



**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**

**AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS NO SÉCULO XXI:  
SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE DA COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA ENTRE A  
NATO E A UNIÃO EUROPEIA, NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E DEFESA**

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa  
para obtenção do grau de doutor  
em  
Relações Internacionais: Segurança e Defesa

por

Luis Manuel Prostes Villa de Brito

Instituto de Estudos Políticos

Julho de 2015



**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**

**AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS NO SÉCULO XXI:  
SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE DA COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA ENTRE A  
NATO E A UNIÃO EUROPEIA, NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E DEFESA**

Tese apresentada  
para obtenção do grau de doutor  
em  
Relações Internacionais: Segurança e Defesa

Por:  
Luís Manuel Prostes Villa de Brito

Sob orientação do:  
Professor Doutor Francisco Proença Garcia

Instituto de Estudos Políticos

Julho de 2015

## **Agradecimentos**

A presente dissertação é o culminar de um longo percurso que só foi possível realizar graças ao generoso contributo de inúmeras pessoas e instituições que importa recordar e enaltecer.

Os primeiros agradecimentos são dirigidos à minha Família, em especial à minha mulher Leonor, a quem dedico este trabalho, aos meus filhos Luis e Gonçalo, aos meus pais Maria Clara e João e aos meus tios Maria Ângela e Emídio, que em todos os momentos me deram o seu inestimável apoio. Em lugar de destaque, devo colocar também o Exército que me proporcionou uma aliciante carreira, permitindo-me chegar até aqui.

Uma palavra especial também, para o meu Orientador, Tenente-Coronel, Professor Doutor Francisco Proença Garcia que desde a primeira hora me encorajou a abraçar este projecto e que sempre que necessário me deu o seu conselho científico, transmitindo-me um optimismo permanente que não me deixou esmorecer.

Ao Tenente-General José Eduardo Garcia Leandro, ao Contra-Almirante António Gameiro Marques e ao Tenente-Coronel, Professor Doutor Paulo Viegas Nunes, agradeço as revisões dos diversos capítulos do trabalho e os muito úteis comentários e sugestões.

Ao IEP/UCP na pessoa do seu Director, Profesor Doutor João Carlos Espada e a todo o corpo docente, em especial ao Almirante Nuno Vieira Matias e às Professoras Livia Franco e Raquel Vaz Pinto, os meus agradecimentos também por todo o apoio e disponibilidade manifestada.

A todos os que acederam ser entrevistados, bem como aos militares e civis que em Lisboa ou em Bruxelas me abriram as portas dos seus gabinetes para me transmitir os seus conhecimentos e experiência, ou para esclarecer as minhas dúvidas, o meu bem hajam. Neste particular, destaque para os Tenentes-Generais António Menezes e João Ramirez Cordeiro, o Major-General Carlos Martins Branco, o Capitão-de-Fragata José Luis Galrito, os Coronéis Frederico Almendra, António Leitão e as Doutoradas Utimia Madaleno e Maria Emilia Felix.

Aos restantes familiares, amigos e camaradas de armas, o meu obrigado pelas constantes palavras de alento e pelas manifestações de amizade, que me deram mais força para conquistar este objectivo.



## Índice Geral

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>iii</b>
<b>Índice Geral</b> .....	<b>v</b>
<b>Índice de Quadros</b> .....	<b>xi</b>
<b>Índice de Figuras</b> .....	<b>xii</b>
<b>Resumo</b> .....	<b>xiii</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>xv</b>
<b>Palavras-Chave</b> .....	<b>xvi</b>
<b>Lista de siglas e acrónimos</b> .....	<b>xvii</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>2</b>
Descrição metodológica .....	5
Método e percurso .....	5
Questão de Partida e Hipótese Principal .....	7
Questões Derivadas e Hipóteses Concorrentes .....	7
Estrutura da investigação .....	9
Aspectos formais e fontes .....	12
Estado da Arte .....	13
<b>Primeira Parte – Caracterização e conceptualização estratégica</b> .....	<b>21</b>
<b>Capítulo 1. Caracterização da NATO</b> .....	<b>23</b>
Introdução .....	23
1.1 Evolução histórica .....	23
1.1.1 Antecedentes .....	23
1.1.2 Primeiros 40 anos .....	25
1.1.2.1 Guerra Fria .....	25
1.1.2.2 “Détente” .....	28
1.1.2.3 Segunda Guerra Fria .....	29
1.1.2.4 Queda do Muro de Berlim .....	31
1.1.3 Última década do século XX .....	32
1.1.3.1 Uma nova Era .....	32
1.1.3.2 Primeiros passos na cooperação .....	33
1.1.3.3 Conflitos nos Balcãs .....	34
1.1.3.4 Final do século XX .....	36
1.1.4 Primeira década do século XXI .....	37
1.1.4.1 Terrorismo, Artigo 5º e Afeganistão .....	37

1.1.4.2 Cimeira de Praga .....	39
1.1.4.3 Crise transatlântica .....	40
1.1.4.4 De Istambul a Lisboa .....	41
1.1.4.5 Líbia e Smart Defence .....	43
1.2 Características essenciais .....	45
1.2.1 Defesa colectiva .....	45
1.2.2 Valores comuns .....	46
1.2.3 Elo transatlântico .....	47
1.2.4 Consulta mútua e consenso .....	48
1.2.5 Área de actuação .....	48
1.2.6 Doutrina .....	49
1.2.7 Estrutura permanente .....	49
1.2.8 Transformação .....	52
1.2.8.1 Capacidades .....	52
1.2.8.1.1 Força de Reacção Rápida .....	52
1.2.8.1.2 Armamento .....	53
1.2.8.2 Alargamentos .....	55
1.2.8.3 Rede de parcerias .....	55
Síntese conclusiva .....	56
<b>Capítulo 2. Caracterização da União Europeia .....</b>	<b>59</b>
Introdução .....	59
2.1 Evolução histórica .....	59
2.1.1 Antecedentes .....	59
2.1.2 Primeiros 40 anos .....	62
2.1.2.1 Tratado de Roma .....	62
2.1.2.2 Tratado de Bruxelas .....	63
2.1.2.3 Acto Único Europeu .....	65
2.1.3 Última década do século XX .....	66
2.1.3.1 Tratado de Maastricht .....	66
2.1.3.2 Tratado de Amesterdão .....	68
2.1.4 Primeira década do século XXI .....	70
2.1.4.1 Dealbar da segurança e defesa europeia .....	70
2.1.4.2 Decisões de Nice .....	72
2.1.4.3 Tratado Constitucional .....	74

2.1.4.4 Avanços na PESD .....	77
2.1.4.5 Tratado de Lisboa .....	79
2.1.4.6 Período pós-Lisboa .....	81
2.1.4.7 Operações militares e missões civis .....	85
2.2 Características essenciais .....	88
2.2.1 Dimensão civil .....	88
2.2.2 Dimensão de segurança e defesa .....	92
2.2.3 Dimensão normativa .....	96
Síntese conclusiva .....	98
<b>Capítulo 3. Conceptualização estratégica na NATO e na União Europeia ....</b>	<b>103</b>
Introdução .....	103
3.1 Evolução dos conceitos na NATO .....	104
3.1.1 Conceitos da Guerra Fria .....	104
3.1.2 Conceito do pós-Guerra Fria .....	105
3.1.3 Conceito da Cimeira de Washington .....	107
3.1.4 Orientação Política Abrangente .....	109
3.1.5 Conceito da Cimeira de Lisboa .....	112
3.2 Evolução dos conceitos na UE .....	114
3.2.1 Primeiro meio século .....	114
3.2.2 Conceito Estratégico da UEO .....	115
3.2.3 Estratégias comuns pós-Amesterdão .....	117
3.2.4 Antecedentes da Estratégia Europeia de Segurança .....	120
3.2.5 Estratégia Europeia de Segurança .....	121
3.2.6 Revisão da Estratégia Europeia de Segurança .....	124
3.3 Análise comparativa .....	127
3.3.1 Percepções de ameaças e riscos .....	127
3.3.2 Tarefas e objectivos .....	129
3.3.3 Áreas de actuação .....	132
3.3.4 Capacidades almejadas .....	134
3.3.5 Vontade política e coerência .....	135
Síntese conclusiva .....	136
<b>Segunda Parte - Análise da parceria e dos desafios .....</b>	<b>141</b>
<b>Capítulo 4. Análise da parceria estratégica .....</b>	<b>143</b>
Introdução .....	143

4.1 Da queda do Muro de Berlim a Saint-Malo .....	143
4.1.1. Primeiros passos .....	143
4.1.2 Relações NATO-UEO .....	146
4.2 De Saint-Malo ao 11 de Setembro .....	149
4.2.1 Saint-Malo e os 3 Ds americanos .....	149
4.2.2 Início da autonomia europeia e os 3 Is da Aliança .....	150
4.2.3 Azáfama no novo milénio .....	153
4.2.4 Proposta de acordo Berlin Plus e impasse nas negociações .....	155
4.3 Do 11 de Setembro à operação Althea .....	158
4.3.1 Uma Europa mais activa .....	158
4.3.2 Aprovação do acordo Berlin Plus .....	161
4.3.3 Guerra do Iraque .....	163
4.3.4 Paradoxos do pós-Guerra do Iraque .....	167
4.3.5 Avanços na parceria .....	169
4.4 Da operação Althea ao Conselho Europeu da PCSD .....	170
4.4.1 Estagnação no relacionamento e tentativas de desbloqueio .....	170
4.4.2 Intenções expressas em Lisboa .....	174
4.4.3 Nova década .....	176
Síntese conclusiva .....	178
<b>Capítulo 5. Convergências e divergências .....</b>	<b>181</b>
Introdução .....	181
5.1 Factores do relacionamento transatlântico .....	181
5.1.1 Realidades distintas .....	181
5.1.2 Valores e ameaças .....	184
5.1.3 Parceria bilateral .....	187
5.1.3.1 Aspectos genéricos .....	187
5.1.3.2 Cooperação económica .....	189
5.2 Atitudes americanas .....	193
5.2.1 Aspectos genéricos .....	193
5.2.2 Bill Clinton e a “nação indispensável” .....	195
5.2.3 George W. Bush e o “interesse nacional americano” .....	198
5.2.4 Barack Obama e o “novo momento americano” .....	202
5.3 Atitudes europeias .....	207
5.3.1 Aspectos genéricos .....	207

5.3.2 “Utopia pacifista” .....	209
5.4 Partilha de tarefas NATO-UE .....	215
5.4.1 Divisão funcional .....	215
5.4.2 Divisão geográfica .....	218
5.4.3 Divisão “geo-funcional” .....	220
Síntese conclusiva .....	221
<b>Capítulo 6. Desafios .....</b>	<b>225</b>
Introdução .....	225
6.1 Turquia .....	225
6.1.1. Factores endógenos da política externa .....	225
6.1.2. Relações com a NATO e com os USA .....	230
6.1.3. Relações com a UE e com Chipre .....	236
6.1.4. Relações com outros pólos regionais .....	243
6.2. Rússia .....	246
6.2.1. Em busca da identidade perdida .....	246
6.2.1.1. Boris Yeltsin e a incerteza do rumo .....	247
6.2.1.2. Vladimir Putin e o regresso da grande potência .....	249
6.2.1.3. Dmitri Medvedev e a normalização do relacionamento .....	251
6.2.2. Relações com a NATO .....	255
6.2.3. Relações com a UE .....	261
6.2.4. Relações com a Ásia Central e Oriental .....	265
Síntese conclusiva .....	267
<b>Terceira Parte – Estudos de caso .....</b>	<b>271</b>
<b>Capítulo 7. Desenvolvimento de capacidades .....</b>	<b>273</b>
Introdução .....	273
7.1 Definição de capacidades .....	273
7.2 Processos e responsáveis .....	274
7.2.1 Na NATO .....	274
7.2.2 Na União Europeia .....	279
7.2.2.1 Capacidades militares .....	279
7.2.2.2 Capacidades civis .....	282
7.3 Principais etapas e decisões .....	283
7.3.1 Primeiras iniciativas .....	283
7.3.2 Compromisso de Capacidades de Praga .....	286

7.3.3 Plano de Acção das Capacidades Europeias .....	286
7.3.4 Headline Goal 2010 e Civilian Headline Goal 2008 .....	287
7.3.5 Orientação Política de Riga .....	288
7.3.6 Plano de Desenvolvimento de Capacidades .....	289
7.3.7 Civilian Headline Goal 2010 .....	290
7.3.8 Pacote de Capacidades de Lisboa .....	291
7.3.9 Pooling and Sharing e Smart Defence .....	292
7.3.10 Especificidades da relação .....	297
7.4 Casos paradigmáticos do relacionamento NATO-UE .....	298
7.4.1 Questionários de capacidades .....	298
7.4.2 Capacidades de combate a engenhos explosivos improvisados .....	299
7.4.3 Capacidades de transporte estratégico .....	300
7.4.4 Capacidades de reacção rápida .....	301
Síntese conclusiva .....	305
<b>Capítulo 8. Operações e Missões .....</b>	<b>309</b>
Introdução .....	309
8.1 Balcãs .....	309
8.1.1 Antiga República Jugoslava da Macedónia .....	310
8.1.2 Bósnia e Herzegovina .....	312
8.1.3 Kosovo .....	314
8.2 Afeganistão .....	321
8.3 Somália .....	328
Síntese conclusiva .....	334
<b>Análise e discussão dos resultados .....</b>	<b>339</b>
<b>Conclusões finais .....</b>	<b>345</b>
<b>Problemas a necessitar de resolução .....</b>	<b>355</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>359</b>
Genérica .....	361
NATO .....	399
União Europeia .....	403
<b>Anexos: .....</b>	<b>411</b>
A – Corpo de conceitos .....	413
B – Relação das entrevistas .....	417
C – Percurso metodológico .....	419

D – Operações da NATO .....	421
E - Deployable Forces, Agencies and Organizations, Centres of Excellence .	423
F – Parceiros da NATO .....	425
G – Operações e missões da PESD/PCSD .....	427
H – Parceiros da UE .....	429
I – Evolução da percepção de ameaças na NATO e na UE .....	431
J - Proposta da UE para implementação do acordo Berlin Plus .....	433
L - EU-NATO Declaration on ESDP .....	437
M – Resumo das principais etapas e decisões no desenvolvimento de capacidades .....	439

### **Índice de Quadros**

1 - Resumo das principais tarefas e objectivos da NATO e UE .....	130
2 - Percepções das ameaças em 2007 para os dez anos seguintes (USA versus Europa) .....	187
3 - Investimento externo dos USA na Europa em comparação com o resto do Mundo (em percentagem) .....	191
4 - Investimento externo da Europa nos USA em comparação com o resto do Mundo (em percentagem) .....	191
5 - Investimento externo dos USA cumulativo de 2000 a 2011 Q3 (em milhões de dólares) .....	192
6 - Efectivos militares americanos em missão no exterior dos USA .....	206
7 - Evolução dos efectivos militares (em milhares) (NATO Europa versus USA) .....	211
8 - Evolução das despesas com a Defesa (em milhões de dólares) (NATO Europa versus USA) .....	211
9 - Evolução das despesas per capita (em dólares) (NATO Europa versus USA) .....	212
10 - Evolução das despesas em percentagem do PIB (NATO Europa versus USA) .....	212
11 - Evolução dos efectivos médios em missão e percentagem em relação ao efectivo total (USA versus UE) .....	213
12 - Despesas com a defesa em 2010 (em biliões de dólares) e despesas por centros de custo (em percentagem) (USA versus UE) .....	213

13 – Investimento na UE incluindo aquisição de equipamentos e projectos de Investigação e Desenvolvimento em 2010 (em percentagem) .....	214
14 - “Deployability” das forças terrestres em 2010 (em percentagem) .....	214
15 - Factores e atitudes de convergência e divergência transatlântica .....	222
16 - Opiniões favoráveis aos USA na Turquia (em percentagem).....	234
17 - Percentagem dos que consideram que a NATO é ainda essencial para a segurança do seu país (na UE, USA e Turquia) .....	236
18 - Opinião dos europeus à adesão da Turquia à UE .....	240
19 - Os dez membros da UE com opiniões públicas mais contrárias à adesão da Turquia (em percentagem) .....	241
20 - Percentagem de turcos que apoiam adesão à UE .....	242
21 - Preferências (na Turquia) por uma cooperação mais intensa (em percentagem) .....	246
22 - Opções que melhor servem o interesse nacional russo (em percentagem) .....	256

### **Índice de Figuras**

1 - Desenvolvimento de capacidades na NATO .....	276
2 - Desenvolvimento de capacidades militares na UE .....	279
3 - Desenvolvimento de capacidades civis na UE .....	283

## **Resumo**

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a União Europeia (UE) nasceram com o objectivo comum de assegurar a paz na Europa. A necessidade de dar resposta a ameaças cada vez mais globais e difusas, garantindo simultaneamente a prosperidade das nações, originou uma evolução que permitiu consolidar a Aliança como organização de defesa colectiva, preocupada também com a gestão de crises e a segurança cooperativa, sempre ancorada no elo transatlântico, enquanto a UE foi tentando encontrar o seu espaço, reforçando a sua matriz de integração económica à escala europeia, mas dedicando cada vez mais atenção à política externa e aos aspectos relacionados com a segurança e defesa dos seus Estados Membros (EM).

A presente investigação pretende definir e enquadrar a cooperação estratégica entre a NATO e a UE ocorrida no século XXI esclarecendo a sua importância no contexto da segurança e defesa da região euro-atlântica. Defende o argumento de que apesar das dificuldades político-institucionais, aquela parceria bilateral é viável e pode ser incrementada, sendo um factor crucial para garantir a paz, segurança e estabilidade dos povos ocidentais.

Começaremos assim, pela caracterização e conceptualização estratégica, definindo os principais traços de cada uma das organizações e comparando os seus documentos base e conceitos estratégicos. Numa segunda parte, faremos a análise da parceria e dos desafios, estudando a evolução da parceria estratégica NATO-UE, as convergências e divergências transatlânticas e os desafios que a Turquia e a Rússia colocam ao relacionamento. A terceira parte constará de estudos de caso, sendo debatidos os processos de desenvolvimento de capacidades e as operações e missões em que ambas as organizações participaram.

Terminaremos com uma súmula dos principais problemas que, na nossa opinião, será necessário resolver para que seja possível uma cooperação bilateral eficaz.

A presente dissertação inclui 142.712 palavras



## **Abstract**

The North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union (EU) were born with the common goal of ensuring peace in Europe. The need to respond to increasingly global and diffuse threats, while ensuring the prosperity of nations, originated an evolution that has consolidated the Alliance as a collective defense organization, also concerned with crisis management and cooperative security, always anchored in the transatlantic link. In the meantime, the EU was trying to find its space, reinforcing the economic integration at European level, but devoting increasing attention to foreign policy and issues related to the security and defense of its Member States.

This research paper aims at defining and framing the strategic cooperation between NATO and the EU during the 21st century, clarifying its importance within the context of the Euro-Atlantic security and defense. It puts forward the view that notwithstanding the political and institutional difficulties, bilateral partnership is feasible and can be improved, being a crucial factor to ensure peace, security and stability of the Western population.

We will start with the characterization and strategic conceptualization, defining the main features of each organization and comparing its basic documents and strategic concepts. A second section will analyze the partnership and the challenges, studying the evolution of NATO-EU strategic partnership, the transatlantic convergences and differences and the challenges that Turkey and Russia bring to the relationship. The third part will consist of case studies, including the discussion of capacity building processes and operations and missions in which both organizations participated.

We will end with a summary of the main problems that in our opinion will be necessary to settle in order to allow an effective bilateral cooperation.

## **Palavras-Chave**

NATO

União Europeia

Estados Unidos da América

Relações Transatlânticas

Segurança

Defesa

Capacidades

Operações militares

Missões civis

Política Comum de Segurança e Defesa

Cooperação

## Lista de siglas e acrónimos

ABM - Anti-Ballistic Missile  
ACCS – Air Command and Control System  
ACO – Allied Command Operations  
ACP – África Caraíbas e Pacífico  
ACT – Allied Command Transformation  
AGS – Alliance Ground Surveillance  
AJP – Allied Joint Publication  
AKP – Adalet ve Kalkınma Partisi (Partido da Justiça e do Desenvolvimento - Turquia)  
AMF-L – Allied Mobile Force Land  
AMIS - African Union Mission in Sudan  
APC – Acordo de Parceria e Cooperação  
ARRC – Allied Rapid Reaction Corps  
ARUNEPS - Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança  
ASEAN – Association of Southeast Asian Nations  
AUE - Acto Único Europeu  
AWACS – Airborne Warning and Control System

BG - Battlegroup  
BiH – Bósnia-Herzegovina  
BLACKSEAFOR - Black Sea Naval Cooperation Task Force  
BMD – Ballistic Missile Defence  
BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China  
BTC - Oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan  
BTE - Gasoduto Baku-Tbilisi-Erzurum  
BTWC - Biological and Toxin Weapons Convention

CAI – Cooperative Airspace Initiative  
CAN – Conselho do Atlântico Norte  
CAX – Computer Assisted Exercise  
CC – Component Command  
CDI – Conventional Defence Improvements  
CDM – Capability Development Mechanism  
CDP – Capability Development Plan  
CDU - Christlich Demokratische Union (União Democrata Cristã - Alemanha)  
CE – Conceito Estratégico  
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
CED - Comunidade Europeia de Defesa  
CEE - Comunidade Económica Europeia  
CEMGFA – Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas  
CEP – Cooperação Estruturada Permanente  
CEPS - Centre for European Policy Studies  
CFE - Treaty on Conventional Armed Forces in Europe  
CHG – Civilian Headline Goal  
CHP – Cumhuriyet Halk Partisi (Partido Republicano do Povo – Turquia)  
C-IED – Counter-Improvised Explosive Devices  
CIG – Conferência Intergovernamental  
CIS - Community of Independent States  
CIVCOM - Committee for Civilian Aspects of Crisis Management  
CJTF – Combined Joint Task Force  
CME – Crisis Management Exercise  
CMF – Combined Maritime Force  
CMPD – Crisis Management and Planning Directorate

CMUE – Comité Militar da União Europeia  
COE – Centre of Excellence  
COPS - Comité Político e de Segurança  
COREPER - Comité dos Representantes Permanentes  
CPCC – Civilian Planning and Conduct Capability  
CPE - Cooperação Política Europeia  
CPG – Comprehensive Political Guidance  
CPOG – Curso de Promoção a Oficial General  
CPS – Comité Político e de Segurança  
CPX – Command Post Exercise  
CSCE - Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa  
CSIS - Center for Strategic and International Studies  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
CSTC-A - Combined Security Transition Command – Afghanistan  
CSTO - Collective Security Treaty Organization  
CTF – Combined Task Force  
CTR - Center for Transatlantic Relations  
C3 - Consulta, Comando e Controlo

DCI – Defence Capabilities Initiative  
DDR - Disarmament, Demobilisation and Reintegration  
DEI - Dublin European Institute  
DGPND – Direcção Geral de Política de Defesa Nacional  
DOTMLPFI – Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education,  
Personnel, Facilities and Interoperability  
DPC - Defence Planning Committee  
DPCR - Defence Planning Capability Review  
DPCS - Defence Planning Capability Survey  
DPPC(R) – Defence Policy and Planning Committee Reinforced  
DPQ – Defence Planning Questionnaire  
DPST - Defence Planning Staff Team  
DSACEUR – Deputy Supreme Allied Commander Europe

EADRCC – Euro-Atlantic Disaster Response Coordinator Centre  
EAPC – Euro-Atlantic Partnership Council  
EATC - European Air Transport Command  
EATF – European Air Transport Fleet  
ECAP – European Capability Action Plan  
ECHO - European Community Humanitarian Aid Office  
EDA – European Defence Agency  
EES – Estratégia Europeia de Segurança  
EFTA – European Free Trade Association  
EM – Estados Membros  
EMUE – Estado-Maior da União Europeia  
ENP – European Neighbourhood Policy  
EPAF - European Participating Air Force  
ESDI – European Security and Defence Identity  
EU – European Union  
EUCOM – United States European Command  
EUFOR – European Union Force  
EUISS – European Union Institute for Security Studies  
EUMM – European Union Monitoring Mission  
EUNAVCO – European Union Naval Coordination  
EUNAVFOR – European Union Naval Force  
EUPM - European Union Police Mission

EUPT – European Union Planning Team  
EurAsEC - EurAsian Economic Community (Rússia)  
EURATOM - Comunidade Europeia de Energia Atómica  
EUROGENDFOR - European Gendarmerie Force  
EUROJUST - Agência Europeia de Cooperação Judicial  
EUROPOL - Agência Europeia de Polícia  
EUSA - European Union Studies Association  
EUSC – European Union Satellite Center  
EUSR – European Union Special Representative

FAWEU - Forces Answerable to Western European Union  
FCdr – Force Commander  
FOC – Final Operational Capability  
FPU – Formed Police Unit  
FREMM – Fregate Europee Multi-Missione  
FYROM – Former Yugoslav Republic of Macedonia

GLCM - Ground-Launched Cruise Missiles  
GM – Guerra Mundial

HHG - Helsinki Headline Goal  
HLG - Headline Goal  
HoM – Head of Mission  
HRF – High Readiness Force  
HTF – Headline Goal Task Force

IAEM – Instituto de Altos Estudos Militares  
ICI - Istanbul Cooperation Initiative  
ICR - International Civilian Representative  
I&D – Investigação e Desenvolvimento  
IDN – Instituto da Defesa Nacional  
IED – Improvised Explosive Devices  
IESM - Instituto de Estudos Superiores Militares  
IFOR – Implementation Force  
IcSP - Instrument contributing to Stability and Peace  
IfS – Instrument for Stability  
IG Tool – Information Gathering Tool  
IISS – International Institute for Strategic Studies  
IMS – International Military Staff  
INF - Intermediate-Range Nuclear Forces  
IOC – Initial Operational Capability  
IPRI/UNL – Instituto Português de Relações Internacionais/Universidade Nova de Lisboa  
IPRIS - Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança  
IPTF – International Police Task Force  
IPU – Integrated Police Unit  
IRF – Immediate Response Force  
IRIS - Institut de Relations Internationales et Stratégiques  
IRTC – International Recommended Transit Corridor  
IS – International Staff  
ISAF – International Security Assistance Force  
ISR – Intelligence Surveillance and Reconnaissance  
ISIS - International Security Information Service  
JFC – Joint Force Command  
JISR – Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance

KFOR – Kosovo Force

MAD – Mutual Assured Destruction

MAP – Membership Action Plan

MARCOM – Maritime Command

MAS - Mutual Assured Survival

MAT - Military Advisory Team

MBFR - Mutual and Balanced Force Reductions

MC- Military Committee

MCCE – Movement Coordination Centre Europe

MCHOA - Maritime Security Centre – Horn of Africa

MCQ - Military Capability Questionnaire

MD – Mediterranean Dialogue

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MHP – Milliyetci Haraket Partisi (Partido da Acção Nacionalista – Turquia)

MILREP – Military Representative ou Military Representation

MJO – Major Joint Operations

MLU – Mid Life Upgrade

NACC – North Atlantic Cooperation Council

NAC - North Atlantic Council

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NBQ - Nuclear Biológico e Químico

NBQR – Nuclear Biológico Químico e Radiológico

NC3A - NATO Consultation, Command and Control Agency

NCI - NATO Communications and Information (Agency)

NDPASS - NATO Defence Planning Automated Software System

NDPP – NATO Defence Planning Process

NEC - Network-Enabled Capabilities

NNEC – NATO Network-Enabled Capabilities

NPG – Nuclear Planning Group

NRC – NATO-Russia Council

NRF – NATO Response Force

NSC – NATO Shipping Centre

NSS – National Security Strategy

NTA – New Transatlantic Agenda

NTM-A - NATO Training Mission - Afghanistan

NTM-I – NATO Training Mission - Iraq

OCCAR – Organisation Conjointe de Coopération en Matière d' Armements

OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

OECE - Organização Europeia de Cooperação Económica

OEF – Operation Enduring Freedom

OHQ – Operational Headquarter

OI – Organizações Internacionais

OMC - Organização Mundial do Comércio

OMLT - Operational Mentoring and Liaison Team

ONG - Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

P&C – Pooling and Sharing

PAM – Programa Alimentar Mundial

PARP - Planning and Review Process

PAT – Police Advisory Team  
PC – Progress Catalogue (UE)  
PCC – Prague Capabilities Commitment  
PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa  
PESC - Política Externa e de Segurança Comum  
PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa  
PfP – Partnership for Peace  
PIB - Produto Interno Bruto  
PKK – Partiya Karkerên Kurdistan (Partido dos Trabalhadores do Curdistão)  
POMLT – Police Operational Mentoring and Liaison Team  
PRT - Provincial Reconstruction Team  
PSO – Peace Support Operations

QG – Quartel-General

RPAS – Remotely Piloted Aircraft Systems

SAC - Strategic Airlift Capability (NATO)  
SACLANT – Supreme Allied Command Atlantic  
SACEUR – Supreme Allied Commander Europe  
SACT – Supreme Allied Commander Transformation  
SALIS - Strategic Airlift Interim Solution  
SALT - Strategic Arms Limitation Talks  
SCO – Shanghai Cooperation Organisation  
SD – Smart Defence  
SDA - Security and Defence Agenda  
SDI - Strategic Defense Initiative  
SEAE – Serviço Europeu para a Acção Externa  
SFOR – Stabilisation Force  
SG – Secretário-Geral  
SHAPE - Supreme Headquarters Allied Powers Europe  
SIS - Sistema de Informação Schengen  
SJO – Smaller Joint Operations  
SME – Sistema Monetário Europeu  
SNMG – Standing NATO Maritime Group  
SORT - Strategic Offensive Reduction Treaty  
SPD - Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partido Social Democrata - Alemanha)  
SSR – Security Sector Reform  
STANAG – Standardization Agreement  
START - Strategic Arms Reduction Treaty

TAN – Tratado do Atlântico Norte  
TACIS – Technical Assistance to CIS countries  
TCE - Tratado da Comunidade Europeia  
TEC – Transatlantic Economic Council  
TMD – Theater Missile Defence  
TPI – Tribunal Penal Internacional  
TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership  
TUE - Tratado da União Europeia

UAV – Unmanned Aerial Vehicle  
UE – União Europeia  
UE-27 – União Europeia a 27 Membros  
UEM – União Económica e Monetária  
UEO - União da Europa Ocidental

UfM – Union for the Mediterranean  
UNAMA - United Nations Assistance Mission in Afghanistan  
UNHCR - United Nations High Commission for Refugees  
UNMIK - United Nations Interim Administration Mission in Kosovo  
UNPROFOR – United Nations Protection Force  
USAID – United States Agency for International Development

WEAG - Western European Armaments Group  
WEU – Western European Union  
WEU ISS - Western European Union Institute for Security Studies  
WMD – Weapons of Mass Destruction

## **Abreviaturas de países**

### **Membros da NATO e/ou da UE**

ALB – Albânia	ISL - Islândia
AUT - Áustria	ITA - Itália
BEL - Bélgica	LVA - Letónia
BGR – Bulgária	LTU - Lituânia
CAN – Canadá	LUX - Luxemburgo
CYP - Chipre	MLT - Malta
CZE - República Checa	NLD - Países Baixos
DNK - Dinamarca	NOR - Noruega
DEU – Alemanha	POL - Polónia
ESP - Espanha	PRT - Portugal
EST – Estónia	ROU – Roménia
FIN - Finlândia	RFA - República Federal da Alemanha
FRA - França	SWE - Suécia
GBR - Reino Unido	SVN - Eslovénia
GRC - Grécia	SVK – Eslováquia
HUN - Hungria	TUR - Turquia
HVR - Croácia	USA – Estados Unidos da América
IRL – Irlanda	

### **Outros países**

ARM – Arménia	RCA - República Centro-Africana
AZE – Azerbaijão	RDC - República Democrática do Congo
BIH – Bósnia e Herzegovina	RUS – Rússia
BLR – Bielorrússia	SRB - Sérvia
CHN – China	TJK – Tajiquistão
FYR - Antiga República Jugoslava da Macedónia	TKM - Turquemenistão
GEO - Geórgia	TCD – Chade
IND - Índia	UKR – Ucrânia
JPN – Japão	URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
KAZ - Cazaquistão	UZB – Uzbequistão
KGZ - Quirguistão	
MDA – Moldávia	
MNO – Montenegro	

*“Os piores tempos da História Europeia situaram-se no século XIV, durante e depois da Guerra do Cem Anos, no século XVII, no tempo da Guerra dos Trinta Anos e na primeira metade do século XX. O século XXI pode vir a ser pior que qualquer destas épocas.”*

*Robert Cooper (2006, 9)*

*“Thousands of miles from the “capital of Europe,” NATO and EU forces work side by side to achieve common security objectives. Yet we rarely bridge the four miles between the two headquarters in Brussels, and as a result our efforts are far less effective than they can and should be.”*

*Ivo H. Daalder (2010b)*



## Introdução

Contrariando o vaticínio de Francis Fukuyama (1989, 1992), a queda do Muro de Berlim, não marcou o “Fim da História.” Pelo contrário, logo desde o início do século XXI, o mundo assistiu aos atentados terroristas de Nova Iorque, Washington, Madrid, Londres, Bombaim, às guerras no Afeganistão e no Iraque, à crise económica e financeira, ao reacender da xenofobia na Europa, ao incremento da pirataria nos mares, culminando nos mais recentes acontecimentos, relacionados com a crise na Ucrânia, a reaparição da Rússia imperial e o nascimento de um auto proclamado “Estado Islâmico do Iraque e do Levante.” Como refere José Cutileiro, “a História regressou e zangada.”<sup>1</sup>

Simultaneamente, com o fenómeno da globalização, também as ameaças à segurança e estabilidade se tornaram mais globais e difusas, mais difíceis de detectar e combater. O terrorismo internacional, a proliferação nuclear, os Estados frágeis, a segurança energética e das vias de comunicação, os ataques por mísseis balísticos, os ataques cibernéticos, foram alguns dos principais desafios que afectaram directa ou indirectamente o espaço euro-atlântico em que vivemos.

Por outro lado, os Estados Ocidentais, incluindo os Estados Unidos da América (USA), foram constatando que seriam impotentes para travar e combater isoladamente todas essas ameaças, tornando-se indispensável a conjugação de esforços por parte de todos os que defendiam os mesmos valores e princípios fundamentais. Nesse sentido, a parceria transatlântica revelou-se imprescindível, enquanto a NATO e a União Europeia, embora dispondo de instrumentos diferentes, surgiram como organizações internacionais especialmente aptas a combater as ameaças do novo século, justificando-se plenamente, na nossa opinião, uma procura de sinergias para uma acção cada vez mais coordenada.

Existiram no entanto outras abordagens do problema, defendendo que depois da queda do Muro de Berlim a NATO já não teria razão de existir, ou que a UE só seria um actor global e credível quando a NATO se extinguisse, ou que NATO e UE seriam incompatíveis e nunca poderiam atingir objectivos concertados, ou ainda que as relações transatlânticas estavam condenadas ao fracasso (Coutau-Bégarie,<sup>2</sup> Jones 2007, Jourdier 2014, Kagan 2004, Kupchan 2006). O nosso argumento principal, não concordando com estas visões pessimistas, defenderá que a cooperação estratégica entre a NATO e a UE é,

---

<sup>1</sup> Na sessão de abertura da conferência “A NATO e a União Europeia,” realizada no Instituto de Defesa Nacional, em 22 de Outubro de 2010.

<sup>2</sup> Hervé Coutau-Bégarie, Conferência, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 24 Novembro 2009.

não apenas possível, mas acima de tudo crucial para a paz, segurança e estabilidade da região euro-atlântica. A problemática da nossa investigação terá por base essa premissa.

O interesse neste projecto teve por base o percurso profissional do seu autor e especialmente os três anos em que prestou serviço na Bélgica. Ao longo da sua carreira, foram inúmeras as ocasiões em que teve oportunidade de conhecer e acompanhar a realidade da NATO, desde os aspectos relacionados com a doutrina ou com a organização, até às missões reais nos Balcãs. Mas só em 2005, quando foi colocado em Bruxelas, na Representação Militar Portuguesa junto da NATO e simultaneamente da UE, teve oportunidade de conhecer esta última organização mais em pormenor. As suas funções, como coordenador da equipa militar que preparou e conduziu a Presidência Portuguesa da UE, na segunda metade de 2007, abriram caminho para a exploração inicial de um tema, que lhe pareceu extremamente interessante e importante, mas também muito delicado e controverso. Na verdade, o programa apresentado por Portugal para a Presidência, no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD),<sup>3</sup> tinha como um dos objectivos o reforço da cooperação estratégica UE-NATO na gestão de crises, mas apesar dos esforços, em termos político-institucionais pouco se avançou. Esta não foi uma contrariedade apenas da Presidência portuguesa, já que outros países que nos antecederam nessas funções e que detinham o mesmo objectivo inscrito nos seus programas, também não evoluíram substancialmente neste domínio.

Em Bruxelas, as relações NATO-UE são um tema “escaldante”, sendo difícil de compreender porque razão duas organizações internacionais com vinte e dois Estados-Membros (EM) em comum e que defendem os mesmos valores, têm tantos condicionalismos para trabalhar em conjunto ao nível político-estratégico. No entanto, desde Março de 2003, data em que foi assinado entre as duas organizações o acordo Berlin Plus, abriu-se a oportunidade para um relacionamento mais eficaz aos níveis operacional e tático, que inclusivamente permitiu o apoio da NATO às primeiras operações militares da UE, na Macedónia (FYR) e na Bósnia-Herzegovina (BIH). Posteriormente, não se realizaram mais operações ao abrigo desse acordo, mas no Kosovo, no Darfur, na costa da Somália, ou no Afeganistão, as forças da NATO e da UE lograram coordenar as suas acções em proveito de objectivos comuns. Foram estas dificuldades e contradições, que aguçaram a vontade de investigar este tema mais profundamente.

O nosso estudo terá o seu enfoque no século XXI, o que não nos impedirá de

---

<sup>3</sup> No final de 2009 passou a designar-se por Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

abordar, embora com menor detalhe, alguns acontecimentos ocorridos antes daquele período, indo às origens de cada uma das organizações. O limite temporal final será o Conselho Europeu dedicado à PCSD, realizado em Dezembro de 2013. Pretendemos aprofundar essencialmente os aspectos relacionados com a segurança e defesa, mas para uma análise mais completa iremos também explorar a natureza do projecto europeu, nas dimensões civil e normativa, assim como abordaremos os principais aspectos da relação transatlântica. Abster-nos-emos de efectuar considerações de ordem prospectiva, sobre o futuro de cada um dos actores ou do seu relacionamento estratégico. A participação portuguesa nas duas organizações e o seu posicionamento quanto à concertação serão por vezes aflorados, ainda que não sejam objecto de estudo específico. Outras perspectivas, relacionadas com a importância das parcerias com as Nações Unidas (ONU), com a Organização de Segurança e Cooperação Europeia (OSCE), ou com a União Africana (UA), ficarão também fora do nosso âmbito.

