruction (AJP-3.4.5(A)), Edition A Version 1*. Bruxelas, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/allied-joint-doctrine-for-the-military-contribution-to-stabilization-and-reconstruction-ajp-345a>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

_____. *Allied Joint Doctrine (AJP-01), Edition E Version 1*. Bruxelas, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/ajp-01-d-allied-joint-doctrine/>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

_____. *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations (AJP-3), Edition C Version 1*. Bruxelas, 2019b. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/ajp-01-d-allied-joint-doctrine/>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

_____. *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. Bruxelas, 2010a. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm>. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____. *NATO Encyclopedia*. Bruxelas, 2018. Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_02/20190211_2018-nato-encyclopedia-eng.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. *NATO's Wales Summit Guide*. Bruxelas, 2014. Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20141008_140108-SummitGuideWales2014-eng.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2019.

_____. *New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. Nova York, 2009. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/new-partnership-agenda-charting-a-new-horizon-for-un-peacekeeping/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

_____. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Bruxelas, 2010b. Disponível em: <<https://www.nato.int/strategic-concept/>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

_____. *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C., 1949. Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_tre>

aty_en_light_2009.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____. *The Secretary General's Annual Report*. Bruxelas, 2016. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

_____. *What is NATO?* Bruxelas, 2019a. Disponível em: <<https://www.nato.int/cps/en/natolive/79511.htm>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

PEPRA, Kofi Nsia. *UN Robust Peacekeeping: civilian protection in violent civil war*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2014.

ROTBURG, I. Robert. *Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa: methods of conflict prevention*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

RU - Reino Unido. *Ministry of Defence. Shaping a Stable World: the Military Contribution*. Wiltshire, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/shaping-a-stable-world-the-military-contribution-jdp-05>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Reconceitualizando “novas ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa. In: SOARES, Samuel; MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). *Novas Ameaças: dimensões e perspectivas: desafios para cooperação em defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sicurezza, 2003.

SARAIVA, José Flavio Sombra (Org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARFATI, Gilberto. *Teoria de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

TILL, Geoffrey. *Seapower: A guide for the Twenty First-Century*. 3rd ed. Abingdon, Oxon, UK: Routledge, 2013.

TOFFLER, Alvin; Heidi. *Guerra e Antiguerra: sobrevivência na aurora do terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Apontamentos sobre Estratégia Naval (II) – A Estratégia Naval dos Estados Unidos durante e após a Guerra Fria. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro, v. 138, suplemento, p. 176-222, 2018a.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Terrorismo na Atualidade. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro, v. 138, suplemento, p. 322-331, 2018b.

WATSON, A. *The Evolution of International Society*. Londres, Routledge, 1992.

APÊNDICE A – Diferença entre Operações de Resposta às Crises e Manobra de Crise

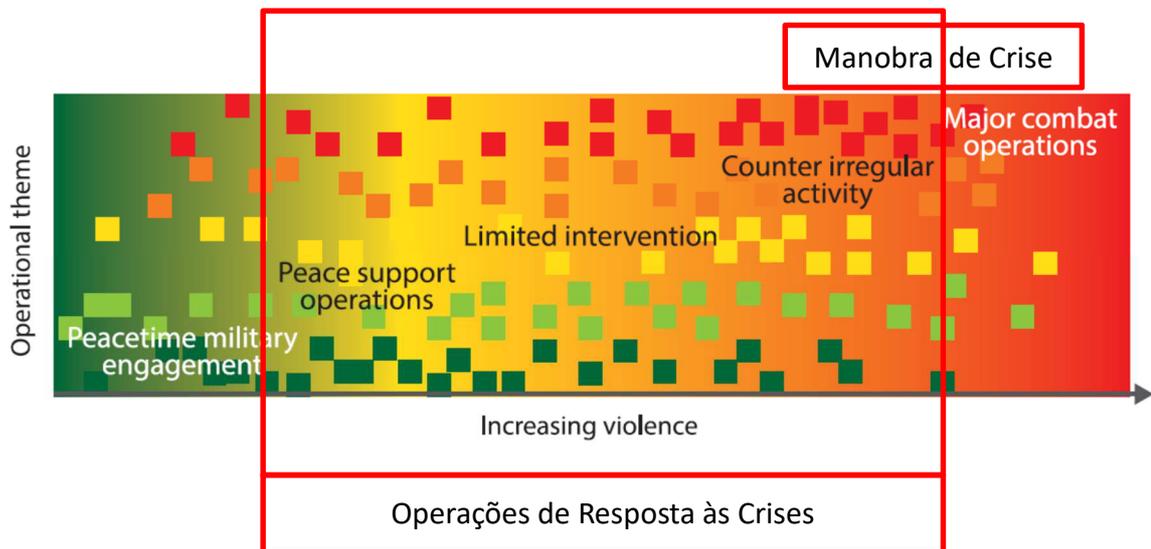


FIGURA 3 – Diferença entre Operações de Resposta às Crises e Manobra de Crise
 Fonte: Reino Unido. *Ministry of Defence*. Disponível em:
 <<https://www.gov.uk/government/publications/shaping-a-stable-world-the-military-contribution-jdp-05>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

Conforme observado na figura acima, as Operações de Resposta às Crises são o conjunto de atividades desencadeadas na parcela referente às Crises do Espectro dos Conflitos, quais sejam, Conter Atividades Irregulares, Contra a Guerra Híbrida, Operações de Paz, Assistência Humanitária, Estabilização e Reconstrução, Evacuação de Não-Combatentes e Extração.

Já o método de Manobra de Crises é conduzido no limite da escalada da violência, quando se reúne o Conselho Militar de Defesa para assessorar o Presidente da República, em situações que envolvam disputas entre os Estados soberanos.

APÊNDICE B – Diferença de abordagem entre as Operações de Resposta às Crises e a
Manobra de Crise

1) Geoffrey Till aproveitou como exemplo, a Marinha de Cingapura para construção do Espectro de Conflito/Cooperação conforme observar-se-á.

2) O autor aponta que Cingapura atende aos requisitos dos Estados pós-modernos, com Marinhas pós-modernas, as quais são desenvolvidas para atuarem nas Operações de Resposta às Crises conforme denominação da OTAN e dos EUA. O país também desenvolve as concepções clássicas dos Estados tradicionais e das Marinhas modernas para serem empregadas em conflitos armados conforme o Espectro de Conflito/Cooperação abaixo.

3) Observa-se também a diferenciação nas concepções pós-modernas das missões de Gerenciamento de Crises/Operações de Resposta às Crises e conceitos tradicionais de manobra de crise para conflitos armados de grande intensidade, que ocorrem no outro extremo do Espectro de Conflito/Cooperação.

4) Observando o Espectro dos Conflitos/Cooperação, visualiza-se a diferença do Gerenciamento de Crises conduzida no lado esquerdo do Espectro, no triângulo da cooperação; e a tradicional manobra de crise, quando o país se defronta com uma guerra, desenvolvida do lado direito do Espectro, no triângulo do conflito. São duas abordagens distintas para as crises internacionais. A moderna, para condução de crises que podem conduzir ao emprego máximo da violência pelo país, quando os Interesses Nacionais estão em risco. A pós-moderna, conduzidas pelas Operações de Resposta a Crises, em cooperação com outros países que estejam passando por períodos de instabilidades ou sofrendo com as novas ameaças.

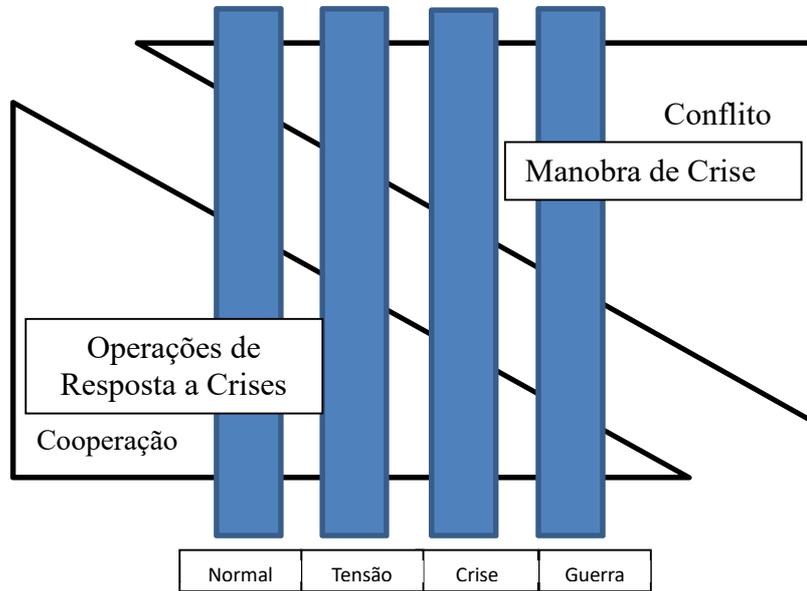


FIGURA 4 – Diferença de abordagem entre as Operações de Resposta às Crises e a Manobra de Crise
Fonte: TILL, 2013, p.44.