O modelo de análise por nós idealizado será ancorado num conjunto de conceitos que se encontram discriminados no final do nosso trabalho (Anexo A – Corpo de conceitos). Cientes de que o carácter assimétrico e transnacional das ameaças emergentes, já não é susceptível de ser combatido apenas com os instrumentos político e militar, nem pode ser afrontado apenas por uma nação, relevamos a importância fundamental do conceito de segurança alargada e cooperativa, que contem na sua essência a articulação das abordagens multissectorial (nos domínios político, diplomático, militar, económico, social, ambiental, etc) e multilateral (no âmbito de diferentes Estados e Organizações Internacionais (OI), que nos acompanharão ao longo da nossa investigação.

## **Descrição metodológica**

### **Método e percurso**

O método científico que iremos aplicar será baseado em duas publicações de referência, a primeira da autoria de Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (2008) e a segunda de Umberto Eco (2009). Como referem os primeiros autores, qualquer modelo comporta inevitavelmente elementos de estruturação dedutiva, mas também indutiva, apesar de normalmente haver um que prevalece (Quivy e Campenhoudt 2008, 144). A nossa investigação incidirá mais sobre o método hipotético-indutivo já que, partindo do particular iremos observar factos e fenómenos que se vão comparar, para no final chegarmos à generalização. Assim, depois de termos feito a exploração inicial do tema, a construção

partirá da observação e a análise dos aspectos particulares permitir-nos-á atingir os princípios gerais.

Na fase de exploração inicial do tema realizámos trabalhos de investigação que permitiram encetar a abordagem da caracterização das duas organizações, bem como apreender a evolução dos respectivos conceitos estratégicos. Procurámos também perceber genericamente como evoluiu o seu relacionamento e quais os principais factores de convergência e divergência transatlântica, culminando com os desafios do relacionamento com a Rússia e a Turquia. Estes trabalhos foram publicados na Revista Militar (Brito 2010, 1027-51; 2011, 861-89), permitindo submeter a nossa visão inicial aos comentários e críticas de académicos, investigadores e militares que em Portugal se debruçam sobre esta temática.

A observação far-se-á de forma directa e indirecta. Por um lado, conjugaremos a observação participante, que tivemos oportunidade de efectuar durante três anos em Bruxelas, com a recolha e análise de documentação oficial e simultaneamente o estudo de bibliografia especializada. Por outro lado, como método complementar e tendo em conta que todas as perspectivas serão importantes para compreender a realidade e melhor aprofundar a nossa investigação, realizaremos um conjunto de entrevistas a militares e civis que trabalharam ou trabalham em cada uma das organizações, bem como a altos responsáveis de diversos países (Anexo B – Relação das entrevistas).

A análise seguirá um percurso metodológico, que incluirá uma Questão de Partida (QP), que orientará a nossa investigação e uma Hipótese Principal (HP), que após confirmação dará uma resposta parcial a essa mesma questão. Para atingir esse objectivo, desenvolveremos um conjunto de Questões Derivadas (QD) que nos vão ajudar a aprofundar a pergunta inicial e levantaremos várias Hipóteses Concorrentes (HC), que dando resposta às QD, vão ser submetidas ao teste dos factos e, se todas confirmadas, vão configurar também a ratificação da HP. A infirmação de qualquer das hipóteses, obrigará a uma procura da origem da discrepância e ao retirar de conclusões, que poderão apontar para o reinício da investigação e/ou uma redefinição do modelo de análise (Anexo C – Percurso metodológico).

As HC irão ser validadas nas conclusões parcelares e a HP será confirmada nas conclusões finais, que incluirão ainda, a retrospectiva das grandes linhas do procedimento seguido ao longo do trabalho e os contributos que a investigação proporcionou para o

melhor conhecimento do tema, dando assim resposta à QP.

### **Questão de Partida e Hipótese Principal**

**QP:** Como se pode definir e enquadrar a cooperação estratégica entre a NATO e a UE ocorrida no século XXI e qual a sua importância no contexto da segurança e defesa da região euro-atlântica?

**HP:** Apesar das dificuldades político-institucionais, a cooperação estratégica entre a NATO e a UE é viável e pode ser incrementada, sendo um factor crucial para garantir a paz, segurança e estabilidade da região euro-atlântica.

A Questão de Partida, reformulada e maturada nas fases iniciais do estudo, acompanhará todo o nosso trabalho, assegurando que o mesmo se desenvolva com uma orientação enpecífica e dentro de determinados limites. Pretendemos, assim, investigar os vários aspectos associados ao “como,” “porquê” e “para quê,” desse relacionamento estratégico, fundamentalmente no século XXI.

A Hipótese Principal é a configuração do nosso argumento, convictos que estamos, não só da importância, mas também da inevitabilidade desta cooperação, em prol das populações do Atlântico Norte. O enunciado desta HP, tal como todas as HC, foi construído de modo a poder ser confirmado ou infirmado, pelo que se concluirmos que a cooperação não é viável ou que é possível garantir a paz, segurança e estabilidade da região euro-atlântica apenas com uma das organizações, ou com as duas trabalhando isoladamente, teremos que reformular o nosso argumento.

### **Questões Derivadas e Hipóteses Concorrentes**

Levantámos oito QD que decorrem da QP e que vão permitir aprofundar os diversos aspectos do tema de uma forma lógica, sistemática e coerente. Equacionámos três HC que correspondem a respostas parciais e provisórias às QD e que contribuirão progressivamente para a validação da HP.

**QD1:** Como se caracteriza a NATO no século XXI?

**QD2:** Como se caracteriza a União Europeia no século XXI?

**QD3:** Como evoluíram os conceitos estratégicos da NATO e UE e que tipo de aproximação demonstraram?

**HC1:** NATO e UE são organizações especialmente aptas para dar resposta às actuais ameaças à segurança e a evolução que registaram na última década, inclusive nos seus conceitos estratégicos, permitiu alargar e melhorar o âmbito de actuação de ambas, não sendo possível nomear apenas uma como variável decisiva.

Pretenderemos aqui estudar cada uma das organizações, revisitando brevemente as suas origens, caracterizando a sua actuação na última década e verificando como, no mesmo período, evoluíram os seus conceitos estratégicos e a sua arquitectura institucional. A HC1 procurará comprovar que NATO e UE são duas variáveis da mesma equação com excelentes instrumentos para combater as ameaças e que a evolução ocorrida no seio de cada uma, lhes trouxe mais e melhor capacidade de resposta. No entanto, as suas particularidades tornam-nas individualmente tão indispensáveis como insuficientes. Se nesta fase se concluir que as organizações são redundantes, ou que uma delas é tão frágil que possa ser dispensável, configura-se a negação da HC1 e assim também da HP.

**QD4:** Como evoluiu o relacionamento bilateral NATO-UE e que factores o influenciaram?

**QD5:** Quais as convergências e divergências transatlânticas e de que forma podem influenciar a cooperação NATO-UE?

**QD6:** Quais os desafios que a Turquia e a Rússia colocam à parceria NATO-UE?

**HC2:** NATO e UE são duas organizações internacionais tendencialmente mais complementares e menos concorrentes e os desafios colocados pela Turquia e pela Rússia não são passíveis de alterar negativamente essa evolução natural, podendo mesmo contribuir para o reforço da parceria.

Estas QD vão levar-nos a investigar, não só a evolução da relação entre as duas organizações, como também os principais aspectos do relacionamento transatlântico com o parceiro fundamental, que são os USA, assim como as atitudes perante grandes desafios geoestratégicos como a entrada da Turquia na UE ou a postura da Rússia perante o Ocidente. A HC2 pretenderá comprovar que os factores de união entre as duas organizações são mais fortes que os de separação e que a tendência para o futuro será o incremento da parceria, colocando de lado rivalidades. Se no final se concluir que a relação não registou evolução positiva, ou que as divergências transatlânticas ultrapassam largamente as convergências, ou ainda que os desafios colocados pela Turquia e pela Rússia são inultrapassáveis e geradores do conflito bilateral NATO-UE, teremos que negar a premissa

da HC2, bem como da HP.

**QD7:** Que tipo de relacionamento existiu no âmbito do desenvolvimento de capacidades?

**QD8:** Que tipo de relacionamento existiu no âmbito das operações e missões em que ambas as organizações participaram?

**HC3:** A cooperação estratégica, especialmente nas vertentes dos processos de desenvolvimento de capacidades e das operações e missões em que ambas estejam envolvidas, permite atingir os objectivos comuns com maior eficácia e com benefício para cada uma das organizações.

Estas QD vão abrir-nos a porta aos estudos de caso, centrados no desenvolvimento de capacidades e nas operações e missões em que ambas participaram, dois aspectos fundamentais que traduzem a realidade da cooperação estratégica bilateral. A HC3 pretenderá confirmar, em termos práticos, que a cooperação tem trazido mais-valias para cada uma das organizações e para o cumprimento dos objectivos comuns e que a falta de cooperação nalguma dessas áreas tem sido prejudicial para ambas. Se pelo contrário concluirmos que a existência de cooperação estratégica nalguma destas áreas prejudicou os objectivos comuns ou alguma das organizações em particular, seremos levados a infirmar esta última HC, assim como a HP.

### **Estrutura da investigação**

No âmbito do quadro metodológico que idealizámos, iremos organizar o nosso trabalho em três partes que serão subdivididas em oito capítulos, que nos vão permitir fazer o estudo com uma sequência lógica que vá progressivamente dando resposta às QD e validando ou invalidando as HC, por forma a chegarmos ao patamar supremo de confirmação da HP e resposta à QP.

A primeira parte incluirá três capítulos, que terão por objectivo caracterizar as duas organizações e verificar como evoluíram as suas conceptualizações estratégicas. Assim, no primeiro capítulo iremos caracterizar a NATO, estudando a sua organização, os seus documentos base, as suas decisões mais marcantes e sobretudo as suas actividades. Começaremos por isso pela análise dos factos concretos que marcaram a história da Aliança a par dos principais acontecimentos geopolíticos que à sua volta foram moldando o seu carácter. Abordaremos depois as principais características, com o intuito de elaborar um

primeiro esboço desta organização internacional, definindo em traços gerais diversos aspectos que irão tornar-se mais nítidos ao longo dos restantes capítulos.

No segundo capítulo, iremos caracterizar a União Europeia numa lógica sequencial que será muito semelhante à realizada para a NATO. Não estudaremos em detalhe a história da integração europeia, mas iremos socorrer-nos dos factos mais marcantes para realçar aspectos que nos pareçam fundamentais para a melhor compreensão da organização. Apesar de a nossa análise se centrar nos domínios da segurança e defesa, considerando que a responsabilidade da UE extravasa largamente essas preocupações, iremos debruçar-nos também sobre outros elementos de poder, nomeadamente nas dimensões civil e normativa.

O terceiro capítulo pretenderá avaliar a evolução das opções estratégicas de cada uma das organizações, tentando perceber o seu grau de aproximação neste domínio. Assim, enquanto na NATO falaremos essencialmente de conceitos estratégicos por serem a fórmula utilizada para estudar a conjuntura do momento e definir intenções futuras, na UE, para uma abordagem correcta teremos que recorrer a outros documentos, nomeadamente os sucessivos Tratados. Desse modo, veremos a evolução dos compromissos oficialmente assumidos por ambos os lados, efectuando depois uma análise comparativa incidindo especialmente sobre as percepções de ameaças e riscos, as tarefas e objectivos, as áreas de actuação, as capacidades e a vontade política e coerência nas decisões e acções.

A segunda parte incluirá também três capítulos, que terão por objectivo fazer a análise da parceria entre a NATO e a UE e dos principais desafios que se colocam à sua cooperação. Assim, no capítulo quarto, iremos abordar as principais etapas do relacionamento, iniciando o nosso estudo na queda do Muro de Berlim, em 9 de Novembro de 1989 e terminando no Conselho Europeu dedicado à PCSD, em 19 e 20 de Dezembro de 2013. Como etapas intermédias, que nos irão ajudar a fasear a nossa investigação, teremos: a Cimeira da Saint-Malo, em 3 e 4 de Dezembro de 1998, entre franceses e britânicos que abriu as portas à autonomia europeia; os atentados do 11 de Setembro de 2001, como marco incontornável do dealbar de uma nova Era; e o início da operação Althea, em 2 de Dezembro de 2004, como prova da capacidade operacional da Europa.

No capítulo quinto abordaremos as convergências e divergências transatlânticas e a sua influência no relacionamento da NATO com a UE. Começaremos assim por estudar os principais factores do relacionamento entre os USA e a Europa, referindo diferentes aspectos que vão da história e geografia à cooperação económica, passando pela análise dos

valores defendidos e avaliação de ameaças. Veremos depois as atitudes das administrações americanas em relação à Europa e as atitudes europeias em resposta aos anseios americanos e às suas próprias necessidades de segurança e defesa. Por último, abordaremos a forma como a relação transatlântica e as atitudes de cada actor poderão influenciar uma possível divisão de tarefas entre a NATO e a UE.

O capítulo sexto será dedicado a dois desafios que consideramos excepcionalmente importantes. O objectivo será aprofundar o estudo sobre os posicionamentos geoestratégicos da Turquia e da Rússia tentando esclarecer a respectiva influência sobre a parceria NATO-UE e sobre cada uma destas organizações em particular. Para isso, iremos debruçar-nos sobre os principais actores e acontecimentos, especialmente no século XXI e veremos quais as relações que foram estabelecidas com a NATO, UE, USA e com outros pólos regionais, não esquecendo em relação à Turquia o seu diferendo com Chipre.

A terceira e última parte do nosso trabalho incluirá dois capítulos onde iremos efectuar os estudos de caso, comparando em termos mais práticos os esforços de cada uma das organizações, nos aspectos específicos do desenvolvimento de capacidades e das operações e missões em que ambas participaram. No capítulo sétimo, dedicado às capacidades, analisaremos os processos e os responsáveis por essa temática e estudaremos depois as principais etapas e conclusões dos trabalhos realizados, para entendermos quais as preocupações fundamentais, como se deu a evolução e que tipo de articulação existiu. Abordaremos por fim quatro casos paradigmáticos dos sucessos e insucessos do relacionamento bilateral.

No capítulo oitavo, veremos as operações e missões em que NATO e UE estiveram envolvidas em simultâneo ou desfasadas no tempo, nos teatros dos Balcãs, especialmente no Kosovo, no Afeganistão e na região do Corno de África. Tentaremos assim perceber o historial, a finalidade das intervenções e as principais linhas de actuação e dificuldades, por forma a retirar conclusões sobre a importância do factor cooperação no cumprimento dos objectivos almejados.

Na fase final do nosso trabalho faremos a análise e discussão dos resultados alcançados, retiraremos algumas conclusões mais significativas e procuraremos deixar algumas pistas sobre os caminhos que estas duas organizações poderão percorrer no futuro, por forma a garantirem com maior eficácia a paz, segurança e estabilidade da região euro-atlântica.

## Aspectos formais e fontes

Quanto aos aspectos de forma utilizaremos a 16ª edição do Chicago Manual of Style (The University of Chicago Press 2010).

Nas citações teremos como critério fundamental dar a informação necessária e suficiente para esclarecer o leitor sobre a fonte consultada. Utilizaremos o segundo método de Chicago, isto é, o sistema de autor-data remetendo a descrição completa da fonte para as referências bibliográficas finais. As nossas fontes primárias serão a documentação oficial de cada uma das organizações e as nossas fontes secundárias incluirão todo o tipo de publicações especializadas na matéria, ou com interesse para a investigação em curso. A bibliografia final será por isso subdividida em três áreas: de carácter geral, NATO e União Europeia. Incluiremos documentação citada no texto e também outras publicações por nós consultadas.

No aspecto formal, para referenciar as revistas periódicas,<sup>4</sup> optaremos por considerá-las como Magazines e não como Journals, pelo que a referenciação na bibliografia incluirá apenas a data, com o mês e o ano de publicação. O volume e número serão colocados apenas quando não se discriminar o mês. Em todas as obras o número das páginas será incluído a seguir à referência autor-data, mas será omitido na relação bibliográfica final.

As entrevistas serão do tipo “Elite Interviewing” (Hochschild 2009), dirigidas a altos quadros civis e militares, nacionais e estrangeiros, ligados à problemática em questão. Constituirão um complemento importante do nosso trabalho, dando pistas para exploração de novos dados e ajudando-nos a esclarecer aspectos específicos da investigação. Não existirá um guião único padronizado, mas sim um conjunto de questões base personalizadas que com o desenrolar da entrevista darão abertura à colocação de outras interrogações.

Além da nossa língua materna, utilizaremos fontes oficiais ou bibliografia em inglês, francês, italiano e castelhano. Como princípio geral, seremos responsáveis por efectuar a tradução dos textos e das expressões que consideremos importante citar. Manteremos no entanto sem tradução, alguns termos ou frases que nos pareçam ter mais força na língua original, ou que não tenham uma tradução comumente aceite.

Nas abreviaturas utilizaremos siglas e acrónimos em português ou inglês, tendo em consideração que na UE podem ser utilizadas vinte e quatro línguas de trabalho, incluindo o

---

<sup>4</sup> Como a Revista Militar ou a Foreign Affairs, por exemplo.

português,<sup>5</sup> mas na NATO a documentação apenas existe em inglês e francês, por serem estas as únicas línguas de trabalho autorizadas. Colocaremos entre parêntesis a abreviatura quando o respectivo termo surgir pela primeira vez no texto, remetendo para a lista de abreviaturas a sua explicitação na língua de origem. Nas abreviaturas dos países utilizaremos sempre que possível os códigos de três letras normalizados pela NATO (2014a).

Apesar de termos tido acesso a documentação classificada só faremos uso dessa informação se a tivermos encontrado também em fontes abertas ao público em geral.

## **Estado da Arte**

Uma investigação como a que nos propomos realizar necessita de literatura científica específica que lhe confira uma sólida base conceptual. Nesse âmbito, procuraremos abarcar cinco vertentes que nos parecem fundamentais para o estudo aprofundado do tema: a segurança e defesa “*latu senso*”; a NATO; a PCSD da UE; as relações transatlânticas; e as relações NATO-UE. Além destes aspectos, para melhor podermos analisar os desafios, incluiremos também documentação que nos permita abordar as relações da Turquia, Chipre e Rússia com ambas as organizações. Da vasta documentação consultada, não pretendendo fazer uma enumeração exaustiva, iremos referir-nos aos principais autores e publicações de âmbito nacional e internacional.

Em Portugal, existe extensa bibliografia sobre a UE, sendo possível também, embora em bastante menor número, encontrar autores que abordam as relações transatlânticas e os temas de segurança e defesa, incluindo a NATO e PCSD. Não encontramos no entanto qualquer obra que se debruce especificamente sobre o relacionamento estratégico NATO-UE, o que vem também comprovar a originalidade do nosso trabalho. Em algumas publicações periódicas, como a Revista Militar, a Nação e Defesa ou a Relações Internacionais, um conjunto relativamente restrito de académicos, diplomatas e militares tem abordado este tema, mas sem grande profundidade. Salientam-se diversos artigos de opinião de José Cutileiro, Nuno Severiano Teixeira, João Marques de Almeida, Alexandre Reis Rodrigues e Francisco Proença Garcia. Dos livros com maior interesse, abordando as várias vertentes da nossa problemática, destacamos por ordem cronológica:

- A Encruzilhada: Portugal entre a Europa e os Estados Unidos, de João Marques de

---

<sup>5</sup> Mesmo assim nem todos os documentos estão traduzidos em português, assim como há termos cuja abreviatura tem origem apenas no inglês.

Almeida e Vasco Rato (2004). Aborda o período inicial da Guerra do Iraque<sup>6</sup> e as divergências surgidas na Europa relativamente à aliança transatlântica e ao papel dos Estados Unidos na cena internacional. Enquanto França e Alemanha se opuseram a Washington, outros países como Portugal apoiaram a intervenção americana, verificando-se uma importante cisão no seio da UE e da NATO. A questão central debatida nesta publicação é saber se Portugal deve ou não reforçar a aliança com os USA e a resposta dos autores é a defesa inequívoca da comunidade transatlântica.

- União Europeia: Que Modelo Político? de Andreia Mendes Soares (2005). Este trabalho analisa o processo de integração europeu desde a sua criação, abordando os seus sucessos e fracassos, na área económica e também na vertente política, explorando a estrutura e métodos de funcionamento. O debate central pretende confirmar se o método comunitário ainda se mantém actual para responder aos desafios do século XXI, o que leva a autora a avaliar esses mesmos desafios e a prospectivar o futuro da UE, abordando também o papel de Portugal nesse processo. A conclusão é que será necessário avançar no sentido de uma maior integração política, prosseguindo o processo de reforma da Europa, mantendo por base o princípio do método comunitário.

- Europa (In)segura: União Europeia, Rússia, Aliança Atlântica – A Institucionalização de uma Relação Estratégica, de Sandra Dias Fernandes (2006). Esta publicação aborda a problemática do relacionamento da UE com a Rússia, na área da segurança e defesa, durante os anos noventa e no período pós-11 de Setembro, acrescentando também a essa equação as relações com a NATO e com os USA. Analisa a evolução da PESC/PESD no âmbito do processo de integração europeu, a política externa russa nos períodos de Ieltsin e Putin e a transformação da NATO com o alargamento a Leste e o início da cooperação com a Rússia, constatando algumas dificuldades em toda essa dinâmica. Salienta no entanto um quadro geral de entendimento que na opinião da autora permite perspectivar positivamente a construção de um sistema de segurança colectiva pan-europeu, a longo prazo.

- A NATO no século XXI: O Passado, o Presente e o Futuro da Aliança Atlântica, de Eduardo Silvestre dos Santos (2008). Começando por fazer uma análise das doutrinas geopolíticas que estão a montante, aborda a evolução da NATO desde a sua criação até meados dos anos 2000 e prospectiva os caminhos que poderá vir a percorrer no futuro.

---

<sup>6</sup> Ao longo do nosso trabalho designaremos por Guerra do Golfo o conflito ocorrido de 2 Agosto 1990 a 28 Fevereiro 1991 e por Guerra do Iraque o que se desenrolou de 20 Março 2003 a 18 Dezembro 2011.

Considera que a relação transatlântica expressa pela Aliança traduz uma espécie de “casamento de conveniência,” no qual americanos e europeus sempre se olharam com alguma desconfiança, mas foram aprendendo a viver juntos e com as dificuldades foram reforçando os laços, não encontrando nenhuma outra solução mais vantajosa para ambos. A conclusão final defende que o grande desafio para o futuro será continuar a manter a união, construindo consensos na forma de enfrentar as ameaças de amanhã.

- *Contributos para uma Política de Defesa*, de Nuno Severiano Teixeira (2009). Inclui as diversas intervenções públicas e entrevistas realizadas por este autor enquanto Ministro da Defesa Nacional, no período entre 2006 e 2009. Além dos temas nacionais são abordados aspectos relacionados com as relações externas no âmbito da Defesa, incluindo a análise de temas como a comunidade transatlântica, a PCSD/UE, a NATO e o relacionamento entre estes dois actores.

- *Turquia: País-ponte entre dois mundos*, de Domingos Fernandes Rodrigues (2009). O objectivo desta obra é estudar o papel da Turquia como actor regional e como actor global e a questão central interroga se pode ser considerada como país ponte entre o Ocidente e o Mundo Islâmico. Começa por isso pelo enquadramento histórico, desde o início do Império Otomano até aos nossos dias, procurando depois identificar o lugar da Turquia no sistema político internacional, incluindo o estudo do relacionamento com a Europa, USA e NATO, analisando por último os factores de influência interna, assim como as probabilidades de evolução futura. A conclusão final é que a Turquia é um “Estado-pivot,” de importância incontornável no contexto regional e mundial, com enormes responsabilidades no diálogo entre civilizações e a sua adesão à UE seria uma mais-valia para a capacidade de intervenção europeia no plano internacional.

- *Entre Ceres e Marte: A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*, de Pedro Ferreira da Silva (2011). É um livro que aborda a problemática da segurança e defesa na Europa, pretendendo demonstrar que a UE caminha para uma integração do produto operacional das Forças Armadas dos seus Estados-Membros, prevendo a médio prazo a constituição de uma Força Armada Permanente europeia. Na tentativa de confirmar este argumento o autor investiga de forma aprofundada as bases e os contornos da PCSD, abordando e caracterizando o ambiente internacional, a evolução histórica, a arquitectura institucional, a estratégia, as capacidades, o processo de tomada de decisão, as missões e operações, terminando com um olhar pelo futuro e os novos desafios. Conclui, referindo ter havido uma progressiva tendência de integração europeia nos aspectos de segurança e

defesa, considerando que o caminho a seguir no futuro será o reforço dessa opção, sendo inevitável a criação de uma Força Armada Permanente, a qual irá permitir a afirmação da Europa como actor global.

Outras obras de autores nacionais foram também importantes para aprofundar as várias vertentes do nosso estudo, nomeadamente: Defesa e Relações Internacionais, de Alexandre Reis Rodrigues (2004); Uma Visão do Projecto Europeu: História, Processos e Dinâmicas, de Raquel de Caria Patrício (2009); Visão Global, de José Cutileiro e Ricardo Alexandre (2009); Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia, de Francisco Proença Garcia (2010a); História de União Europeia, de Nuno Valério (2010); Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança, coordenação de Maria Raquel Freire (2011); Portugal, a Europa e o Atlântico, de João Carlos Espada (2014).

No Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), consultámos inúmeros trabalhos de investigação, sendo mais relevantes os seguintes: O Conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas, de Vitor Rodrigues Viana (2003); A PESC da União Europeia: perspectivas e articulação com a OTAN, de Valdemar Oliveira Cabral (2009); O impacto dos conflitos regionais nas relações OTAN/EU-Rússia, de João Nunes dos Reis (2009); O novo Conceito Estratégico da OTAN: Uma Aliança para o século XXI, de Marco Paulino Serronha (2010).

No Instituto de Defesa Nacional (IDN) merecem destaque diversas publicações resultantes de seminários que tivemos oportunidade de assistir, em especial: Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO, IDN, Nação e Defesa nº 124 (2009); Visões Globais para a Defesa, IDN, Nação e Defesa nº125 (2010); O Conceito Estratégico da NATO, IDN, Nação e Defesa nº 126 (2010); Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, IDN, Nação e Defesa nº 127 (2010). Relevantes foram também: Uma nova NATO numa nova Europa, IDN, Nação e Defesa nº84 (1998); O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica, de Carlos Gaspar, IDN Cadernos nº5 (2011).

A nível internacional, o leque de escolhas nas várias vertentes do nosso estudo é bastante maior, se bem que a especificidade do relacionamento NATO-UE também não seja muito vulgar. Dos autores de livros ou artigos de opinião, é importante salientar, Robert Cooper, Jolyon Howorth, Daniel Keohane, Timothy Garton Ash, Ivo Daalder, Daniel Hamilton, Simon Serfaty, Leo Michel, Justin Vaisse e Tomas Valasek, que se debruçam sobre a NATO, as relações transatlânticas e a parceria NATO-UE e Sven Biscop e Mark

Leonard, peritos nos assuntos da PCSD. Incontornáveis pela sua escrita sempre interessante e por vezes polémica, são Robert Kagan, Joseph Nye Jr. e Fareed Zakaria. Quanto às principais publicações periódicas que abordam a nossa temática devemos referir: a revista *Foreign Affairs*; os *Chaillot Papers*, do Instituto de Estudos de Segurança da UE (EUISS); os *Egmont Papers*, do Royal Institute for International Relations; assim como diversos trabalhos publicados pelo Center on the United States and Europe, da Brookings Institution, bem como do Centre for European Reform.

Dos livros que abordam a temática da parceria NATO-UE salientamos, por ordem cronológica:

- *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for European autonomy*, editado por Jolyon Howorth e John T. S. Keeler (2003). Numa altura em que a Europa dava os primeiros passos para a emancipação, diversos autores analisam as diferentes visões e ambições de cada um dos lados do Atlântico, abordando o desenvolvimento do projecto de autonomia da UE na esfera da segurança e defesa e as suas implicações para a NATO. No âmbito desta discussão, estuda-se a evolução ocorrida em cada uma das organizações desde o final da Guerra Fria, explorando de seguida os problemas do diferencial de capacidades entre americanos e europeus, examinando por último os alargamentos ocorridos e a discriminação da UE em relação a alguns EM da Aliança. A secção final reflecte as opiniões contrárias de quem se opõe à PCSD por ser potencialmente perigosa para a UE e para a NATO e de quem considera que a PCSD é necessária para a UE e também benéfica para a Aliança.

- *NATO and the European Union: New World, New Europe, New Threats*, editado por Hall Gardner (2004). Neste livro, um conjunto de políticos, diplomatas e académicos examina os principais desafios no pós-11 de Setembro, a Guerra do Iraque e os papéis da NATO, da UE e da Rússia nesse contexto. Assim, abordam-se aspectos como, o impacto estratégico do 11 de Setembro e as novas ameaças, o futuro da NATO e o seu relacionamento com a UE, os alargamentos destas duas organizações em conjugação com o factor russo, as implicações regionais e globais do combate ao terrorismo. Considerando também as tensões transatlânticas causadas pela Guerra do Iraque, realça-se a importância do diálogo USA-Europa-Rússia e o papel fundamental da NATO e UE na manutenção da segurança global.

- *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, de Martin Reichard (2006). Esta publicação analisa, sob o ponto de vista político e legal, a evolução do relacionamento NATO-UE. Começando por abordar a relação transatlântica, estuda de seguida cada uma das organizações, passando depois a descrever as mais importantes áreas de cooperação bilateral, referindo com clareza as mais-valias alcançadas, mas também os principais problemas e dificuldades. O argumento defendido pelo autor, considera que a divisão inicial de trabalhos entre a Aliança e a UE, em que a primeira era responsável pela segurança e a segunda pela prosperidade económica, foi dando progressivamente lugar a uma maior partilha nas tarefas de segurança, com a Europa a assumir um papel mais relevante na sua vizinhança e prevendo que no futuro possa mesmo garantir a sua defesa colectiva, facilitando a reorientação da NATO para uma missão mais global.

- *Security and Defence Policy in the European Union*, de Jolyon Howorth (2007). É uma aprofundada abordagem da PCSD desde a sua criação até aos nossos dias. Não relatando apenas factos, o autor procura demonstrar a lógica político-institucional dos vários desenvolvimentos ocorridos, explorando aspectos como, as razões das suas origens, a sua arquitectura tendo em vista a tomada de decisões, os instrumentos militares e civis que lhe permitem intervir e as operações e missões desempenhadas, a cultura estratégica e os grandes desafios do futuro. Um dos capítulos debruça-se sobre as relações transatlânticas e a parceria NATO-UE, colocando a nu os problemas e contradições existentes e concluindo que o relacionamento militar entre os dois lados do Atlântico deixou de ser prioritário, influenciando negativamente a cooperação entre as duas organizações e tornando o futuro imprevisível.

- *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, de Stanley R. Sloan (2010). Analisa as origens e o desenvolvimento da Aliança Atlântica, explorando os principais factores que influenciaram a sua evolução e prospectivando o seu futuro. Considera que a NATO foi uma das consequências do acordo transatlântico realizado após a II Guerra Mundial (GM), no qual os americanos contribuiriam para a defesa da Europa e os europeus ajudariam a conter a ameaça soviética. Com a queda do Muro de Berlim surgiram novos desafios que o autor estuda em maior detalhe, nomeadamente os alargamentos, as relações com a Rússia, o Afeganistão e a postura perante a PCSD/UE. Neste último aspecto aborda o relacionamento durante os mandatos de George W. Bush e já com Obama em funções tenta um olhar sobre o futuro, defendendo que a integração europeia e a cooperação transatlântica são compatíveis e mutuamente

reforçadoras, mas que esse assunto será uma preocupação por muitos anos.

- *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU-NATO Conundrum in Perspective*, de Luis Simón (2013). Com especial destaque para o período entre 2001 e 2010, estuda a forma como as especificidades geopolíticas e as estratégias nacionais da França, Alemanha e Reino Unido influenciaram as evoluções da NATO e da PCSD/UE. Considera que as políticas de segurança europeias, muito marcadas por estas três nações, revelaram uma permanente contradição entre cooperação e conflito de interesses e que as prioridades nacionais conflitantes muitas vezes só se descobriram quando foi necessário acertar aspectos particulares da cooperação, sendo nesse contexto que explica a ambiguidade do relacionamento NATO-UE.

Para melhor compreendermos a União Europeia e o seu futuro, realçamos:

- *Why Europe Will Run the 21st Century*, de Mark Leonard (2005). Defende a tese de que a Europa dominará o século XXI, contrariando as opiniões dos eurocépticos de ambos os lados do Atlântico.

- *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, editado por Sven Biscop e Jan Joel Anderson (2008). Vários autores consagrados escrevem sobre a Estratégia Europeia de Segurança.

- *What ambitions for European Defence in 2020?* editado por Álvaro de Vasconcelos (2009). Uma publicação do EUISS que inclui um conjunto de opiniões de políticos, militares e académicos sobre o futuro da PCSD no período pós-Tratado de Lisboa.

Para um debate mais alargado sobre as relações transatlânticas, são ainda incontornáveis:

- *Paradise and Power: America and Europe in the new world order*, de Robert Kagan (2003). Uma obra famosa, que explora as divergências entre americanos e europeus.

- *Free World: America, Europe and the Surprising Future of the West*, de Timothy Garton Ash (2004). Analisa as relações transatlânticas no período pós-Guerra do Iraque.

- *The Rise of European Security Cooperation*, de Seth G. Jones (2007). Uma abordagem muito crítica do que o autor apelida de “tragédia” das relações dos Estados Unidos com a Europa.

- *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*, editado por Jeffrey Anderson, G. John Ikenberry e Thomas Risse (2008). Diversos académicos americanos e europeus abordam as relações transatlânticas, numa visão muito actual, que tenta ser também prospectiva.

- *Os Estados Unidos e a Crise do Poder Mundial*, de Zbigniew Brzezinski (2014). Defende o reforço do elo transatlântico com um maior envolvimento da Turquia e da Rússia por forma a construir um Ocidente alargado e mais forte.

## **Primeira Parte**

### **Caracterização e conceptualização estratégica**



## **Capítulo 1. Caracterização da NATO**

### **Introdução**

Este capítulo tem por objectivo responder à QD1: Como se caracteriza a NATO no século XXI?

Para pôr em evidência os principais aspectos de uma Aliança multinacional como a NATO, é importante estudar a sua organização, os seus documentos base e as suas decisões mais marcantes, mas é sobretudo indispensável conhecer as suas actividades.

Pensamos por isso, que o nosso estudo terá de se iniciar pela análise dos factos concretos que marcaram a histórica da Aliança, a par dos principais acontecimentos geopolíticos que se foram desenvolvendo e que foram inevitavelmente moldando o seu carácter.

Passaremos de seguida a analisar as suas principais características, não com a preocupação de elaborarmos uma descrição exaustiva, mas com o intuito de fazer um primeiro esboço desta organização internacional, que ao longo das restantes partes do nosso trabalho irá tomando formas mais nítidas. As conclusões pretenderão dar uma resposta simples e pragmática à questão formulada.

### **1.1 Evolução histórica**

#### **1.1.1 Antecedentes**

No dia 5 de Março de 1946, em Fulton, Arizona, nas profundezas dos Estados Unidos da América (USA), Winston Churchill (1946a) referia num discurso depois amplamente divulgado: "De Stettin, no Báltico, até Trieste, no Adriático, uma cortina de ferro desceu sobre o continente. Atrás dessa linha estão todas as capitais dos antigos Estados da Europa Central e Oriental. Varsóvia, Berlim, Praga, Viena, Budapeste, Belgrado, Bucareste e Sofia; todas essas cidades famosas e as populações em torno delas estão no que devo chamar de esfera soviética, e todas estão sujeitas, de uma forma ou de outra, não somente à influência soviética mas também a fortes, e em certos casos crescentes, medidas de controlo de Moscovo." Um ano após o final da II Guerra Mundial, esta voz forte e bem conhecida dos Aliados ocidentais, apesar de já não ser Primeiro-Ministro do Reino Unido, vinha "acordar" as mentes mais distraídas. Na verdade, o facto de cinquenta Estados terem assinado a Carta das Nações Unidas, em 1945, numa tentativa de criação de um quadro de paz duradouro, consagrando o famoso artigo 51º que reconhecia o direito de auto-defesa

individual ou colectiva contra um ataque armado, não impediu os avanços soviéticos em toda a Europa de Leste, com consequências até então imprevisíveis. Apesar de os Aliados terem ganho a guerra, ainda não tinham consolidado a paz e os “fantasmas” do pós-I Guerra Mundial continuavam a pairar sobre a Europa.

Simultaneamente, a ameaça alemã continuava ainda presente em muitos espíritos, o que levou a França e o Reino Unido a assinarem o Tratado de Dunquerque, em 1947, de aliança e assistência mútua em caso de agressão germânica. Uns meses depois, Ernest Bevin ainda chegou a sugerir a criação na Europa de uma rede de tratados bilaterais semelhantes ao de Dunquerque, mas o golpe de Estado comunista em Praga, em 1948, veio colocar a Checoslováquia na órbita soviética e obrigar os Aliados ocidentais a repensar a sua estratégia militar, tornando necessária uma acção defensiva comum. Foi neste contexto que no mesmo ano Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido decidiram assinar o Tratado de Bruxelas, que deu origem à Organização do Tratado de Bruxelas ou União Ocidental. Este acordo instituiu um sistema de defesa colectiva contra uma agressão externa e pretendia também estreitar os laços de cooperação nos domínios, económico, social e cultural. No seu preâmbulo falava na eventualidade de uma renovada política de agressão por parte da Alemanha, mas o Artigo 4º era mais genérico na definição da ameaça e referia que “se uma das Partes for objecto de um ataque armado na Europa, as outras Partes, de acordo com o Artigo 51º da Carta das Nações Unidas, deverão prestar toda a ajuda e assistência ao seu alcance, militar e de outros tipos” (The Brussels Treaty 1948).

Este Tratado foi um primeiro passo importante, mas para que se tornasse militarmente credível, faltava o apoio norte-americano. No âmbito económico, tinha sido anunciado no ano anterior o Plano Marshall, que previa uma ajuda económica maciça americana, ao longo de vários anos a todos os países europeus que pretendessem aceitar esse apoio. Este Plano veio a revelar-se fundamental para a recuperação da Europa ocidental, deixando numa situação dramática todos os estados que optaram por ficar de fora.<sup>7</sup>

Indiferente ao que se passava no ocidente, a União Soviética (URSS), liderada por Josef Stalin, continuava a reafirmar a sua autoridade na Europa de Leste, acentuando cada vez mais a cisão Leste-Oeste. O ponto fulcral dessa divergência era Berlim, que se encontrava ocupada por vários exércitos, com USA, Reino Unido e França de um lado e

---

<sup>7</sup> Apesar de a oferta de ajuda ter sido feita a todos os estados europeus, a União Soviética e os países da Europa de Leste na sua órbita recusaram este apoio financeiro, que terminou em 1952, atingindo treze mil milhões de dólares (Judt 2007, 120-129).

URSS do outro. Durante esse braço de ferro, os soviéticos decidiram bloquear as ligações terrestres de Berlim à Alemanha Ocidental, o que obrigou os Aliados a efectuar uma ponte aérea que se prolongou por cerca de 11 meses.<sup>8</sup> Esta crise de Berlim teve três consequências relevantes: primeiro, originou a criação de dois Estados alemães; segundo, levou a que os USA decidissem manter uma presença militar significativa na Europa, por tempo indeterminado; terceiro, conduziu a que os países ocidentais reavaliassem os problemas relacionados com a sua segurança (Judt 2007, 184).

Surgiria assim a decisão de firmar uma Aliança mais alargada, que incluísse os cinco países signatários do Tratado de Bruxelas, os Estados Unidos e o Canadá, e ainda outros cinco países europeus, com posições geográficas consideradas estrategicamente relevantes, como a Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega e Portugal.

## **1.1.2 Primeiros 40 anos**

### **1.1.2.1 Guerra Fria**

O nascimento da NATO ocorreu no dia 4 de Abril de 1949, data em que foi assinado em Washington o Tratado do Atlântico Norte (TAN) que, no seu preâmbulo, referia o “desejo de favorecer a estabilidade e o bem-estar na área do Atlântico Norte” (NATO 2001a, 571). O objectivo fundamental a atingir era a salvaguarda da liberdade e da segurança dos povos da Europa e da América do Norte, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. Na prática pretendeu-se criar um sistema de segurança colectiva que permitisse manter as forças militares dos USA na Europa, reforçando o elo transatlântico, simultaneamente dissuadindo a ameaça soviética e não permitindo o ressuscitar do poder militar da Alemanha. Em termos talvez um pouco simplistas, o primeiro Secretário-Geral (SG) da NATO, Lord Hastings Ismay, definia os objectivos da Aliança numa pequena frase: “to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down.”<sup>9</sup>

Após a assinatura do TAN, os países do Tratado de Bruxelas acordaram na fusão da estrutura militar da denominada União Ocidental, com a estrutura da NATO. Por isso, as responsabilidades do Comité de comandantes da União Ocidental, que tinha sido criado em 1948, foram transferidas para o General Eisenhower, que a partir de Abril de 1951 se tornou no primeiro comandante supremo das forças aliadas na Europa. Apesar do seu aparente

---

<sup>8</sup> De 24 de Junho de 1948 a 9 de Maio de 1949.

<sup>9</sup> Citado pelo SG da NATO, Lord Robertson, numa conferência em 20 de Julho de 2000 (NATO 2000a).

esvaziamento político e institucional, o Tratado de Bruxelas não foi extinto, vindo até a ganhar novo fôlego em 1954,<sup>10</sup> com a adesão da República Federal da Alemanha (RFA) e da Itália, dando origem à União da Europa Ocidental (UEO).<sup>11</sup>

Enquanto o Plano Marshall foi responsável pela recuperação económica da Europa Ocidental, a NATO foi o catalisador da recuperação militar, tornada imprescindível pelo agudizar da Guerra Fria, bem patente na Guerra da Coreia.<sup>12</sup> Se nos primeiros anos a NATO baseou a sua defesa na superioridade nuclear americana, progressivamente foi fazendo coexistir uma força convencional, apta para efectuar uma “defesa avançada” capaz de aguentar o embate com os Exércitos de Leste no centro da Alemanha. Por esse motivo, no início da década de cinquenta o nível de rearmamento foi extremamente elevado em todos os membros da NATO e especialmente nos USA, onde as despesas com a defesa em 1952-53 representavam 17,8 % do Produto Interno Bruto (PIB), quando em 1949 eram apenas de 4,7%. No final de 1951, os USA tinham transferido para a Europa cerca de cinco mil milhões de dólares de ajuda militar (Judt 2007, 188-189). Este apoio maciço veio permitir um grande desenvolvimento tecnológico e levou também à radical transformação das forças armadas dos EM. Iniciou-se então uma certa revolução nas mentes militares, começando a nascer a chamada “geração NATO” com militares profissionais cada vez mais aptos a trabalhar em ambiente multinacional, fruto da formação e do intercâmbio em escolas dos USA e diferentes órgãos da NATO.

Numa Cimeira realizada em Lisboa, em 1952, foram tomadas importantes decisões, reorganizando em termos geográficos os vários órgãos e estruturas da organização, passando a existir a nível permanente um Conselho do Atlântico Norte (NAC), presidido por um Secretário-Geral, assim como um Estado-Maior Internacional (IS). Estabeleceu-se também uma base sólida para a planificação militar em cada um dos Estados Membros, instaurando procedimentos para exames anuais. Pretendia-se, avaliar as ameaças, identificar as necessidades e determinar as contribuições de cada país, proporcionalmente às suas capacidades económicas, um método que constitui ainda hoje a base do planeamento de defesa da Aliança (NDPP) (NATO 1989, 18). Nessa mesma Cimeira ficou acordado que a organização deveria formar nos próximos dois anos pelo menos noventa e seis Divisões, para assegurar a tal “defesa avançada” da Europa (Judt 2007, 189).

---

<sup>10</sup> Os Acordos de Paris, de 23 Outubro 1954, vieram alterar o Tratado de Bruxelas, de 17 de Março de 1948.

<sup>11</sup> A UEO teve assim como países fundadores: Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido e RFA.

<sup>12</sup> A Guerra da Coreia decorreu de 1950 a 1953, opondo a Coreia do Sul aliada aos USA e Reino Unido à Coreia do Norte aliada à China e União Soviética.

Entretanto, em conformidade com o Artigo 10º do Tratado de Washington, que previa a adesão de outros Estados europeus, mediante acordo unânime dos EM, verificou-se em 1952 o alargamento à Grécia e à Turquia. Subsistiram ainda durante algum tempo as dúvidas em relação à RFA e à necessidade de autorizar o seu rearmamento para fazer face à ameaça de Leste, mas a tese americana acabou por vingar e em 1955 a Alemanha Ocidental passou também a integrar a NATO.

Nesse mesmo ano, a URSS assinou com outros sete países de Leste uma aliança militar que ficou conhecida como Pacto de Varsóvia.<sup>13</sup> Este acordo, ao contrário da NATO, parecia não ter apenas propósitos defensivos, já que ao longo dos anos os seus EM se foram rearmando fortemente, ultrapassando largamente em pessoal e em material as existências a ocidente. Mas é importante salientar, que os países ocidentais nunca tiveram por objectivo igualar o poderio militar de Leste, pretendendo antes organizar as suas forças com carácter defensivo e simultaneamente de dissuasão da ameaça, pela capacidade retaliatória nuclear. Este facto foi comprovado pela adopção no final dos anos 50 da estratégia de “retaliação maciça,” que se apoiava sobretudo no poderio nuclear americano.

Nos primeiros anos da NATO foram também lançadas as bases para a cooperação científica e tecnológica, criando-se um comité científico responsável por tratar essas questões. Esta é uma vertente extremamente importante, já que a NATO desde muito cedo pretendeu ser, não apenas militar, mas também política, englobando outras valências. Neste aspecto, não podemos deixar de salientar a aprovação em 1956 do relatório do “Comité dos Três”<sup>14</sup> que defendia a cooperação não militar no seio da Aliança, como forma de desenvolvimento da solidariedade e da coesão entre os EM. Este documento veio repensar a NATO, os seus fundamentos e a sua estratégia e sem colocar de parte a importância dos aspectos militares referia que a segurança tinha também aspectos civis que importava salvaguardar. A cooperação política baseada na consulta entre as partes, a cooperação económica, a cooperação científica e técnica, a cooperação cultural, foram algumas das principais ideias discutidas e aprovadas, que lançaram as bases de uma Aliança mais sólida e abrangente, razão pela qual este relatório constitui uma referência no desenvolvimento da organização (NATO 1989, 429-49).

---

<sup>13</sup> Foi assinado em 14 de Maio de 1955 por oito países: Albânia, Bulgária, Checoslováquia, Hungria, Polónia, República Democrática Alemã, Roménia, URSS.

<sup>14</sup> Por ter sido apresentado por três ministros: Gaetano Martino, de Itália; Halvard Lange, da Noruega e Lester Pearson, do Canadá.

Mas nesse mesmo ano, um acontecimento fora do espaço euro-atlântico haveria de colocar em perigo, pela primeira vez, o elo transatlântico. Na sequência de uma decisão unilateral do Presidente Nasser, do Egipto, de nacionalizar o Canal do Suez, a França e o Reino Unido aliaram-se a Israel e invadiram aquele país, ocupando o Canal com forças militares. Se a operação militar foi bem sucedida, o mesmo não aconteceu em termos políticos e as consequências poderiam ter sido nefastas para a própria existência da NATO. Os USA acusaram estes dois Aliados de não terem consultados os restantes membros da Aliança e juntamente com a Rússia e a ONU, pressionaram-nos a retirar as suas forças das zonas ocupadas, o que veio a acontecer. Esta crise resultou numa enorme humilhação para franceses e ingleses, mas a NATO sobreviveu.

Apesar deste importante diferendo, o ponto nevrálgico da separação Leste-Oeste continuou a ser a cidade de Berlim e as posições extremaram-se ainda mais a partir de 1961 quando a Alemanha Oriental iniciou a construção do Muro. Apesar de os soviéticos terem aprovado numa conferência dos partidos comunistas as teses da “coexistência pacífica,” as acções concretas indiciavam tudo menos pacifismo. Nesse mesmo ano, a NATO decidiu formar a Força Móvel Aliada Terrestre (AMF-L), uma unidade multinacional que integrando militares de seis EM seria a primeira unidade a empenhar num possível conflito, demonstrando desde logo a solidariedade dos Aliados.<sup>15</sup> Mas cinco anos mais tarde, em 1966, a Aliança sofreu um segundo grande abalo interno com a decisão francesa de se retirar da estrutura militar, deixando os seus militares de prestar serviço nos Quartéis-Generais (QG) multinacionais e exigindo a saída do seu território de todas as estruturas e comandos da NATO. Na prática, se por um lado esta decisão veio enfraquecer a Aliança, por outro lado originou uma simplificação da estrutura de comando e a transferência do QG Aliado na Europa para Mons, na Bélgica e da sede da organização,<sup>16</sup> para Bruxelas.

### **1.1.2.2 “Détente”**

No mesmo período e considerando que já tinham passado quase 20 anos desde a assinatura do Tratado de Washington, os EM acordaram em realizar um estudo aprofundado sobre as futuras tarefas da Aliança. Os resultados deste exercício constituíram o chamado Relatório Harmel, que foi aprovado em finais de 1967 e viria a ser considerado um marco importante na evolução da organização. A partir daqui, a Aliança passaria a ter duas tarefas

---

<sup>15</sup> Uns anos mais tarde, em 1967, seria também criada uma força marítima semelhante, denominada Standing Naval Force Atlantic.

<sup>16</sup> A sede passou a incluir o NAC e o Secretariado Internacional, anteriormente instalados em Paris e o Comité Militar que estava em Washington.

fundamentais: a primeira seria a manutenção do poderio militar e da solidariedade política para desencorajar a agressão externa; a segunda, a aposta no diálogo como forma de resolução dos problemas políticos. Resumidamente defendia-se que “a segurança militar e uma política de détente não são contraditórias mas complementares” (NATO 1989, 450-51). Em termos concretos, este relatório preconizava que seria necessário encontrar uma solução para a questão da divisão da Alemanha e simultaneamente encontrar formas de redução equilibrada dos arsenais militares (452). Simultaneamente, foi aprovada uma nova estratégia, abandonando a “retaliação maciça” e passando a falar-se de uma “resposta flexível,” através da utilização equilibrada do poderio convencional e nuclear. Mantinha-se no entanto o conceito de “defesa avançada” ao longo da Cortina de Ferro.

A década de sessenta viria a terminar com a invasão da Checoslováquia pelas tropas da URSS e de quatro outros países do Tratado de Varsóvia,<sup>17</sup> acontecimento que agravaria ainda mais as relações Leste-Oeste. No entanto, a década de setenta, veio contrariar essa tendência de confronto, tendo sido determinante o acordo quadripartido sobre Berlim, assinado em Setembro de 1971 pelos quatro países que ocupavam aquela cidade. Iniciava-se finalmente a “détente,” que foi sendo materializada ao longo dos anos seguintes com as assinaturas de diversos acordos, entre americanos e soviéticos, para limitação de armamento estratégico (SALT I e II)<sup>18</sup> e limitação de sistemas de mísseis anti-balísticos (ABM), os quais foram sempre precedidos de consultas aprofundadas no seio da Aliança. Posteriormente, na sequência de uma proposta do NAC, realizou-se a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), que culminou com a assinatura da Acta Final de Helsínquia, em 1975, com a adesão de trinta e três países da Europa e também dos USA e do Canadá, dando mais tarde origem à Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).<sup>19</sup>

### **1.1.2.3 Segunda Guerra Fria**

Os Aliados continuavam no entanto convencidos que o verdadeiro sucesso de uma política de “détente” teria de incluir uma redução equilibrada de forças e por esse motivo tinha sido discutida e aprovada em Reykjavik, em 1968, uma Declaração sobre Reduções Mútuas e Equilibradas de Forças (MBFR). Mas neste âmbito as negociações com o Leste não correram tão bem, arrastando-se durante vários anos, sem sucesso. Este facto, associado

---

<sup>17</sup> Bulgária, Alemanha de Leste, Hungria e Polónia, em 20 de Outubro de 1968.

<sup>18</sup> O SALT II acabaria por não ser ratificado pelos americanos em virtude da invasão soviética do Afeganistão.

<sup>19</sup> A CSCE foi incrementando as suas actividades e em Dezembro de 1994 passou a designar-se OSCE.

a diversos outros, como as graves convulsões sociais na Polónia, a invasão soviética do Afeganistão, em 1979 e a instalação na Ucrânia de uma nova geração de mísseis de alcance médio SS 20, vieram deteriorar novamente as relações, iniciando-se a “Segunda Guerra Fria.” Nesse mesmo ano, os Aliados decidiram instalar novos mísseis Pershing II e Cruise (GLCM) na Europa Ocidental, não abandonando no entanto os esforços paralelos de limitação dos armamentos (Judt 2007, 661-69). Esta constituiu a chamada estratégia de “dual track” aprovada pela NATO em finais de 1979.

A tomada de posse de Ronald Reagan, no início de 1981, veio dar um novo ímpeto aos Aliados e a sua arrojada proposta baptizada de “opção zero”<sup>20</sup> viria a obrigar os soviéticos a repensar a sua atitude. Um estudo divulgado pela NATO, em 1982, dava conta da enorme desproporção, com as forças do Pacto de Varsóvia a ultrapassar largamente as da NATO, em efectivos, sistemas de mísseis nucleares de médio alcance (INF), submarinos, aviões e carros de combate, com um grande avanço tecnológico e enorme capacidade de produção de armamentos. Este relatório foi muito importante para informar a opinião pública ocidental sobre as necessidades em matéria de defesa (NATO 1989, 128-129).

Para se ter uma ideia mais concreta da desproporção, poderemos referir que nos anos 80, enquanto os países da Aliança Atlântica gastavam com a defesa em média 3,8 % do PIB, do lado soviético as despesas atingiam entre 15 e 17 % do PIB (NATO 1989, 230-231). Simultaneamente foram decorrendo negociações para redução de forças, no âmbito do MBFR e para redução do número de mísseis INF, mas os soviéticos nem sequer reconheciam oficialmente disporem das quantidades referidas pela NATO, pelo que os progressos foram diminutos.

Em Março de 1983, Reagan viria a surpreender novamente os países de Leste ao anunciar a Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI), que ficaria também conhecida como “Guerra das Estrelas.” A ideia era iniciar um vasto programa de investigação, tendo em vista o desenvolvimento de tecnologia não nuclear capaz de oferecer uma defesa eficaz contra mísseis balísticos (NATO 1989, 136-137). Se até aí a dissuasão era baseada na Destruição Mútua Assegurada (MAD), a partir daqui passaria a falar-se de Sobrevivência Mútua Assegurada (MAS). A NATO, que entretanto tinha aberto as portas à Espanha, tornando-se o 16º membro, apoiou a SDI, apesar dos fortes protestos soviéticos, que decidiram suspender todas as negociações em curso.

---

<sup>20</sup> Com esta proposta, os americanos propunham eliminar por completo as armas nucleares de médio alcance, não instalando os Pershing II e Cruise, enquanto os soviéticos retirariam todos os SS 4, SS 5 e SS 20.

#### 1.1.2.4 Queda do Muro de Berlim

O impasse só começou a ser quebrado, dois anos depois, no interior da URSS, com a tomada de posse de Mikhail Gorbachev<sup>21</sup> e a implementação gradual da sua política de “glasnost” – abertura. No final de 1985, Reagan e Gorbachev decidiram uma redução de 50% das suas forças nucleares estratégicas e assinaram um acordo provisório quanto aos INF. Após mais dois anos de intensas negociações, americanos e soviéticos chegaram ao chamado acordo do “duplo zero” que eliminava todos os mísseis de médio e de curto alcance.<sup>22</sup> No mesmo ano, na sequência das conversações MBFR, os países da NATO e do Pacto de Varsóvia<sup>23</sup> acordaram num mandato para futuras negociações, tendo em vista a redução de forças convencionais na Europa, que anos mais tarde viria a ser consagrada no denominado Tratado CFE.

A NATO foi acompanhando sempre todas as negociações, mantendo a sua estratégia assente na “resposta flexível” e na “defesa avançada.” Para assegurar a eficácia deste conceito foi apurando o seu planeamento colectivo e definindo prioridades na aquisição dos armamentos. Os comandos NATO elaboravam propostas de forças e propunham um nível de contribuição para cada um dos países, que após aprovação colectiva da Aliança se transformavam em Objectivos de Forças, servindo de base ao planeamento em cada um dos EM (NATO 1989, 245-253). Em 1985, foi aprovado um Plano de Melhoramento de Forças (CDI) que indicava aos países diversas áreas de modernização da capacidade convencional. No mesmo ano, a NATO apelava à solidariedade dos seus membros e à necessidade de um maior apoio à Grécia, Portugal e Turquia, referindo que “as deficiências nas forças destes países são um assunto particularmente preocupante” (NATO 1985).<sup>24</sup>

Os últimos anos da década de oitenta, continuaram a revelar a abertura da URSS e o ano de 1988 ficou marcado com o início da retirada soviética do Afeganistão e o discurso de Gorbachev nas Nações Unidas, anunciando cortes drásticos na sua presença militar na Europa de Leste e referindo que “A liberdade de escolha é um princípio universal para o qual não deverá haver excepções” (Gorbachev 1988). Estava aberta a porta para os países satélites de Leste conseguirem finalmente a independência e as revoltas populares foram

---

<sup>21</sup> Tomou posse como Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética em 11 de Março de 1985, passando a ser Presidente do Soviete Supremo a partir de Novembro de 1988.

<sup>22</sup> Ficou conhecido como Tratado INF, tendo sido assinado por Reagan e Gorbachev em Washington em 8 de Dezembro de 1987.

<sup>23</sup> Reunidos em Viena, em 17 de Fevereiro de 1987.

<sup>24</sup> Este era um assunto que os Aliados vinham seguindo com especial atenção desde o início dos anos 80, preocupados com os atrasos nestes três países, que necessitavam de ajuda económica e tecnológica para desenvolvimento das suas indústrias da defesa e satisfação dos compromissos em matéria de equipamentos.

acontecendo sucessivamente na Polónia, na Hungria e na Alemanha Oriental, culminando com a queda do Muro em 9 de Novembro de 1989. Exactamente quarenta anos depois da assinatura do TAN, a Guerra Fria, período que Raymond Aron caracterizou de “paz impossível, guerra improvável”<sup>25</sup> terminava com a vitória do Ocidente e o desmoronar do Bloco de Leste.

### **1.1.3 Última década do século XX**

#### **1.1.3.1 Uma nova Era**

Na sequência de todos estes acontecimentos, o início da década de noventa trouxe algumas dúvidas sobre a viabilidade do futuro da NATO e como recorda João Marques de Almeida (1995, 681), existiam duas teorias *que* previam o fim desta organização. A primeira, considerando que as dificuldades económicas dos USA os fariam regressar ao isolacionismo, a segunda, defendida sobretudo em Paris e Bruxelas, referia que tinha chegado o momento de construir uma identidade de defesa europeia. Intimamente relacionado com o problema da sobrevivência da NATO estava um outro, não menos delicado, que era a reunificação das duas Alemanhas. Na verdade poucos dias depois da Queda do Muro o chanceler alemão Helmut Kohl (1990) fez uma declaração unilateral denominada “Os dez pontos para a reunificação,” que preocupou os Aliados ocidentais, especialmente por não fazer referência à Aliança Atlântica. Se não era possível travar a reunificação, seria no mínimo indispensável manter a Alemanha na NATO e foi essa a tese que acabaria por vingar, defendida com veemência pela França e Grã-Bretanha e apoiada pelos USA.

Nesse contexto, os Chefes de Estado e de Governo reunidos numa Cimeira da NATO em Londres,<sup>26</sup> acordaram a “Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance,” congratulando-se com o início de uma nova Era e reafirmando a sua determinação em continuar a contribuir para a defesa comum. Constataram também que uma Alemanha unida e integrada na NATO seria um factor indispensável para a estabilidade, apostando simultaneamente em novas parcerias com a União Soviética e com os restantes países de Leste. Colocaram especial ênfase na manutenção das conversações CFE e na aposta numas forças armadas mais reduzidas e reestruturadas, com um nível equilibrado de armamento nuclear e convencional. Na mesma ocasião, os líderes da Aliança reconheceram a

---

<sup>25</sup> Citado por Abel Cabral Couto (2005, 15).

<sup>26</sup> Em 5-6 de Julho de 1990.

obsolescência das estratégias anteriores e decidiram preparar um novo Conceito Estratégico (CE), (NATO 1990). Assim se lançavam as bases do futuro da NATO.

No final de 1990, numa Cimeira da CSCE, os países da NATO e do Pacto de Varsóvia assinaram o Tratado CFE<sup>27</sup> e publicaram uma declaração conjunta de não-agressão. No ano seguinte o Pacto de Varsóvia seria dissolvido, o que não impediria a ratificação e implementação das reduções de armamento convencional, a partir de 1992. Mas recuando um pouco, o ano de 1991 seria fértil em acontecimentos, na Europa com a continuação da implosão no Bloco de Leste e também na Ásia, com a Guerra do Golfo a fazer surgir uma coligação alargada de países liderados pelos USA que libertaria o Kuwait das forças militares do Iraque. Para a Aliança naturalmente todos estes eventos eram importantes, mas outros dois desafios seriam especialmente marcantes para seu futuro: o início das Parcerias com outros Estados e Organizações; e a Guerra Civil na ex-Jugoslávia.

### **1.1.3.2 Primeiros passos na cooperação**

Em 1991, na Cimeira de Roma, foi aprovado o novo Conceito Estratégico, que veio confirmar a permanência da NATO na cena internacional. Apesar de ter sido substancialmente reduzido o risco de um ataque vindo de Leste, reconhecia-se que as ameaças aos países da Aliança eram diferentes e diversificadas, vivendo-se um clima de incerteza e instabilidade. Por isso, reafirmava-se a necessidade de manter uma capacidade militar que permitisse evitar a guerra e simultaneamente assegurar a defesa colectiva. Apoiava-se também a criação de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI), que conduzisse os países europeus a assumirem maiores responsabilidades pela sua segurança, contribuindo para o reforço da solidariedade transatlântica.<sup>28</sup> Mas a grande novidade deste novo conceito, consistiu na promessa de maior diálogo e cooperação em relação aos seus antigos adversários, incrementando a transparência e estabilidade (NATO 1991a). A partir daqui, a NATO verdadeiramente abria as suas portas a Leste.

Na mesma Cimeira, os Aliados aprovaram a Declaração de Roma sobre Paz e Cooperação (NATO 1991b), na qual se propunha a realização periódica de uma série de actividades e reuniões conjuntas de alto nível e a criação de um Conselho de Cooperação do

---

<sup>27</sup> Este importante Tratado estabelecia limites máximos a deter por cada um dos lados, no espaço compreendido entre o Atlântico e os Urais, para as principais categorias de armamento e previa também a destruição do material excedente e o direito ilimitado de efectuar inspecções, com um pré-aviso de poucas horas. Nos anos seguintes, foram destruídas grandes quantidades de armamento e na NATO, países mais periféricos como Portugal, viriam a beneficiar da transferência de material mais moderno, até então estacionado no centro da Europa.

<sup>28</sup> Este é um assunto que irá ser recorrente em inúmeras Cimeiras nos anos seguintes.

Atlântico Norte (NACC), reunindo todos os membros das duas alianças outrora rivais. Este passaria a ser o principal fórum de consulta e cooperação com os países não membros da Aliança, apesar de que outras formas de cooperação se seguiriam em complemento.

Em 1994, na Cimeira de Bruxelas, foi lançada uma nova iniciativa denominada Parceria para a Paz (PfP), sendo convidados a participar todos os membros do NACC e também os restantes Estados da CSCE que se pretendessem associar. Esta iniciativa visava criar programas bilaterais para apoio à reestruturação das forças armadas dos diversos países, permitindo-lhes desempenhar o papel que lhes competia numa sociedade democrática e desenvolver a sua capacidade de participação em exercícios e operações com a NATO. A participação nesta parceria passaria a ser um passo fundamental para os Estados que pretendessem aderir à Aliança.

No ano seguinte, a NATO iniciou um novo tipo de cooperação, que designaria por Diálogo do Mediterrâneo (MD), desta vez com os países do sul.<sup>29</sup> O objectivo, que foi sendo alcançado ao longo dos anos, tinha a ver com a criação de um clima de boas relações e de compreensão mútua, incluindo diversos intercâmbios de actividades e a possibilidade de militares destes países frequentarem cursos nas escolas da NATO.

Em 1997, foram assinados acordos de cooperação bilateral com a Rússia e a Ucrânia, criando órgãos<sup>30</sup> que permitiriam debates mais regulares sobre assuntos de segurança e também a realização de treinos e exercícios conjuntos em quadros específicos na área militar. No mesmo ano, o NACC foi transformado em Conselho de Parceria Euro-Atlântico (EAPC) integrando todos os membros do PfP. Este fórum foi sendo sucessivamente alargado,<sup>31</sup> revelando-se extremamente importante no estabelecimento da confiança mútua, reduzindo as ameaças à paz e incrementando a estabilidade e segurança, especialmente na zona euro-asiática.

### **1.1.3.3 Conflitos nos Balcãs**

O outro grande desafio da NATO nos anos 1990 foi o seu envolvimento nos conflitos dos Balcãs. A partir de 1991, desenvolveram-se sucessivas guerras de secessão na ex-Jugoslávia, que se iniciaram na Eslovénia, passando depois para a Croácia e para a

---

<sup>29</sup> O programa iniciou-se em 1995 com Egipto, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia, aos quais se associou a Argélia a partir do ano 2000.

<sup>30</sup> O Acto Fundador NATO-Rússia instituiu o Conselho Conjunto Permanente NATO-Rússia e a Carta de parceria especial NATO-Ucrânia criou a Comissão NATO-Ucrânia.

<sup>31</sup> No final de 2013 incluía todos os vinte e oito EM da NATO e vinte e dois PfP.

Bósnia-Herzegovina (BIH) e por fim para o Kosovo. Nas duas primeiras não chegou a haver participação de tropas da Aliança, mas na BIH iniciou-se um novo tipo de missões, as Operações de Apoio à Paz (PSO). Assim, em 1992 foi cedido à força da ONU um QG operacional e uns meses mais tarde iniciou-se, juntamente com a UEO, um embargo naval no Adriático, para cumprimento das sanções decretadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), à Sérvia e ao Montenegro.<sup>32</sup>

Em Fevereiro de 1994, a NATO realizou a sua primeira acção militar ofensiva, ao abater quatro aviões de combate sérvios-bósnios que violaram a zona de exclusão aérea imposta pela ONU. Em Julho do ano seguinte, em virtude do segundo bombardeamento ao mercado de Sarajevo e após inúmeras tentativas de resolução do conflito por meios diplomáticos e militares, a Aliança efectuou uma campanha aérea denominada Deliberate Force, que permitiu pôr fim ao cerco daquela cidade e encetar negociações que culminariam com o Acordo de Dayton.<sup>33</sup>

Em Dezembro de 1995, a NATO iniciou o deslocamento de forças para a BIH e de acordo com o mandato da ONU passou a ser responsável por todas as operações militares naquele território. Em pouco mais de um mês, o primeiro contingente militar de grande envergadura da NATO, baptizado de Implementation Force (IFOR), estava a assegurar a paz e estabilidade na região, dispondo de uma força de sessenta mil militares, incluindo elementos de países não pertencentes à Aliança, como a Rússia e a Ucrânia. Passados os primeiros meses de maior tensão e após a realização de eleições livres sob supervisão internacional, no final do ano a IFOR deu lugar à Stabilisation Force (SFOR), que reduziu o seu contingente para trinta e dois mil militares, mas manteve uma grande participação multinacional<sup>34</sup> (Anexo D – Operações da NATO). À medida que as condições de segurança foram melhorando, as forças foram sendo sucessivamente reduzidas, até à transferência da operação para a União Europeia.

Ainda nos anos 90, a NATO seria novamente obrigada a intervir, desta vez no Kosovo, após mais de um ano de escalada da violência contra as populações daquele território e de repetidas violações das resoluções das Nações Unidas, por parte das autoridades de Belgrado. Após mais de dois meses de bombardeamentos, efectuados sem

---

<sup>32</sup> Foi denominada Joint Operation Sharp Guard e decorreu de Junho de 1993 a Outubro de 1996.

<sup>33</sup> As conversações teriam início em 1 de Novembro de 1995, em Dayton, Ohio. Em 14 de Dezembro, em Paris, foi assinado o Acordo final de Paz para a Bósnia- Herzegovina, pelos representantes dos croatas, dos muçulmanos-bósnios e dos sérvios-bósnios.

<sup>34</sup> No total a SFOR viria a contar com a contribuição de quarenta países (NATO 2011a).

mandato da ONU,<sup>35</sup> a República Federal da Jugoslávia capitulou e aceitou retirar as suas forças militares do Kosovo, terminando assim mais de oito anos de guerras nos Balcãs.

O CSNU aprovou uma resolução autorizando a presença civil e militar internacional, tendo em vista assegurar um ambiente estável e seguro e o estabelecimento de uma administração provisória no território, até à decisão do seu futuro estatuto. Iniciou-se então a operação da NATO Kosovo Force (KFOR), contando inicialmente com cinquenta mil militares de mais de trinta países. A Rússia, numa atitude provocatória que poderia ter tido consequências mais graves, fez deslocar forças militares que estavam estacionadas na Bósnia, sendo o primeiro contingente a chegar a Pristina e a ocupar o aeroporto. Nas semanas seguintes faria um acordo com a NATO e passaria a integrar a KFOR, mas este foi um primeiro sinal de que a passividade e colaboração russas tinham limites. Ao longo dos anos seguintes a KFOR foi sendo reestruturada e reduzida, não se vislumbrando no entanto a data de uma possível transferência de responsabilidades para a UE.

#### **1.1.3.4 Final do século XX**

Não pretendendo que as suas actividades se confinassem aos aspectos de gestão militar de crises, em 1998, na sequência de uma proposta da Rússia, foi criado o Centro Euro-Atlântico de Coordenação de Assistência a Países Vítimas de Catástrofes (EADRCC). Este Centro passou a estar operacional 24 horas por dia, actuando como ponto de convergência de informação e coordenação das reacções da NATO e dos países Parceiros às catástrofes ocorridas na área euro-atlântica. Apesar de ter sido criado para lidar com calamidades originadas por desastres naturais ou tecnológicos, a sua primeira missão foi de assistência aos refugiados durante a crise no Kosovo, impedindo uma crise humanitária de maiores dimensões (NATO 2005, 30-31). Ao longo dos anos seguintes foi sendo comprovada a sua grande utilidade, organizando inúmeros exercícios multilaterais no âmbito da protecção civil e coordenando o apoio a diversas catástrofes naturais, especialmente no que respeita a fogos florestais, cheias e sismos de maior intensidade (NATO 2011b).

Em Março de 1999, na sequência de um convite feito dois anos antes, realizou-se o primeiro alargamento da NATO a países do extinto Pacto de Varsóvia, tendo sido

---

<sup>35</sup> Este foi o aspecto mais polémico desta operação. A comunidade internacional encontrava-se dividida quanto às medidas a tomar, com países como a China, a Rússia e até a Grécia a opor-se à intervenção militar. O ataque de Racak, em que foram mortos 45 albaneses serviu, tal como o bombardeamento ao mercado de Sarajevo, para forçar a NATO a agir (Judt 2007, 766-67).

admitidos, a República Checa, Hungria e Polónia. No final de uma década recheada de acontecimentos, mas marcada especialmente pela abertura da NATO a Leste e pelo seu envolvimento nos Balcãs, em Abril do mesmo ano, enquanto decorria a campanha aérea no Kosovo e na Sérvia, os responsáveis da Aliança comemoravam em Washington o seu 50º aniversário e aprovavam um novo Conceito Estratégico. Na verdade, as inúmeras alterações no ambiente de segurança internacional, justificavam plenamente o repensar das ameaças e a redefinição da forma como a NATO se deveria organizar para cumprir os seus objectivos de segurança e estabilidade da área euro-atlântica.

Nessa Cimeira de Washington os Aliados aprovaram também a Iniciativa sobre Capacidades de Defesa (DCI), que com base nas lições aprendidas no envolvimento nos Balcãs, constatava que no futuro a NATO não poderia ter apenas forças aptas a defender, no seu território, qualquer ameaça vinda do exterior. A Aliança teria de estar apta a deslocar o pessoal e os equipamentos para fora das suas fronteiras, para responder a outro tipo de ameaças e as suas forças teriam de ser interoperáveis, com capacidade de desempenhar missões prolongadas no tempo e com o envolvimento de contingentes de outras nações (NATO 2001a, 54-56). Esta Iniciativa constituiria a orientação política para o desenvolvimento de capacidades nos anos seguintes.

#### **1.1.4 Primeira década do século XXI**

##### **1.1.4.1 Terrorismo, Artigo 5º e Afeganistão**

O ano 2000 registou o regresso de uma certa linha dura nas políticas externas russa e americana, primeiro com a eleição de Vladimir Putin como Presidente da Federação Russa e no final do ano com a eleição de George W. Bush nos USA. Estes seriam os dois principais líderes mundiais durante a primeira década do século XXI e as suas políticas iriam influenciar o rumo dos grandes acontecimentos deste início de milénio.

No dia 11 de Setembro 2001, em Nova Iorque e Washington, atentados terroristas de dimensões até aí inimagináveis viriam marcar de forma extremamente violenta, o começo de uma nova Era. A NATO declarou que este ataque aos USA deveria ser considerado um ataque a todos os seus membros, invocando o Artigo 5º do Tratado de Washington, pela primeira vez desde a sua criação. A administração americana agradeceu esta prova de solidariedade, mas dispensou o envolvimento directo da NATO e logo no mês seguinte invadiu o Afeganistão com o objectivo de libertar este país dos terroristas da Al-Qaeda e do seu líder Osama Bin Laden, que entretanto tinha reivindicado a autoria dos atentados nos

USA. O Afeganistão foi ocupado, mas Bin Laden conseguiu escapar e a sua organização terrorista apesar de ter sofrido um duro golpe, não foi eliminada.

A NATO não esteve envolvida directamente na tomada do Afeganistão, mas em Outubro de 2001, por solicitação americana, foram deslocados para os USA sete aviões AWACS da Aliança, que durante sete meses vigiariam o espaço aéreo daquele país, numa operação que foi designada Eagle Assist (NATO 2011c). Os líderes da Aliança decidiram também iniciar de imediato uma operação naval, denominada Active Endeavour, com o objectivo de patrulhar o Mediterrâneo, fiscalizando e detendo navios em actividades suspeitas de ligação ao terrorismo internacional Esta operação prolongou-se até aos nossos dias, demonstrado ao longo dos anos a sua mais-valia. Contou inicialmente apenas com a participação de EM, mas foi depois alargada a outros Parceiros, dos quais destacamos a Rússia, a Ucrânia, Marrocos e Israel, permitindo o incremento da cooperação com os países do Diálogo do Mediterrâneo (NATO 2011d). Estas foram as únicas operações da NATO conduzidas ao abrigo do Artigo 5º.

Em Dezembro de 2001, de acordo com um mandato da ONU e a pedido dos líderes da oposição no Afeganistão, a comunidade internacional decidiu iniciar a missão de uma Força Internacional de Segurança (ISAF), responsável pela segurança da região de Cabul e arredores, que contou desde logo com o apoio de diversos países da NATO. A partir de 2003, a Aliança passou a comandar esta operação e progressivamente, ao longo dos três anos seguintes, foi assumindo a responsabilidade por todo o território. O número de militares e países envolvidos também foi evoluindo à medida que as operações se iam alargando a todo o país, chegando a atingir os cento e trinta e dois mil, de quarenta e oito nações, no início de 2011 (NATO 2011e). Esta foi a mais delicada operação da NATO e aquela em que se registariam as primeiras baixas em combate desde a sua fundação.

Fora do âmbito da luta anti-terrorista a NATO iniciou também, em Agosto de 2001, a operação Essential Harvest na Antiga República Jugoslava da Macedónia (FYR),<sup>36</sup> que teve por objectivo recolher e destruir o armamento em poder de grupos albaneses responsáveis por uma situação de grave instabilidade naquele país. Esta missão deu lugar a subsequentes operações denominadas Amber Fox e Allied Harmony que durante cerca de dois anos contribuíram para a estabilização daquela região dos Balcãs.

---

<sup>36</sup> Dos países da NATO apenas a Turquia reconhece o nome de Macedónia. Ao longo do presente trabalho, por uma questão de simplicidade, utilizaremos por vezes este nome.

### 1.1.4.2 Cimeira de Praga

Os acontecimentos pós 11 de Setembro vieram trazer um novo ímpeto ao processo de transformação da Aliança. Nesse sentido, a Cimeira de Praga, de 2002, viria a ser uma das mais importantes da sua história e um verdadeiro marco na sua transformação futura. Da declaração final desta Cimeira, são de realçar quatro áreas em que se nota um maior empenhamento colectivo: o alargamento a novos membros; o desenvolvimento e modernização de capacidades; a criação de uma NATO Response Force (NRF); e as alterações na estrutura de comando (NATO 2002a).