APÊNDICE C – As concepções da ONU, ampliadas pelos conceitos da OTAN e dos EUA

1) As Operações de Paz da ONU são compostas pelas atividades de Prevenção de Conflitos, Promoção da Paz, Manutenção da Paz, Construção da Paz e apoio a Desastres Naturais. A ONU também lança missões de Imposição da Paz. Porém a ONU não possui tropas orgânicas dependendo da boa vontade dos países contribuidores, o que dificulta o trabalho de resposta às crises internacionais da Organização.

2) As Operações de Resposta às Crises (ORC) do Não-Artigo 5 da OTAN, cobrem todas as operações militares realizadas pela OTAN em situações que não envolvam o Artigo 5 sobre Defesa Coletiva. Nas Operações de Resposta a Crises, a contribuição militar representa o esforço, balanceado com os demais instrumentos de poder, a fim de apoiar a solução de longo prazo para uma crise, alcançada pela concretização dos objetivos designados. Elas compreendem as atividades de Contra Insurgência, Contra Terrorismo e Contra Crime Organizado; a contribuição militar para o apoio às Operações de Paz; a Assistência Humanitária; a Estabilização e Reconstrução; a Evacuação de Não-Combatentes; e a extração de unidades militares de regiões em crise (ANEXO 4). A OTAN é uma Aliança militar e possui tropas próprias adjudicadas pelos países membros, diferentemente da ONU.

3) A publicação Operações Conjuntas (2017) dos EUA define as típicas Operações de Resposta a Crises, realizadas pelas Forças Armadas, indicando um manual específico para cada tipo de resposta. São elas as Operações de Evacuação de Não Combatentes, as Operações de Paz, as Operações de Ajuda Humanitária, as Operações de Recuperação de Extraviados em Combate e Prisioneiros de Guerra, as Operações de Ataque Limitado e Incursões, as Operações de Defesa da Pátria em apoio a Guarda Nacional, e as Operações de Apoio da Defesa a Autoridades Cíveis. Mais especificamente, o *USMC* pode realizar as seguintes Operações de Resposta às Crises e Contingência limitada: Gerenciamento de Consequências, Assistência

Humanitária, Operações de Evacuação de Não Combatentes, Ataques e Incursões, Defesa de Embaixadas, Operações de Recuperação, Apoio de Defesa a Autoridades Cíveis e as Operações de Paz (Prevenção de Conflitos, Manutenção da Paz, Imposição da Paz, Promoção da Paz e Construção da Paz). Elas foram acrescidas das Operações de Estabilidade e contra os conflitos híbridos para defender os interesses vitais dos EUA contra desafios abaixo da linha dos amplos conflitos armados realizados contra as grandes potências.

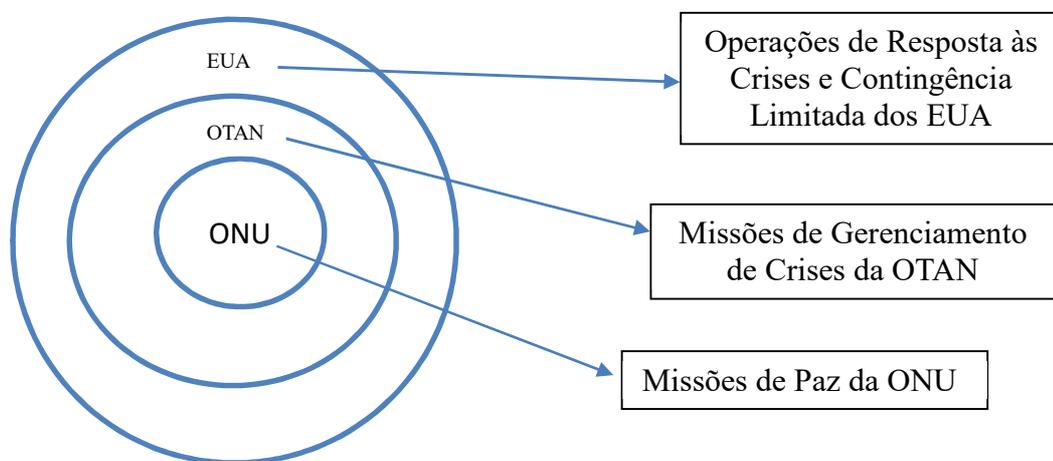


FIGURA 5 – As concepções da ONU, OTAN e EUA sobre as Operações de Resposta às Crises Internacionais

Fonte: Autoria própria (2019).

ANEXO A – Curva dos Conflitos

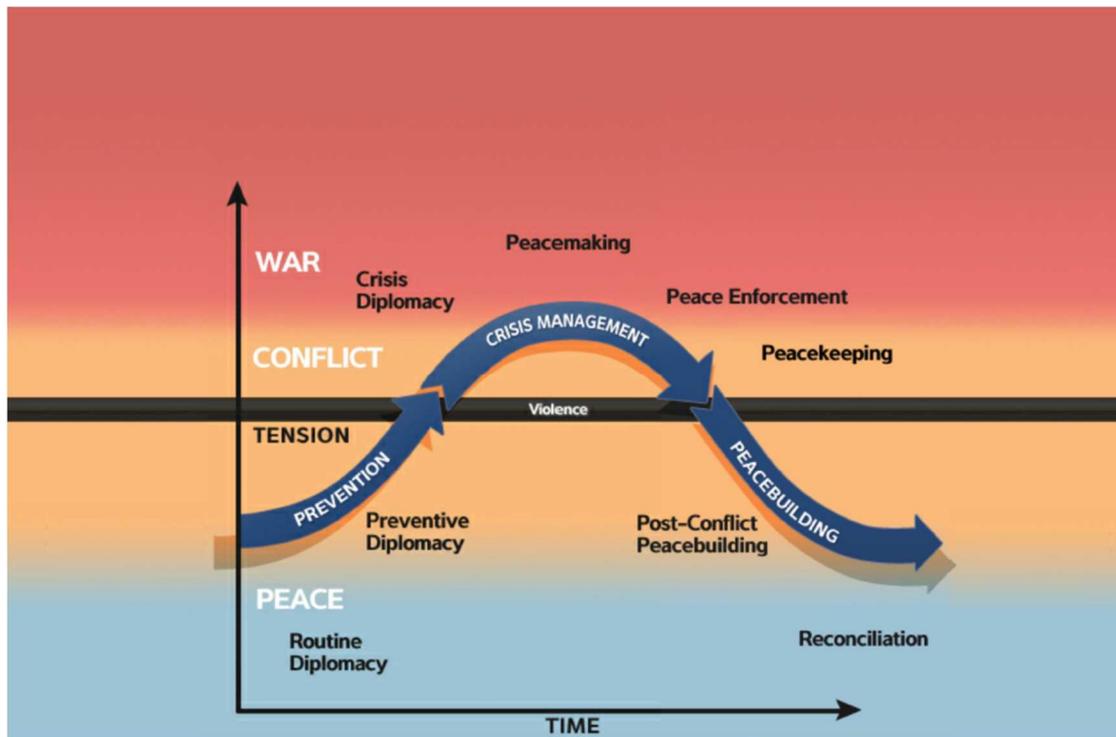


FIGURA 6 – A Curva dos Conflitos

Fonte: USIP. Disponível em: < <https://www.usip.org/public-education/students/curve-conflict> >. Acesso em: 25 jun 2019.

Os conflitos internacionais possuem dinâmicas próprias e tendem a intensificar e enfraquecer ao longo do tempo. A Curva dos Conflitos nos ajuda a visualizar como os conflitos evoluem ao longo do tempo e como as diferentes fases se relacionam umas com outras. É uma forma pela qual podemos escolhermos o ponto de abordagem e desconstrução da dinâmica do conflito e procurar entendê-lo com mais eficácia.