No primeiro aspecto, aproveitando o facto de estarem a realizar a primeira Cimeira num país de Leste, os responsáveis políticos da Aliança decidiram convidar sete outras nações para iniciarem conversações de adesão, com o objectivo de ter os processos de ratificação prontos em 2004.<sup>37</sup> Constatava-se assim que estes países tinham demonstrado o seu apoio aos princípios e valores defendidos no Tratado de Washington e estavam em condições de dar o seu contributo para a estabilidade e segurança colectiva.

Quanto ao desenvolvimento de capacidades, o DCI aprovado uns anos antes não teve grande sucesso, sendo agora substituído pelo Compromisso de Capacidades de Praga (PCC), que visava melhorar as capacidades dos Aliados, quer a nível individual quer colectivo. Realce também para a especial preocupação em coordenar estes aspectos com a União Europeia, embora mantendo a autonomia de cada uma das organizações.

Outra decisão fundamental foi a da criação da NRF, que consistiria numa força “tecnologicamente avançada, flexível, projectável, interoperável e sustentável, incluindo elementos de terra, mar e ar, prontos para se deslocar rapidamente para onde for necessário, de acordo com a decisão do Conselho” (NATO 2002a, §4a). Em termos concretos, a NRF foi inicialmente projectada como uma força conjunta e combinada,<sup>38</sup> de cerca de vinte cinco mil militares, capaz de iniciar o deslocamento para qualquer parte do Globo cinco dias depois da decisão, com capacidade auto-sustentável por trinta dias. De acordo com o conceito então desenvolvido, os diferentes elementos seriam nomeados pelos países com base numa rotação semestral, o que permitiria uma grande flexibilidade na geração de forças e uma mais eficaz e equilibrada participação de todos.

---

<sup>37</sup> Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia, acederam a membros da NATO em 29 de Março de 2004.

<sup>38</sup> Conjuntas incluem vários Ramos das Forças Armadas e Combinadas incluem vários Países.

A racionalização da estrutura de comando teve por objectivo torná-la mais simples, eficiente e projectável. A Aliança abandonava definitivamente os velhos conceitos, alicerçados em Quartéis-Generais pesados e estáticos orientados para o comando de forças defensivas. Optando-se agora pela funcionalidade em detrimento da geografia, os anteriores vinte QG foram reduzidos para onze. No topo da pirâmide, ao nível estratégico, passariam a existir dois comandos, o primeiro na Europa com a responsabilidade das operações (ACO) e o segundo nos USA, tendo por objectivo debruçar-se sobre os aspectos da transformação (ACT), dando bem a noção da importância deste factor para o futuro da organização (NATO 2007).

Na Cimeira de Praga, os responsáveis da NATO regozijaram-se também pela recente criação do Conselho NATO-Rússia (NRC),<sup>39</sup> que veio substituir o Conselho Conjunto Permanente que previa reuniões bilaterais “NATO + 1,” passando agora a um formato multilateral a “20.”<sup>40</sup> Este passaria a ser o principal fórum para o diálogo político sobre assuntos de segurança e para a intensificação da cooperação em áreas como, a luta contra o terrorismo, a gestão de crises, a não proliferação de armas de destruição maciça (WMD), o controlo de armamentos e implementação de medidas de confiança mútua, a defesa antimíssil, a busca e salvamento no mar, a cooperação militar, a protecção civil e a capacidade de resposta a novas ameaças (NATO 2002b).

#### **1.1.4.3 Crise transatlântica**

O ano de 2003 viria a revelar-se péssimo para a coesão interna da NATO, em virtude da decisão americana de invadir o Iraque, sem a anuência do CSNU. Na verdade as relações da comunidade internacional com o ditador Saddam Hussein tinham-se degradado enormemente e as autoridades americanas mostravam-se convencidas de que o Iraque poderia estar à beira de obter WMD, justificando assim uma intervenção militar. França e Alemanha, opunham-se claramente a esta acção, que acabou no entanto por ser levada a cabo por uma coligação liderada pelos USA, com o apoio e participação de muitos países europeus, em especial, o Reino Unido, Espanha, Itália, Polónia, Hungria, República Checa, Dinamarca e Portugal. Esta foi uma das maiores crises que a NATO atravessou ao longo da sua história, havendo até quem considerasse ser este o prelúdio da dissolução.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Criado na Cimeira NATO-Rússia de 28 de Maio de 2002, em Roma.

<sup>40</sup> Nesta época a NATO contava com 19 EM.

<sup>41</sup> No Capítulo 4 abordaremos mais detalhadamente os contornos da Guerra do Iraque.

Contrariando esse pessimismo, dois meses após a invasão, a Aliança decidiu apoiar a Polónia no seu esforço de assumir o comando de um dos sectores definidos pela coligação que ocupou o Iraque.<sup>42</sup> Em Julho de 2004, a pedido do governo interino do Iraque, o NAC aprovou a implementação de uma missão de treino e aconselhamento de quadros médios e superiores das forças de segurança daquela país (NTM-I). A missão alargaria depois as suas responsabilidades à reforma da defesa nacional, tendo sido encerrada no final de 2011.<sup>43</sup>

#### **1.1.4.4 De Istambul a Lisboa**

A primeira década do século XXI foi fértil em Cimeiras de alto nível, nas quais se aprovaram diversas iniciativas e projectos no âmbito da transformação. Assim em 2004, em Istambul, os líderes Aliados congratularam-se com a entrada recente de sete novos membros, na “mais robusta ronda de alargamento da história da NATO” (NATO 2004a), mas pretendendo levar mais longe os seus esforços de cooperação, acordaram a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI). A ICI viria a integrar países do Médio Oriente e passaria a ser um novo fórum de cooperação bilateral, pretendendo colaborar na segurança e estabilidade de regiões mais longínquas do espaço euro-atlântico.<sup>44</sup> O Diálogo do Mediterrâneo, funcionaria em complementaridade com o ICI e a partir daqui seria também reforçado através de um plano de parceria mais ambicioso. O outro aspecto importante, que ficaria expresso no comunicado final de Istambul, tinha a ver com o apoio às operações em curso e especialmente ao Afeganistão, referindo-se como prioritária a contribuição da NATO para a segurança e estabilidade naquele país (NATO 2004a, §4).

Na Cimeira de Riga, em 2006, os Aliados relevaram novamente o facto de estarem empenhados simultaneamente em seis operações muito delicadas, “do Afeganistão aos Balcãs e do Mar Mediterrâneo ao Darfur” (NATO 2006b, §3),<sup>45</sup> considerando muito importante o trabalho que foi sendo realizado pelos Parceiros. Por outro lado, sem colocar de parte o Conceito Estratégico de 1999, aprovou-se uma Orientação Política Abrangente (CPG), um passo importante que veio definir o nível de ambição e as prioridades políticas para os próximos dez a quinze anos.

---

<sup>42</sup> O apoio incluiu capacidades de informações, logística, coordenação de movimentos, geração de forças e segurança das comunicações. Seguiu os mesmos princípios do apoio que tinha sido dado à Holanda e à Alemanha na ISAF (NATO 2006, 159).

<sup>43</sup> A missão chegou a ter cerca de trezentos e cinquenta militares de vinte e quatro nações NATO e PfP. A formação foi dada não só no Iraque mas também nas escolas da NATO (NATO 2011f).

<sup>44</sup> Em Março 2005 aderiram Bahrain, Qatar e Kuwait, aos quais se juntaram os Emiratos Árabes Unidos em Junho (NATO 2011g).

<sup>45</sup> Além das missões já referidas, a NATO tinha iniciado em Junho de 2005 uma operação no Darfur em apoio da Missão da União Africana no Sudão (AMIS), sendo responsável por efectuar o transporte aéreo estratégico e por dar formação aos militares da União Africana (NATO 2011h).

O comunicado final da Cimeira de Bucareste, em 2008, referiu mais uma vez a importância das operações em curso, mas explicitou que a missão no Afeganistão constituía a sua primeira prioridade. Por isso se regozijou com as novas contribuições das nações que integravam a força e enfatizou o facto de ter sido aprovado um Plano de Acção, compreendendo um conjunto de propostas pragmáticas para a implementação de uma abordagem abrangente (*comprehensive approach*),<sup>46</sup> tendo por objectivo unir os esforços dos vários actores da comunidade internacional presentes no terreno. Outro aspecto importante desta Cimeira foi a decisão de convidar a Albânia e a Croácia para integrar a Aliança, o que se viria a concretizar no ano seguinte. Ainda no que respeita à política de alargamentos, o texto final de Bucareste incluiu, por insistência americana, uma declaração altamente polémica: “A NATO congratula-se com as aspirações da Ucrânia e da Geórgia para se tornarem membros da organização. Concordámos hoje que estes países serão membros da NATO” (NATO 2008, §23). Esta decisão marcou o fim do ciclo de George W. Bush dando lugar, no início do ano seguinte, a Barack Obama. O final do mandato coincidiu também com o agravamento das relações NATO/Rússia, que já não atravessavam um bom momento,<sup>47</sup> culminando com a invasão da Geórgia por tropas russas,<sup>48</sup> sob o pretexto de libertar a Ossétia do Sul e a Abecázia.

Em 2009, os Aliados comemoraram o 60º aniversário de NATO, realizando uma Cimeira repartida pelas cidades fronteiriças de Strasbourg e Kehl, pretendendo simbolizar a união entre a França e a Alemanha, tornando esse sentimento extensível a todos os EM. Foi também ocasião para um voto especial de boas vindas à França pela sua decisão de regressar à estrutura militar da Aliança. No que respeita às operações em curso, mais uma vez se considerou a ISAF como prioritária, aprovando em simultâneo uma declaração especial sobre o Afeganistão, fazendo o ponto da situação e identificando os desafios existentes e a forma de os vencer (NATO 2009a). Não deixando de referir a importância da KFOR, da Active Endeavour e da NTM-I, o comunicado final de Strasbourg/Kehl chamou ainda a atenção para duas novas missões que entretanto tinham surgido. A primeira, tendo por objectivo combater a pirataria ao largo do Corno de África e a segunda em apoio à missão da UA na Somália, muito semelhante ao que tinha sido realizado para o Darfur. Na mesma ocasião, os Chefes de Estado e de Governo decidiram aprovar um outro documento

---

<sup>46</sup> Ver Anexo A - Corpo de conceitos

<sup>47</sup> A Rússia tinha suspenso desde 12 de Dezembro de 2007 o cumprimento das suas obrigações no Tratado CFE, como resposta à decisão americana de instalar um sistema de defesa antimíssil na Polónia e na República Checa.

<sup>48</sup> A Guerra decorreu de 7 a 16 de Agosto de 2008.

designado “Declaration on Alliance Security,” o qual determinava ao Secretário-Geral a elaboração de uma proposta para um novo Conceito Estratégico, a aprovar no ano seguinte na Cimeira de Lisboa.

Pela importância das decisões tomadas, a reunião de Lisboa, no final de 2010, marcou um sinal de grande vitalidade da Aliança. O documento mais relevante, foi exactamente o novo Conceito Estratégico, que foi fruto de mais de um ano de delicados debates e conversações e viria a definir as principais linhas de acção para a década seguinte. Em complementaridade, foi aprovado um pacote das capacidades necessárias e a desenvolver nos anos seguintes e foi dada ao Secretário-Geral a tarefa de continuar os trabalhos tendo em vista uma redução significativa da estrutura de comando. No âmbito das capacidades civis, até aí inexistentes, foi aprovado o seu desenvolvimento “apropriado mas modesto” para facilitar a ligação aos Parceiros civis. No que respeita às operações, foi acordada uma calendarização para a missão no Afeganistão prevendo, se as condições no teatro de operações assim o permitirem, o início da transferência de responsabilidades para as forças afegãs, a partir de 2011, a completar até ao final de 2014, deixando no entanto em aberto “um comprometimento a longo prazo, de um futuro melhor para o povo afegão” (NATO 2010a, §4). Outro aspecto fundamental, que veio também contribuir para o grande êxito desta Cimeira, foi o “reset” das relações com a Rússia, fruto também do bom relacionamento entre Obama e Medvedev, que já tinha sido materializado através da assinatura de um novo acordo START. A Rússia mostrava-se mais aberta a reiniciar as reuniões do Conselho NATO/Rússia e a cooperar em diversos domínios de interesse mútuo, como a missão no Afeganistão ou o projecto de defesa antimíssil (BMD), agora aprovado pela NATO (§23). Uma nova Era parecia estar a despontar.

Neste período de 2004 a 2010, é importante registar a crescente preocupação com as missões em curso, constatando-se o aumento exponencial de militares envolvidos em operações, que mais que duplicaram, especialmente em virtude do Afeganistão, que se revelou como o maior desafio alguma vez enfrentado pela Aliança.<sup>49</sup>

#### **1.1.4.5 Líbia e Smart Defence**

Logo no ano seguinte à aprovação do seu novo CE, a NATO daria mais uma inequívoca prova de vitalidade. Nesse período os países do norte de África atravessaram a

---

<sup>49</sup> Os comunicados finais das Cimeiras dão conta do cada vez maior empenhamento de pessoal em operações, referindo em Riga cinquenta mil militares, em Bucareste sessenta mil, em Estrasburgo e Kiel setenta e cinco mil e em Lisboa cento e quarenta e três mil, incluindo países NATO e Parceiros.

designada Primavera Árabe, com grandes manifestações públicas de descontentamento que tiveram início na Tunísia<sup>50</sup> e se propagaram a muitos outros Estados da região, provocando inclusive a queda de vários governos com longos anos de poder absoluto. Na Líbia também se registaram protestos violentos que se foram progressivamente agravando à medida que o seu líder Muammar al-Gaddafi, foi respondendo com medidas cada vez mais brutais. O agravamento da situação nesse país e a comprovada violência e desrespeito pelos direitos humanos por parte das autoridades locais originou uma grave crise humanitária que levou o CSNU a aprovar duas resoluções que visavam pôr termo à dramática situação (Organização das Nações Unidas 2011a; 2011b).

A NATO, liderada por franceses e britânicos, assumiu então a responsabilidade de assegurar a implementação daquelas resoluções e em apenas uma semana obteve o consenso entre os seus membros e deu início à operação Unified Protector. Foi decidida a utilização exclusiva de meios aéreos e navais para cumprir três tipos missões: embargo de armas; interdição do espaço aéreo; e protecção de civis. Ao longo de sete meses, os meios da Aliança apoiados por Parceiros árabes e com o aval político da Liga Árabe,<sup>51</sup> desenvolveram um embargo naval e missões de interdição do espaço aéreo, de reconhecimento e de ataque ao solo, destruindo meios significativos das forças armadas líbias e permitindo o avanço das forças opositoras, culminando com a queda do regime.

Um aspecto extremamente relevante foi a recusa dos USA em liderar as operações, transferindo para os europeus essa responsabilidade. No entanto os americanos participaram com capacidades que praticamente só as suas forças armadas dispunham, como foi o caso do reabastecimento em voo, munições “inteligentes,” meios de informações, vigilância e reconhecimento (ISR) e pessoal responsável pelo “targeting.”<sup>52</sup>

No final da operação o embaixador americano na NATO, Ivo Daalder e o SACEUR, James Stavridis, publicaram um artigo no New York Times relatando o sucesso da Aliança na Líbia. Como lições aprendidas, referiam que as lacunas nas capacidades Aliadas comprovavam a importância de colmatar essas limitações. Por outro lado consideravam ter sido relevante o apoio dos Parceiros regionais, da Liga Árabe e da própria oposição interna, sendo também essencial o mandato conferido pelo CSNU. No final, consideravam que sem

---

<sup>50</sup> Em 18 de Dezembro de 2010 um jovem tunisino imolou-se pelo fogo no decorrer de uma manifestação contra as condições de vida no país.

<sup>51</sup> A operação decorreu de 23 de Março a 31 de Outubro. Participaram quatorze membros da NATO e quatro Parceiros: Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Jordânia e Suécia. O grande ausente foi a Alemanha que se absteve na aprovação da segunda Resolução no CSNU e não participou na operação.

<sup>52</sup> Para recolha e tratamento de toda a informação disponível e elaboração de propostas de alvos a suprimir.

a NATO a intervenção não teria sido possível (Daalder e Stavridis 2011). A operação na Líbia foi assim uma excelente prova de que a NATO mantinha a sua actualidade e eficácia, mas realçou também a necessidade de pensar o futuro, no qual os europeus teriam inevitavelmente de dar um maior contributo.

No âmbito desta reflexão, já uns meses antes o SG Anders Fogh Rasmussen tinha defendido, que a única solução para o problema das lacunas nas capacidades seria a chamada Smart Defence (SD). As dificuldades financeiras que então se faziam sentir, em todos os países da Aliança e especialmente nos europeus levando-os a reduzir cada vez mais as despesas com a segurança e defesa, colocadas em simultâneo com a necessidade de cumprir as decisões de Lisboa, inspiraram este novo conceito. Foi o próprio Rasmussen (2011a) que lançou este repto ao referir ser necessário “evitar que a crise financeira se transforme numa crise de segurança.” À pergunta “como incrementar a segurança numa época de austeridade?” o SG respondeu com três ideias base que na sua opinião consubstanciavam a Smart Defence: a colocação em comum e partilha de meios, que designou de Pooling and Sharing (P&S); a fixação de prioridades adequadas; e a melhor coordenação dos esforços conjuntos. Genericamente esta proposta não defendia que se gastassem mais recursos pois previsivelmente estes seriam cada vez mais escassos, mas propunha que se gastassem melhor os existentes, com mais cooperação, flexibilidade e coerência entre os Aliados. Este conceito foi discutido e desenvolvido ao longo dos anos seguintes com alguns resultados práticos que abordaremos na última parte deste trabalho.

## **1.2 Características essenciais**

A evolução histórica que acabámos de descrever, embora elaborada em traços gerais, permitiu-nos descodificar a NATO e compreender melhor as suas raízes e principais etapas. A partir daqui, poderemos deduzir as suas características essenciais, que abordaremos de seguida e aprofundaremos ao longo dos capítulos seguintes.

### **1.2.1 Defesa colectiva**

A NATO é a mais poderosa e mais credível Aliança político-militar de sempre. Integra vinte e oito EM, que dispõem em conjunto de umas Forças Armadas de cerca de três milhões e quinhentos mil militares<sup>53</sup> e uma extensa panóplia de meios, que ao longo de mais de seis décadas têm cumprido missões na Europa, na América do Norte, na Ásia e em África.

---

<sup>53</sup> Dados referentes ao ano de 2011 (NATO 2012a).

O principal objectivo, sempre foi o de assegurar a defesa colectiva dos seus membros. Por isso, a cláusula fundamental do Tratado de Washington, é o Artigo 5º, o qual refere que, “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas (...) e cada uma, no exercício do direito da legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecida pelo Artigo 51º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas (....)” (NATO 2001a, 572). Consagrou-se assim a defesa mútua, sem no entanto afectar o papel da ONU e a responsabilidade primordial do CSNU, na manutenção da paz e da segurança internacionais, como é também expressamente referido no Artigo 7º do documento da Aliança.

Mais de seis décadas nos separam da criação da NATO e como vimos um turbilhão de acontecimentos se sucederam, muitas vezes perante a nossa incredulidade. Apesar das inúmeras dificuldades e contrariedades, manteve-se o compromisso de solidariedade, no qual todos aceitam assumir os riscos e responsabilidades, partilhando o mesmo esforço (burden share). Por isso os encargos com as estruturas fixas necessárias ao pleno funcionamento da organização e os custos resultantes de meios e equipamentos de utilização comum, são pagos de forma proporcional por cada um dos EM.<sup>54</sup> No entanto, os recursos humanos e materiais que cada país decide colocar à disposição da Aliança para o cumprimento das diversas missões operacionais, são considerados encargos individuais, aplicando-se o princípio do “costs lie where they fall.” Aqui reside um dos principais problemas da organização, pois apesar de teoricamente todos estarem disponíveis para assumir o mesmo fardo, na prática aqueles que mais participam são os que maiores encargos têm de suportar. Se considerarmos que os custos são, não apenas financeiros e materiais, mas de um valor supremo que se traduz na perda de vidas humanas, facilmente se compreende a delicadeza deste assunto.

### **1.2.2 Valores comuns**

Além de Aliança de defesa colectiva, a NATO tem sido uma verdadeira comunidade de valores. Este aspecto está bem patente no preâmbulo do Tratado fundador quando refere: “estando decididos a salvaguardar a liberdade dos seus povos, a sua herança comum e a sua civilização, fundadas nos princípios da democracia, das suas liberdades individual e do respeito pelo direito” (NATO 2001, 571). A vontade de preservação destes valores comuns, que ultrapassa o aspecto securitário, foi um dos factores que mais contribuiu para a coesão e

---

<sup>54</sup> O cálculo é feito de acordo com o Produto Interno Bruto de cada país.

longevidade da Aliança. A sua importância ficou amplamente provada logo após o final da Guerra Fria, quando a desintegração do Bloco de Leste e a ausência da ameaça tradicional, levou alguns a profetizar o fim da NATO.

O aspecto económico, que é também sempre muito relevante nas relações internacionais, foi igualmente alvo de uma menção especial, no Artigo 2º do mesmo Tratado, ficando estipulado que: “As partes esforçar-se-ão por eliminar qualquer oposição entre as suas políticas económicas internacionais e encorajarão a colaboração económica entre cada uma delas ou entre todas” (NATO 2001, 571).

Os considerandos de ordem política e económica que referimos, não impediram por completo a adesão de países não democráticos,<sup>55</sup> ou a existência de alguns diferendos económicos entre os aliados, mas foram apesar de tudo importantes como objectivos comuns a alcançar.

### **1.2.3 Elo transatlântico**

“A NATO é uma ponte entre a Europa e a América do Norte,” referiu o SACEUR, Almirante James Stavridis, na abertura de uma conferência proferida em Lisboa.<sup>56</sup>

Efectivamente, ao longo de mais de 60 anos a NATO foi o elo transatlântico que manteve os USA, o Canadá e os países da Europa unidos, reduzindo os riscos de agressão externa mas também reforçando a sua própria coesão interna, assegurando uma discussão aberta e minimizando as possibilidades de conflitos militares no seu seio. Ao trabalhar em conjunto e para um objectivo comum, os países tornaram-se dependentes uns dos outros, podendo no seu todo usufruir de um nível de segurança muito mais elevado e permitindo-lhes pensar noutros aspectos relacionados com o bem-estar das suas populações.

A ligação transatlântica foi-se consolidando na partilha de valores e anseios comuns e no intercâmbio económico, mas sempre com os assuntos de segurança como “pano de fundo” da relação. A NATO esteve assim no âmago desse relacionamento, desempenhando desde a II Guerra Mundial, um papel aglutinador e pacificador de disputas entre os dois lados do Atlântico, consubstanciando a união da Europa à América do Norte.

---

<sup>55</sup> Como recorda Sloan (2010, 75), Portugal, a Grécia e a Turquia quando aderiram à NATO não eram propriamente democracias, mas a sua importância geoestratégica justificou a sua inclusão.

<sup>56</sup> Conferência realizada na Assembleia da República em 2 de Fevereiro de 2011.

#### **1.2.4 Consulta mútua e consenso**

A NATO é uma organização intergovernamental em que os EM mantêm a sua plena soberania e independência, o que é bem explícito no seu processo de tomada de decisão, que se baseia no consenso. O princípio básico, é que “nada está decidido até que tudo esteja decidido,”<sup>57</sup> isto é, só há decisão final quando existir unanimidade. Este aspecto, que é por vezes criticado por alguns observadores externos e também por actores internos constitui, na nossa opinião, um dos pilares da sua operacionalidade. Na verdade, a procura do compromisso comum, embora por vezes mais lento e complexo, tem a vantagem de respeitar a vontade de cada um, originando decisões muito mais equilibradas e robustas, contando com o aval de todos para a sua implementação.

Como é evidente, nem sempre os interesses nacionais coincidem e por isso as consultas mútuas, quer de âmbito político quer militar, são extremamente importantes. O Artigo 4º do Tratado de Washington referia que, “As partes consultar-se-ão sempre que, na opinião de qualquer delas, estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a segurança de uma das partes” (NATO 2001a, 572). Mesmo na ausência deste tipo de ameaças, as consultas foram sendo cada vez mais frequentes e sobre toda a gama de actividades, passando a ser conduzidas em permanência pelos representantes dos países nas várias instâncias da Aliança, permitindo a troca de informações e a discussão de pontos de vista, tendo por objectivo a tomada de decisões colectivas.

#### **1.2.5 Área de actuação**

Inicialmente a ameaça soviética justificou a intenção de zelar pela preservação da paz e segurança na área euro-atlântica e por isso o Tratado deixou bem explícito, que as áreas abrangidas eram os territórios dos seus membros na Europa e na América do Norte e genericamente os territórios ou forças na região do Atlântico Norte, ao Norte do Trópico de Câncer, incluindo também a Turquia e o Mar Mediterrâneo.<sup>58</sup>

As ameaças difusas que mais tarde foram surgindo, especialmente a partir do 11 de Setembro, obrigaram ao alargamento das missões a outros continentes e na prática, deixou de se considerar a defesa colectiva como conceito estático compreendido apenas no interior

---

<sup>57</sup> “Nothing is decided until everything is decided” é uma frase que se ouve recorrentemente nas reuniões da NATO.

<sup>58</sup> Artigo 6º do Tratado do Atlântico Norte. Em África apenas estavam incluídos os Departamentos franceses da Argélia, pelo que todo o Ultramar português ficou excluído (NATO 2001a, 527).

das fronteiras dos EM, passando a combater-se as ameaças na sua origem. Este princípio, que se traduz na ideia do “out of area or out of business,” pressupõe uma mudança de paradigma, de actuação regional para global e tem sido um dos principais dilemas estratégicos com que a Aliança se tem debatido, sendo objecto de acalorados debates internos, apesar de em termos operacionais se ter ultrapassado há muito o mero âmbito regional.

### **1.2.6 Doutrina**

Mais de seis décadas de esforço comum conduziram a uma situação impar no que respeita ao desenvolvimento, aprovação e implementação de doutrinas, conceitos e procedimentos, que não podem deixar de ser referidos quando se enumeram as características essenciais da NATO. Na verdade, na busca permanente da eficácia operacional, a Aliança sempre se preocupou com a interoperacionalidade das forças e dos meios ao seu dispor e pela normalização da sua actuação, simultaneamente conjunta e combinada. A participação em inúmeras missões operacionais, com diferentes graus de empenhamento, tem-lhe dado as bases empíricas que permitiram ir apurando as suas técnicas e atingindo os seus objectivos.

Com base nessa experiência, foram sendo aprovados ao longo dos anos um vasto conjunto de documentos, cuja face mais visível são os Acordos de Normalização (STANAGS) e as Publicações Aliadas Conjuntas (AJP), que determinam formas de actuação uniformes. A importância, profundidade e diversidade das matérias ali contempladas e o facto de terem sido aprovadas por unanimidade, explicam e justificam a ausência de doutrinas nacionais autónomas, em prol da existência de uma doutrina comum NATO, que é hoje um verdadeiro ex-libris.

### **1.2.7 Estrutura permanente**

Para ter capacidade de resposta eficaz, a NATO dispõe de uma estrutura de comando permanente que conta com a participação de todos os EM e que tem vindo a adaptar-se, de acordo com o nível de ambição, as necessidades e os recursos disponíveis. A pesada estrutura permanente que sobreviveu à Guerra Fria foi sendo aligeirada com o duplo objectivo de facilitar o Comando e Controlo das operações em curso e de poupar recursos que poderão ser canalizados para essas mesmas operações.

O órgão mais importante para a tomada de decisões é o NAC, sendo o único que foi criado pelo Tratado de Washington.<sup>59</sup> É o fórum político por excelência, no qual têm assento os embaixadores representantes permanentes dos EM, reunindo-se três ou quatro vezes por ano com os Ministros dos Negócios Estrangeiros ou da Defesa e mais esporadicamente, em Cimeiras com os Chefes de Estado ou de Governo. O NAC é presidido pelo SG da NATO, que conta com o IS para apoiar todo o trabalho desenvolvido ao nível político-estratégico. Para os assuntos relacionados com o Nuclear existe ainda, ao nível político, o Nuclear Planning Group (NPG) que integra todos os países Aliados excepto a França, por opção própria.

O órgão de aconselhamento militar mais importante é o Comité Militar (MC), que se mantém sob a autoridade política do NAC e onde estão os representantes militares permanentes (MILREP). Ao mais alto nível, o MC reúne no formato de Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas. O Comité conta com um Estado-Maior Militar (IMS) para apoiar o seu trabalho e dá orientações aos dois Comandos Estratégicos, o Allied Command Operations (ACO) e o Allied Command Transformation (ACT).<sup>60</sup>

O ACO é o comando responsável pelo planeamento e condução das operações e está sediado no Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), em Mons, na Bélgica. Após a Cimeira de 2010, em Lisboa, a sua estrutura passou a incluir: dois comandos de nível operacional (JFC), sediados na Holanda (Brunssum) e na Itália (Nápoles); três comandos de componente ou de nível tático, o marítimo no Reino Unido (Northwood), o terrestre na Turquia (Izmir), o aéreo na Alemanha (Ramstein); e um grupo de comunicações baseado também em Mons (NATO 2015a).

O ACT, sediado em Norfolk, nos USA, é o comando dedicado à transformação e a prova concreta de como esse objectivo é importante para a Aliança. Tem como responsabilidades fundamentais, a elaboração de conceitos e doutrinas, os aspectos relacionados com a investigação e o desenvolvimento de capacidades e ainda os assuntos relacionados com a educação e treino, dos militares e das forças atribuídas à Aliança. Para cumprir a sua missão tem sob a sua responsabilidade uma série de Escolas e Centros de treino, de investigação e de análise de lições aprendidas, assim como diversas Agências especializadas (NATO 2011i).

---

<sup>59</sup> Artigo 9º do Tratado do Atlântico Norte.

<sup>60</sup> O Comandante do ACO é o Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) e o Comandante do ACT é o Supreme Allied Command Transformation (SACT).

Para poder cumprir todo o espectro de missões, a estrutura de comando é apoiada por uma estrutura de forças que são colocadas à disposição da NATO (earmarked) pelos diversos EM, com diferentes graus de prontidão, para apoio à defesa colectiva (In-Place Forces primarily for Collective Defence), para operações de resposta rápida a crises (Deployable Forces) ou para outras operações de maior envergadura (Long Term Build Up Forces). No âmbito das Deployable Forces, o SACEUR dispõe de nove QG terrestres, cinco QG marítimos e três QG aéreos, que por rotação vão dando apoio às operações (NATO 2015b). Apesar da existência destes QG a maioria das forças não são atribuídas em permanência, sendo necessário contar com as contribuições dos EM ou dos Parceiros para cada uma das operações.<sup>61</sup>

Além destas estruturas políticas e militares, a NATO tem ainda Agências especializadas, localizadas em diferentes EM. O objectivo é dispor de elementos de investigação e consultoria especializada, que assegurem a implementação das decisões da Aliança, nas suas diferentes actividades. Na Cimeira de Lisboa de 2010, foi decidida uma importante reestruturação das Agências, passando de quatorze apenas para quatro, cujo objectivo será prestar os serviços indispensáveis à Aliança, especialmente na área das operações (NATO 2014b).

Fundados a nível nacional ou multinacional, foram ainda acreditados dezasseis Centros de Excelência (COE), com o objectivo de melhorar as capacidades e a interoperabilidade em aspectos específicos, desenvolvendo e testando doutrinas e validando novos conceitos. Estes COE, não estando integrados na estrutura NATO, estabelecem memorandos de entendimento com o Comando Estratégico da sua área de investigação, tendo em vista a prossecução de objectivos comuns (NATO 2014c). (Anexo E - Deployable Forces, Agencies and Organizations, Centres of Excellence).

A nível político, mas completamente independente de toda a estrutura referida, existe a Assembleia Parlamentar da NATO, que constitui o elo entre os parlamentos nacionais e a Aliança, encorajando os governos a legislar tendo em conta os interesses comuns. As suas actividades servem também para lembrar que as decisões são sempre, em última instância, de responsabilidade política nacional (NATO 2004b, 42).

---

<sup>61</sup> Exceptuam-se algumas capacidades comuns que são de estrutura e composição permanente, como é o caso da frota de aeronaves AWACS, sediada na Alemanha e frequentemente utilizada em missões de vigilância, reforçando a segurança em diversos eventos com impacto e participação multinacional, como os Jogos Olímpicos, ou as próprias Cimeiras da Aliança.

## **1.2.8 Transformação**

Ao longo da sua existência, a NATO foi-se adaptando ao novo ambiente estratégico e a palavra-chave foi – transformação. Essa sua capacidade, de se ajustar às necessidades que se foram sentindo, ao longo dos diferentes momentos históricos, foi a principal panaceia da sua longevidade. Além das alterações na sua estrutura civil e militar, os aspectos mais relevantes tiveram a ver com a melhoria das capacidades, com o alargamento do número de membros e com a efectivação de projectos de parceria e cooperação, cujos principais parâmetros abordaremos seguidamente. O objectivo final da transformação é, como refere Jonathan Parish (2005, 6), “manter a Aliança relevante para o ambiente de segurança e capaz de levar a cabo com eficiência as missões que deseja realizar.” Podemos por isso afirmar, que as missões operacionais foram o factor essencial que nos últimos vinte anos obrigou a NATO a uma constante transformação e evolução.

### **1.2.8.1 Capacidades**

Apesar de ser uma Aliança político-militar e sem pretender menosprezar a vertente política, que é deveras importante, quando nos referimos às capacidades da NATO pensamos fundamentalmente nos aspectos de carácter militar que são materializados no conjunto de forças militares que são colocadas à sua disposição pelos EM.<sup>62</sup> A Aliança nunca incluiu na sua panóplia de meios ou na sua doutrina a utilização de instrumentos policiais, judiciários ou outros, que extravasassem os meios coercivos e só a partir da Cimeira de Lisboa, em 2010, iniciou o desenvolvimento de capacidades civis, mesmo assim de forma muito reduzida e cautelosa. Abordaremos por isso aspectos estritamente militares, nomeadamente a transformação ocorrida na Força de Reacção Rápida e nos diversos tipos de armamento ao seu dispor.

#### **1.2.8.1.1 Força de Reacção Rápida**

A NRF demonstrou ser uma ferramenta essencial para a transformação e modernização das forças armadas dos EM, tendo conferido à Aliança a capacidade de agir com prontidão e eficácia. Para que os EM tenham elementos capazes de integrar esta Força de Reacção Rápida, têm de assegurar não só a sua operacionalidade, mas também as capacidades de deslocamento de pessoal e material, de auto-sustentação por um período mais ou menos alargado e ainda a imprescindível interoperabilidade dos meios, para utilização em operações conjuntas e combinadas. O sistema de rotação das forças que está

---

<sup>62</sup> Ver Anexo A – Corpo de conceitos.

associado ao conceito de NRF, tem a vantagem de permitir aos EM ir preparando progressivamente os seus contingentes e ir testando novos equipamento, procedimentos e doutrinas, retirando lições para o futuro.

A NRF iniciou a sua capacidade operacional (IOC), em 2004 e foi dada como totalmente operacional (FOC), em 2006, mas três anos mais tarde seria reformulada, reduzindo-se o nível de ambição.<sup>63</sup> Passou então a dispor de três núcleos distintos: um elemento de comando e controle; uma Força de Reacção Imediata (IRF) de cerca de treze mil militares em alta prontidão; e um conjunto de forças de reforço disponíveis mediante solicitação (on call). A partir de 2012, a rotação semestral foi alterada para anual, mantendo o objectivo de ter em permanência um conjunto de forças aptas a responder a qualquer tipo de crise, desempenhando todo o espectro de missões, em qualquer ponto do Globo.

#### **1.2.8.1.2 Armamento**

Sob esta designação genérica de armamento, pretendemos referir os meios convencionais, nucleares e de defesa antimíssil. O armamento convencional, registou uma enorme evolução tecnológica, sendo progressivamente introduzidos equipamentos mais ligeiros, mas também cada vez mais sofisticados e dispendiosos. A grande vantagem, é que este armamento, sendo de utilização mais precisa e letal e conferindo maior protecção, permitiu uma redução dos efectivos militares e originou um menor número de baixas em combate, por parte das forças aliadas. O inconveniente é que a maioria dos equipamentos são propriedade e encargo financeiro dos respectivos EM e de um modo geral os países europeus, desde o final da II Guerra Mundial, optaram por investir prioritariamente no bem-estar das suas populações, em detrimento da segurança. Nem mesmo o NDPP, que como referimos teve origem na Cimeira de Lisboa, em 1952 e foi progressivamente melhorado, conseguiu colmatar as necessidades e obrigar todos os EM a uma assunção equilibrada das responsabilidades.

As reduções de armamento convencional, decididas após a queda do Muro de Berlim, vieram permitir transferir muitos materiais que se encontravam estacionados no centro da Europa, para países mais periféricos, mas isso não foi suficiente para equilibrar as forças. Ao contrário, os USA incrementaram as suas verbas destinadas à defesa, o que

---

<sup>63</sup> As alterações foram aprovadas na reunião dos Ministros da Defesa, Bruxelas, 12 Junho 2009 (NATO 2011j). A razão principal para esta decisão, prendeu-se com a dificuldade de gerar uma força de vinte cinco mil militares em cada semestre, numa altura em que os EM faziam já um grande esforço para nomear pessoal para as operações em curso.

originou um enorme fosso tecnológico, que em última análise veio colocar em causa as operações combinadas. Este tema está intimamente relacionado com o problema da partilha do esforço de que falámos atrás e é um dos assuntos mais complexos que afectam as relações transatlânticas e a própria eficácia global da NATO.

No que respeita ao armamento nuclear, na NATO apenas USA e Reino Unido detêm esta capacidade e a colocam ao dispor da Aliança.<sup>64</sup> Se durante a Guerra Fria existiam grandes arsenais, especialmente na posse dos USA, para contrabalançar com os arsenais soviéticos, após a queda do Muro de Berlim, registou-se uma redução acentuada das ogivas nucleares. O comunicado final da Cimeira de Bucareste, constatava isso mesmo, referindo que desde o final da Guerra Fria, exactamente dez anos antes, o número de armas nucleares atribuídas à NATO foi reduzido em 90% (NATO 2008, §40). Apesar de toda a evolução registada, a capacidade nuclear nunca foi completamente abandonada, continuando a fazer parte do conjunto de valências necessárias a uma Aliança de defesa colectiva, que pretende dissuadir as ameaças.

A capacidade de defesa contra mísseis balísticos começou a ser ponderada com rigor a partir da Cimeira de Praga, cujo comunicado final referia: “Hoje iniciámos um novo Estudo de Viabilidade da Defesa Antimíssil, que examinará opções para a protecção dos territórios, das forças e dos centros populacionais da Aliança, contra todo o espectro de ameaças por mísseis, as quais continuaremos a avaliar” (NATO 2002a, §4g). Na Cimeira de Riga, os EM regozijaram-se pela conclusão do estudo que apontava para a viabilidade técnica do projecto, mas decidiram aprofundar a análise sobre as implicações da defesa antimíssil para a Aliança e actualizar a avaliação dessa ameaça. Entretanto os USA decidiram avançar com o seu próprio projecto, que incluía a instalação de uma base de mísseis de intercepção na Roménia<sup>65</sup> e uma unidade de radares na Polónia, causando grande controvérsia no seio da NATO e especialmente na Rússia.<sup>66</sup> Na Cimeira de Bucareste, os Aliados declararam estar a explorar formas de ligar o sistema americano a um futuro sistema da NATO. Dois anos mais tarde, em Lisboa o sistema antimíssil da Aliança foi aprovado e em Chicago, em 2012, foi declarada a sua capacidade operacional interina.

---

<sup>64</sup> A França também detém armamento nuclear que é no entanto completamente independente da Aliança (García 2011).

<sup>65</sup> Inicialmente foi escolhida a República Checa mas mais tarde optou-se pela Roménia.

<sup>66</sup> A controvérsia surgiu por ser sistema ainda em desenvolvimento, altamente dispendioso e com vulnerabilidades operacionais, implicando escolher alguns territórios e instalações, sacrificando outros, potenciando a divisão no seio dos Aliados, provocando por outro lado na Rússia um sentimento de dúvida e insegurança em relação aos seus propósitos.

### **1.2.8.2 Alargamentos**

Como já referimos, o Artigo 10º do Tratado de Washington previa “convidar qualquer outro estado europeu a aderir a este Tratado, que esteja em condições de favorecer o desenvolvimento dos princípios do Tratado e de contribuir para a segurança da zona do Atlântico Norte” (NATO 2001a, 573). Constatámos também, que os alargamentos foram sendo feitos em fases sucessivas, nos primeiros quarenta anos apenas a quatro países, mas nos vinte anos seguintes a mais doze, passando a abarcar grande parte do Leste europeu. O objectivo fundamental foi revitalizar e reforçar a Aliança, permitindo-lhe estender o seu raio de acção e melhor contribuir para a segurança europeia e internacional.

A partir da Cimeira de Washington, em 1999, os Aliados lançaram um Plano de Acção para a Adesão (MAP) com o intuito de ajudar os candidatos a preparar a futura adesão. De acordo com este Plano, os Estados tinham de atingir alguns requisitos indispensáveis incluindo: um sistema político democrático baseado numa economia de mercado; o respeito pelas minorias; o comprometimento da resolução pacífica de litígios com os estados vizinhos; a aptidão e vontade de contribuir com forças militares para a Aliança; o relacionamento entre civis e militares de acordo com as normas democráticas. A participação no MAP não garantia a adesão, mas permitia que os países interessados focalizassem as suas acções em função dos objectivos propostos e se preparassem para as suas obrigações futuras, no caso de se tornarem membros de pleno direito (NATO n.d., 28-29).

Os sucessivos alargamentos trouxeram como consequências negativas, a maior dificuldade em atingir consensos para a tomada de decisões colectivas e uma grande animosidade por parte da Rússia, que nunca viu com bons olhos a aproximação da NATO às suas fronteiras. No entanto, o cômputo geral foi muito positivo, evitando conflitos regionais e encorajando reformas internas e democratização, contribuindo largamente para a paz e estabilidade da região euro-atlântica. A grande dúvida para o futuro, reside em saber se será possível alargar ainda mais o número de membros, mantendo a capacidade de decisão e não comprometendo o relacionamento com outros Estados.

### **1.2.8.3 Rede de parcerias**

Um outro aspecto importante, já atrás afluído, é o das parcerias e actividades de cooperação com os mais diversos actores internacionais, estatais e interestaduais, indo para além da política de “porta aberta” que deu lugar aos sucessivos alargamentos. Apesar de o

relatório Harmel ter apontado desde muito cedo a necessidade de um diálogo franco e aberto como forma de resolução dos conflitos, verdadeiramente só após a Guerra Fria foi possível iniciar a aproximação aos países do Leste da Europa e progressivamente também aos países do Cáucaso, da Ásia Central e do Sul do Mediterrâneo.

A década de noventa foi assim extremamente profícua nesta matéria, primeiro com a criação do NACC, mais tarde EAPC e depois com a Parceria para a Paz, seguida do Diálogo do Mediterrâneo e posteriormente dos acordos bilaterais com a Rússia e a Ucrânia. Na década seguinte, as parcerias seriam reforçadas, com a Iniciativa de Cooperação de Istambul e com os denominados “Partners across the globe,” em actividades de cooperação bilateral (Anexo F – Parceiros da NATO). Deste modo, o objectivo prioritário de encontrar soluções comuns para desafios comuns, levou o grupo restrito de doze nações que decidiram aliar-se em 1949, a reforçar a sua rede de segurança, alargando-a a mais de sessenta países.

Na actualidade, os programas de parceria e cooperação, ocupam um papel central no dia-a-dia da Aliança. Quer ao nível bilateral quer ao nível multilateral, incluem consultas regulares que propiciam o maior diálogo e o desenvolvimento de diversos tipos de actividades de interesse recíproco, que têm registado uma permanente evolução. Se por um lado a NATO beneficia do apoio de muitos Parceiros nas operações de apoio à paz em que está envolvida, por outro lado dá um grande apoio às reformas no sector de segurança, nos países menos desenvolvidos. O trabalho conjunto tem permitido também fazer face a catástrofes naturais, com a coordenação do EADRCC, assim como desenvolver projectos de cooperação de âmbito científico e ambiental, sob a égide do Comité Científico e do Comité para os Desafios da Sociedade Moderna, da Aliança.

Muito importantes têm sido também as relações com outras organizações internacionais como a ONU, OSCE e UA, para além da UE, naturalmente. Numa época de ameaças globais e difusas, cada uma destas organizações tem o seu papel relevante, mas nenhuma pode ter a veleidade de trabalhar isoladamente. A NATO com todo o seu poder militar e a sua capacidade de acção política tem trabalhado com todas estas organizações, que no fundo têm o objectivo comum de atingir um mundo melhor, com mais segurança, estabilidade e prosperidade para as suas populações.

### **Síntese conclusiva**

A história da NATO é uma história de permanente transformação e de procura da excelência. Há pouco mais de duas décadas, era uma Aliança a dezasseis membros,

prioritariamente de carácter defensivo, que se opunha a uma ameaça específica, contando com estruturas de comando, forças militares e equipamentos pesados e estáticos, que nunca foram utilizados em combate, nem nunca saíram da área euro-atlântica definida pelo Tratado de Washington.

Actualmente, é uma Aliança a vinte e oito membros, com uma teia de contactos de parceria e cooperação, que se alargou a outros trinta e sete Estados, reforçando o seu poder e permitindo-lhe desempenhar um conjunto vasto de missões que se foram diversificando à medida das ameaças com que foi sendo confrontada. As suas estruturas e os seus recursos humanos e materiais são mais reduzidos, mas bastante mais eficazes e letais, com capacidades de deslocamento rápido e de sustentação logística, permitindo-lhe actuar em diferentes Continentes.

A queda do Muro de Berlim marcou o final de um primeiro período de 40 anos, em que o seu papel foi fundamentalmente dissuasor da ameaça soviética. A partir daí, decorreu um segundo período em que a NATO teve de se reinventar política e militarmente para responder aos dois principais desafios do pós-Guerra Fria: o início da cooperação com a Rússia e com os novos Parceiros e a guerra nos Balcãs.

O 11 de Setembro de 2001 marcou de forma dramática o início de um terceiro período, em que a Aliança saiu declaradamente da sua fronteira euro-atlântica, simultaneamente alargando o número de EM e de Parceiros. Foi aumentando sucessivamente o seu raio de acção, para o Mediterrâneo, numa missão de patrulhamento marítimo, para o Afeganistão, onde se envolveu em operações de combate ao terrorismo e posteriormente para o Índico, com o objectivo de impedir a pirataria ao largo da costa da Somália. Na última década teve ainda oportunidade de apoiar a missão da União Africana no Darfur, de dar ajuda humanitária na sequência do furacão Katrina nos USA e do terramoto no Paquistão, intervindo ainda na Líbia.

A NATO começou por ser uma Aliança de defesa colectiva com objectivos relativamente limitados, mas é hoje um poderoso instrumento de segurança cooperativa, de características que se podem considerar únicas e imprescindíveis, mas não auto-suficientes. Estando alicerçada num conjunto de valores comuns, ultrapassa a caracterização essencialmente militar, atingindo o patamar político que permite debates alargados, origina decisões e acções conjuntas e influencia a transformação nos EM e nos Parceiros.

Os seus pontos fortes são: a robustez das suas decisões colectivas; a existência de estruturas permanentes que têm sido sucessivamente optimizadas; a doutrina e procedimentos comuns que têm contribuído para uma maior interoperacionalidade; a ligação transatlântica, que foi e continua a ser, o factor que dá força e vigor a todo o conjunto; e a capacidade de adaptação e de transformação, que lhe tem permitido dar resposta aos novos desafios e ameaças.

Os seus pontos fracos são: as reduzidas capacidades civis, que dificultam a sua utilização como instrumento autónomo de segurança cooperativa; e o desequilíbrio na partilha do esforço que é bem visível no que respeita a capacidades militares e que é susceptível de afectar gravemente a coesão interna e especialmente a relação transatlântica.

O Afeganistão, apesar de não ter sido um problema apenas seu, mas de toda a comunidade internacional, foi o grande desafio da NATO neste início do século XXI e constituiu um verdadeiro teste à coesão e solidariedade dos Aliados e também à sua capacidade de alargamento das parcerias. No futuro, outros desafios importantes se avizinham, como os eventuais alargamentos, a relação com a Rússia e a necessidade de implementação de capacidades conjuntas, com orçamentos tendencialmente mais reduzidos.

Consideramos assim, ter dado resposta à QD1.

## **Capítulo 2. Caracterização da União Europeia**

### **Introdução**

Pretendemos agora encontrar resposta para a QD2: Como se caracteriza a União Europeia no século XXI? À semelhança da metodologia adoptada para a NATO, o objectivo deste capítulo não é estudar em detalhe a história da integração europeia, mas antes socorreremo-nos dos factos mais significativos, para realçar os aspectos que consideramos fundamentais para a melhor compreensão desta organização, com especial relevo para o vector de segurança e defesa.

Como não nos referimos agora a uma “mera” aliança militar, mas antes a uma organização com diferentes contornos e objectivos, esta caracterização irá debruçar-se também, se bem que de uma forma muito genérica, sobre os restantes vectores que enformam a União Europeia. Assim, para uma melhor sistematização da investigação e tendo em consideração que a União tem o objectivo trinitário de “promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos” (União Europeia 2010a, 35) adoptaremos a caracterização de Ian Manners (2002, 235-58), que considera a existência de três poderes distintos: o civil, o militar (segurança e defesa) e o normativo. Será a análise destas diferentes dimensões que nos permitirá, por último, retirar algumas conclusões parcelares.

### **2.1 Evolução histórica**

#### **2.1.1 Antecedentes**

Foram inúmeros os teorizadores que ao longo dos séculos defenderam a ideia de uma Europa unida. Como nos recorda Adriano Moreira (2008, 122-27), desde Pierre Dubois, no início do século XIV, que foi o precursor dos ideais da unificação, até Kant que foi, já no final do século XVIII, o mais influente pensador neste domínio, diversos outros autores como Emeric Crucé, ou Leibniz ou o abade de Saint-Pierre, conceberam projectos de unidade e de paz para a Europa. Mas essa aspiração nunca se concretizou e, pelo contrário, o que a Europa foi assistindo teve mais a ver com a tradição maquiavélica, que “não se ocupava da paz perpétua nem da resolução arbitral dos conflitos, mas sim do interesse nacional em expansão” (126). O resultado foram séculos marcados por tentativas falhadas de união forçada, protagonizadas por déspotas como Napoleão ou Hitler, que apenas originaram destruição e pobreza. A lógica foi sempre de tentar manter um equilíbrio de poder e de impedir a hegemonia de algum país, o que levou a um estado de guerra

permanente, bem comprovado por alguns conflitos que marcaram a História, como a Guerra dos Trinta Anos, a Guerra Franco-Germânica, a Primeira e Segunda Guerras Mundiais e a Guerra Fria (Leonard 2005, 40).

Só no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, com a Europa devastada e um saldo dramático de quase 40 milhões de mortos (Judt 2007, 38), em apenas seis anos, se começaram a dar passos concretos no sentido de uma união, assumida pelos povos europeus, mas nos primeiros anos deixando de fora a Alemanha. O embrião, em termos económicos, foi a assinatura do tratado de união aduaneira entre os países do Benelux.<sup>67</sup> Mais lato e englobando aspectos económicos, sociais e culturais, mas com ênfase na defesa colectiva é importante também salientar o Tratado de Bruxelas de 1948 que, como atrás referimos, deu origem à União Ocidental.

No mesmo ano e já incluindo a Alemanha, foi criada a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), com o intuito de gerir do lado europeu a ajuda americana, coordenando a distribuição dos fundos do Plano Marshall,<sup>68</sup> o qual muito contribuiu para a integração económica europeia. Nesse período, um dos grandes entusiastas da evolução da unidade europeia foi Churchill, que instigou a criação de um Movimento para a Europa Unida, o qual viria a estar na origem do nascimento do Conselho da Europa, em Estrasburgo.<sup>69</sup> Indo mais além, no famoso discurso de Zurique em 19 de Setembro de 1946 Churchill (1946b, 15) defendeu publicamente que: “É imperioso construir uma espécie de Estados Unidos da Europa (...) O primeiro passo para a recriação da família europeia tem de passar por uma parceria entre a França e a Alemanha (...) A Europa não pode renascer sem uma França espiritualmente grande e sem uma Alemanha espiritualmente grande. A estrutura dos Estados Unidos da Europa, a concretizar-se, tornará menos importante a força material de um único Estado.”<sup>70</sup>

Este relacionamento privilegiado entre a França e a Alemanha, já tinha sido tentado após a Primeira Guerra Mundial, quando em 1926 foi assinado um pacto internacional para regular a produção do aço, o que no entanto acabou por ser inviabilizado devido à grande

---

<sup>67</sup> Tratado de Londres de 5 de Setembro de 1944, entrará em vigor em 1 de Janeiro de 1948.

<sup>68</sup> A OECE foi criada em 16 de Abril de 1948 incluindo inicialmente 18 países e viria a desempenhar um papel importante na integração europeia, especialmente nos aspectos económicos. Com o fim da ajuda americana não foi extinta e a partir de 1961 passou a designar-se Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) incluindo os USA e o Canadá (OCDE 2011).

<sup>69</sup> Criado em Maio de 1949, incluiria o Reino Unido, Irlanda, França, países do Benelux, Itália, Suécia, Dinamarca e Noruega (Judt 2007, 191-92).

<sup>70</sup> A ideia de Churchill era que os Estados Unidos da Europa viessem a constituir o terceiro pólo do mundo Ocidental, em simultâneo com os Estados Unidos da América e o Império Britânico.

depressão que se iniciou em 1929 (Judt 2007, 190-92). A ideia seria recuperada uns anos mais tarde por Jean Monnet, que propôs ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman, a realização de um acordo que colocaria toda a produção de carvão e de aço dos países signatários sob a alta autoridade de uma entidade conjunta supranacional, pondo assim termo a disputas e desconfianças, especialmente entre aqueles dois países. Assim, por iniciativa francesa e com a adesão imediata da República Federal da Alemanha, foi criada em 1951, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA),<sup>71</sup> considerada o embrião da União Europeia. Este acordo, que poderia à primeira vista parecer um mero acordo comercial, foi fundamental para a estabilidade e segurança na Europa, uma vez que a França era muito dependente do carvão e do aço produzidos na Alemanha e estas eram as matérias primas necessárias para as indústrias de armamento.

O grande ausente desta iniciativa foi o Reino Unido, que declinou o convite de Schuman, desagradado por não ter sido informado desta iniciativa com antecedência, mas principalmente por não concordar com o princípio de ter que se submeter a uma autoridade supranacional, o que poderia causar prejuízos à sua economia, além de afectar a sua independência e soberania. O poder acabou assim por pender para o lado da França, que acabou por ter um papel determinante na definição do modelo europeu, criando instituições e concebendo políticas à sua imagem (Judt 2007, 196-202).

No âmbito da segurança e defesa, pretendendo alargar também estes aspectos à RFA, foi assinado no ano seguinte, em Paris, um Tratado que previa a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), “de carácter supranacional, incluindo instituições comuns, Forças Armadas comuns e um orçamento comum” (Communauté Européenne de Défense 1952).<sup>72</sup> Apesar de a proposta ter sido francesa, a Assembleia Nacional deste país decidiu, em 1954 e por apenas um voto, não ratificar o Tratado, que por esse motivo não chegou a entrar em vigor. Face a este revês, continuando preocupados com a defesa da Europa, os países signatários do Tratado de Bruxelas, decidiram convidar a RFA e a Itália e dar um novo fôlego a este acordo, transformando a União Ocidental em União da Europa Ocidental (UEO).<sup>73</sup> Apesar de se preocupar também com aspectos económicos e sociais, o ponto fundamental deste Tratado de Bruxelas modificado, seria a manutenção da cláusula de

---

<sup>71</sup> A proposta foi feita por Robert Schuman, em 9 de Maio de 1950, data hoje comemorada como o Dia da Europa. A CECA foi instituída pelo Tratado de Paris assinado em 18 de Abril de 1951, pela França, RFA, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

<sup>72</sup> A CED tinha como signatários os mesmos países da CECA e na prática previa a constituição de um Exército europeu e a criação de estruturas políticas, parlamentares e de justiça, em parte comuns à CECA.

<sup>73</sup> O Tratado de Bruxelas de 1948, foi modificado pelos Acordos de Paris de 23 de Outubro de 1954.

defesa colectiva.<sup>74</sup> Reconhecendo no entanto a importância da estreita colaboração com a NATO, referia que seria indesejável a duplicação de Estados-Maiores e afirmava que confiaria àquela organização a informação e o aconselhamento nos assuntos militares.<sup>75</sup> Apesar das expectativas criadas, como veremos adiante, a UEO nunca chegou a ter um papel muito relevante, especialmente devido à lógica da não duplicação de esforços com a NATO.

## **2.1.2 Primeiros 40 anos**

### **2.1.2.1 Tratado de Roma**

A CECA comprovou a sua utilidade e foi funcionando muito bem, mas progressivamente os seis países aderentes foram sentindo a necessidade de não limitar as suas actividades ao carvão e ao aço, alargando para um mercado comum europeu. As negociações, mais uma vez instigadas por Jean Monnet, então presidente da CECA, teriam o seu corolário na assinatura dos Tratados de Roma,<sup>76</sup> que viriam a instituir a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM). Passariam assim a coexistir três comunidades, CECA, CEE e EURATOM, com objectivos específicos distintos mas todas visando uma maior integração europeia. A CEE viria a permitir o lançamento do Mercado Comum, em 1958, que no fundo estabelecia uma união aduaneira entre os seis Estados. O pendor seria fortemente franco-germânico e mesmo assim desequilibrado, levando Tony Judt (2007, 360), a considerar que “a CEE era um condomínio franco-germânico em que Bona pagava as finanças da comunidade e Paris ditava as suas políticas.”

O Reino Unido continuou a não se querer associar às iniciativas francesas, opondo-se à existência de um bloco europeu supranacional, mas preocupado com as consequências desta união, acabou por fundar no ano seguinte, com outros seis Estados, a Associação Europeia do Comércio Livre (EFTA), de carácter intergovernamental.<sup>77</sup> Assistimos assim, à divisão da Europa Ocidental em dois blocos económicos rivais, embora ambos sob a esfera de influência americana. Nuno Valério (2010, 81), considera que foram três os factores fundamentais para esta divisão: a luta pela hegemonia entre o eixo Franco-Alemão e o

---

<sup>74</sup> O Artigo 4º do Tratado de Bruxelas inicial (cláusula de defesa colectiva) passou a ser o Artigo 5º deste Tratado rectificado, tal como no Tratado do Atlântico Norte.

<sup>75</sup> Artigo 4º do Tratado de Bruxelas rectificado pelos Acordos de Paris de 1954 (União da Europa Ocidental 1954).

<sup>76</sup> Assinados a 25 de Março de 1957 pelos países pertencentes à CECA.

<sup>77</sup> Criada em 20 de Novembro de 1959, incluía Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suécia, Áustria, Suíça e Portugal.

Reino Unido; as diferentes concepções da relação da Europa com o resto do Mundo; e a dificuldade de renúncia à soberania nacional. Estes aspectos, extremamente importantes e delicados, irão influenciar decisivamente e estarão frequentemente presentes nas várias etapas da construção europeia.

A CEE revelou uma grande vitalidade, mas na área política, pelo contrário foi-se sentindo um maior desfasamento e especialmente a incapacidade de os Seis falarem a uma só voz. O General De Gaulle, então presidente francês, considerava que a Europa deveria ter uma política externa e de defesa própria, o que o levou a propor, em 1960, uma aproximação política através de uma Confederação. Quis no entanto limitar esta cooperação ao campo intergovernamental, rejeitando desde logo as ideias federalistas, que poderiam colocar em perigo a independência francesa. A elaboração de um projecto foi então entregue ao embaixador francês Christian Fouchet, que desenvolveu o denominado Plano Fouchet, que propunha a criação de uma União Política. Os restantes governos, em particular os do Benelux, colocaram no entanto inúmeras objecções a esta nova organização internacional, especialmente por a considerarem pouco supranacional e também por pretenderem a adesão do Reino Unido. Apesar de terem existido ainda outras tentativas, De Gaulle viria a reconhecer, em 1962, o fracasso das negociações, continuando no entanto a defender a ideia de uma Europa unida, cujas decisões seriam adoptadas pelos governos dos Estados-Membros, pelo princípio da unanimidade (Patrício 2009, 249-53).

No ano seguinte, seria dado um novo passo no sentido da normalização das relações e da consolidação da paz na Europa, com a assinatura do Tratado do Eliseu, entre a França e a RFA.<sup>78</sup> Este acordo bilateral, que se manteve até aos nossos dias, estabeleceu que os dois países passariam a efectuar consultas frequentes nos assuntos importantes de política externa, segurança, educação e juventude (Traité de l'Elysée 1963). De Gaulle pretendia isolar ainda mais a Europa do Reino Unido e dos USA, mas no período de ratificação o Parlamento alemão aprovou um preâmbulo que referia o vínculo transatlântico com os USA e o objectivo da unificação alemã.

### **2.1.2.2 Tratado de Bruxelas**

O Tratado de Bruxelas, de 1965,<sup>79</sup> também conhecido por Tratado de Fusão, veio agregar os órgãos institucionais das Comunidades Europeias, estabelecendo uma única Comissão e um único Conselho para as três comunidades, com sede em Bruxelas,

---

<sup>78</sup> Assinado em 22 Janeiro 1963.

<sup>79</sup> Assinado a 8 Abril 1965, só entrou em vigor em 1 Julho 1967.

acordando também na elaboração de um orçamento unificado, acentuando-se o carácter supranacional. Mas a França não estava disposta a abdicar da sua soberania, o que ficou bem patente no mesmo ano, quando De Gaulle decidiu recusar a participação do seu país, nas reuniões do Conselho e nas actividades das Comunidades Europeias, bloqueando assim o funcionamento das instituições. Esta foi a denominada “crise da cadeira vazia” e deveu-se essencialmente ao facto de a França não querer sujeitar-se ao sistema de votação por maioria qualificada, que a poderia obrigar a cumprir decisões com que não concordava. O impasse só seria solucionado seis meses mais tarde, quando foi assinado o “Compromisso do Luxemburgo” que na prática veio instituir a regra da unanimidade para todas as decisões em que estivessem em causa interesses importantes dos Estados (Soares 2005, 185-88).<sup>80</sup>

Outro aspecto importante, que a liderança francesa deixou arrastar ao longo da década de sessenta, foi o alargamento das Comunidades a outros países europeus. Na verdade a EFTA veio a revelar-se uma organização de âmbito restrito e o Reino Unido, que necessitava de um mercado de exportação de produtos industriais muito mais amplo, reconhecendo o êxito da CEE, viu-se compelido a solicitar a adesão, em 1961. Este pedido foi visto com desconfiança por parte do presidente De Gaulle, que passados dois anos viria a vetar a entrada. Em 1967, o Reino Unido fez nova tentativa, mais uma vez travada pela França. Só após a morte de De Gaulle, as negociações foram novamente encetadas, culminando com a entrada do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, apenas em 1973.<sup>81</sup>

Apesar de tardio, este foi o desfecho inevitável, já que uma verdadeira união europeia nunca poderia prescindir do Reino Unido. Tal como refere Maurice Duverger (1994, 81), “A Europa estava incompleta sem os ingleses, que lhe trouxeram o parlamentarismo político, o liberalismo económico, o habeas corpus e a protecção dos cidadãos, Shakespeare, Turner e muitos escritores, artistas e sábios excepcionais.” Por outro lado, é também indubitável que a adesão do Reino Unido veio trazer às Comunidades Europeias uma visão mais intergovernamental, contrária às opiniões mais supranacionais ou mesmo federalistas defendidas por alguns Estados, mas neste aspecto, curiosamente, defendendo uma óptica muito idêntica às posições gaulistas.

---

<sup>80</sup> Em 1986 este “Compromisso do Luxemburgo,” seria revogado por causar enormes bloqueios nas decisões.

<sup>81</sup> Dinamarca e Irlanda também tentavam a adesão desde 1961, mas foram sendo vítimas do “não” ao Reino Unido. A Noruega também assinou o protocolo de adesão, mas um referendo interno impediu a sua ratificação e a entrada deste país nas Comunidades Europeias.

### 2.1.2.3 Acto Único Europeu

Os anos 60, registaram apesar de tudo uma boa evolução económica, que permitiu dar alguns passos na integração europeia, sendo até aprovado em finais de 1970, o Relatório Werner, que previa a implementação faseada de uma União Económica e Monetária (UEM) e tinha por objectivo a adopção de uma moeda única em 1980. Mas a década de setenta seria marcada pelo choque petrolífero de 1973 e por uma retracção na actividade económica, com o conseqüente abrandamento no projecto comunitário e incumprimento da principal meta da UEM.<sup>82</sup> É no entanto de salientar a entrada em vigor, em 1979, do Sistema Monetário Europeu (SME), que visava evitar grandes flutuações das taxas de câmbio dos vários Estados, obrigando assim a uma maior cooperação e pretendendo uma acrescida estabilidade monetária.

Nos anos 80, as Comunidades viriam a tomar novo fôlego, com a adesão da Grécia em 1981, seguida de Portugal e Espanha em 1986, com a tomada de posse de Jacques Delors como presidente da Comissão Europeia,<sup>83</sup> com a assinatura do Acto Único Europeu (AUE)<sup>84</sup> e com a melhoria dos padrões económicos, em meados da década. O AUE constituiu a primeira grande revisão dos Tratados de Roma, permitindo a progressiva transformação do Mercado Comum em Mercado Único<sup>85</sup> e dando um passo importante na transformação das Comunidades Europeias em União Europeia. Este documento foi um êxito, conseguindo englobar no mesmo acto jurídico, a revisão dos Tratados Constitutivos e a institucionalização da cooperação europeia em matéria de política externa (Comunidades Europeias 1986).

No que respeita à cooperação política, já em 1970 tinha sido aprovado o Relatório Davignon que propunha a realização de consultas e reuniões para discussão de assuntos importantes de política externa, lançando informalmente a denominada Cooperação Política Europeia (CPE). O AUE foi o primeiro enquadramento jurídico para esta questão, aprofundando e institucionalizando esse sistema, referindo: “as Altas Partes Contratantes comprometem-se a informar-se mutuamente e a consultar-se sobre qualquer questão de política estrangeira de interesse geral, a fim de garantir que a sua influência combinada se exerça de forma eficaz, através da concertação, da convergência de posições e da realização

---

<sup>82</sup> O processo seria reaberto em 1988, sendo constituída uma nova comissão presidida por Jacques Delors (Valério 2010, 111-12).

<sup>83</sup> Tomou posse em Janeiro de 1985.

<sup>84</sup> Assinado no Luxemburgo em 17 de Fevereiro de 1986, entrou em vigor em 1 de Julho de 1987.

<sup>85</sup> O Mercado Único teria início em 1 de Janeiro de 1993.

de acções comuns” (Comunidades Europeias 1986, Título III, Artigo 30º, § 2.a). De seguida considerava-se importante uma cooperação mais estreita sobre as questões da segurança europeia e pela primeira vez os EM afirmavam-se dispostos a alargar esta coordenação também aos aspectos políticos e económicos da segurança (§ 6.a). Continuava de fora no entanto qualquer referência à dimensão militar.

O AUE naturalmente não veio resolver todos os problemas das Comunidades, mas foi um passo importante no caminho da integração. Tal como referiu Adriano Moreira (1986-87, 217), “O Acto Único não é a bandeira erguida no topo da montanha, é um ferro cravado na encosta pelo escalador que não desiste.” Começou no entanto a sentir-se uma certa clivagem entre a vertente económica, predominantemente supranacional e a vertente política, predominantemente intergovernamental.

### **2.1.3 Última década do século XX**

#### **2.1.3.1 Tratado de Maastricht**

O passo seguinte no caminho da integração europeia, foi o Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Maastricht, em 1992, no rescaldo da queda do Muro de Berlim e da reunificação da Alemanha. Na verdade, o renascimento desta grande potência fez regressar alguns fantasmas do passado, exigindo-se que o seu futuro fosse dentro das Comunidades Europeias, o que levou os franceses a apenas apoiar a reunificação em troca do compromisso alemão de aderir à UEM.<sup>86</sup> Simultaneamente a esta integração económica era também fundamental a dimensão política, regressando os debates sobre a maior ou menor integração nesta vertente e a viabilidade ou não de uma federação europeia. Subjacente estava também a necessidade de segurança e estabilidade que, por seu turno, pressupunha e requeria a existência de um pilar europeu de defesa.

O Tratado de Maastricht foi o culminar de um ano de trabalho de duas Conferências Intergovernamentais (CIG), a primeira que discutiu a UEM e a segunda que abordou a união política. O resultado foi o nascimento da União Europeia, cuja arquitectura passaria a estar assente em três pilares: primeiro, a Comunidade Europeia, englobando as políticas económicas e monetárias; segundo, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que no futuro poderia conduzir a uma defesa comum; terceiro, a cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos. O primeiro pilar trataria os assuntos económicos, com uma

---

<sup>86</sup> O modelo de implementação da UEM seria diferente do proposto no Plano Werner, mas mantinha-se o objectivo da moeda única.

matriz predominantemente supranacional, também designada por método comunitário e os segundo e terceiro pilares incluiriam a vertente política, predominantemente intergovernamental. No primeiro pilar as decisões seriam tomadas por maioria qualificada, nos restantes pilares seriam por unanimidade. A opção por esta estrutura e modo de funcionamento, não foi inteiramente pacífica e só foi acordada após delicadas conversações, em que o lado que saiu perdedor preconizava a aplicação do método comunitário, aos três pilares.

A Comunidade Europeia, regulamentada pelo Tratado da Comunidade Europeia (TCE),<sup>87</sup> veio substituir a CEE e passou a integrar todas as actividades do Mercado Interno e da UEM.<sup>88</sup> O TCE aprovou a implementação faseada da UEM, considerando-se no entanto imprescindível que os países candidatos à moeda única cumprissem previamente alguns critérios de convergência.<sup>89</sup> Estes critérios passaram a ser as grandes metas a atingir por todos os Estados que pretendessem aderir à moeda única.<sup>90</sup>

O segundo pilar da UE, passou a instituir uma política externa e de segurança comum. A ideia fundamental era zelar pela segurança e estabilidade da Europa, através do reforço da cooperação entre os Estados-Membros e da realização gradual de acções comuns em áreas de interesse mútuo, bem como a definição de posições comuns, para uma maior coerência das posições nacionais. Querendo incluir também o domínio da defesa, referia que, “A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum” (União Europeia 1992a, Título V, Artigo J.4, § 1). Não dispendo nem criando órgãos próprios para desenvolver esta política, o Tratado referia ainda que, “A União solicitará à União da Europa Ocidental (UEO), que faz parte integrante do desenvolvimento da União Europeia, que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa” (§ 2). Se em termos teóricos a criação deste pilar foi uma boa medida, em termos

---

<sup>87</sup> O TCE alterou o Tratado da CEE de 1957.

<sup>88</sup> A CECA e a EURATOM não foram extintas e o processo de integração europeu manteve as três Comunidades.

<sup>89</sup> Os critérios de convergência eram quatro: taxa de inflação estável; finanças públicas sustentáveis e sem défice excessivo; taxas de câmbio e taxas de juro a longo prazo sem flutuações anormais.

<sup>90</sup> A moeda única estraria em vigor uns anos mais tarde, em 1 de Janeiro de 1999, com a adesão inicial de onze países da UE: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal. O grande ausente seria o Reino Unido, que obteve um estatuto de “opting out,” uma cláusula de opção que lhe permitiria ficar fora da UEM. A Dinamarca e a Suécia realizaram referendos internos sobre a entrada na moeda única, ambos com resultados negativos, ficando também de fora (Valério, 2010, 138-39).

práticos ficou aquém do expectável e ao falhar a integração da UEO na UE, esta continuou a não dispor de um verdadeiro instrumento comum de gestão de crises.<sup>91</sup>

No âmbito do terceiro pilar, a UE decidiu instituir uma cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos. Tendo em vista os diversos objectivos da União, nomeadamente a livre circulação de pessoas, definiram-se diversos domínios de interesse comum, preconizando-se uma maior colaboração entre as forças policiais, as autoridades aduaneiras e de justiça (União Europeia 1992a, Título VI).

Apesar de assinado em Fevereiro de 1992, o Tratado de Maastricht só entraria em vigor em Novembro de 1993, em virtude de uma primeira rejeição num referendo na Dinamarca, onde prevalecia a ideia de que a soberania nacional viria a ser afectada, o que obrigou a algumas alterações ao texto inicial e a um novo referendo, desta vez com vitória do “sim.”<sup>92</sup> De qualquer forma, este foi um sinal muito claro de que a integração europeia teria de se ir construindo com pequenos passos.

No mesmo período em que a Europa aguardava a decisão final da Dinamarca, o Bloco de Leste consumava a sua implosão e davam-se os primeiros passos rumo à economia de mercado. O Conselho Europeu reunido em Copenhaga, em 1993, declarou a intenção de abrir as portas da UE a estes Estados e definiu as condições de adesão, que ficaram conhecidas pelos critérios de Copenhaga e incluíam objetivos políticos, económicos e monetários, não facilmente atingíveis. Por isso, os países do Leste europeu levariam mais de dez anos a preparar e consumir a adesão. Entretanto, em 1995, aderiram a Áustria, Finlândia e Suécia, cujos processos de integração já decorriam há alguns anos, demonstrando assim que países altamente desenvolvidos também tinham interesse na União.<sup>93</sup>

### **2.1.3.2 Tratado de Amesterdão**

O Tratado de Amesterdão,<sup>94</sup> introduzindo alterações no TUE e no TCE veio aprofundar e esclarecer alguns aspectos, que tinham sido alvo de controvérsia entre os

---

<sup>91</sup> Um anexo ao Tratado, denominado Declaração relativa à União da Europa Ocidental, detalhava o papel desta organização e o seu relacionamento futuro com a UE e também com a NATO.

<sup>92</sup> A Dinamarca obteve o estatuto de “opting out,” não só da UEM como já referimos, mas também de todos os assuntos relacionados com a segurança e defesa, situação que se manteve inalterada até aos nossos dias.

<sup>93</sup> A Noruega ficou novamente de fora, em virtude de um segundo referendo de resultado negativo, especialmente por os noruegueses considerarem que a adesão iria prejudicar os seus interesses pesqueiros.

<sup>94</sup> Assinado a 2 de Outubro de 1997, entrou em vigor em 1 de Maio de 1999.

Estados Membros, em Maastricht. Permitiu também, adaptar a União, de acordo com as “lições aprendidas” e a evolução ocorrida na Europa ao longo da década de noventa.

Das alterações no domínio da PESC, que reflectiram a necessidade de melhor operacionalizar as ideias aprovadas em Maastricht, destacamos cinco aspectos (União Europeia 1997a, Título V):

- Primeiro, o Secretário-Geral do Conselho passou a desempenhar as funções de Alto Representante para a PESC, sendo apoiado por uma Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce. Javier Solana foi a personalidade escolhida para ocupar esta função, passando a ser o responsável por conduzir o diálogo político com terceiros, dando assim uma maior visibilidade externa à União.

- Segundo, foram explicitados os tipos de missões que a União deveria desempenhar no futuro, tendo sido integradas no TUE as chamadas “missões de Petersberg,” também designadas missões de gestão de crises, que englobavam: as missões humanitárias ou de evacuação de cidadãos; as missões de manutenção de paz; e as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz.<sup>95</sup>

- Terceiro, foram modificadas as regras de tomada de decisões. Apesar de o princípio geral continuar a ser de decisão por unanimidade, Amesterdão veio abrir a possibilidade da abstenção construtiva<sup>96</sup> e em caso de veto excepcional, o envio ao Conselho Europeu, para decisão final por unanimidade.

- Quarto, as regras de financiamento das despesas com as operações foram alteradas. A partir daqui as despesas administrativas e operacionais da PESC ficavam a cargo das Comunidades Europeias, mas as despesas relativas a acções com implicação nos domínios militares ou da defesa seriam pagas pelos EM, numa repartição de custos baseada no PIB.

- Quinto, em aditamento às acções comuns e posições comuns referidas no anterior TUE, foi introduzido um novo instrumento designado por estratégias comuns.

---

<sup>95</sup> As “missões de Petersberg” tinham sido definidas pela UEO em 19 de Junho de 1992, num Conselho Ministerial realizado no Hotel Petersberg, perto de Bona, na Alemanha.

<sup>96</sup> O Estado Membro pode acompanhar a abstenção de uma declaração formal e não é obrigado a aplicar a decisão, embora reconhecendo que ela vincula a União.

No que respeita à PESC, o Tratado de Amesterdão, não conseguiu no entanto ultrapassar duas importantes lacunas de Maastricht. Por um lado, ao continuar a não assumir por completo a defesa comum, falando-se apenas na “definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir.” Por outro lado, ao não integrar a UEO na UE, referindo-se unicamente, “o estabelecimento de relações institucionais mais estreitas com a UEO, na perspectiva da eventualidade de integração da UEO na União, se o Conselho Europeu assim o decidir” (União Europeia 1997, Título V, Art. 17º). A UEO manteria assim o seu papel secundário, “pairando algures entre a NATO e a UE, sem vocação definida” (Sousa 1998, 113).<sup>97</sup>

## **2.1.4 Primeira década do século XXI**

### **2.1.4.1 Dealbar da segurança e defesa europeia**

As adaptações na área da PESC decididas em Amesterdão constituíram um avanço importante, mas não foram suficientes para colmatar as lacunas na segurança e defesa europeia. Na verdade, as guerras na ex-Jugoslávia e especialmente o agudizar das crises na Bósnia-Herzegovina e depois no Kosovo, vieram demonstrar a total incapacidade da Europa para a intervenção e resolução do maior conflito em solo europeu desde a II Guerra Mundial.