Diferentes fases dos conflitos:

- 1) A primeira fase da curva apresenta a escalada do conflito da paz estável para uma crescente hostilidade, com aumento da tensão e finalmente o surto de violência.
- 2) A fase intermediária da curva apresenta a subida até o pico de violência e o início da redução dos embates.
- 3) O final da curva mostra a diminuição do conflito.

Ao longo da curva podem ser observados estágios discretos onde as ações podem ser adotadas para prevenir, gerenciar, ou resolver os conflitos, empregando-se as ferramentas das Operações de Paz.

Compreender a posição do conflito no ciclo é essencial para o desenvolvimento de estratégias eficazes para intervenções. Também é fundamental determinar o melhor momento para essas estratégias como parte do processo de entrada com uma Operação de Paz. (tradução nossa).

ANEXO B – Espectro das Atividades de Paz e Segurança

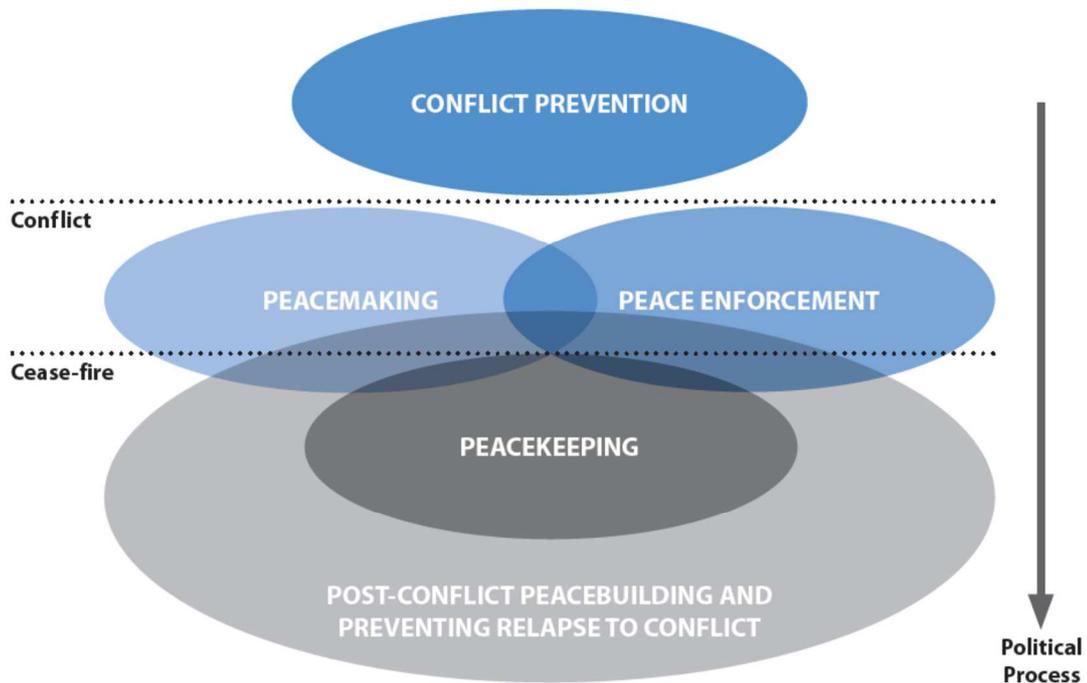


FIGURA 7 – Espectro das Atividades de Paz e Segurança
 Fonte: ONU, *Capstone Doctrine*, 2008, p. 19.

A figura apresenta a evolução do processo político dos conflitos e as respostas de acordo com o Espectro das Atividades de Paz e Segurança da ONU, com suas áreas de contato e superposição entre os tipos de missões de Prevenção de Conflito, Promoção da Paz, Manutenção da Paz, Imposição da Paz e Construção da Paz pós conflito e prevenção de reincidência (Capstone Doctrine, 2008) (Tradução nossa).

ANEXO C – Diagrama da Doutrina das Operações de Manutenção de Paz da ONU

Como mostrado no diagrama abaixo, a estrutura da doutrina de manutenção da paz das Nações Unidas está atualmente dividida em seis grandes "séries" de orientação (1000–6000), que fornecem códigos de referência básicos para a organização e gerenciamento de políticas e materiais de orientação internos do Departamento de Operações de Manutenção da Paz / Departamento de Apoio de Campo (Department of Peacekeeping Operations - PDPKO / Department of Field Support – DFS). Cada série é subdividida em áreas temáticas e / ou funcionais específicas (tradução nossa).

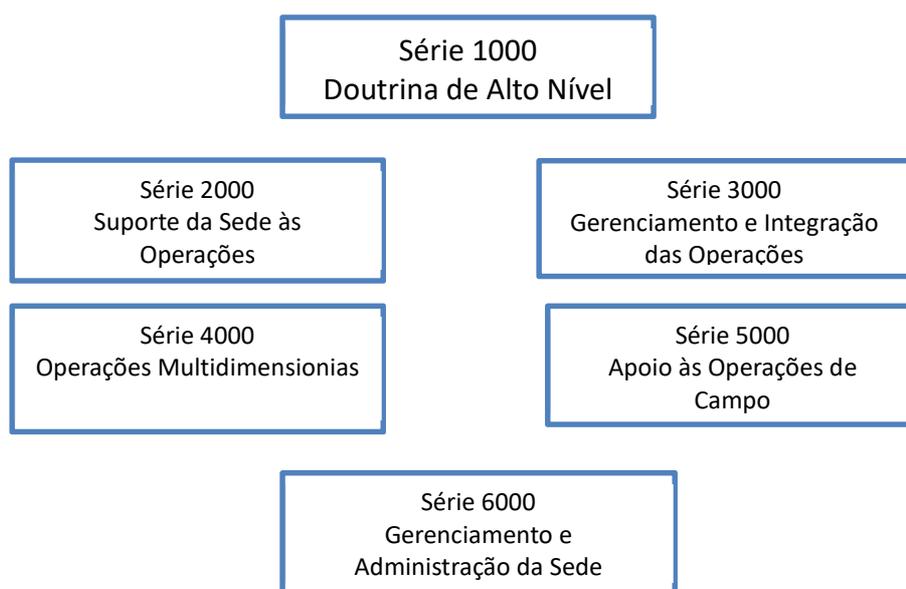


FIGURA 8 – Diagrama da Doutrina das Operações de Manutenção de Paz da ONU
Fonte: ONU, *Capstone Doctrine*, 2008, p. 92.

Série 1000 Doutrina de Alto Nível (Capstone Doctrine): A série 1000 abrange os princípios básicos e conceitos-chave que sustentam o planejamento e a condução das operações contemporâneas de manutenção da paz das Nações Unidas, bem como suas principais funções e os principais fatores que afetam seu sucesso. A Doutrina de Alto Nível sobre as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas: Princípios e Diretrizes é a principal publicação da série

1000.

Série 2000 Suporte da sede às operações: A série 2000 contém orientações sobre as funções e responsabilidades sede do DPKO / DFS em apoio às missões de campo. Áreas específicas cobertas na série 2000 incluem: comando e controle e direção executiva; planejamento e orçamento de missões; recrutamento e geração de força; implantação e início da missão; análises e briefings políticos; e relatórios, monitoramento e gerenciamento de operações.

Série 3000 Gerenciamento e Integração das Operações: A série 3000 abrange o gerenciamento e a integração das operações de manutenção da paz das Nações Unidas em campo. Os documentos desta série destinam-se a fornecer orientações sobre os arranjos para o planejamento, gerenciamento e integração eficazes dos recursos operacionais e de suporte da missão. A série 3000 também contém orientações sobre a execução efetiva de responsabilidades gerenciais relacionadas à segurança, integridade e supervisão da missão e de seus recursos. Áreas específicas cobertas na série 3000 incluem: comando e controle da missão; análise política e atividade diplomática; planejamento de missões; segurança e proteção; gerenciamento de crise; e condução do bem-estar e disciplina.

Série 4000 Operações Multidimensionais: A série 4000 contém orientações sobre o emprego de capacidades militares, policiais e civis importantes em uma Operação de Manutenção da Paz das Nações Unidas. O uso das orientações nesta série variará dependendo dos recursos da missão implantada e deve ser visto como modular. As orientações da série 4000 também se baseiam e devem ser consistentes com os princípios e conceitos estabelecidos na série 1000. Áreas específicas cobertas na série 4000 incluem: assuntos políticos e civis; militares; aplicação da lei (polícia); legal e judicial; correções / prisões; direitos humanos; ação contra minas; e eleições.