Preocupados com esta situação, governantes franceses e britânicos reunir-se-iam numa Cimeira em Saint-Malo,<sup>98</sup> concluindo que a União teria de passar a assegurar um conjunto de forças militares, autónomas, credíveis e com capacidade de resposta a crises internacionais. Este viria a ser considerado um marco fundamental no desenvolvimento da segurança e defesa europeia, pois pela primeira vez o Reino Unido concordava que a UE deveria ter capacidade militar autónoma.

O assunto seria debatido novamente, no ano seguinte, no Conselho Europeu de Colónia,<sup>99</sup> sendo aprovada uma declaração praticamente decalcada de Saint-Malo. O relatório da presidência referia ainda, que o objectivo da UE era reforçar a PESC através do desenvolvimento de uma política europeia comum de segurança e defesa, apoiada em

---

<sup>97</sup> A integração da UEO na UE era apoiada por inúmeros EM mas foi rejeitada pelo Reino Unido, Holanda e Dinamarca que temiam o enfraquecimento da NATO (Patricio 2009, 450-51).

<sup>98</sup> Em 3 e 4 de Dezembro de 1998, entre o presidente Francês Jacques Chirac e o Primeiro-Ministro Britânico Tony Blair, mais pró-europeu que o seu antecessor John Major.

<sup>99</sup> Em 3 e 4 de Junho de 1999.

capacidades militares autónomas e órgãos de decisão adequados (União Europeia 1999a, Anexo III).

Tendo por base esses princípios orientadores, foram realizados estudos e trabalhos complementares que permitiram aprovar na Cimeira seguinte, em Helsínquia,<sup>100</sup> alguns aspectos fundamentais para o futuro da segurança e defesa europeia. Destes, destacamos três: o Objectivo Global de Helsínquia (HHG); o estabelecimento de novos órgãos de decisão político-estratégica e militar; e o desenvolvimento de instrumentos não militares para a gestão de crises (União Europeia 1999b, Art. 27º).

O HHG, normalmente designado por HLG 2003 (Headline Goal), previa que a partir desse ano a União passaria a dispor de uma força de reacção rápida constituída por cinquenta a sessenta mil efectivos, projectáveis em sessenta dias e disponíveis durante um ano, para o cumprimento de missões Petersberg.<sup>101</sup>

Os novos órgãos políticos e militares foram estabelecidos no seio do Conselho e incluíam um Comité Político e de Segurança (COPS), um Comité Militar (CMUE) e um Estado-Maior Militar (EMUE). Estes órgãos foram concebidos à imagem e semelhança dos NAC, MC e IMS da NATO e os seus trabalhos iniciaram-se, a título provisório, logo no início do ano 2000.

O terceiro tópico que realçamos de Helsínquia, tem a ver com os mecanismos não militares de gestão de crises, a sua inventariação e coordenação no interior da União. Neste âmbito, foi aprovado um plano de acção que visava o desenvolvimento progressivo de uma capacidade de reacção rápida que, contando com recursos pré identificados em termos de pessoal, equipamento e finanças, permitisse a acção autónoma da UE na gestão de crises, utilizando instrumentos não militares. Na sequência destas decisões, em Maio de 2000 seria aprovada a criação de um Comité Civil para a Gestão de Crises (CIVCOM), que passaria a desenvolver os seus trabalhos em paralelo com o CMUE, também na dependência do COPS.

Seis meses após Helsínquia, o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, viria a debater novamente os aspectos militares e civis da gestão de crises. Na vertente militar, foram definidas as modalidades de consulta e/ou participação de países europeus membros da NATO mas não membros da UE, ou de países em processo de adesão à UE. Por outro

---

<sup>100</sup> Em 10 e 11 de Dezembro de 1999.

<sup>101</sup> A quantidade de efectivos baseava-se na experiência da missão da NATO na Bósnia, em 1996. Este passaria a ser o nível de ambição da União.

lado, foram também identificados os princípios que deveriam nortear as consultas com a NATO e as modalidades de relacionamento UE-NATO. Na vertente civil, foi apresentado um estudo sobre as mais recentes crises, permitindo identificar quatro áreas prioritárias onde a UE deveria focar a sua atenção: capacidades policiais; sistema de justiça; administração civil; e protecção civil. Não se excluía no entanto a utilização de outros instrumentos de que a União ou os Estados-Membros pudessem dispor (União Europeia 2000a, Anexo I).

#### **2.1.4.2 Decisões de Nice**

O Conselho Europeu de Nice,<sup>102</sup> viria confirmar e consolidar os esforços efectuados em Colónia, Helsínquia e Santa Maria da Feira, com o objectivo de dotar a União com capacidade autónoma de gestão de crises internacionais, através da mobilização de um vasto conjunto de instrumentos civis e militares. Aquela que até aí tinha sido designada por Política Europeia Comum de Segurança e Defesa passaria a designar-se apenas por Política Europeia de Segurança e Defesa – PESD.

Na vertente militar, o relatório final da presidência era bem explícito, ao referir que a UE deveria estar em condições de desenvolver toda a gama de missões do tipo Petersberg, sem implicar no entanto a criação de um Exército Europeu (União Europeia 2000b, Anexo VI). Para cumprir este desiderato, os EM concluíram que seria necessário o comprometimento de todos, no sentido do aperfeiçoamento das capacidades militares, designadamente tendo em vista satisfazer os requisitos de disponibilidade, projectabilidade, sustentabilidade e interoperacionalidade das forças. Aprovaram por isso uma “Declaração de empenhamento de capacidades militares” e instituíram um "Mecanismo de avaliação das capacidades militares."

No que respeita às capacidades civis, confirmaram-se as decisões tomadas em Santa Maria da Feira, desenvolveu-se uma metodologia e afinaram-se conceitos de utilização em relação ao objectivo prioritário da polícia. Definiram-se também metas concretas para o sistema de justiça, a segunda prioridade identificada na Feira (Anexo VI, § I).

Uma das decisões mais importantes de Nice foi a confirmação da arquitectura institucional que incluía os órgãos permanentes, políticos e militares que tinham sido implementados a título provisório após Helsínquia. Ficavam assim definidas, a composição, as competências e o funcionamento dos COPS, CMUE e EMUE (Anexo VI, § II).

---

<sup>102</sup> De 7 a 9 de Dezembro de 2000.

No que respeita à UEO, a União confirmou que passaria a assumir as funções de gestão de crises daquela organização e o primeiro passo seria uma missão de cooperação técnica policial na Albânia, que até aí estava confiada à UEO. Esta organização transferiu também para a UE as estruturas que lhe permitiram passar a dispor de um Centro de Rastreio de Satélites (EUSC) e um Instituto de Estudos de Segurança (Anexo VI, § V). Simultaneamente, foram aprovadas disposições relativas aos Estados europeus membros da NATO que não faziam parte da UE e a outros países candidatos à adesão à UE, facilitando consultas regulares e participação em futuras operações (Anexo VI, § III). Sobre o relacionamento com a NATO, os EM congratulavam-se com um acordo de segurança interino celebrado entre os dois Secretários-Gerais e avançavam com uma proposta de acordo, que seria designado de Berlin Plus e permitiria à NATO disponibilizar as suas capacidades em apoio a futuras missões da UE (Anexo VI, § IV).

A etapa seguinte da integração europeia foi a assinatura do Tratado de Nice,<sup>103</sup> aprovado também no Conselho Europeu que acabámos de referir. No âmbito da PESC, manteve-se o articulado genérico de Amesterdão, com a “definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir” (União Europeia 2001a, Art. 17º §1). Retirou-se no entanto a referência à UEO, assumindo-se assim, em definitivo, a sua obsolescência. Por outro lado, este Tratado viria a institucionalizar o Comité Político e de Segurança, que Maastricht e Amesterdão referiam apenas como Comité Político, assumindo agora a missão de exercer, sob a responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises (Art. 25º).

Nesse ano de 2001 e logo após os atentados de 11 de Setembro, o Conselho Europeu de Laeken declarou a operacionalidade da PESD referindo que: “Graças à continuação do desenvolvimento da PESD, ao reforço das suas capacidades, tanto civis como militares, e à criação das estruturas apropriadas no seu interior, a União tem agora capacidade para conduzir operações de gestão de crises” (União Europeia 2001b, Anexo II §A).

Apesar desta peça de retórica, continuaram a faltar capacidades de planeamento e de apoio logístico para a realização de operações autónomas. Só em 2003, após vários anos de negociações com a NATO, foi possível finalizar o acordo Berlin Plus, garantindo à União alguns meios fundamentais para o desempenho de missões de gestão de crises. Nesse

---

<sup>103</sup> Assinado em Fevereiro de 2001, só entraria em vigor em Fevereiro de 2003, em virtude de uma primeira rejeição a um referendo na Irlanda.

mesmo ano, foi aprovada a Estratégia Europeia de Segurança (EES), que veio definir o enquadramento conceptual para as primeiras operações da UE, quer de cariz militar quer civil.

### **2.1.4.3 Tratado Constitucional**

O Tratado de Nice constituiu uma etapa importante da construção europeia, abrindo o caminho à adesão de novos EM, mas como vimos não foi a panaceia para uma UE forte e coesa. O próprio texto do Tratado confirmava que muito tinha ficado ainda por fazer, anexando uma “Declaração Relativa ao futuro da União Europeia,” na qual se apelava a “um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia” (União Europeia 2001a, Declaração nº23).

No fundo, o que os governantes dos países europeus sentiam que faltava, era a definição mais concreta do “para onde” e do “como” do projecto europeu. Viam-se confrontados com diversos Tratados que foram sofrendo sucessivas alterações na sua redacção, mas o modelo político de base, intergovernamental, confederal ou federal, nunca foi verdadeiramente decidido. Por isso, na tentativa de esclarecer melhor este aspecto e de dotar a União com melhor capacidade de acção conjunta, avançou-se para a elaboração de um texto que ficaria conhecido por Tratado Constitucional, pretendendo-se um documento único que viesse substituir todos os anteriores Tratados ainda em vigor.<sup>104</sup>

Em termos genéricos, o Tratado Constitucional previa (União Europeia 2004a):

- A UE passava a ter personalidade jurídica que lhe permitia negociar e ratificar acordos internacionais em nome dos EM;
- A eliminação da estrutura dos três pilares de Maastricht;
- A oficialização dos símbolos da UE, nomeadamente, a bandeira, o hino, a moeda, a divisa e o Dia da Europa;
- A manutenção do voto por unanimidade em áreas chave como a PESC, PESD, fiscalidade, segurança social e protecção social;<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Referimo-nos aos: Tratado de Paris de 1951 que instituiu a CECA; Tratados de Roma de 1957 que instituíram a CEE e a EURATOM; Tratado de Maastricht de 1992 que transformou a CEE em CE e instituiu a UE; e Tratados de Amesterdão de 1997 e Nice de 2001 que introduziram alterações aos anteriores.

<sup>105</sup> Mesmo assim foi aprovada a chamada cláusula “passerelle” que autorizava o Conselho Europeu, por unanimidade e após aprovação do Parlamento Europeu, a reduzir as matérias em que era necessária a unanimidade em favor da maioria qualificada, sempre com a excepção dos domínios militar ou da defesa.

- A instituição de um Presidente do Conselho Europeu e de um Ministro dos Negócios Estrangeiros, mantendo-se um Presidente da Comissão;<sup>106</sup>
- A criação de uma cláusula de solidariedade para assistência mútua em caso de ataque terrorista, ou catástrofe natural ou de origem humana, devendo a UE mobilizar todos os instrumentos ao seu dispor para prevenir, proteger e prestar assistência no território dos EM.
- O reforço dos poderes do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais;
- O alargamento do modelo de Cooperação Reforçada, passando a incluir também as matérias do âmbito da PESC.<sup>107</sup>

No que respeita à PESC, o Tratado compilou os artigos dos anteriores Tratados, incluindo nesta área todas as disposições relativas à política externa e à PESD a qual, a partir daqui se deveria passar a designar por Política Comum de Segurança e Defesa – PCSD. Além disso, importa salientar os seguintes aspectos (União Europeia 2004a, Capítulo II):

- Tal como anteriormente, dizia-se que a PCSD “inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União” e “conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida” (Artigo I-41º §2). Referia-se ainda que esta política não afectaria o carácter específico das políticas de segurança e defesa dos EM, nomeadamente no seu relacionamento com a NATO.
- Os EM comprometiam-se a melhorar progressivamente as suas capacidades militares, sendo instituída uma Agência Europeia de Defesa (EDA), com responsabilidades no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos.
- Abria-se a possibilidade do estabelecimento de uma Cooperação Estruturada Permanente (CEP) entre os EM “cujas capacidades militares preenchem critérios

---

<sup>106</sup> O Ministro seria simultaneamente um dos Vice-Presidentes da Comissão e resultaria da fusão dos anteriores cargos de Alto Representante para a PESC e Comissário para as Relações Externas. A Convenção discutiu ainda a possibilidade de passar a existir apenas um Presidente da União Europeia, mas essa proposta não reuniu consenso.

<sup>107</sup> O objectivo da Cooperação Reforçada, aprovada em Amesterdão apenas para as matérias dos primeiro e terceiro pilares, era flexibilizar as actividades da União, autorizando que um número limitado de EM pudesse avançar em determinadas formas de cooperação, aprofundando a integração das suas políticas, sem que os restantes pudessem bloquear a sua acção.

mais elevados e tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes” (§6).<sup>108</sup>

- Pela primeira vez na história da UE, acordava-se no âmbito da segurança e defesa, uma cláusula de assistência mútua, que referia que se um EM “vier a ser vítima de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe ajuda e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51º da Carta das Nações Unidas.” Ressalvava-se no entanto que para os Estados que eram membros da NATO esta continuaria a ser “o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar” (§7).<sup>109</sup>

- Verificava-se uma expansão do tipo de missões susceptíveis de serem desencadeadas com as capacidades militares e civis da União. Em vez das tradicionais missões Petersberg que tinham sido introduzidas em Amesterdão, passavam a referir-se “acções conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos” (Artigo III-309º §1).

- As regras de financiamento das operações mantinham-se tal como tinham sido definidas até então, isto é, o orçamento da União pagava todas as despesas operacionais, excepto as decorrentes de operações com implicações no domínio militar ou da defesa, que eram da responsabilidade dos EM.

O Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, resultou de um enorme e prolongado esforço, sem que no entanto se tenham resolvido os aspectos mais delicados da integração europeia e nomeadamente o seu futuro, que continuou incerto. A própria designação do documento era dúbia, uma vez que ao falarmos uma Constituição cáimos claramente no domínio da Federação, algo que muitos EM se opunham vigorosamente. Em termos concretos, a abolição da estrutura de pilares não levava à abolição da dualidade dos sistemas, comunitário versus intergovernamental e apesar de se alargarem as matérias a

---

<sup>108</sup> A CEP era diferente da Cooperação Reforçada, sendo exclusiva da PCSD e vocacionada para o reforço das capacidades militares da União.

<sup>109</sup> Como refere Martin Reichard (2006, 201-08), os EM demoraram mais de seis meses a chegar a um acordo para o texto final deste artigo. Esta cláusula era muito semelhante ao Artigo 5º do Tratado da UEO originando mais tarde o encerramento desta organização.

decidir por maioria qualificada, nas questões cruciais mantinha-se a necessidade de unanimidade.

Por outro lado, a existência de um Presidente do Conselho Europeu (embora não sendo por rotação semestral como anteriormente) e simultaneamente de um Presidente da Comissão, revelou-se, na nossa opinião, um factor de enorme fragilidade para a capacidade de decisão da União. Tal como referira a este propósito Maurice Duverger (1994, 104), “ter duas cabeças é não ter nenhuma.” No entanto, a existência de um Ministro dos Negócios Estrangeiros, vinculado ao Conselho e simultaneamente à Comissão, poderia contribuir para uma maior ligação e coerência entre as diferentes vertentes da acção externa europeia. A área específica da PCSD, sendo de pendor puramente intergovernamental era a que dava azo a menos margem para dúvidas.

No momento da assinatura final,<sup>110</sup> ficava a certeza que o Tratado Constitucional não seria certamente o último Tratado da UE e muito menos a última pedra na construção do “edifício europeu.” Mas os meses e anos seguintes seriam ainda mais complicados do que os líderes europeus teriam imaginado, uma vez que ao contrário do que vinha sendo hábito em anteriores Tratados, a maioria dos EM decidiu realizar um referendo ao Tratado Constitucional. O “não” de franceses e holandeses acabaria por desaconselhar a realização de referendos noutros países, colocando de parte a ratificação e implementação do Tratado e abrindo lugar a um “período de reflexão” que se arrastaria por alguns anos.

#### **2.1.4.4 Avanços na PESD**

Apesar da indefinição política resultante da não aprovação do Tratado Constitucional, a PESD foi dando alguns passos importantes, materializados não só nas operações civis e militares que foi realizando, mas também pela evolução no sentido de um maior desenvolvimento de capacidades, apoiado nas decisões de Colónia e Helsínquia e nas ambições definidas pela EES.

No âmbito das capacidades militares, é de realçar a aprovação do Objectivo Global 2010 (HLG 2010),<sup>111</sup> que foi lançado na sequência dos trabalhos realizados para o primeiro objectivo global de Helsínquia, mas que não tinham produzido efeitos concretos, em termos de melhoria de capacidades. A força de reacção rápida de cinquenta a sessenta mil efectivos prevista no HLG 2003 ficou muito longe de ser concretizada, mas a evolução do ambiente

---

<sup>110</sup> Em 29 de Outubro de 2004, em Roma.

<sup>111</sup> Em 18 de Junho de 2004, no Conselho Europeu de Bruxelas.

estratégico e da tecnologia, aliadas à aprovação da EES, recomendavam um esforço conjunto acrescido. Por isso os EM acordaram em iniciar um novo processo, que os conduzisse a forças mais interoperáveis e com capacidade de projecção e sustentação, capazes de actuar em operações simultâneas e com diferentes níveis de envolvimento. Os instrumentos que se consideraram essenciais para atingir este objectivo foram, o Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades (CDM), a EDA e os Battlegroups (BG).

O CDM não era novo, mas pretendia-se agora ir mais longe. Partindo de cenários ilustrativos de emprego e de pressupostos de planeamento bem definidos, far-se-ia o levantamento das capacidades necessárias e posteriormente das capacidades existentes nos EM. Através deste mecanismo, o HLG 2003 tinha concluído as existências e as lacunas, em termos quantitativos. O HLG 2010 pretendia um levantamento mais exaustivo, indo não só aos aspectos quantitativos, mas também aos qualitativos, propondo depois formas de suprir as insuficiências.

No mesmo ano em que foi aprovado o HLG 2010, foi também aprovado, no âmbito das capacidades civis, o Objectivo Global Civil 2008 (CHG 2008).<sup>112</sup> Este processo desenvolveu-se de forma independente do processo militar e com distintos pressupostos de planeamento, não identificando sinergias civil-militar. Para tentar ultrapassar esta e outras lacunas, em 2007, foi lançado um novo Objectivo Global Civil a atingir, tal como o militar, até ao final de 2010 (CHG 2010).<sup>113</sup>

A EDA foi criada em 2004, com o intuito de “apoiar os Estados Membros e o Conselho no seu esforço de melhoria das capacidades de defesa europeias no que respeita à gestão de crises e apoiar a Política Europeia de Segurança e Defesa, tal como existe agora e como se desenvolverá no futuro” (União Europeia 2004b, Artigo 2, § 1). Para cumprir a sua missão e considerando serem os EM os principais responsáveis pelo desenvolvimento de capacidades, a Agência assumiu quatro tarefas fundamentais: propor soluções para o incremento das capacidades de defesa; promover a investigação e o desenvolvimento tecnológico; promover a cooperação no âmbito dos armamentos; e apoiar o reforço e competitividade das indústrias de defesa europeias.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Em 17 de Dezembro de 2004, no Conselho Europeu de Bruxelas.

<sup>113</sup> Aprovado pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas em 19 de Novembro de 2007.

<sup>114</sup> Na UEO existia o Western European Armaments Group (WEAG) responsável pela coordenação no âmbito dos armamentos, que seria extinto em 2005.

Os Battlegroups foram concebidos como agrupamentos de combate com capacidade de projecção rápida. Idealizados à imagem das forças de reacção rápida da NATO, mas em menor escala, com um efectivo de cerca de mil e quinhentos elementos incluindo forças conjuntas e preferencialmente também combinadas, com um sistema de rotação semestral igual ao das NRF. Capaz de iniciar a missão até dez dias após a decisão e sustentável por trinta dias, ou cento e vinte dias se reabastecido, teria de ter capacidade para cumprir os tipos de missões militares aprovados pelos EM. A IOC teve lugar no início de 2005 e a FOC foi declarada dois anos depois, passando a estar em alerta dois BG por semestre, possibilitando assim a realização de duas operações em simultâneo (União Europeia 2006a).

Em 2008, simultaneamente com uma revisão da EES, foi aprovada uma Declaração sobre Reforço de Capacidades, esclarecendo o nível de ambição em termos militares e civis para os anos seguintes. Reiterando a meta definida no HLG 2003, dos sessenta mil militares a destacar em sessenta dias, referia-se também aos HLG 2010 e CHG 2010, definindo que a Europa deveria ser capaz de planificar e conduzir simultaneamente: duas operações importantes de estabilização e reconstrução, apoiadas por dez mil homens, por dois anos; duas operações de reacção rápida com os agrupamentos táticos da UE; uma operação de evacuação de emergência; uma missão de vigilância ou interdição marítima ou aérea; uma operação humanitária civil-militar por noventa dias; uma dúzia de missões civis no quadro da PESD, de diferentes formatos, incluindo uma de grandes proporções (eventualmente até três mil peritos) susceptível de demorar vários anos (União Europeia 2008a, Artigo 3º).

No final de 2010, foi reafirmado o nível de ambição e estenderam-se os prazos de implementação dos HLG e CLG 2010, clarificando-se objectivos a atingir em três níveis: civil-militar; militar; e civil (União Europeia 2010b).

#### **2.1.4.5 Tratado de Lisboa**

Apostados em resolver o impasse causado pela rejeição do Tratado Constitucional e considerando que a arquitectura institucional existente desde o Tratado de Nice era demasiado pesada para uma Europa a vinte e sete membros, os líderes europeus foram tentando descobrir novas soluções, que acabariam por ser encontradas e concretizadas a partir de 2007. É importante salientar que este avanço só foi possível após a entrada em cena dos novos líderes da Alemanha (Angela Merkel substituiu Gerhard Schroder) e da França (Nicolas Sarkozy substituiu Jacques Chirac) permitindo o reencontro do eixo franco-alemão, que sempre tinha sido imprescindível para os avanços europeus. Portugal também

desempenhou um papel de relevo, pois ao assumir a Presidência do Conselho da UE no segundo semestre de 2007, foi mandatado para convocar uma nova CIG<sup>115</sup> que acabou por redigir o Tratado de Lisboa, também apelidado de Tratado Reformador, que seria aprovado no final do seu mandato.

Este novo Tratado veio pôr de parte a ideia de uma Constituição que revogasse todos os anteriores Tratados e regressou ao anterior formato de alteração do Tratado da União Europeia e do Tratado da Comunidade Europeia, passando este último a designar-se por Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O conteúdo, assumia muitas das inovações previstas no Tratado Constitucional, perdendo no entanto uma parte substancial da carga federal, deixando de se falar em Constituição e não oficializando os símbolos da UE, apesar de ser aprovado o estatuto de personalidade jurídica.<sup>116</sup>

A ideia do Ministro dos Negócios Estrangeiros também não vingou, mas em substituição do Secretário-Geral Alto Representante, foi criada a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (ARUNEPS). Como responsável máximo da PESC, teria de gerir o novo Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE), presidiria ao recém-criado Conselho dos Negócios Estrangeiros e exerceria simultaneamente as funções de Vice-Presidente da Comissão Europeia, a fim de assegurar a coerência da acção externa da União (União Europeia 2010a, 45; 51). Por outro lado, foi aprovada a instituição de um Presidente do Conselho Europeu, cargo que nasceu envolto em diversas dúvidas, quer porque as presidências rotativas dos EM não foram completamente abolidas, mantendo algumas responsabilidades em diversos órgãos do Conselho, quer porque lhe foi atribuída a responsabilidade de assegurar a representação externa da União nas matérias no âmbito da PESC, colidindo frontalmente com as responsabilidades do novo ARUNEPS, quer ainda porque se consolidou uma União bicéfala, pela manutenção do cargo de Presidente da Comissão Europeia.

Tal como previsto no Tratado Constitucional, a PESD deu lugar à PCSD, foram introduzidas as cláusulas de assistência mútua e de solidariedade, foi alargado o leque de missões utilizando meios civis e militares e aprofundaram-se as formas de cooperação entre os Estados. Neste último aspecto, a aprovação do mecanismo da Cooperação Estruturada Permanente, foi uma das grandes “bandeiras” de Lisboa. Pretendeu-se sobretudo um

---

<sup>115</sup> Desenvolveu os trabalhos de 23 de Julho a 18 de Outubro de 2007.

<sup>116</sup> Mesmo assim, dezasseis EM assinaram uma Declaração assumindo os símbolos europeus previstos no Tratado Constitucional (União Europeia 2010a, 432).

desenvolvimento mais intensivo das capacidades de segurança e defesa dos EM de modo a dotar a União de instrumentos mais credíveis que lhe permitissem assumir as suas responsabilidades no âmbito da comunidade internacional (União Europeia 2010a, 58; 308-10).<sup>117</sup> No entanto, ao advogar a participação exclusiva de alguns EM mais preparados que conseguissem atingir determinados critérios, abriu-se caminho a um “directório dos grandes,” susceptível de afectar fortemente a coesão interna.

O processo de ratificação, tal como em grande parte dos Tratados anteriores, foi ensombrado com um primeiro referendo negativo na Irlanda, mas depois de algumas cedências específicas a este país, um segundo referendo com resultado de sinal contrário permitiu a entrada em vigor do Tratado em 1 de Dezembro de 2009. No final, ficou a sensação de se terem dado mais alguns passos positivos no caminho de uma maior integração, apesar de europeístas e eurocépticos ou “comunitaristas” e “intergovernamentalistas,” demonstrarem receios de parte a parte.

#### **2.1.4.6 Período pós-Lisboa**

Ao aprovarem o Tratado de Lisboa, os líderes europeus elegeram Herman Van Rompuy,<sup>118</sup> como Presidente do Conselho Europeu. Dois anos após a tomada de posse, Alain Dauvergne (2011, 5-15), constatava que o “low profile” do Presidente lhe permitiu multiplicar as reuniões do Conselho Europeu e progressivamente ir encontrando o seu espaço de manobra, sem antagonizar os EM. Concluiu um acordo escrito com a Comissão para esclarecer as áreas de responsabilidade em termos de política externa, mas assumiu logo de seguida que o sucesso deste acordo dependeria muito das relações entre os indivíduos envolvidos. Em relação às presidências rotativas, teve grande dificuldade em se afirmar e estabelecer a sua liderança, embora este aspecto tenha sido muito dependente da postura do Estado que assumiu a presidência. Em resumo, o cargo de Presidente do Conselho Europeu revelou-se um cargo extremamente delicado, com um poder muito limitado e com funções que não ficaram bem esclarecidas pelo Tratado de Lisboa.

---

<sup>117</sup> No Seminário realizado no IDN em 18 Junho de 2010, subordinado ao tema “O Tratado de Lisboa e a Estratégia Europeia de Defesa”, Paulo Vizeu Pinheiro defendeu que existiu CEP “avant la lettre” com o projecto do A 400. Na mesma ocasião e a este propósito também Luis Faro Ramos defendeu que iniciativas como a Frota Europeia de Transporte Aéreo (EATF) e a Iniciativa Europeia de Interoperabilidade Aeronaval, configuravam formas de CEP.

<sup>118</sup> Era o Primeiro-Ministro da Bélgica.

Simultaneamente, o novo cargo de ARUNEPS que veio a ser ocupado por Catherine Ashton<sup>119</sup> também se revelou muito controverso. José Cutileiro, recorda que Javier Solana tinha um cargo com funções bem definidas e um gabinete de apoio reduzido e ágil, permitindo-lhe chegar a todo o lado. A nova Alta-Representante herdou do Tratado de Lisboa “um monstro que é muito difícil de gerir.”<sup>120</sup> Na verdade, como referimos atrás, a ARUNEPS passou a ser responsável pela política externa da União, Vice-Presidente da Comissão Europeia e Presidente do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da União, gerindo por inerência o SEAE.

Este Serviço, que poderá vir a incluir cerca de três mil e quinhentos elementos, com cerca de cento e quarenta representações diplomáticas espalhadas pelo Mundo, foi oficialmente inaugurado em 1 de Janeiro de 2011.<sup>121</sup> A instalação revelou-se difícil face aos constrangimentos financeiros mas também às delicadas negociações no interior do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu, todos exigindo ter uma palavra a dizer em relação a este processo. Ao longo dos dois primeiros anos do seu mandato, Catherine Ashton foi alvo de diversas críticas, que a acusavam de falta de experiência nos assuntos internacionais, falta de carisma, ausência em eventos importantes, ou falta de uma “voz” europeia (Dauvergne 2011, 15-21). Se estivermos atentos a algumas das suas declarações seremos forçados a dar alguma razão aos seus críticos. Após o violento terramoto no Haiti<sup>122</sup> não sentiu necessidade de se deslocar aquele país para comprovar a solidariedade da Europa e quando chamada à atenção por esse lapso, disse que não tinha que lá ir porque “não era nem médica nem bombeira.” Noutra ocasião declarou que “a União não deve falar apenas a uma voz, deve falar a vinte e sete vozes que transmitam a mesma mensagem” (Dauvergne 2011, 17,19). Com afirmações destas, que evolução significativa se poderia esperar da política externa europeia?

Um outro fantasma atormentou o ano anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, agravando-se nos anos seguintes: a crise financeira internacional. O problema teve início nos USA onde operações financeiras especulativas e financiamentos imobiliários de alto risco conduziram a graves desequilíbrios que tiveram o expoente máximo na falência do Lehman Brothers,<sup>123</sup> o quarto maior banco de investimento daquele país. A crise

---

<sup>119</sup> Era a Comissária para o Comércio Europeu, representante do Reino Unido na Comissão Europeia.

<sup>120</sup> Entrevista ao Embaixador José Cutileiro, 12 Maio 2011.

<sup>121</sup> O SEAE recebeu a Direcção Geral de Relações Externas (DG RELEX), que fazia parte da estrutura da Comissão Europeia e detinha cento e trinta delegações da UE espalhadas pelo Mundo.

<sup>122</sup> Em 12 de Janeiro de 2010.

<sup>123</sup> Em Setembro de 2008.

generalizou-se rapidamente aos mercados financeiros mundiais e a Europa foi apanhada nessa onda. Os desequilíbrios nas contas públicas e os excessos de endividamento externo em vários países europeus vieram à tona da água, agravados pelo aumento dos juros da dívida para valores incomportáveis, todos os meses a atingir níveis históricos.

Esta grave crise, que se fez sentir especialmente na Grécia, Irlanda, Portugal, Itália e Espanha, veio colocar à prova a solidariedade europeia e algumas das decisões do Tratado de Lisboa. Durão Barroso (2011), Presidente da Comissão Europeia, classificou-a como “o desafio mais grave da actual geração” e defendeu que “a única forma de parar o actual ciclo negativo é ter mais integração (...) baseada no método comunitário,” sendo por isso necessário “um novo momento federador.”

Num rumo semelhante, foram as declarações de Cavaco Silva (2011a; 2011b, 9) ao referir que “a União Europeia vive horas decisivas para o seu futuro,” criticando a “deriva intergovernamental” que enfraqueceu as instituições europeias, comprovada pela criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu, a que nunca foi favorável. Criticou ainda, o peso acrescido da Alemanha e da França, “um directório, não reconhecido, nem mandatado, que se sobrepõe às instituições comunitárias e limita a sua margem de manobra” e continuou dizendo, que “o caminho certo é o do método comunitário, como a história da integração europeia eloquentemente demonstra. Foi com o método comunitário que a integração europeia se aprofundou e afirmou. Com a Comissão a constituir o centro de gravidade da iniciativa, o braço executivo das políticas e das acções comuns e o guardião dos Tratados. Ao Conselho Europeu, e não a um directório de alguns países, cabe a orientação política, e ao Conselho de Ministros cumpre tomar as decisões que enquadram a acção comunitária. É esta a fórmula institucional que garantirá a união da Europa.”

Esta não era no entanto uma opinião consensual na Europa e uma fonte próxima de Van Rompuy veio referir que “é normal que o peso dos Estados tenha sido reforçado no contexto da crise: afinal de contas, são eles que permitem o financiamento dos planos de ajuda” (Ricard 2010). António Vitorino (2011, 8) por seu turno, declarava que o que “falta na Europa é visão de conjunto e de liderança (...) e a única saída é a coordenação e o governo económicos, não o federalismo (...) Construir um modelo federal teórico seria uma pura fuga para a frente, sem qualquer correspondência com a realidade e sem viabilidade prática (...) Já tive a ilusão de refundar a UE quando se fez o Tratado Constitucional. Agora prefiro a lógica dos pequenos passos e de melhoria dos instrumentos que existem (...) O futuro governo económico terá de contar com as duas dimensões (intergovernamental e

comunitária).” Victor Ângelo (2011, 63) veio também refrear os ânimos federalistas dizendo que “nesta fase muito delicada do projecto europeu também temos que ser pragmáticos, pensar na Europa dentro dos limites que nos são impostos pelas realidades históricas e as identidades nacionais.” Nos anos seguintes ao Tratado de Lisboa, foi este o debate fundamental a que se assistiu, com ambos os lados a esgrimir fortes argumentos.

As dificuldades económicas reflectiram-se naturalmente na PCSD que registou uma certa estagnação. A CEP revelou-se um mecanismo inútil, dando origem a alguns seminários e debates, mas não registando quaisquer iniciativas para a sua concretização. No final de 2010 e por proposta germano-sueca, surgiu a chamada “iniciativa de Ghent,” que sem colocar completamente de parte a CEP, passava a dar maior relevo ao termo “pooling and sharing.” Nesse âmbito, os EM seriam convidados a disponibilizar e partilhar capacidades, evitando duplicações desnecessárias, tendo em vista “transformar a crise financeira e o seu impacto nos orçamentos nacionais de defesa numa oportunidade e dar um novo ímpeto ao desenvolvimento das capacidades militares europeias” (União Europeia 2010c).

Na área da segurança e defesa, no período pós-Lisboa assistiu-se também ao empobrecimento da actuação das Presidências rotativas, que no figurino anterior tinham a vantagem de ir definindo a agenda, abrindo novas iniciativas e dando grande apoio às novas operações e missões, nomeadamente em recursos humanos. Perdeu-se um pouco a capacidade de mobilização e como referiu João Pedro Antunes, “o eventual vazio de poder entre a Presidência rotativa e a Alta Representante será um campo preferencial de expansão para a influência dos grandes Estados membros com capacidades e recursos para fazer vingar as suas agendas próprias” (Antunes 2010, 49).

No âmbito do debate entre federalistas e intergovernamentalistas, as opiniões federalistas mais aguerridas, poderiam ter prolongado a discussão à PCSD e nomeadamente a uma possível formação de um exército comum europeu, mas esse assunto nunca foi oficialmente debatido. Isso não impediu o Ministro da Defesa da Alemanha, Thomas de Maiziére (2013), de rejeitar publicamente a criação de um exército europeu referindo que essa era uma visão que a Europa não necessitava pois iria “colocar muita gente de fora.”

No final de 2013, realizar-se-ia o primeiro Conselho Europeu dedicado à PCSD. As conclusões finais refeririam três eixos principais de actuação para o futuro: aumentar a eficácia, visibilidade e impacto da PCSD; incrementar o desenvolvimento de capacidades; e

reforçar as indústrias de defesa europeias (União Europeia 2013a). Não se avançavam no entanto medidas concretas, que permitissem perceber que a União iria dar um salto em frente, saindo da sua retórica habitual. As soberanias nacionais continuavam a ser um obstáculo e as preocupações de políticos conservadores britânicos, que mesmo assim foram referindo que as intenções da União manifestadas neste Conselho Europeu, eram mais um passo para o exército europeu, para o definhamento das indústrias de defesa do Reino Unido e para o fim da NATO, explicam de certa forma as dificuldades com que a Europa se debatia no início da segunda década do século XXI (Jenkin 2013).

#### **2.1.4.7 Operações militares e missões civis**

A primeira missão civil no âmbito PESD foi a European Union Police Mission (EUPM), iniciou-se em 2003, na BiH e substituiu naquele território a missão das Nações Unidas para formação e treino da polícia local. No mesmo ano realizou-se também na Macedónia a primeira operação militar da UE denominada Concordia, ao abrigo do acordo Berlin Plus e substituindo a missão Allied Harmony da NATO. Desde então, desenvolveram-se operações e missões, na Europa, em África e na Ásia, inúmeras vezes em apoio de outras organizações internacionais, como as Nações Unidas, a União Africana, ou a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), (Anexo G – Operações e missões da PESD/PCSD).

A segunda operação militar, foi a primeira no exterior do continente Europeu e teve início em 2003 por proposta da França, país que comandou e contribuiu com grande parte das forças. Foi designada de Artemis e decorreu na República Democrática do Congo (RDC), por um período de três meses e limitada à região de Bunia, respondendo a um pedido específico de apoio às forças das NU, para estabilização da situação humanitária e de segurança. Em 2004, integrando sete mil militares, iniciou-se a operação EUFOR Althea, na BiH, que assumiu as responsabilidades da SFOR/NATO, sendo a segunda e última operação realizada ao abrigo do Berlin Plus.

Ao longo da década, merecem também especial destaque, pela importância e pelo esforço dispendido, as operações militares no Chade/República Centro-Africana (RCA) e na Somália e as missões civis no Kosovo, no Afeganistão e na Geórgia.

A EUFOR Tchad/RCA (2008/2009), foi a operação logisticamente mais complexa que a UE realizou nesta década, pela necessidade de deslocação de um contingente de cerca de três mil e setecentos efectivos, a uma distância de mais de quatro mil e quinhentos

quilómetros de Bruxelas, para um zona de pobreza extrema e sem recursos naturais. O objectivo consistia em garantir condições de segurança às populações civis e às centenas de milhar de refugiados do Darfur, apoiando a ajuda humanitária e contribuindo também para a protecção do pessoal das NU, até ao completo estabelecimento de uma missão de “capacetes azuis.” Apesar de incluir a contribuição de forças e meios de vinte e três EM da UE e de três Estados Terceiros, entre eles a Rússia, o esforço foi maioritariamente francês, que contou em primeira linha com a ajuda irlandesa e polaca. Na verdade, após cinco conferências de geração de forças não se atingiu o nível mínimo de recursos críticos necessário e só o oferecimento por parte da França de grande parte dos meios permitiu dar início à operação (Helly 2009, 399-52).<sup>124</sup>

A EUNAVFOR Somalia (em curso desde 2008), também designada Atalanta, foi a primeira operação naval no âmbito da PESD. Esta missão fez parte de um plano mais vasto da UE, tendo em vista contribuir para a segurança, a estabilidade política e o apoio humanitário na região do Corno de África. A base legal foi-lhe conferida por diversas Resoluções do CSNU e o seu mandato incluiu a protecção dos navios do Programa Alimentar Mundial (PAM) que transportavam ajuda humanitária para os deslocados somalis e o combate à pirataria ao largo da costa da Somália, protegendo os navios em trânsito na região (União Europeia 2012b).

A EUPOL Afghanistan (em curso desde 2007), surgiu no âmbito do esforço coordenado que a comunidade internacional foi desenvolvendo naquele país e a sua responsabilidade centrou-se na reforma da polícia afegã. As tarefas, não executivas, incluíam a monitorização, aconselhamento e treino das forças policiais. A Alemanha foi ao longo dos anos o país que mais contribuiu para esta missão, na sequência aliás do papel de relevo que desde cedo desempenhou na formação da polícia afegã. No entanto, as contribuições internacionais nunca permitiram atingir o efectivo autorizado de quatrocentos elementos, notando-se, também aqui, esta preocupante lacuna.

A EULEX Kosovo (em curso desde 2008), foi a maior missão civil desenvolvida no seio da PESD. O objectivo principal foi a criação de um Estado de Direito multiétnico, assegurando uma maior estabilidade naquela tão conturbada região dos Balcãs. A missão foi inicialmente pensada para substituir no terreno a UNMIK (United Nations Interim

---

<sup>124</sup> A cedência pela Rússia de quatro helicópteros de transporte e respectivas tripulações também foi essencial para o desenrolar da operação.

Administration Mission in Kosovo), mas por razões políticas, especialmente relacionadas com diferentes visões sobre o estatuto do Kosovo, as duas missões foram coexistindo. No início, a EULEX previa a participação de cerca de dois mil elementos internacionais, apoiados por mil locais mas nunca chegou a atingir esses valores, constatando-se uma grande dificuldade dos EM em disponibilizar os recursos humanos necessários.

A EUMM Georgia (em curso desde 2008), foi uma missão de monitorização que merece também uma referência especial por ter constituído uma prova importante da capacidade e autonomia da União. Na sequência da invasão da Geórgia pela Rússia, em 2008, num período delicado de campanha eleitoral nos USA, a França que detinha então a presidência rotativa do Conselho conduziu o processo de negociações que culminou com o envio de uma missão civil de monitorização do acordo de paz e estabilização das relações entre os dois países em conflito. A missão que se iniciou em Outubro desse ano incluiu duzentos monitores dos vinte e sete EM e cem elementos locais, vindo o seu mandato sucessivamente estendido (União Europeia 2012a).

As restrições financeiras reflectiram-se nas operações e missões e num período de três anos, desde Janeiro de 2009, a UE apenas iniciou a operação EUTM Somália, para treino das forças de segurança daquele país. A partir de 2012, recuperou um pouco o fôlego, desempenhando novas pequenas missões em África nomeadamente, no Corno de África, no Sudão do Sul, no Níger, no Mali e na Líbia, em apoio às reformas no sector de segurança.

No final de 2013, a UE tinha iniciado trinta operações e missões, das quais vinte e duas civis e oito militares, demonstrando bem a maior apetência pelas primeiras e uma acrescida preocupação pelo continente africano. As intervenções demonstraram também uma certa tendência para o prolongamento no tempo, estando ainda dezasseis em curso (doze civis e quatro militares),<sup>125</sup> razão que justificará parcialmente as dificuldades que se foram sentindo na obtenção de recursos, nomeadamente de pessoal especializado nas missões civis e de capacidades militares nas operações militares. Este problema foi sendo minorado, apesar de nunca resolvido por completo, com os contributos de diversos Estados não-membros, salientando-se a Noruega, USA, Canadá, Croácia, Turquia e Rússia.

---

<sup>125</sup> Números referidos nas Conclusões do Conselho Europeu de 20 Dezembro 2013.

## 2.2 Características essenciais

### 2.2.1 Dimensão civil

A dimensão civil da UE foi sendo concebida, em primeira instância, para cumprir o objectivo de assegurar o bem-estar dos povos europeus. Este foi um projecto ambicioso, pejado de avanços e recuos, mas que se foi construindo progressivamente, reunindo vinte e oito Estados europeus, num total de cerca de quinhentos milhões de cidadãos.<sup>126</sup> “Unida na diversidade” é a divisa da União, que espelha bem a dificuldade do seu projecto, mas também a vontade de união em torno de um objectivo comum.

Para analisar a dimensão civil poderíamos debruçar-nos sobre uma infinidade de aspectos que preocupam a União, tão diversos como, a economia, a saúde, a educação, o trabalho, a agricultura e pescas, os transportes, o ambiente, a energia, a ciência e tecnologia, as relações com outros Parceiros, etc. No entanto, o nosso propósito é referir apenas os aspectos que nos parecem mais significativos para uma caracterização genérica e por isso recorreremos novamente a Ian Manners (2002, 236-37). Refere este autor, que o poder civil envolve três questões fundamentais, que interpreta como sendo “a centralidade do poder económico para atingir objectivos nacionais; a primazia da cooperação diplomática para resolver problemas internacionais; e a vontade de utilizar instituições supranacionais legalmente unificadoras, para atingir o progresso internacional.” São estes os três aspectos que abordaremos de seguida.

O poder económico e monetário da União é enorme, apesar dos diversos constrangimentos e recuos causados pela crise que se abateu desde 2009. Quatro anos depois, verificava-se uma lenta recuperação, mas a UE continuava a ser a maior economia mundial, com o maior PIB mundial e a maior cota de comércio mundial, sendo os principais indicadores económicos ultrapassados nalguns parâmetros apenas pelos USA, China e Japão (União Europeia 2014a). Mantinha um mercado interno que beneficiava da inexistência de barreiras alfandegárias para mercadorias, serviços e capitais, e os próprios cidadãos gozavam de um vasto espaço sem fronteiras.

O euro revelou-se uma das moedas mais fortes do Mundo e apesar das flutuações foi-se valorizando, face ao seu mais imediato rival, o dólar americano, continuando a ser um

---

<sup>126</sup> É a terceira maior do Mundo, depois da China e da Índia (União Europeia 2011a, 113).

dos activos mais desejados do Globo.<sup>127</sup> O seu maior problema foi a heterogeneidade das economias nacionais dos EM o que aliado à ausência de uma política fiscal comum e inexistência de um governo económico aglutinador e regulador tornou a moeda mais vulnerável. Neste aspecto, a manutenção do factor intergovernamental deu origem a um certo directório dos grandes, protagonizado pela Alemanha e pela França, com o Reino Unido a colocar-se de fora, já que por opção própria não integrou a zona euro. No fundo não estávamos muito longe do tal “condomínio franco-germânico” referido por Judt (2007, 360) quando se reportava ao período do Tratado de Roma, de 1957. A diferença é que agora a Alemanha não se contentava em pagar as finanças, queria também ditar as políticas.

Outro factor que comprovou o poder económico da UE e também a importância do seu vector de cooperação internacional foi a dimensão da ajuda ao desenvolvimento, especialmente aos países do Terceiro Mundo. Na verdade, tiveram origem na UE e nos seus EM mais de metade das verbas geradas no Mundo para este tipo de ajuda, que visaram sobretudo combater a pobreza e minimizar as vulnerabilidades, apoiando estratégias nacionais de desenvolvimento sustentado. A ajuda foi canalizada em termos financeiros, em assistência técnica e também em facilidades de trocas comerciais e estendeu-se a todos os continentes. Além dos apoios a longo prazo, a UE desempenhou ainda, através da sua Agência de Ajuda Humanitária ECHO, um importante papel, mais visível nos casos de calamidades naturais ou de conflitos militares violentos. Assim a União esteve na primeira linha do apoio humanitário em regiões tão díspares como o Sudão, República Democrática do Congo, Palestina, Chechénia, Afeganistão, Irão ou Paquistão (União Europeia 2010d, 144-45).<sup>128</sup>

O segundo aspecto, primazia da cooperação diplomática para resolver problemas internacionais, constitui uma preocupação da União, como comprovam as cento e quarenta delegações da UE espalhadas pelo Mundo, que após o Tratado de Lisboa foram reforçadas e consideradas ao nível de representações diplomáticas. Na verdade, desde muito cedo a cooperação internacional foi entendida como um aspecto prioritário, como comprovaram também as inúmeras parcerias da UE com organizações internacionais como a ONU,

---

<sup>127</sup> Como recorda Daniel Bessa, o euro nasceu em 1 de Janeiro de 1999 valendo então 1,16675 dólares dos USA (USD), teve problemas iniciais em 2000, caindo para 0,8252 USD, mas depois foi subindo atingindo um máximo em 22 Julho 2008 altura em que valeu 1,5919 USD. A partir dessa data demonstrou maior flutuação (Bessa 2011, 3). Em 31 Dezembro 2013 o euro valia 1,3791 do USD, continuando a demonstrar a tendência descrita por Daniel Bessa (European Central Bank 2015).

<sup>128</sup> A ECHO foi o Departamento da Comissão Europeia que desde 1992 se encarregou de canalizar a ajuda humanitária da União, através de uma rede de aproximadamente duzentos Parceiros, entre Organizações Internacionais (OI) e ONG, como a Cruz Vermelha Internacional e a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR) (Zandt 2009).

OCDE, OSCE, Organização Mundial do Comércio (OMC), União Africana, NATO e as parcerias bilaterais com os USA e com diferentes Estados como a Rússia, Ucrânia, Canadá, China, Japão, Brasil, Austrália, etc.

Os esforços de alargamento das parcerias intensificaram-se especialmente após 2003, com o grande alargamento da UE a Leste e a entrada de dez novos membros. Em 2004 foi lançada a Política Europeia de Vizinhança (ENP), que no final da década já incluía dezasseis Parceiros. Este passou a ser um fórum de relações bilaterais da UE com cada um destes países, visando o aprofundamento de valores como a democracia, direitos humanos, justiça, boa governação, economia de mercado, desenvolvimento sustentável. Em apoio à ENP existiram diversas outras formas de cooperação regional multilateral como a União para o Mediterrâneo (UfM),<sup>129</sup> a Sinergia do Mar Negro<sup>130</sup> e a Parceria Oriental.<sup>131</sup> No âmbito específico da gestão de crises instituiu-se em 2007 o Instrumento para a Estabilidade (IfS) que foi financiando um grande número de projectos na área da prevenção dos conflitos e da gestão de crises, implementando acções em cerca de quarenta países em diversas regiões do Globo (União Europeia 2012c), (Anexo H – Parceiros da UE).

Tal como a NATO por questões de segurança e defesa, também a UE por questões de desenvolvimento e nível de vida dos seus cidadãos, tem tido uma grande capacidade de atrair novos Estados para o seu seio. Os seis Estados que em 1951 assinaram o Tratado da CECA, talvez não imaginassem que menos de seis décadas depois o seu projecto evoluiria para uma Europa a vinte e oito, integrando muitos países do Leste. Depois da queda do Muro de Berlim, os critérios de convergência de Maastricht e os critérios de Copenhaga definiram as regras e os Estados candidatos alteraram muitas das suas normas e hábitos internos, para poder fazer parte deste grande espaço. De fora ficou um gigante, a Turquia, que apesar de ser um membro da NATO extremamente credível, não conseguiu convencer alguns dos Parceiros europeus. No interior ficou um pequeno Estado, Chipre, com problemas internos graves e com fronteiras mal definidas, que teriam desaconselhado a sua entrada, que no entanto acabou por se verificar “à boleia” dos países do Leste. De qualquer

---

<sup>129</sup> A UfM foi criada em 2008 sucedendo ao denominado Processo de Barcelona que desde 1995 mantinha acordos de cooperação com seis países do Mediterrâneo. A UfM alargou o seu âmbito ao sul da Europa, norte de África e Médio Oriente incluindo dezasseis países. Os projectos comuns incluem áreas como a economia, ambiente, energia, saúde, imigração e cultura.

<sup>130</sup> A Sinergia do Mar Negro teve início em 2008, inclui sete países em redor do Mar Negro e promove a cooperação regional nas áreas do ambiente, transportes, e energia, podendo vir a alargar o seu âmbito a áreas como a educação, saúde, luta contra o crime organizado.

<sup>131</sup> A Parceria Oriental é de 2009 e inclui seis países da Europa de leste e do Cáucaso. Discutem-se projectos que possam apoiar as economias (acordos de cooperação e trocas comerciais), o desenvolvimento social e a melhoria da estabilidade.

forma, os alargamentos, tal como na NATO, provocaram “dores de crescimento,” não se podendo garantir muito maior dilatação sem arriscar fissuras graves que levem à implosão.

O último aspecto que pretendemos aflorar quanto à dimensão civil da UE, prende-se com a vontade de utilizar instituições supranacionais legalmente unificadoras. Como vimos, a discussão entre a primazia da intergovernamentalidade ou do comunitarismo, tem acompanhado toda a evolução da União Europeia, sendo talvez a questão mais central do processo de construção europeia. No âmago deste problema está a discussão sobre quem toma as decisões. Se se optar apenas pelo método intergovernamental teremos os Estados a tomar as decisões, por unanimidade ou por maioria, arriscando neste último caso a existência de um directório dos grandes. Se se optar apenas pelo método comunitário teremos os funcionários da União, eleitos pelos Estados, a tomar decisões que naturalmente podem não ser consensuais. Quer num, quer no outro caso, há consequências para as soberanias nacionais. A lenta evolução que se verificou ao longo de mais de seis décadas parece apontar no sentido do comunitarismo, mas mais cedo ou mais tarde os Estados terão de decidir, qual o limite de soberania que estão dispostos a ceder.

De acordo com o Tratado de Lisboa, as instituições comunitárias são sete: Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça, Banco Central Europeu e Tribunal de Contas. O Parlamento Europeu exerce juntamente com o Conselho a função legislativa e a função orçamental, sendo o órgão que mais poder tem ganho ao longo da construção europeia; O Conselho Europeu define as orientações e prioridades políticas; o Conselho além da função legislativa e orçamental exerce funções de definição das políticas e sua coordenação; a Comissão exerce funções de coordenação, execução e gestão, e com excepção da PESC assegura a representação externa da União; o Tribunal de Justiça garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados; o Banco Central Europeu conduz a política monetária da União, juntamente com os bancos centrais dos países da zona euro; o Tribunal de Contas fiscaliza as contas da totalidade de receitas e despesas da União (União Europeia 2010a, 40-46; 190-194).

De todas estas instituições, apenas o Conselho Europeu e o Conselho mantêm o carácter intergovernamental, revelando-se extremamente importantes já que constituem a sede da decisão política, que depois é executada e fiscalizada pelos restantes órgãos. É ali que reside ainda o poder dos Estados e é na posterior execução conjunta que reside o poder da União.

## 2.2.2 Dimensão de segurança e defesa

A segurança, em sentido lato, é outro dos objectivos fundamentais da União. Esta preocupação deu origem, como vimos, ao nascimento da PESC que tem como parte integrante a PCSD, a qual “garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares” (União Europeia 2010a, 57). Ao contrário da NATO, que não dispõe de meios civis e tem uma sólida estrutura de comando e diversas forças e meios militares permanentemente à sua disposição, para as operações e missões da PCSD a União apenas pode contar com uma estrutura de comando reduzida e algo complexa, procurando sinergias civil-militar, tendo que contar com o apoio dos EM, caso a caso.

Na arquitectura institucional de gestão de crises, merecem destaque os, COPS, CMUE, EMUE, e CIVCOM, mas também os mais recentes Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) e Crisis Management and Planning Directorate (CMPD):

- O COPS, semelhante ao NAC da NATO, é responsável pelo controlo político e direcção estratégica das operações de gestão de crises desenvolvidas pela União, respondendo perante o Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, presidido pelo ARUNEPS.
- O CMUE é também semelhante ao MC da NATO sendo o mais importante órgão de aconselhamento militar do COPS e o seu Presidente é o ponto de contacto dos comandantes operacionais das missões militares à estrutura político-estratégica.<sup>132</sup>
- O EMUE, semelhante ao IMS da NATO, mas de menor dimensão, desenvolve o seu trabalho em apoio do CMUE, monitorizando as crises, efectuando o planeamento estratégico das missões militares, estando ainda previsto que, com reforço de pessoal, possa vir a gerar um Quartel-General operacional para uma futura missão.<sup>133</sup>
- O CIVCOM debruça-se e dá aconselhamento ao COPS sobre os aspectos civis da gestão de crises e os seus trabalhos decorrem em paralelo com os do CMUE.

---

<sup>132</sup> No CMUE estão os representantes militares permanentes dos EM que na esmagadora maioria dos casos acumulam essa função na NATO. Dos vinte e dois EM pertencentes à UE e NATO apenas França, Bélgica e Luxemburgo têm MILREP distintos. No caso dos COPS e NAC não há embaixadores com “duplo chapéu.”

<sup>133</sup> Para cumprir este objectivo, o EMUE inclui um Centro de Operações, que foi activado em 2007.

- O CPCC é responsável por planear e conduzir as operações civis no âmbito da PCSD e o seu Director exerce as funções de comandante operacional dessas missões.<sup>134</sup>

- O CMPD é uma estrutura contemporânea do Tratado de Lisboa, visando o reforço e racionalização dos meios com uma maior integração entre os aspectos militares e civis da gestão de crises. Tem por missão estudar cenários para o futuro, equacionar possíveis opções de emprego de meios e efectuar o planeamento inicial das operações ao nível político-estratégico.<sup>135</sup>

Em reforço desta estrutura institucional permanente e ao nível militar-estratégico, cinco EM colocaram à disposição da UE outros tantos Quartéis-Generais Operacionais (OHQ), que reforçados com pessoal multinacional poderão, caso a caso, ser responsáveis pelo planeamento e condução das operações militares.<sup>136</sup> Outra hipótese de comando operacional está no acordo Berlin Plus e no recurso aos meios NATO, apenas utilizado em duas operações, como já referimos. A terceira e última hipótese é o Centro de Operações do EMUE. Por razões de ordem política, a primeira opção tem sido a mais utilizada, não estando no entanto livre de críticas por envolver custos elevados e não ser a mais eficaz do ponto de vista operacional. Por isso diversos EM, em especial a França e Alemanha insistem há vários anos na criação de um Quartel-General permanente, semelhante ao SHAPE da NATO, o que tem sido consecutivamente vetado por alguns EM, nomeadamente o Reino Unido, que pretende evitar a todo o custo a duplicação de estruturas com a Aliança.<sup>137</sup>

Ainda em reforço da estrutura institucional permanente e no âmbito da PCSD existem duas Agências e um Instituto, que já atrás referimos mas que vale a pena recordar: a EDA em Bruxelas, o EUSC em Torrejón, Madrid e o EUISS em Paris.

No que respeita aos recursos necessários para cumprir as missões, como já vimos, a União não tem um exército comum nem um orçamento de defesa comum, mas no conjunto dos seus Membros existem cerca de dois milhões de efectivos militares e civis nas Forças

---

<sup>134</sup> O CPCC iniciou funções em Agosto de 2007 no âmbito do Secretariado do Conselho, depois de em Outubro de 2005 numa reunião em Hampton Court os EM terem decidido reforçar as estruturas de gestão de crises da União (União Europeia 2008b, 24-25).

<sup>135</sup> O CMPD iniciou funções em Janeiro de 2010 e um ano mais tarde foi integrado no SEAE. Resultou da fusão de duas Direcções Gerais do anterior Secretariado Geral (DGEVIII – Assuntos de Defesa e DGEIX – Gestão Civil de Crises) absorvendo ainda parte da Célula Civil-Militar que existia no EMUE desde 2005 e que foi também extinta.

<sup>136</sup> Alemanha (Potsdam), França (Mont Valérien), Reino Unido (Northwood), Grécia (Larissa) e Itália (Cento Celle).

<sup>137</sup> A criação do CMPD foi uma forma de tentar melhorar as capacidades de planeamento e as sinergias civil-militar, suprimindo as lacunas da inexistência de um Quartel-General europeu permanente.

Armadas, que utilizam uma enorme e sofisticada panóplia de meios, com um custo total anual de cerca de cento e noventa e quatro biliões de euros.<sup>138</sup> É evidente que estes recursos não existem apenas para responder às necessidades da União, uma vez que além das responsabilidades estritamente nacionais, os Estados têm também de responder a solicitações de outras organizações internacionais de que façam parte, como a NATO ou as Nações Unidas. Mesmo assim, não é fácil compreender a extrema dificuldade que marcou o lançamento de algumas operações e missões, quer por lacunas em recursos, quer sobretudo por falta de vontade política em participar. Na realidade, apesar das tentativas de maior cooperação e de incremento de acções conjuntas, os interesses nacionais foram prevalecendo, alicerçados no facto de a dimensão de segurança e defesa ser a área intergovernamental por excelência da União. Mesmo assim, por desinteresse de uns e falta de peso político de outros, os avanços na PCSD estiveram muito dependentes das decisões e iniciativas, prioritariamente da França, Reino Unido e Alemanha.

A França, sempre foi o grande motor da dimensão de segurança e defesa da União, e diversas vezes em parceria com o Reino Unido foi apresentando propostas e fazendo evoluir este vector. Quer nas operações, quer nas missões, a França revelou-se o maior contribuinte em recursos humanos e materiais, o que foi particularmente visível até 2009, período em que não pertencendo à estrutura militar integrada da NATO, esteve muito mais interessada em afirmar a autonomia da Europa (Korski, e Gowan 2009, 83; Simón 2013, 142 e 160).

O Reino Unido, embora com alguns momentos de excepção protagonizados por Tony Blair, mostrou-se de um modo geral céptico em relação à autonomia europeia em matéria de segurança e defesa, normalmente só apoiando o fortalecimento militar da Europa na medida em que este constituísse também uma mais-valia para a NATO. Nunca se mostrou especialmente empenhado em contribuir para as missões UE, tendo sido um dos EM que não participaram com tropas nas duas importantes operações militares no Congo e no Chade/RCA.

A Alemanha, demonstrou uma atitude intermédia entre estas duas posições e sempre foi uma acérrima defensora da coerência e da complementaridade entre a UE e a NATO, fazendo por vezes a ponte entre as atitudes francesas e britânicas. Fruto da sua história recente e de constrangimentos institucionais,<sup>139</sup> foi participando de forma moderada, sendo

---

<sup>138</sup> Dados referentes a 2010 (União Europeia 2011b).

<sup>139</sup> O envolvimento de forças militares da Alemanha no exterior do território nacional provocou algum debate interno, centrado na questão da necessidade ou não da aprovação pelo respectivo Parlamento. Em 1956 quando foram criadas as Forças Armadas da RFA estas só podiam ser utilizadas para fins defensivos ou em situações

mesmo assim o terceiro contribuinte para as missões civis (Korski, e Gowan 2009, 82) e desempenhado papel de relevo nas operações na BIH e no Congo. O seu peso político e económico não foi proporcional à sua atitude na dimensão de segurança e defesa, dando origem a críticas, como a de Lord Plant of Highfield (2011), que considerou que a PCSD não funcionava porque os alemães apesar de terem poder económico não estavam preparados para participar em pleno nas operações militares.<sup>140</sup>

A Itália e a Polónia foram os EM que se destacaram a seguir, procurando estar na primeira linha das participações. No entanto, de um modo geral, pode dizer-se que a UE foi padecendo do mesmo mal da NATO, não existindo uma partilha equilibrada dos esforços dos EM.<sup>141</sup>

Por tudo o que ficou expresso, concordamos com Maxime Lefebvre (2011, 24), quando refere que: “dez anos depois do lançamento da PESD, o balanço é uma meia-tinta: a União começou a ser um produtor de segurança, mas o seu poder militar continua modesto e a sua autonomia em relação à NATO muito limitada.” A reduzida autonomia em relação à NATO é um facto, aliás inteiramente assumido pelos EM na cláusula de auxílio mútuo do Tratado de Lisboa, ao caracterizar a Aliança como fundamental para a defesa colectiva dos EM desta organização (União Europeia 2010a, 59). Os cidadãos europeus também reconhecem esta dependência, já que ao serem inquiridos sobre qual o principal garante da segurança do seu país, responderam por esta ordem: NATO (26%), Exército nacional (22%), UE (21%), ONU (14%), USA (7%) (Gallup Europe 2010). Esta sondagem demonstrou ainda a elevada confiança nos exércitos nacionais, mesmo acima da UE no seu conjunto.

Que o poder militar continuou modesto, parece ser também um facto indiscutível, sobretudo se comparado com a NATO, onde o “gigante” americano foi suprimindo a maioria das vulnerabilidades da organização. Mas apesar de todas as críticas, é também verdade que a União conseguiu ao longo da primeira década do século XXI começar a afirmar-se como produtor de segurança e que essa afirmação tem passado em grande medida pela utilização de instrumentos civis, que na resolução de crises se têm revelado tão importantes como os militares. Por isso, a grande aposta da PCSD nos últimos anos tem sido, não apenas o

---

de estados de excepção ou de desastres naturais. Com o advento das PSO, a situação evoluiu mas mesmo assim este é um assunto que continua a ser muito delicado para os alemães (Godinho 2009, 29-33).

<sup>140</sup> Também na NATO a atitude da Alemanha foi cautelosa, como demonstrou o seu envolvimento no norte do Afeganistão e a recusa em participar na operação no Líbano

<sup>141</sup> O estudo de Korski e Gowan (2009, 82), concluiu que até 2009, 75% dos efectivos para as missões civis tinham sido disponibilizados por apenas nove EM.

incremento dos instrumentos militares ou civis, mas também a maior integração desses instrumentos, permitindo unidade de esforço e maximização de recursos.

### **2.2.3 Dimensão normativa**

O poder da UE não advém apenas da sua capacidade económica ou da sua capacidade como produtor de segurança. Se atentarmos na definição de poder preconizada por Nye (2005, 24), “o poder é a capacidade para influenciar os resultados que desejamos e, se necessário, alterar o comportamento dos outros para torná-lo possível,” seremos levados a concluir que aos aspectos económicos e de segurança poderemos acrescentar outros vectores. Por isso, este autor distingue dois tipos de poderes, o poder “duro” ou *hard power* e o poder “suave” ou *soft power*. Como exemplos do primeiro, refere o poder económico e o poder militar. Quanto ao segundo, considerando-o como a “capacidade de sedução e atracção (...) que conduz frequentemente a aquiescência ou imitação,” defende que “tem em grande parte origem nos nossos valores” (28-29).<sup>142</sup>

Os valores são, como referimos atrás, um dos três objectivos da União e são bem explícitos logo no início do TUE quando refere: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre os homens e as mulheres” (União Europeia 2010a, 35).

Ian Manners (2002, 235-43), aproximando-se das concepções de poder “suave” de Nye e concordando com a importância da difusão desses valores, considera que além dos poderes civil e militar a UE detém ainda um poder normativo, que define como a capacidade de estabelecer concepções do “normal.” Mas para além disso, este autor defende que a UE pode ser conceptualizada como um “alterador” das normas do sistema internacional uma vez que a sua acção transforma efectivamente os padrões de normalidade, “domesticando” as relações entre os Estados e influenciando as políticas no interior dos Estados, membros e não membros da UE. No vasto conjunto de leis e políticas da UE, considera como princípios normativos fundamentais, a centralidade da paz, a liberdade, a democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos. Considera ainda outras

---

<sup>142</sup> Mais tarde passou a referir-se também o *smart power* ou poder “inteligente” que consistia na hábil conjugação de elementos destes dois poderes *hard* e *soft* (Armitage e Nye Jr. 2007, 7). Ver Anexo A – Corpo de conceitos.

quatro normas importantes, embora de menor valor: a solidariedade social, a anti-discriminação, o desenvolvimento sustentável e a boa governação.

De acordo com o mesmo autor, estas normas são difundidas na comunidade internacional por seis formas distintas: contágio, difusão de informação, transmissão de procedimentos, transferência, difusão aberta e filtro cultural. Contágio pela transmissão de ideias de forma não intencional; difusão de informação traduzida na comunicação estratégica dos organismos comunitários; transmissão de procedimentos através da institucionalização de relações entre a UE e outros Estados; transferência refere-se à assistência técnica e à ajuda, inclusive financeira; difusão aberta manifesta-se pela presença física de delegados da UE em países terceiros e organizações internacionais; filtro cultural baseia-se na interacção entre a construção do conhecimento e a criação da identidade política e social por parte do Estado sujeito a essas normas (244-45).

Casos práticos como o processo para abolição da pena de morte a nível internacional, as negociações para a criação e institucionalização do Tribunal Penal Internacional e a elaboração e ratificação do Protocolo de Quioto, debatidos em pormenor por diversos autores (Manners 2002, 245-54; Scheipers e Sicurelli 2007, 235-57), corroboram as teses de que a UE detém um poder normativo importante, redefinindo normas internacionais à imagem dos valores que preconiza. Assim, concordamos também com Diez quando refere que “o poder normativo da Europa está na identidade que dá à UE e nas mudanças que impõe aos outros, em parte através do seu estatuto hegemónico (...) Os actores europeus vêem-se a si próprios e à União no seu conjunto como uma “força para o bem” nas situações de conflito e na política em geral (...) e consideram-se “cidadãos modelo” (Diez e Pace 2007). Convém no entanto salientar, que esta imposição de valores não é realizada com recurso a meios coercivos, ela coopta em vez de coagir e “leva os outros a desejarem o que nós próprios desejamos,” sendo esta exactamente a definição de poder “suave” de Nye (2005, 29).<sup>143</sup>

Será possível então dizer, que o poder normativo tem a dupla vantagem de reforçar a identidade europeia e de levar os “outros” a alterar as suas próprias normas ou ideias. Por isso Manners (2002, 239) lhe chama também poder ideológico, ou “poder sobre a opinião.” Estamos no entanto em completo desacordo com este autor, quando defende que o poder

---

<sup>143</sup> Mesmo assim, no caso das ajudas ao desenvolvimento prestadas pela UE, os acordos de cooperação prevêem sempre uma cláusula de direitos humanos, que em caso extremo poderá levar ao cancelamento da ajuda (União Europeia 2010d, 144).

normativo poderá ser dramaticamente comprometido com um possível incremento do poder militar da União, cuja utilização só lhe parece justificável em casos de genocídio e sob mandato da ONU. Sugerindo que as forças militares e as tecnologias que estas utilizam são fundamentalmente anti-humanitárias, refere que a execução de missões civis em conjugação com missões militares apresentam graves problemas para a UE. Para comprovar esta tese, Manners refere diversos casos de representações da Nações Unidas ou de Organizações Não-Governamentais (ONG) que na ex-Jugoslávia, Iraque ou Afeganistão têm sido vítimas de ataques, por ausência de segurança e estabilidade.

A nossa opinião, fundada na experiência vivida em missões militares na ex-Jugoslávia e no acompanhamento das missões no Iraque e Afeganistão, leva-nos a defender a tese oposta, isto é, quanto mais violenta é a situação no terreno mais importante é a conjugação dos vectores militares e civis. O caso do Afeganistão é paradigmático, revelando que a solução das crises mais complexas só é possível com uma abordagem abrangente, com a comunidade internacional investindo simultaneamente em três factores chave: segurança, governação e desenvolvimento. Daqui se infere que os instrumentos civis dos Estados e também as ONG terão um papel tão fundamental como as forças militares e mais segurança será sempre indispensável para maior desenvolvimento e melhor capacidade de governação.

### **Síntese conclusiva**

A União Europeia é uma organização original e de sucesso que merece ser debatida. Apesar dos inúmeros avanços e recuos do projecto europeu é inegável que as últimas seis décadas foram de paz e incremento constante de prosperidade, no seio da família europeia. Desde o início, a integração europeia centrou-se na vertente económica e em especial de criação de um Mercado Único europeu, o que ocorreu até ao final dos anos 80, culminando com Maastricht. A partir deste importante marco, a União passaria a incluir três pilares, traduzindo o seu empenhamento nas áreas económicas e monetárias mas também na política externa e na cooperação nos domínios da Justiça e Assuntos Internos. Assistiu-se então a uma evolução progressiva para um espaço comum, de liberdade, democracia, justiça e respeito pelos direitos humanos, livre de barreiras para mercadorias, capitais e pessoas, instituindo-se uma moeda única que se foi espalhando por todo o continente. No entanto, o sonho acalentado por muitos de uma maior união política e de criação de um verdadeiro Estado Europeu, caiu por terra quando os referendos em França e nos Países Baixos tornaram impossível a aprovação de um Tratado Constitucional. Os anos seguintes foram de abrandamento na integração europeia mas curiosamente seriam os anos de maior afirmação

em termos externos e do grande alargamento da União aos países de Leste. Acordou-se então uma capacidade de acção autónoma, apoiada em instrumentos militares e civis e numa arquitectura institucional própria, aprovou-se a EES e o acordo Berlin Plus com a NATO, abrindo caminho a uma década plena de intervenções militares e civis, em três continentes. Os últimos anos deste derradeiro período foram marcados por uma grave crise económica de contornos globais, que veio afectar a unidade da Europa e colocar à vista as suas vulnerabilidades.

Ao longo da sua história a Europa atravessou várias crises graves como a não ratificação da CED, a “crise da cadeira vazia,” a não ratificação do Tratado Constitucional, nomeando apenas algumas, mas a verdade é que o “edifício” europeu se foi construindo, passo a passo, como defendeu Jean Monnet. As crises obrigaram a procurar consensos e abriram caminho a novas ideias e novos rumos que possibilitaram avanços, que foram tendo em conta os anseios de todos os EM. Os frequentes referendos negativos aos vários Tratados, se por um lado demonstram uma certa desconfiança dos europeus em relação à União e às suas instituições, por outro lado conduziram a soluções mais abrangentes, não deixando nenhum Estado isolado.

É no entanto incontornável que no início da segunda década do século XXI, a Europa se encontra num dos momentos mais difíceis da sua história, parecendo perdida numa encruzilhada, sem saber o que quer e para onde vai. O debate entre intergovernamentalismo e comunitarismo que acompanha a União desde a sua criação, parece não ter fim à vista e sempre que se atravessam períodos mais conturbados as divergências emergem. Um dos principais problemas, pensamos nós, reside no facto de existirem elementos de federalismo como o euro, numa Europa que parece não querer o federalismo, com diversos Estados apostados em não perder a réstia de soberania que ainda detêm. O debate é por isso económico e monetário, mas também em grande medida político, sentindo-se a falta de líderes que pensem não apenas no imediato, mas sobretudo no futuro do projecto europeu. Outro factor a ter em conta é que o projecto só poderá avançar com a acção concertada dos três principais EM: França, Alemanha e Reino Unido. Neste aspecto, os últimos anos não auguram nada de bom. A França, que sempre se habituou a liderar, aliando-se ora com um ora com outro, parece estar a ser ultrapassada pela Alemanha, que mais forte do que nunca, quer agora ditar as regras, enquanto o Reino Unido com um governo conservador e eurocéptico se afasta cada vez mais.

Tendo em consideração as várias dimensões e sobretudo o vector de segurança e defesa, consideramos como pontos fortes da União, a sua capacidade civil-militar, que lhe confere uma enorme plasticidade e o facto de constituir uma sociedade atractiva e sedutora para outros povos, capaz de influenciar pelo exemplo. A conjugação do factor militar, que sendo limitado não é despiciendo, com os restantes factores civis, permite responder a diversas crises através da utilização doseada de instrumentos diplomáticos, económicos, militares e de ajuda ao desenvolvimento, dotando-a de uma capacidade de smart power, única no contexto das organizações internacionais. Por outro lado, a forma como tem conseguido atingir os seus objectivos, de promoção da paz, dos seus valores e do bem-estar dos seus povos, tornou-a num parceiro importante e credível, com excelente relacionamento e grande capacidade de influência a nível mundial.

Os pontos fracos são a complexidade institucional, a dualidade de sistemas intergovernamental/comunitário e a deficiente partilha do esforço. A complexidade da sua arquitectura institucional, bem patente na bicefalia Comissão/Conselho Europeu, tem sido fruto dos consensos possíveis e tem prejudicado as sinergias civil-militar e a possibilidade de a Europa falar a uma só voz. A dualidade de sistemas, que a colocam numa situação híbrida entre a federação e a confederação afecta a capacidade de decisão, embora na dimensão de segurança e defesa, claramente intergovernamental, este problema não se coloque. A deficiente partilha do esforço, muito relacionada com recursos limitados mas também com falta de vontade política, é um aspecto altamente preocupante susceptível de provocar fissuras graves no futuro.

O grande desafio para o futuro será ultrapassar a crise económica e monetária, cujas consequências se reflectirão naturalmente na dimensão de segurança e defesa. Não deverão no entanto perder-se de vista outros aspectos importantes, como os futuros alargamentos e as relações com a Turquia e com a NATO. Os alargamentos, tal como na Aliança, poderão causar ainda mais “dores de crescimento,” as relações com a Turquia vão colocar à prova a sua propalada política de abertura e inclusividade, o relacionamento com a NATO, que previsivelmente continuará a ser o garante da defesa colectiva, poderá afectar as relações transatlânticas.

No que respeita à crise económica e monetária, que se agudizou após o Tratado de Lisboa, a grande questão é saber se esta será mais uma crise passageira, embora violenta, ou se pelo contrário estaremos perante o princípio do fim do projecto europeu. Acreditamos que a Europa saberá encontrar novos caminhos para a União, assim os líderes europeus

deste século saibam aprender as lições com os seus antecessores, fundadores de um admirável projecto de paz e desenvolvimento económico e social.

Consideramos assim ter dado resposta à QD2.



## Capítulo 3. Conceptualização estratégica na NATO e na União Europeia

### Introdução

Os conceitos estratégicos de organizações internacionais como a NATO e a UE, são documentos que procuram caracterizar o ambiente estratégico do momento, fazendo o levantamento das ameaças e riscos para as respectivas populações, definindo de seguida os objectivos, prioridades e instrumentos políticos, económicos, civis ou militares para fazer face a esses desafios. Transmitindo uma visão de um futuro sempre incerto e abordando assuntos controversos e delicados, os CE deram normalmente azo a aprofundados debates, sendo difícil encontrar um conteúdo comum em que todos os Estados se pudessem rever totalmente. No entanto, a aprovação final, por unanimidade, conferia-lhes uma importância e uma força acrescida, transformando-os em verdadeiros faróis para a articulação da acção estratégica, condicionando as acções futuras.