Série 5000 Apoio às Operações de Campo: A série 5000 contém orientações sobre

a integração e o emprego de todos os recursos de suporte em uma missão, com o objetivo de fornecer apoio oportuno, eficiente e eficaz para atender às prioridades do mandato. A orientação sobre os recursos de suporte à missão deve ser consistente e apoiar diretamente os requisitos operacionais e gerenciais identificados nas séries 3000 e 4000. As áreas específicas cobertas na série 5000 incluem: apoio logístico; controle de movimento; estoques estratégicos de implantação; aviação; transporte de superfície; engenharia; comunicações e tecnologia da informação; saúde; finanças; e gerenciamento de compras e contratos.

Série 6000 Gerenciamento e Administração da Sede: A série 6000 define os procedimentos gerenciais e administrativos que regem o funcionamento do DPKO e do DFS como braços operacionais especializados do Secretariado das Nações Unidas, focados nas atividades e operações de campo. As áreas específicas cobertas na série 6000 incluem: planejamento, orçamento e supervisão; recursos humanos e viagens; e escrita e registros.

ANEXO D – O Espectro dos Conflitos segundo a OTAN

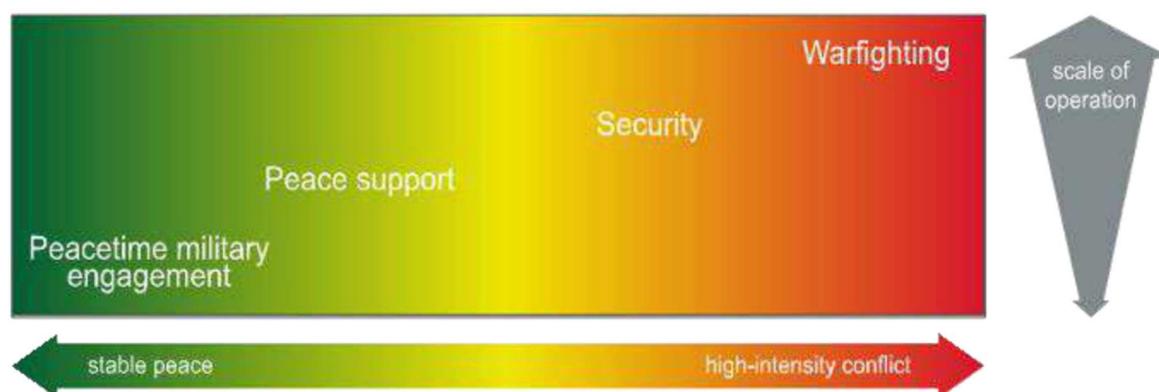


FIGURA 9 – O Espectro dos Conflitos segundo a OTAN

Fonte: OTAN, *Allied Joint Doctrine*, 2017, p. 2-15.

As operações da OTAN podem ser descritas com base no tamanho (ou escala) da Força envolvida (operações maiores e menores) e em termos da intensidade e frequência previstas dos incidentes de combate (operações de alta / baixa intensidade).

A OTAN deve ser capaz de conduzir toda a gama de suas missões de combate de baixa a alta intensidade, incluindo missões destinadas a deter os conflitos. No extremo, pode ser necessário que as forças da OTAN se envolvam em guerras contra oponentes com bons recursos, sistemas e equipamentos de armas tecnologicamente avançados.

As Operações de Resposta às Crises (ORC) incluem operações multifuncionais, que contribuem para a prevenção e resolução de conflitos, fins humanitários ou Gerenciamento de Crises de acordo com os objetivos da Aliança. As Operações de Resposta às Crises podem ser tão exigentes e intensas quanto as operações de combate. A seguir listamos os tipos de Operações de Resposta às Crises, estabelecidas pela Doutrina Aliada Conjunta – 01 (2017) (tradução nossa).

a) Conter atividades irregulares – essas atividades se enquadram em três categorias.

1) Contra Insurgência (COIN) – a Contra Insurgência é definida como os esforços civis e militares abrangentes feitos para derrotar uma insurgência e tratar quaisquer reivindicações violentas. O instrumento militar é apenas um elemento da abordagem abrangente necessária para o sucesso da COIN, embora a situação de segurança possa exigir a Força Conjunta para executar tarefas nas quais outras organizações seriam mais indicadas para realizar.

2) Contra Terrorismo – o Contra Terrorismo são as medidas preventivas, defensivas e ofensivas tomadas para reduzir a vulnerabilidade das Forças, indivíduos e propriedades contra ameaças e / ou atos terroristas, e para responder aos atentados terroristas. Na OTAN, isso ainda inclui medidas de recuperação após tais atos.

3) Contra Criminalidade – Contra Criminalidade são as ações concentradas em impedir que grupos criminosos organizados aumentem suas atividades a ponto de se tornarem uma ameaça para os membros da Aliança.

b) Contribuição militar para as Operações de Paz – As operações que contribuem para os esforços de apoio à paz fazem uso imparcial de meios diplomáticos, civis e militares, normalmente em busca dos propósitos e princípios da Carta da ONU, para restaurar ou manter a paz. Tais operações incluem Prevenção de Conflitos, Promoção da Paz, Manutenção da Paz, Construção da Paz e Imposição da paz.

c) Contribuição militar para a Assistência Humanitária – A Assistência Humanitária consiste em atividades e tarefas que aliviam ou reduzem o sofrimento humano. A Assistência Humanitária pode ocorrer em resposta a desastres naturais e causados pelo homem. A Assistência Humanitária também pode ser necessária como consequência de um conflito ou fuga de perseguição política, religiosa ou étnica. A Assistência Humanitária é limitada em

escopo e duração e projetada para substituir ou complementar os esforços das autoridades civis da nação anfitriã, Organizações Internacionais, ONG e outros atores civis. Os diferentes tipos de apoio militar à Assistência Humanitária são: Operações em Resposta a Desastres, apoio a refugiados e deslocados internos, missões de segurança, assistência, suporte técnico e gerenciamento de consequências químicas, biológicas, radiológicas e nucleares.

d) A contribuição militar para a Estabilização e Reconstrução (S&R) – Estabilização e Reconstrução são processos liderados por civis que geralmente ocorrem durante ou após uma crise em Estados que perderam a capacidade de se governar de maneira eficaz. Como tal, é melhor empreendido pelos atores e organizações que possuem os conhecimentos, mandatos e competências relevantes necessários, embora possa haver situações em que os militares sejam obrigados a assumir responsabilidades temporárias por áreas de estabilização e reconstrução, como a substituição de forças policiais locais por meios de policiamento da OTAN.

e) Evacuação de não-combatentes – As Operações de Evacuação de Não Combatentes são iniciativas diplomáticas nacionais, com as Forças da Aliança participando de um papel de apoio. As Operações de Evacuação de Não Combatentes são realizadas a fim de realocar para um local seguro, não combatentes ameaçados em um país estrangeiro.

f) Extração – As Operações de Extração podem ser descritas como missões nas quais uma Força liderada pela OTAN conduz ou auxilia na retirada de missões e unidades militares de uma região em crise.

Obs: Todos os tipos de Operações de Resposta às Crises acima relacionadas possuem manuais próprios para planejamento e condução, da série Doutrina Aliada Conjunta (Allied Joint Doctrine).

ANEXO E – Semelhança do *NATO Crisis Management Process (NCMP)* e do Processo de Planejamento Conjunto (PPC) do Brasil



FIGURA 10 – *NATO Crisis Management Process (NCMP)*

Fonte: *NATO*, Disponível em:

<https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75565.htm?>. Acesso em: 7 jul. 2019.

| | | | | | |
|--|------------------------------|---|-------------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| 1ª Etapa – Exame de Situação | | | | | |
| 1ª Fase | 2ª Fase | 3ª Fase | 4ª Fase | 5ª Fase | 6ª Fase |
| Análise da Missão e considerações iniciais | A Situação e sua Compreensão | Possibilidades do Inimigo, Linhas de Ação e confronto | Comparação das Linhas de Ação | Decisão do Comandante | Conceito Preliminar da Operação |
| 2ª Etapa - Elaboração das Ordens e Planos | | | | | |
| 3ª Etapa – Controle da Ação Planejada | | | | | |

FIGURA 11 – Processo de Planejamento Conjunto (PPC) do Brasil

Fonte: Autoria própria (2019)

ANEXO F – Arco de Instabilidade sobre a Europa

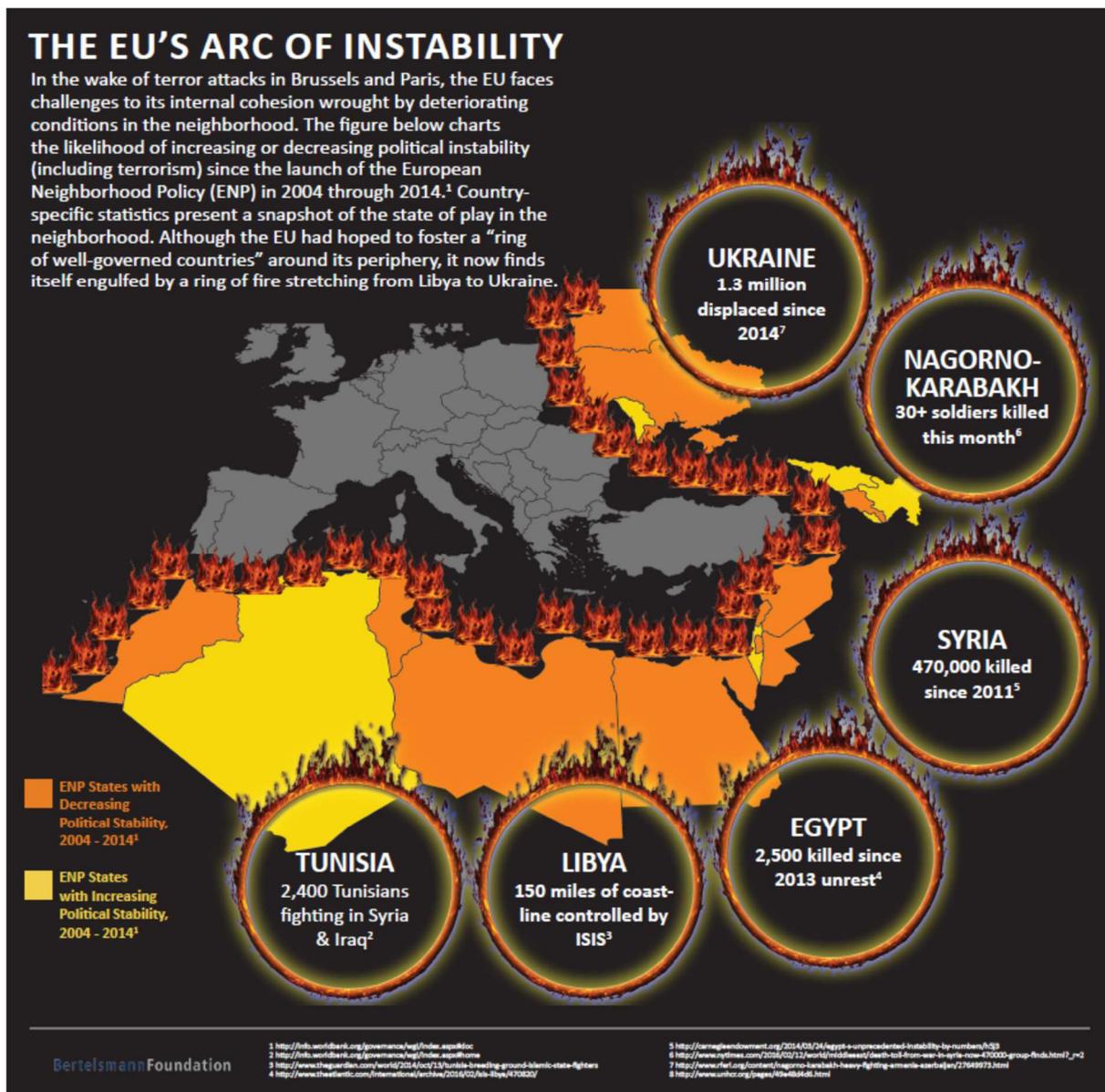


FIGURA 12 – Arco de Instabilidade sobre a Europa

Disponível em: < <https://www.bfna.org/research/bvisual-the-eus-arc-of-instability/>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

ANEXO G – O Mosaico dos Conflitos segundo o Reino Unido

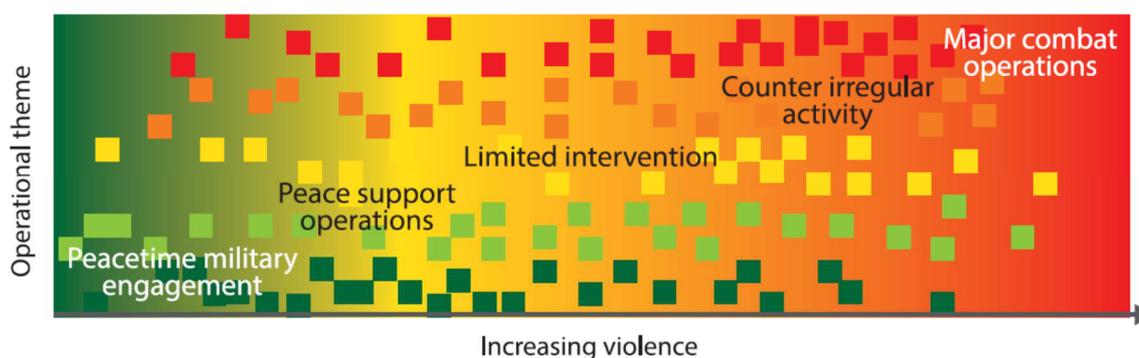


FIGURA 13 – O Mosaico dos Conflitos segundo o Reino Unido

Fonte: Reino Unido. *Shaping a Stable World: the Military Contribution*, 2016, p. 67.

1) Historicamente, os militares do Reino Unido utilizavam o "espectro dos conflitos", que variavam suas atividades desde os períodos de paz estável, aumentando o emprego da Força em Operações de paz e contra insurgência, até a guerra total. Essa visão binária, linear e sequencial ignorou a concorrência inevitável e os desafios únicos colocados por conflitos que possuem características diferentes. No mundo moderno, os temas operacionais anteriormente discretos agora se sobrepõem e se fundem rotineiramente. Neste modelo isso é representado por um espectro fraturado de missões simultâneas em que todos os tipos de conflito são apresentados coexistindo simultaneamente, cada um chegando à superfície em certos períodos. Mesmo essa representação é inadequada para descrever completamente o caráter contemporâneo dos conflitos. A realidade de hoje apresenta um aumento na dificuldade em distinguir entre os adversários difusos e o modo como eles usam a força para alcançar objetivos políticos.

2) Essa complexidade requer um modelo novo, não linear, que é o Mosaico de Conflitos, conforme ilustrado acima. Este mosaico funde os Temas Operacionais em uma combinação de atividades sequenciais e simultâneas.

3) A construção da estabilidade não é um tipo de operação independente; ela é orgânica para quase todas as operações militares. O conceito é similar, porém muito mais amplo

que a descrição do General Krulak sobre a Guerra dos Três Blocos, na qual combate, manutenção da paz e assistência humanitária acontecem simultaneamente, em grande proximidade, e exigem que a Força engajada mostre agilidade ao fazer a transição entre essas atividades no tempo certo. Isso é reforçado no conceito de construção de estabilidade no exterior, que fornece um contexto abrangente para operações temáticas subordinadas, como a assistência das Forças de Segurança Internacionais, apoio à paz e contra insurgência.

4) Opções Políticas – o alcance da resposta nacional: A contribuição do Reino Unido para a construção da estabilidade será determinada por interesses nacionais, obrigações externas, incluindo compromissos com metas internacionais de desenvolvimento, e imperativos de segurança nacional. Essas escolhas de Políticas serão feitas principalmente fora do Ministério da Defesa. A principal contribuição da Defesa será em articular a gama de contribuições que os militares poderiam desenvolver. A abordagem abrangente do planejamento estratégico para Estados falidos fornece esse mecanismo e as opções dependerão do prazo. No início, o envolvimento regional rotineiro ou o engajamento de Defesa internacional, na forma do envio das Forças de Segurança Internacionais ou demais construções de capacidades militares, podem ajudar um Estado a evitar a instabilidade. Alternativamente, pode ser apropriado concentrar uma Força para impedir os patrocinadores da instabilidade ou conter a exportação de ameaças de um país para outro. No pior dos casos, onde a instabilidade e a insegurança se instalaram, pode ser apropriado empregar uma Força Conjunta para intervenção. A opção preferida será quase sempre o engajamento antecipado, em pequena escala, para evitar que um ambiente frágil se deteriore e se transforme em instabilidade e conflito. A intervenção antecipada eficaz quase sempre salva vidas e contribui com a economia de recursos.

Obs: Extraído da publicação *Shaping a Stable World: the Military Contribution (UK, 2016)* – Moldando um Mundo Estável: a Contribuição Militar (RU, 2016) (tradução nossa).

ANEXO H – Distinção entre as abordagens sobre as Operações de Estabilização da OTAN e
as do Reino Unido

1) O termo estabilização tem diferentes significados e conotações, dependendo de diferentes perspectivas dentro das comunidades nacionais e internacionais. Interpretações militares e civis do significado da estabilização podem diferir. Onde os interesses do RU e valores compartilhados coincidirem, serão utilizados os princípios da doutrina da OTAN como referência comum. Portanto, a definição de estabilização para toda a doutrina militar do Reino Unido deve ser consistente com aquela usada no AJP-3.4.5, Doutrina Conjunta Aliada para o Apoio Militar à Estabilização e Reconstrução, conforme apresentado no quadro abaixo.

2) Porém, a abordagem política do Reino Unido está direcionada para a construção da estabilidade. Estabilidade estrutural é o estado final desejado e a estabilização é um dos processos que podem ajudar a atingir o estado final desejado. A contribuição da Defesa para a estabilização é, acima de tudo, em termos de construção de capacidades ou apoio, observando que, em crises e conflitos, a segurança sempre será um fator significativo. No entanto, a segurança será menos relevante na mitigação de outras causas não violentas de instabilidade, como desastres naturais. O quadro abaixo apresenta a diferença de abordagem entre a OTAN e o Reino Unido.

QUADRO 1

Distinção entre as abordagens sobre Estabilização da OTAN e do Reino Unido

| Definição militar da OTAN | Perspectiva nacional do Reino Unido |
|--|---|
| A estabilização é <u>uma abordagem</u> usada para mitigar as crises e promover a autoridade política legítima, usando ações civis e militares abrangentes para reduzir a violência, restabelecer a segurança, acabar com a turbulência social, econômica e política e estabelecer as condições para a estabilidade de longo prazo. | A estabilização é <u>uma das abordagens</u> usadas em situações de conflito violento que visa proteger e promover a autoridade política legítima, usando uma combinação de ações civis e militares integradas para reduzir a violência, restabelecer a segurança e preparar a recuperação de longo prazo através da construção de uma ambiente favorável à estabilidade estrutural. |

3) A publicação apresenta os três principais componentes para a estabilização, de acordo com as três ações a serem desenvolvidas na região de instabilidade (Proteger, Promover e Preparar-se (3P)):

- Proteger os atores políticos, o sistema político e a população;
- Promover, consolidar e fortalecer os processos políticos; e
- Preparar-se para uma recuperação a longo prazo.

4) A figura abaixo ilustra a relação entre estabilidade e estabilização. Em particular, isso mostra como a abordagem de estabilização é um dos componentes que podem contribuir para a estabilidade. Observe que o principal envolvimento militar ocorrerá tanto como parte da estabilização, como também dentro da área de prevenção mais acentuada (upstream prevention) na forma de Engajamento de Defesa (Tradução nossa).

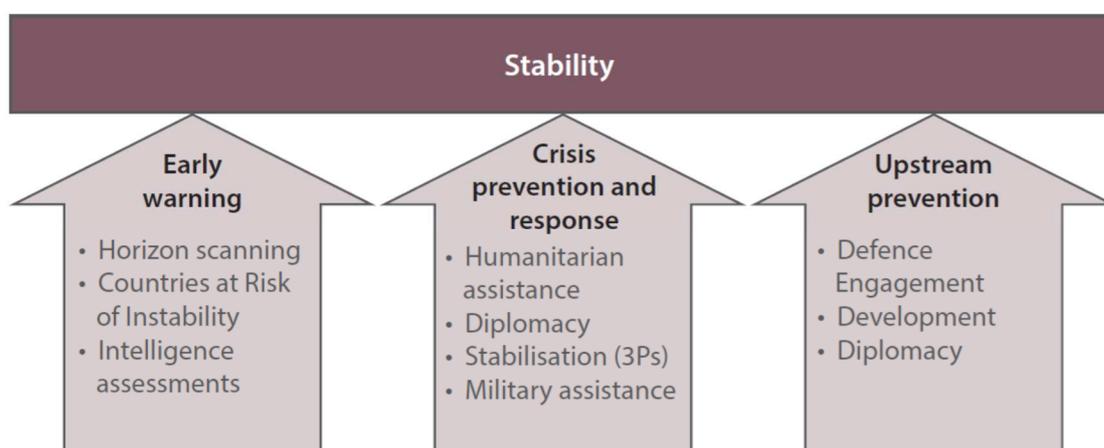


FIGURA 14 – Fatores de Contribuição para a Estabilidade

Fonte: Reino Unido. *Shaping a Stable World: the Military Contribution*, 2016, p. 21.

ANEXO I – O Espectro dos Conflitos/Cooperação de Geoffrey Till

1) Geoffrey Till aproveitou como exemplo, a Marinha de Cingapura para construção do Espectro de Conflito/Cooperação conforme observar-se-á.

2) A política de Defesa de Cingapura e o desenvolvimento de sua Marinha representam a possibilidade de se construir uma Marinha com características modernas e pós-modernas.

3) Cingapura é um dos países mais globalizados e tem a intenção de permanecer assim. O país está investindo em infraestrutura e precisa manter um papel ativo na expansão marítima global. O país aposta no multilateralismo para a estabilização da região da Ásia-Pacífico. Suas Forças Armadas têm operado de forma combinada com outros países contra as novas ameaças tais quais o terrorismo internacional, incluindo a Operação Liberdade Duradoura, apoiou a estabilização da crise no Timor Leste e enviou contingentes para a Operação em Auxílio a Tsunami.

4) Mesmo assim, Cingapura permanece com a tradicional visão sobre seus vizinhos, inclusive com suspeitas de sofrer agressões. Após a experiência traumática de ser abandonada pelo Reino Unido, em sua primeira derrota em 1942, o país optou por uma forte Defesa, autossuficiente e robusta, típicas de Forças Armadas de países tradicionais.

5) Ou seja, Cingapura possui os dois tipos de Forças Armadas com características modernas, voltada para a guerra convencional, e pós-modernas para cooperação. Assim também, sua Força Naval possui capacidades modernas e pós-modernas (tradução nossa).

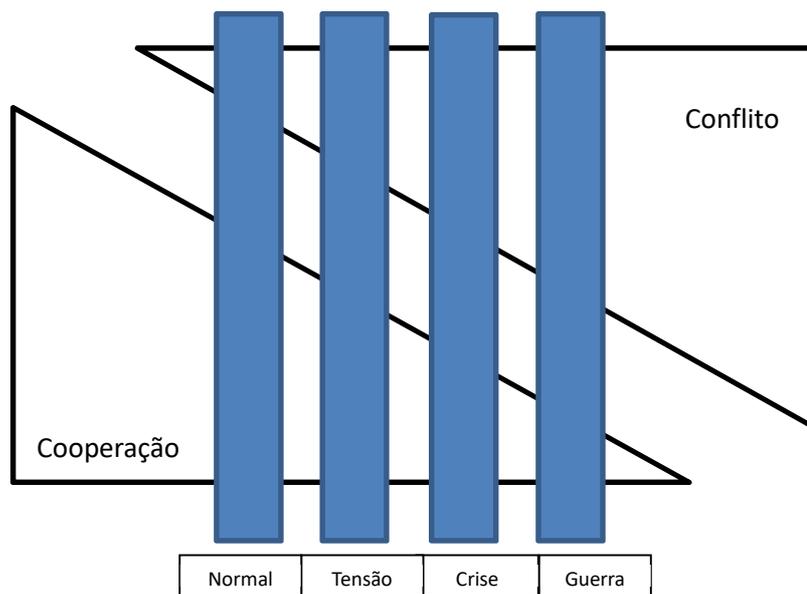


FIGURA 15 – O Espectro do Conflito/Cooperação de Geoffrey Till
Fonte: TILL, 2013, p.44.

ANEXO J – Comandos Combatentes Unificados

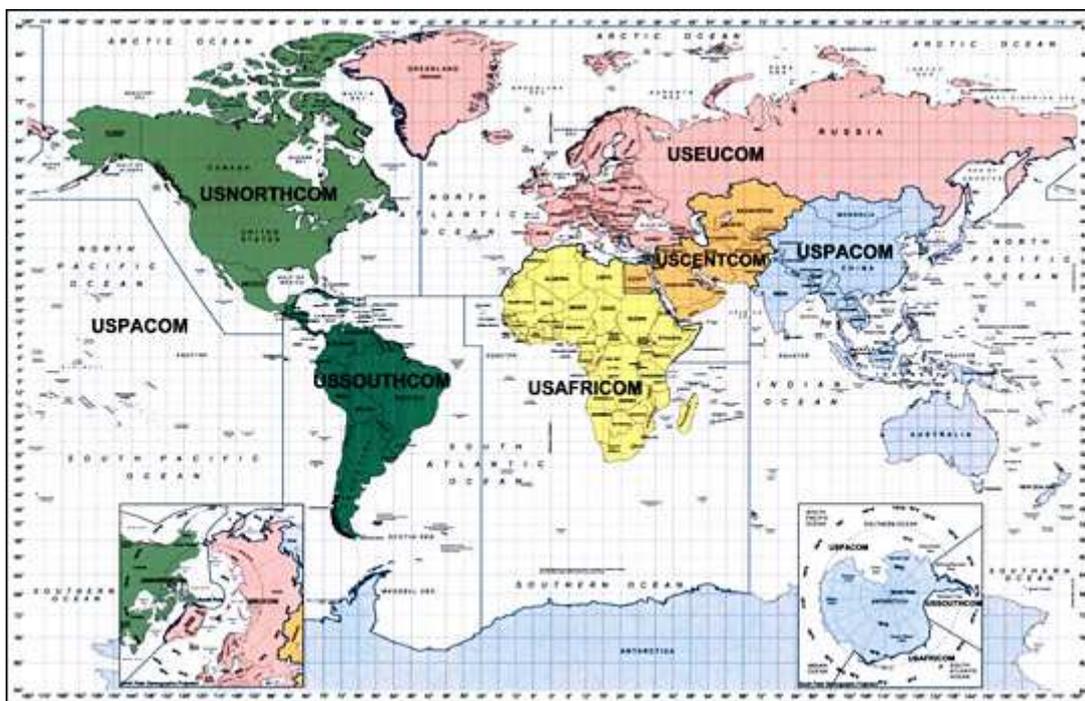


FIGURA 16 – O Plano de Comando Unificado que estabelece as missões e responsabilidades geográficas entre os Comandantes Combatentes Unificados

Fonte: Disponível em: < <https://archive.defense.gov/ucc/>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

ANEXO K – Espectro dos Conflitos e Alcance das Operações Militares dos EUA

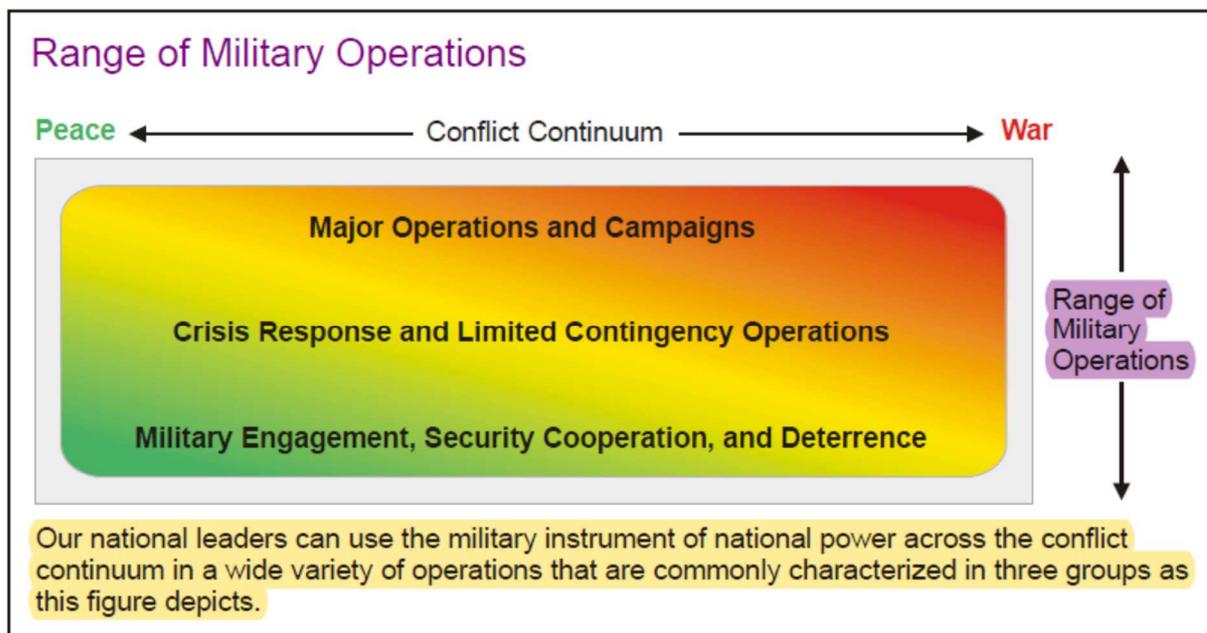


FIGURA 17 – Espectro dos Conflitos e Alcance das Operações Militares dos EUA
 Fonte: EUA. *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, 2017, p. I-14.

ANEXO M – Espectro dos Conflitos do Estado Maior Conjunto dos EUA

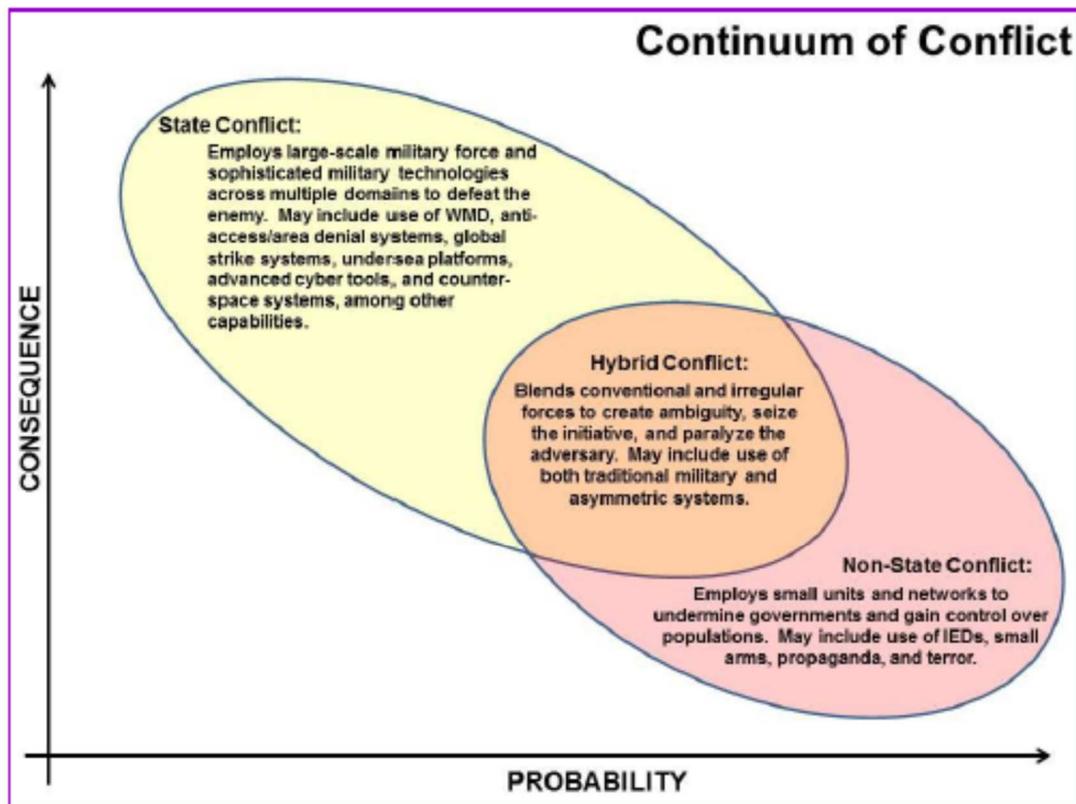


FIGURA 19 – Espectro dos Conflitos do Estado Maior Conjunto dos EUA
Fonte: EUA. *The National Military Strategy*, 2015, p. 4.

ANEXO N – Os três Objetivos Militares Nacionais

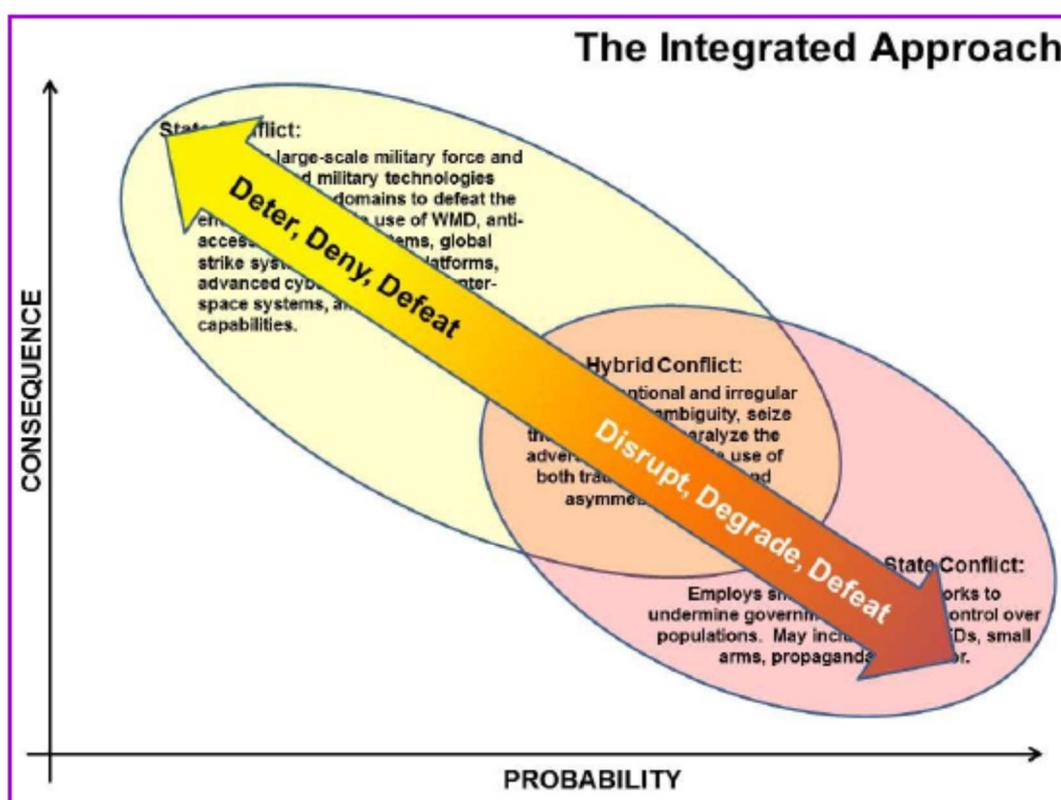


FIGURA 20 – Os três Objetivos Militares Nacionais
 Fonte: EUA. *The National Military Strategy*, 2015, p. 6.

Objetivos Militares Nacionais dos EUA (2015):

- Negar e derrotar os Estados adversários;
- Interromper, degradar e derrotar as Organizações Extremistas Violentas; e
- Fortalecer a rede global de Aliados e Parceiros Estratégicos.

Os três Objetivos Militares Nacionais orientam os planejamentos de Força. Eles afirmam que os EUA devem dispor de Forças Armadas com capacidade e prontidão para simultaneamente Defender a Pátria; conduzir Operações Contra Terroristas; e em várias regiões, dissuadir agressões e garantir os Aliados por meio de presença e engajamento avançados. Se a dissuasão falhar, a qualquer momento, as Forças Armadas serão capazes de derrotar um adversário regional em uma campanha de larga escala e multifásica, enquanto negam os objetivos de outro agressor em uma região diferente.

ANEXO O – Tipos de organizações das MAGTAF

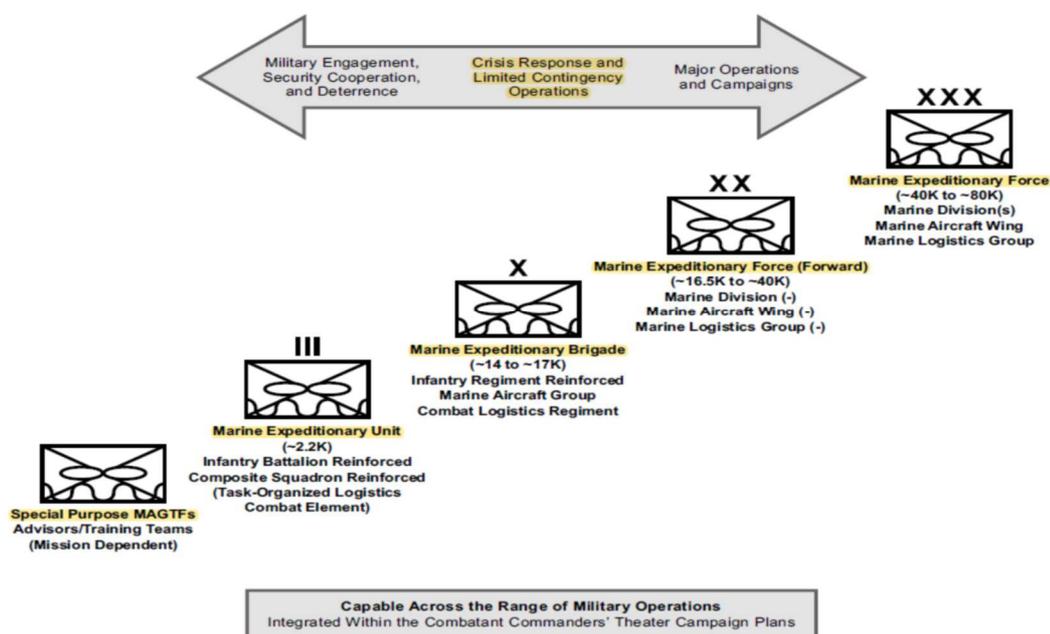


FIGURA 21 – Tipos de organizações das MAGTAF

Fonte: EUA. *Marine Corps operations*, 2011, p. 2–10.

A Força Expedicionária 21 desenvolve a concepção de emprego dos Fuzileiros Navais para implementar as *Special Purpose Marine Air-Ground Task Force (SPMAGTF)*⁶¹ e as *Marine Expeditionary Units (MEU)*⁶² para as atividades de engajamento e Resposta a Crises; compor uma *Marine Expeditionary Brigade (MEB)*⁶³ para as crises e contingências mais significativas; e expandir a *MEB* em uma *Marine Expeditionary Force (MEF)*⁶⁴ para combater em grandes operações e campanhas. As *MEF* são as organizações responsáveis por adjudicarem suas *MEU* à Força de Resposta Global⁶⁵ (USA, 2014) (tradução nossa).

⁶¹ *SPMAGTAF*: a Força Tarefa de Terra e Ar de Fuzileiros Navais de Propósito Especial (*Special Purpose Marine Air-Ground Task Force – SPMAGTAF*) possui as tarefas de Resposta às Crises e gerar capacidades locais pela sua localização avançada em terra. Esta organização é dimensionada para conduzir atividades de cooperação em segurança com parceiros estratégicos, para desenvolver interoperabilidade, edificar relações de defesa e segurança e prontamente atuar nas crises emergentes, em resposta imediata (tradução nossa).

⁶² *MEU*: As Unidades Expedicionárias de Fuzileiros Navais (*MEU*) e os respectivos Grupos de Navios Anfíbios proveem presença avançada em regiões críticas pela combinação de bases avançadas e desdobramentos rotacionais. Sua principal capacidade é a de responder as crises como uma *MAGTAF* integrada (tradução nossa).

⁶³ *MEB*: A Brigada Expedicionária de Fuzileiros Navais (*MEB*) é a organização principal em termos de desenvolvimento de Força no USMC. Ela está pronta para responder a crises ou contingências e operações de entrada forçada (tradução nossa).

⁶⁴ *MEF*: As Forças Expedicionárias de Fuzileiros Navais (*MEF*) proveem as capacidades e estruturas no maior grupo de emprego do USMC, no nível Divisão. Elas são direcionadas para conduzirem operações de grande escala em operações conjuntas (tradução nossa).

⁶⁵ *Global Response Force (GRF)*: Cada *MEF* prove uma *MEU* para a Força de Resposta Global (*FRG*). Cada *MEF* ainda prove *MAGTAF* em alerta de contingência, nas Bases do USMC dos EUA, para emprego imediato em resposta a crises. Estas Forças estão prontas para emprego, em poucas horas após o acionamento e são as principais organizações em reforço a uma Operação de Resposta a Crise em regiões críticas (tradução nossa).