A NATO, desde os seus primórdios, teve como documento fundamental o Tratado do Atlântico Norte, que foi comprovando a sua actualidade ao longo dos anos, mas foi sendo complementado por diversos CE, que em função das novas realidades sofreram várias alterações. A UE teve uma abordagem diferente e foi plasmando a sua visão estratégica em sucessivos Tratados, aprovando no início da primeira década do século XXI o seu único CE, que mais tarde seria apenas parcialmente revisto. Para além disso, ambas as organizações foram aprovando outros documentos importantes como a Comprehensive Political Guidance da NATO ou as estratégias comuns e estratégias associadas da UE, que lhes permitiram ir definindo formas de actuação e alcançando objectivos.

Este capítulo pretende dar resposta à QD3: Como evoluíram os conceitos estratégicos e que tipo de relação demonstram? Neste âmbito, veremos como é que cada uma das organizações chegou aos actuais conceitos e faremos uma análise comparativa, incidindo essencialmente sobre as percepções de ameaças e riscos, as tarefas e objectivos, as áreas onde se propõem actuar, com que capacidades e com que vontade política e coerência entre as decisões e as acções. As conclusões darão resposta à questão enunciada e em conjunto com o que foi referido nos dois primeiros capítulos irão confirmar ou infirmar a HC1.

### **3.1 Evolução dos conceitos na NATO**

#### **3.1.1 Conceitos da Guerra Fria**

Desde a sua fundação, a NATO aprovou sete CE, quatro durante a Guerra Fria e os restantes nos últimos vinte anos, com intervalos de cerca de uma década. Os primeiros quatro foram documentos não abertos ao público, apenas transparecendo as estratégias genéricas, especialmente vocacionadas para a defesa colectiva. Os últimos três, pelo contrário, foram de ampla divulgação demonstrando a política de transparência da Aliança após a queda do Muro de Berlim e servindo para comunicar os seus objectivos de forma alargada aos EM e ao resto do Mundo.

O primeiro CE foi aprovado no final de 1949 e denominava-se “Conceito Estratégico para a defesa da área do Atlântico Norte.” Este documento preconizava que cada um dos EM deveria assumir as tarefas para que estava melhor preparado, partindo do princípio de que cada nação deveria providenciar a sua própria defesa e participar na defesa comum. Defendia-se então uma certa divisão de trabalho com a especialização nacional em diversas áreas e com a NATO a assumir a coordenação e o planeamento das operações. Por outro lado, designavam-se diversos aspectos fundamentais que a partir daí passariam a constituir objectivos permanentes da Aliança, nomeadamente: uniformização de doutrinas, procedimentos, material e equipamento; troca de informações estratégicas; cooperação na construção de instalações militares e na investigação e desenvolvimento de material militar; e execução de exercícios combinados (NATO 1949).

O segundo CE, aprovado no final de 1952, era um documento mais extenso que abandonava a anterior doutrina da especialização, passando a falar em defesa colectiva, e unidades militares integradas com comando efectivo da NATO, numa perspectiva alargada e de “defesa avançada” ao longo da Cortina de Ferro. Assumia-se claramente que o inimigo era o Bloco Soviético e definiam-se as várias fases e meios defensivos, o que veio originar o rearmamento maciço da Europa, apoiado também nas decisões tomadas na Cimeira de Lisboa realizada no mesmo ano (NATO 1952).

O passo seguinte em termos conceptuais foi dado em 1957, quando se aprovou a estratégia que ficaria conhecida por “retaliação maciça.” Na sequência do extraordinário potencial militar do Pacto de Varsóvia, os países da NATO decidiram então apostar no poder nuclear como forma de deter qualquer tentativa de agressão. O documento referia muito explicitamente que “em caso de guerra generalizada, a defesa da NATO depende da

imediate exploração da nossa capacidade nuclear, quer os soviéticos utilizem ou não armas nucleares” (NATO 1957, Article 14). Este CE deu origem a um acentuado incremento das forças nucleares americanas na Europa enquanto a França e o Reino Unido decidiram também dotar-se de bombardeiros e mísseis nucleares próprios.

Na sequência desta estratégia, os anos seguintes assistiram simultaneamente a um certo decréscimo da capacidade convencional da NATO e a um aumento substancial da capacidade ofensiva soviética, quer convencional quer nuclear. A constatação desses factos levou os responsáveis americanos a repensar o futuro e propor um novo conceito, que começou por ter uma forte oposição por parte dos Parceiros europeus, que receavam um enfraquecimento do “guarda-chuva” nuclear americano. No entanto, após vários anos de difíceis negociações, acabaria por ser adoptada, no início de 1968, a denominada estratégia de “resposta flexível.”<sup>144</sup> Esta estratégia combinaria uma forte dissuasão nuclear com uma capacidade convencional acrescida, balanceando os anseios de ambos os lados do Atlântico e dando à Aliança a possibilidade de responder a uma agressão de forma mais progressiva e equilibrada. A defesa seria efectuada em três fases – defesa directa, escalada deliberada e resposta nuclear generalizada - começando por recorrer ao armamento convencional, poderia em situação extrema atingir-se a retaliação maciça por meios nucleares (NATO 1968). Esta foi a estratégia que serviu de orientação ao esforço da NATO durante a “Segunda Guerra Fria,” nos anos setenta e oitenta, permitindo um reequilíbrio de poder em relação à ameaça soviética.

### **3.1.2 Conceito do pós-Guerra Fria**

A aprovação na Cimeira de Roma de 1991, do primeiro CE do pós-Guerra Fria foi, como já referimos, um marco muito importante na afirmação da Aliança, num período em que muitos duvidavam da sua futura longevidade e recomendavam a dissolução. Sendo o primeiro documento deste tipo totalmente aberto ao público, constituiu também um sinal claro dos novos tempos.

A principal ameaça de agressão militar que tinha acompanhado a NATO nos seus primeiros quarenta anos tinha-se reduzido drasticamente, mas era grande a incerteza no futuro, em virtude das dificuldades económicas, sociais e políticas, assim como rivalidades e disputas territoriais que se faziam sentir na Europa Central e de Leste. Estas tensões

---

<sup>144</sup> As negociações ficaram negativamente marcadas pela saída da França da estrutura militar integrada e também pela ameaça da Alemanha em sair e desenvolver capacidade nuclear própria.

poderiam originar conflitos armados, o que acabou por ser tragicamente comprovado nos anos seguintes, nos Balcãs. Por outro lado, também a Guerra do Golfo veio recordar que afinal ainda não tinha chegado o “Fim da História” como alguns pretendiam fazer crer. Se no passado existia uma ameaça predominante, agora considerava-se existirem riscos multifacetados e multidireccionais, difíceis de prever e de avaliar. A proliferação de tecnologia militar, incluindo armas de destruição maciça e mísseis balísticos capazes de atingir o território de alguns EM, a rotura de fluxos de recursos vitais e as acções de terrorismo e sabotagem eram alguns dos riscos que poderiam afectar os interesses da Aliança e que eram assumidos neste novo conceito.

Este contexto estratégico veio provar a validade dos objectivos da NATO, como garante da paz e estabilidade regional, mas também a necessidade de transformação de alguns dos seus conceitos, surgindo assim o novo paradigma da “abertura e cooperação” com outros Estados e outras OI. Preconizava-se então o desenvolvimento do relacionamento bilateral e multilateral com todos os países, especialmente os da Europa Central e de Leste bem como com outras instituições como a Comunidade Europeia, a UEO e a CSCE, enfatizando o diálogo político e a “diplomacia preventiva,” sem no entanto colocar de parte a necessidade de segurança, dissuasão e defesa colectiva, através do vector militar (NATO 1991a, Articles 19-31). Considerava-se também que a NATO era a expressão mais importante do elo transatlântico e que o reforço da solidariedade teria de passar por uma maior assunção das responsabilidades por parte dos países europeus. Enfatizava-se por isso a criação da ESDI e o seu desenvolvimento num ambiente de transparência e complementaridade (Article 21).

No que respeita à futura postura dos instrumentos militares, os Aliados redefiniram as principais missões e características das forças convencionais e nucleares a implementar nos anos seguintes. Decidiram assim transformar o conceito de “defesa avançada” em “reduzida presença avançada” e modificar o princípio da “resposta flexível” deixando de investir tanto na capacidade nuclear (Article 39). A partir daqui as forças convencionais teriam menor estado de prontidão, mas maior capacidade de mobilização de reservas, com acrescida eficácia para o combate e flexibilidade de emprego. As forças nucleares seriam mantidas ao nível mínimo, apenas como meio de dissuasão para preservar a paz e a estabilidade.

Os anos que se seguiram foram assim de redução e reorganização de meios e de cooperação com os vizinhos de Leste, outrora inimigos. As importantes iniciativas de

parcerias como a PFP e o EAPC foram acompanhadas de uma reorganização da estrutura de comando e uma redução de cerca de 35% das forças europeias e dos orçamentos de defesa. As forças americanas na Europa passaram de cerca de trezentos e cinquenta mil para os cem mil elementos e o objectivo de contar com menos forças mas mais eficazes levou à criação de um Corpo de Reacção Rápida Aliado (ARRC).<sup>145</sup> As forças europeias, exceptuando as do Reino Unido e da França, continuaram no entanto genericamente configuradas para missões no continente europeu, sem as capacidades necessárias para efectuar operações expedicionárias em conjunto com forças americanas (Kugler e Binnendijk 2008, 45-46).

### **3.1.3 Conceito da Cimeira de Washington**

Assim como o conceito aprovado na Cimeira de Roma foi muito influenciado pela queda do Muro de Berlim e a necessidade de abertura e cooperação com os anteriores adversários, também o conceito aprovado na Cimeira de Washington (NATO 1999a), foi marcado pelo envolvimento da NATO nos Balcãs, que veio comprovar a necessidade de os Aliados actuarem no exterior das suas fronteiras. Relembramos que enquanto decorria esta Cimeira, as Forças Aéreas dos países da Aliança, sem mandato das Nações Unidas, obrigavam a Sérvia a retirar as suas forças do Kosovo. Esta intervenção militar veio introduzir uma certa ideia de “legitimidade por exercício” (Proença Garcia 2010a, 100), não muito bem aceite por toda a comunidade internacional, levantando inclusive muitas dúvidas em membros europeus da Aliança, que consideravam esta actuação mais uma excepção do que uma regra de aplicação futura.

Na verdade, até à data nenhum documento da NATO legitimava a intervenção militar num país não pertencente à Aliança, muito menos sem o aval da ONU. Este novo conceito, veio alargar a possibilidade de actuação das forças, ao referir: “Um importante objectivo da Aliança e das suas forças é manter os riscos à distância, lidando com potenciais crises logo no início. No caso das crises que coloquem em perigo a estabilidade Euro-Atlântica e possam afectar a segurança dos membros da Aliança, as forças militares da Aliança poderão ser chamadas a conduzir operações de gestão de crises. Poderão também ser chamadas a contribuir para a preservação da paz e segurança internacional, conduzindo operações em apoio de outras organizações internacionais, complementando e reforçando acções políticas numa visão alargada da segurança” (NATO 1999a, Article 48). Um pouco

---

<sup>145</sup> O ARRC foi criado em 2 de Outubro de 1992. Com sede inicialmente na Alemanha, passou em 2010 para o Reino Unido, transformando-se em QG de uma das Forças de Reacção Rápida Terrestres (HRF- Land) (NATO 2012b).

mais adiante o texto dizia ainda que, “as forças militares da Aliança deverão reflectir o seu compromisso em relação à defesa colectiva e à condução de operações de gestão de crises, por vezes com reduzido tempo de pré-aviso e a longa distância das suas bases, incluindo para lá do território dos Aliados” (Article 52). A NATO parecia descobrir então o seu novo papel, acrescentando às tarefas de segurança, dissuasão e defesa colectiva, diálogo e cooperação, que vinham do anterior conceito, também a intervenção como instrumento de gestão de crises, operando quando necessário “out-of-area.”<sup>146</sup> Este conceito não explicitava no entanto uma actuação global indiscriminada, adoptando uma visão europeia mais restrita à área Euro-Atlântica e à sua periferia, contrária à opinião americana, mais apostada numa estratégia à escala global.

A caracterização do ambiente estratégico, aprovada em Washington, referia que a agressão em larga escala com meios convencionais era altamente improvável, embora essa ameaça não fosse completamente de descartar, num futuro longo. Por outro lado, dizia-se que: “a segurança da Aliança continua sujeita a uma variedade de riscos militares e não militares que são multidireccionais e difíceis de prever” (Article 20). Nesse âmbito, este CE chamava a atenção para alguns desafios e riscos mais preocupantes, nomeadamente: a dissolução de Estados vizinhos à área Euro-Atlântica; a existência de poderosas forças nucleares fora da Aliança; a proliferação de armas Nucleares Biológicas e Químicas (NBQ); o desenvolvimento de tecnologia que permitia a produção de armamento ofensivo sofisticado; e outros aspectos como actos de terrorismo, sabotagem, crime organizado, interrupção do fluxo de abastecimento de recursos vitais e ainda, movimentos descontrolados de populações em virtude de conflitos armados. Alguns destes desafios já tinham sido equacionados no conceito anterior, mas cada vez mais, incerteza e instabilidade eram os adjectivos que melhor pareciam definir o futuro, justificando o alargamento do raio de acção da NATO.

O CE de Washington reiterava todas as anteriores ideias de diálogo, cooperação e abertura a novos membros e Parceiros, enfatizava a importância do elo transatlântico e continuava a apelar a uma maior contribuição dos países europeus para o esforço comum. No que respeita a capacidades, referia-se que as forças deveriam estar em condições de desempenhar “todo o espectro de missões” (Article 51) e de responder aos desafios futuros. Defendia-se por isso um misto de forças convencionais e nucleares baseadas na Europa e

---

<sup>146</sup> Nessa época dizia-se que as opções eram “out of area” ou “out of business” considerando-se a primeira como uma inevitabilidade para assegurar o futuro da Aliança.

mantidas a um nível mínimo consentâneo com uma dissuasão credível e uma resposta adequada. As forças convencionais, preferencialmente mais conjuntas e combinadas, deveriam contar com elementos de reacção rápida e outros dotados de menor grau de prontidão, aptos a assegurar a defesa colectiva ou a conduzir operações de gestão de crises. Apelava-se por isso a uma maior coordenação no planeamento de defesa e a um incremento das capacidades logísticas, nomeadamente, em transporte, apoio médico e sustentação das forças deslocadas, assim como à maior interacção civil-militar, considerada crucial para o sucesso das operações. As forças nucleares, cujo objectivo fundamental era a dissuasão, seriam mantidas a um nível mínimo e a sua possibilidade de emprego era considerada extremamente remota.

### **3.1.4 Orientação Política Abrangente**

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 vieram chamar a atenção para a vulnerabilidade dos países ocidentais e fizeram emergir o terrorismo transnacional já não apenas como um risco, mas como uma importante ameaça, acentuando a necessidade de adaptação da NATO aos novos tempos. Este ataque veio colocar em causa muitos dos parâmetros dos CE até aí aprovados e inclusive do próprio Tratado do Atlântico Norte, originalmente pensado para proteger a Europa de uma agressão de Leste. Ao contrário do que poderia ser expectável, a agressão não foi efectuada por um Estado, a sua origem não foi periférica à área Euro-Atlântica e o mais insólito é que os Estados Unidos passavam da sua tradicional posição de protector, a nação vítima (Burgess 2007). A retaliação não demorou a fazer-se sentir, com a invasão do Afeganistão por forças americanas, dispensando numa primeira fase o envolvimento da NATO. Mas o espírito de solidariedade dos membros da Aliança ficou bem comprovado, com a evocação do Artigo 5º, com o deslocamento de aviões AWACS para os Estados Unidos, com o início da operação Active Endeavour e mais tarde com a assumpção do comando da ISAF. Esta operação veio também demonstrar a enorme elasticidade do conceito de “out of area,” o qual ganhou um novo fôlego em 2002, quando numa reunião Ministerial os Aliados referiam: “Para levar a cabo todo o espectro de missões, a NATO tem de dispor de forças que possam deslocar-se rapidamente para onde forem necessárias, com capacidade de sustentação no tempo e à distância, e cumprir os seus objectivos” (NATO 2002c, Article 5).

Justificava-se eventualmente um novo CE, mas o ambiente de cisão transatlântica que se seguiu, provocado pela Guerra do Iraque, não propiciou a discussão de tão importante documento. Entretanto, foram-se desenvolvendo as capacidades de acordo com

as decisões da Cimeira de Praga e em 2006, depois de parcialmente dissipada a poeira da polémica iraquiana, foi possível aprovar a Orientação Política Abrangente que veio de alguma forma colmatar a lacuna que se sentia. Esta CPG reafirmava genericamente os princípios estratégicos de Washington, pretendendo no entanto assegurar meios mais adequados para cumprir as missões, de acordo com uma nova percepção das ameaças (NATO 2006c).

Após a queda do Muro de Berlim os documentos da NATO tinham deixado de se referir a ameaças, passando a falar-se em riscos e desafios. A CPG voltou à anterior designação, considerando que as ameaças para os próximos dez a quinze anos seriam, o terrorismo transnacional e a proliferação de WMD. A instabilidade causada por Estados Falhados, a crescente facilidade em adquirir armamento convencional sofisticado, o uso indevido de novas tecnologias e a interrupção de fluxos de abastecimentos de recursos vitais, eram os riscos considerados mais preocupantes.

Para fazer face a estas ameaças e riscos os Aliados continuavam a apostar num misto de forças convencionais e nucleares, aptas a cumprir todo o espectro de missões. No intuito de cumprir esse desiderato, a NATO tornava mais claro o seu nível de ambição, referindo que teria de ter a capacidade, “de lançar e sustentar em simultâneo diversas operações de larga escala e de pequena escala, para defesa colectiva e gestão de crises, no seu território e para fora dele, na periferia ou a uma distância estratégica” (NATO 2006c, Article 11).<sup>147</sup> Na sequência de decisões anteriores, seriam também reafirmados critérios e objectivos a atingir pelos EM em relação à operacionalidade das suas forças - “usability.” Neste âmbito, a componente terrestre, deveria passar a dispor de 40% dos seus elementos “deployable” (preparados e equipados para realizar operações expedicionárias) e 8% “sustainable” (em missão ou em preparação para uma missão) (Article 13).<sup>148</sup> No que respeita a capacidades civis, afirmava-se que o objectivo não seria desenvolvê-las de forma autónoma, mas antes melhorar a cooperação com outros actores e procurar uma maior colaboração no planeamento e condução das operações. No cômputo geral, a CPG foi um importante passo,

---

<sup>147</sup> São as denominadas Major Joint Operations (MJO) e Smaller Joint Operations (SJO). As primeiras na ordem dos sessenta mil militares, as segundas na ordem dos dez a vinte mil militares. A CPG não referia a quantidade de MJO e SJO que a NATO deveria estar preparada para conduzir em simultâneo, mas um documento posterior (não acessível ao público) veio definir que seriam duas MJO e seis SJO pelo que as capacidades e a própria estrutura permanente de comando passaram a ser concebidas em função destes objectivos. Entrevista com Oficial da MILREP portuguesa, Bruxelas, 27 Maio 2011.

<sup>148</sup> Estes objectivos já tinham sido aprovados na Cimeira de Istambul de 2004, mas a CPG veio reafirmá-los. Em 2009 os objectivos passariam para 50% “deployable” e 10% “sustainable.” Em 2010 seriam definidos também objectivos para as forças aéreas, com metas iguais às das forças terrestres no início. Entrevista com Oficial da MILREP portuguesa, Bruxelas, 27 Maio 2011.

que veio obrigar os EM a repensar as suas prioridades e a desenvolver esforços no sentido do cumprimento das metas definidas, o que em muitos casos no entanto não foi possível alcançar.<sup>149</sup>

No pós-11 de Setembro, o conflito no Afeganistão e o combate ao terrorismo transnacional, continuaram na ordem do dia e de forma incontornável obrigaram a rever a estratégia aprovada em Washington. Por isso, em 2009, por ocasião das comemorações dos sessenta anos da NATO, os responsáveis políticos dos países da Aliança aprovaram a “Declaration on Alliance Security,” que constituiu a base para o desenvolvimento de um novo CE (NATO 2009b). Aquela declaração, com apenas duas páginas, reafirmava sucintamente os princípios do Tratado fundador e elencava as principais preocupações da Aliança para os anos seguintes. Referiam-se assim como principais objectivos: o Artigo 5º; o desarmamento; o alargamento a novos países; a partilha de riscos; a reforma das estruturas; e a cooperação e parceria com outros actores, nomeadamente a UE e a Rússia. Às duas ameaças identificadas na CPG (terrorismo e proliferação de WMD) acrescentavam-se agora os ciber-ataques.<sup>150</sup> Quanto a outros desafios, continuava a referir-se a instabilidade causada por “Estados Falhados,” à qual se juntavam agora a segurança energética e as alterações climáticas. No final, a declaração encarregava o Secretário-Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, de reunir um grupo de peritos que, em estreita colaboração com todos os Aliados, apresentasse um conjunto de propostas que permitissem a elaboração de um novo CE.

Assim se reuniu um grupo de doze individualidades de diferentes EM, que ao longo de um ano realizou uma série de contactos e debates com todas as capitais Aliadas, num processo que se pretendeu completamente aberto, transparente e com participação diversificada. Sob a presidência da anterior Secretária de Estado da Defesa americana, Madeleine Albright, o grupo de peritos apresentou em Maio de 2010, um relatório intitulado “NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement,” o qual permitia já descortinar os aspectos mais relevantes que poderiam vir a constar do futuro conceito. Apesar de inúmeras dúvidas de que mesmo assim fosse possível ter o novo documento pronto até ao final desse ano, para aprovação na Cimeira de Novembro em Lisboa, a verdade é que sob a orientação

---

<sup>149</sup> Mesmo assim, a página oficial da NATO refere que em sete anos, desde 2004 a 2011, se registou um aumento global de 7% na “deployability” e de 21% na “sustainability” (NATO 2012c).

<sup>150</sup> Recordamos que em 27 de Abril de 2007 a Estónia foi alvo de um potente ataque cibernético que afectou os computadores do Governo e de inúmeras instituições públicas e privadas. Esta acção não foi reivindicada por nenhum Estado ou Organização mas houve fortes indícios de ter sido efectuada com conhecimento do governo da Rússia.

notável do SG Rasmussen, concluiu-se com êxito a discussão dos assuntos mais delicados, atingindo-se o consenso na data prevista.

### **3.1.5 Conceito da Cimeira de Lisboa**

O CE aprovado na Cimeira de Lisboa foi um dos mais curtos e concisos documentos estratégicos da Aliança (NATO 2010b). Começando por identificar as tarefas e princípios fundamentais, analisava depois o ambiente estratégico de segurança, definindo de seguida as principais linhas de intervenção. As tarefas eram três: primeiro, a defesa colectiva, que se mantinha como um comprometimento firme e solidário através da defesa e dissuasão; segundo, a gestão de crises (antes, durante e depois dos conflitos); terceiro, a segurança cooperativa, contribuindo para a segurança internacional trabalhando em conjunto com outros Parceiros. No que respeita aos princípios fundamentais a ter em conta no futuro, realçavam-se dois aspectos: primeiro, o do primado da responsabilidade do CSNU, na manutenção da paz e segurança internacional; segundo, a reafirmação do elo transatlântico, da indivisibilidade da segurança, da solidariedade e da partilha equilibrada do esforço (Articles 1-6).

A análise do ambiente de segurança, começava por referir que a ameaça de um ataque convencional contra um território da Aliança era baixa, mas não podia ser completamente ignorada, considerando que a proliferação de mísseis balísticos colocava uma real e crescente ameaça à área Euro-Atlântica. Outras ameaças eram, a proliferação de WMD, o terrorismo, a instabilidade ou os conflitos para além das fronteiras da NATO, os ataques cibernéticos, a interrupção de fluxos de abastecimentos vitais e de energia, o uso indevido de novas tecnologias e os constrangimentos em matéria de ambiente e recursos (riscos de saúde, alterações climáticas, escassez de água e necessidades crescentes de energia) (Articles 7-15).

As principais linhas de intervenção estavam directamente relacionadas com as tarefas. No âmbito da defesa e dissuasão, descreviam-se as capacidades que a Aliança deveria incluir para fazer face às diversas ameaças. Considerava-se apropriado manter um misto de armamento nuclear e convencional, confirmando as armas nucleares estratégicas como um elemento fundamental para a dissuasão. Em relação às capacidades convencionais, referia-se que teriam de permitir a execução simultânea de diversas operações de diferentes níveis (MJO e SJO), no âmbito da defesa colectiva ou da gestão de crises. De seguida, preconizava-se o desenvolvimento de diversas capacidades que deveriam permitir a defesa

contra mísseis balísticos, ataques NBQ, ataques cibernéticos, terrorismo e segurança energética. Neste capítulo, fazia-se ainda uma referência à necessidade de assegurar os níveis de despesa que permitissem os recursos adequados (Articles 16-19).

No que respeita à gestão de crises, por considerar que a instabilidade e os conflitos para além das suas fronteiras poderiam constituir uma ameaça para as suas populações e território, a NATO teria de estar em condições de prevenir e gerir este tipo de situações, nas diversas fases da sua ocorrência. Referia-se por isso que as lições do Afeganistão e dos Balcãs tinham tornado particularmente evidente a necessidade de uma abordagem abrangente dos diferentes aspectos políticos, civis e militares. Para uma maior eficácia futura, os Aliados concordavam num conjunto de acções, nomeadamente: o melhor intercâmbio de informações; o desenvolvimento de doutrinas e capacidades para operações expedicionárias; a criação de uma reduzida capacidade civil; a identificação e treino de especialistas civis com rápida capacidade de deslocamento; a maior integração do planeamento civil-militar; e a intensificação da consulta política entre os EM (Articles 20-25).

A promoção da segurança internacional através da cooperação, era a tarefa mais desenvolvida deste CE. Os assuntos foram subdivididos em três parágrafos: controlo de armamento, desarmamento e não-proliferação; política de porta aberta; e parcerias (Articles 26-35). O primeiro aspecto constituiu uma declaração de intenções quanto ao reforço do controlo de armamentos, a promoção do desarmamento global quer em termos convencionais quer de WMD e a contribuição para os esforços internacionais de não proliferação. A política de porta aberta ou de alargamento era também reafirmada referindo-se que a NATO “continuará aberta a todas as democracias europeias que partilhem os valores da Aliança, que tenham vontade e possibilidade de assumir as responsabilidades como membro e cuja inclusão possa contribuir para a segurança e estabilidade comum” (Article 27). As parcerias eram reconhecidas como uma valiosa participação para os sucessos da organização, preconizando-se nesse âmbito uma vasta rede de relações com diferentes países e organizações, através de formatos flexíveis. Referiam-se assim as parcerias com a ONU, UE, Rússia, EAPC, PfP, MD, ICI, Ucrânia e Georgia, por esta ordem, considerando-se a possibilidade de as alargar a novos Estados. Considerando-as todas importantes, o documento realçava no entanto as relações com a UE e com a Rússia, dizendo que a primeira tinha um papel essencial e complementar ao da Aliança e a segunda

era de estratégica importância para a criação de um espaço comum de paz, segurança e estabilidade.

Os dois penúltimos parágrafos abordavam resumidamente a reforma e transformação, referindo: “a NATO tem de dispor de recursos financeiros, militares e humanos para cumprir as suas missões” (Article 37). Nesse sentido, apelava-se para o cumprimento dos objectivos de “deployability” e “sustainability,” para a maior coerência no planeamento da defesa a fim de evitar duplicações desnecessárias, para o maior desenvolvimento e aproveitamento de capacidades conjuntas e para a continuação da reforma da estrutura permanente.

A declaração final, intitulada “Uma Aliança para o Século XXI,” era a reafirmação dos valores comuns de liberdade, democracia, direitos humanos e justiça, lembrando também o objectivo de garantir a segurança e defesa dos seus membros “através da unidade, solidariedade, força e determinação” (Article 38).

O CE de Lisboa constituiu um documento fundamental, mas como já referimos, foi complementado com uma série de outras importantes decisões que a declaração final da Cimeira explicitou e que se prendiam com um novo pacote de capacidades, a reforma da estrutura da NATO, a calendarização da operação no Afeganistão e o reatar das relações com a Rússia. Por tudo isto, os Aliados terminaram a Cimeira de Lisboa convictos de que esta teria sido uma das reuniões mais bem-sucedidas e mais produtivas da história da Aliança. Como confirmou Ivo Daalder (2010a), Embaixador americano na NATO, “os vinte e oito membros da NATO que estiveram em Lisboa deixaram uma Aliança muito mais forte e mais unida do que esta tinha sido durante muitos e muitos anos.”

## **3.2 Evolução dos conceitos na UE**

### **3.2.1 Primeiro meio século**

Como ficou expresso anteriormente, desde muito cedo os CE da NATO permitiram sistematizar o seu olhar para o exterior, procurando entender o ambiente estratégico, as ameaças e riscos à segurança dos seus membros e as melhores formas de reagir a esses desafios. A UE, não sendo uma aliança militar, preocupou-se nas primeiras décadas de existência sobretudo com os assuntos mais directamente relacionados com o bem-estar e a prosperidade das suas populações. Na verdade, como já vimos, só trinta anos depois do Tratado de Roma e da implementação da CEE os europeus assinariam o Acto Único

Europeu, assumindo que, a partir daí, deveriam desenvolver esforços para implementar a cooperação e coordenação no âmbito da política externa e concretamente nos aspectos políticos e económicos da segurança europeia. A Europa passava assim a preocupar-se mais com o exterior, mas continuava a não dispor de uma estratégia específica de actuação conjunta. Esta vulnerabilidade revelou-se de forma mais evidente nos anos seguintes, com a dificuldade em lidar com desafios emergentes como a queda do Muro de Berlim, a Guerra do Golfo, ou a dissolução da União Soviética e da Jugoslávia. A incerteza quanto ao papel futuro dos USA no pós-Guerra Fria foi outro factor influenciador da necessidade de uma política externa mais coerente (Andersson 2008, 124).

O Tratado de Maastricht, veio procurar afirmar a identidade da União na cena internacional e melhorar a eficácia das suas acções, ligando a economia e o comércio, à política externa e de segurança, à justiça e assuntos internos. Esta preocupação foi muito evidente logo no início daquele documento quando se dizia que, “A União assegurará, em especial, a coerência do conjunto da sua acção externa no âmbito das políticas por si adoptadas em matéria de relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento” (União Europeia 1992a, Título 1, Artigo C). Especificamente no âmbito da PESC referia-se que, “Os Estados Membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. Abster-se-ão de empreender quaisquer acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais” (Título V, Artigo J.1, § 4). Não se equacionavam no entanto quaisquer ameaças, nem uma verdadeira estratégia comum de actuação, deixando ao Conselho Europeu, com o apoio do seu Comité Político, a definição dos princípios e orientações gerais da PESC (Título V, Artigo J.8).

### **3.2.2 Conceito Estratégico da UEO**

Em 1995 a UEO, que em Maastricht não tinha sido integrada na UE, mas era desde então considerada o seu braço armado, conseguiu dar um passo importante ao aprovar o seu primeiro Conceito Estratégico, denominado “Segurança Europeia: Um Conceito Comum para os 27 Países da UEO.” Logo na introdução este documento partia de dois pressupostos fundamentais: o primeiro, era a constatação que a segurança era indivisível, sendo necessária uma abordagem abrangente (comprehensive approach) e a implementação de mecanismos cooperativos; e o segundo, que a segurança europeia não estava confinada à

segurança na Europa, sendo imprescindível a sua contribuição para uma ordem mundial justa e segura (União da Europa Ocidental 1995, §1 e 4).

O conceito foi depois dividido em duas partes: a primeira, analisava as condições de segurança na Europa, incluindo os principais riscos que se colocavam, debruçando-se ainda sobre o ambiente estratégico e sobre as áreas onde os europeus poderiam ter interesses de segurança; a segunda, descrevia as contribuições que os países da UEO poderiam dar para a segurança europeia. Decorrendo nessa época o conflito na BIH e prevendo-se já o agravamento da situação no Kosovo, compreende-se que o primeiro dos riscos estão assumido tenha sido o dos potenciais conflitos armados. A seguir enumeravam-se também: a proliferação de WMD e dos seus meios de lançamento; o terrorismo internacional, o crime organizado, o tráfico de drogas, a emigração ilegal; e por último, os problemas ambientais, especialmente os que pudessem afectar a saúde humana, as actividades económicas ou o ecossistema.

Na análise do ambiente estratégico, dava-se uma ênfase especial às relações transatlânticas referindo-se que “Europa, Estados Unidos e Canadá partilham uma herança comum e estão ligados por fortes laços históricos, políticos, económicos e culturais” (§65). A ligação com a NATO era parte importante deste relacionamento, ficando expresso que “A Aliança Atlântica está no âmago da relação transatlântica e incorpora o vínculo entre a América do Norte e a Europa” (§69), considerando-se ainda que esta organização continuaria a ter um papel fundamental para a segurança europeia. A análise do ambiente estratégico abordava ainda algumas áreas, em diversos pontos do Globo, que pudessem vir a demonstrar alguns riscos e desafios para a Europa. Falava-se assim da Rússia, da Ucrânia, da Comunidade de Estados Independentes (CIS), do Sudeste da Europa e em especial da ex-Jugoslávia, da Bacia do Mediterrâneo, do Médio Oriente, de África, da Ásia e Pacífico e da América Latina.

Na segunda parte do conceito eram identificadas diversas forças nacionais, multinacionais e quartéis-generais, declaradas pelos Estados (answerable to), que poderiam ser utilizados para o cumprimento de possíveis missões de gestão de crises, do tipo Petersberg, sob comando da UEO. De salientar que os países com o estatuto de Membros Associados da UEO, como a Islândia, Noruega e Turquia, poderiam participar na mesma base que qualquer membro de pleno direito, em actividades de planeamento, operacionais

ou exercícios.<sup>151</sup> Por outro lado, referiam-se as vulnerabilidades e deficiências identificadas até ao momento,<sup>152</sup> sobretudo com base na experiência em missões operacionais e especialmente no conflito da ex-Jugoslávia. Por último, nomeavam-se diversas respostas a essas lacunas, no sentido da melhoria de capacidades e melhor adequação da UEO para o cumprimento mais eficaz das suas missões.

Este CE não veio naturalmente dar resposta a todos os problemas existentes, mas foi a primeira grande oportunidade de os europeus debaterem seriamente os assuntos relacionados com a segurança comum. No entanto, o problema principal residia no facto de as decisões da UEO serem sempre altamente fragilizadas, por não constituírem decisões da União no seu todo.

### **3.2.3 Estratégias comuns pós-Amesterdão**

No seio da União continuava a sentir-se uma certa lacuna de meios que estivessem à altura de cumprir os objectivos comuns almejados para a PESC, o que ficou particularmente visível com o desmembramento da ex-Jugoslávia. O Tratado de Amesterdão, como já vimos, também não foi particularmente relevante na alteração deste status-quo, apesar de ter introduzido alguns instrumentos que vieram tentar melhorar a capacidade de resposta, nomeadamente a possibilidade de se definirem estratégias comuns. Nos domínios em que os EM tivessem importantes interesses em comum, o Conselho Europeu decidiria sobre as estratégias comuns a desenvolver pela União, especificando os objectivos, duração e meios a facultar pela União e pelos EM (União Europeia 1997a, Título V Artigo 13º). Estas estratégias seriam posteriormente executadas através da adopção de acções e posições comuns. Sven Biscop (2008, 6), refere que esta ideia seria adoptada pelo Conselho Europeu apenas para áreas muito específicas, nomeadamente em relação à Rússia e Ucrânia, em 1999 e ao Mediterrâneo, em 2000.<sup>153</sup>

Sendo inicialmente apenas três, a sua importância não deve no entanto ser menorizada já que se debruçavam exactamente sobre as regiões limítrofes da Europa que

---

<sup>151</sup> Outros países com estatutos de Observadores e de Parceiros Associados não gozavam dos mesmos direitos (§166).

<sup>152</sup> As áreas com maiores deficiências eram cinco: mecanismos de gestão de crises e nomeadamente procedimentos para geração de forças e comando e controle; reconhecimento e informações; capacidades de transporte estratégico e de teatro; estandardização e interoperabilidade; base industrial da defesa europeia (§172).

<sup>153</sup> Mais tarde a União Europeia desenvolveria outras estratégias para diferentes regiões, como a Estratégia da UE para África, de 2005, a Estratégia de assistência à Ásia Central, englobando o Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão, Tajiquistão e Turquemenistão e a Estratégia da UE para o Brasil, ambas de 2007.

mais desafios poderiam trazer para o futuro.<sup>154</sup> Em termos práticos, os documentos acordados no seio da União definiam as bases para as parcerias estratégicas a desenvolver, com o objectivo de apoiar a implementação de valores fundamentais como a democracia, Estado de Direito, igualdade, eficiência e transparência das instituições públicas, boa governação e economia de mercado. No fundo, pretendia-se que as reformas políticas e económicas a realizar como o apoio da União e dos seus EM, pudessem contribuir para uma maior estabilidade destas regiões, promovendo assim a segurança e o bem-estar das populações.

A estratégia em relação à Rússia (União Europeia 1999c), foi a primeira a ser aprovada e surgiu na sequência de um anterior Acordo de Parceria e Cooperação (APC).<sup>155</sup> Os objectivos principais eram quatro: consolidação da democracia, do Estado de Direito e das instituições públicas na Rússia; integração da Rússia num espaço económico e social europeu comum; cooperação para o reforço da estabilidade e segurança dentro e fora da Europa; e levantamento de desafios comuns no continente europeu. No âmbito do presente trabalho merece especial destaque o terceiro objectivo, que defendia o aprofundamento da cooperação com a Rússia, nomeadamente através do reforço do diálogo político, colocando-se até a possibilidade de criação de uma instância permanente UE/Rússia. Preconizava-se também o desenvolvimento de iniciativas comuns, no quadro da CSCE, da UEO e da ONU, importantes também no domínio da prevenção, gestão e resolução de conflitos. No que respeita aos desafios comuns, consideravam-se em particular, as políticas energéticas, a segurança nuclear, o ambiente e saúde, a luta contra o crime organizado, o branqueamento de capitais, o tráfico de seres humanos e de droga e a cooperação judiciária.

A estratégia em relação à Ucrânia (União Europeia 1999d), aprovada uns meses depois, vinha também na sequência de um anterior APC<sup>156</sup> e enunciava três objectivos: contribuir para uma democracia aberta e pluralista na Ucrânia, assente no Estado de Direito e subjacente a uma economia de mercado próspera; assegurar a estabilidade e a segurança e enfrentar os desafios comuns no continente europeu; e reforçar a cooperação económica, política e cultural, assim como nos domínios da justiça e dos assuntos internos, no contexto do alargamento da UE. No âmbito do segundo objectivo, propunha-se o incremento da

---

<sup>154</sup> A outra região altamente preocupante que era a ex-Jugoslávia já estava nessa altura sob a responsabilidade da NATO e parecia ainda não haver condições para eventuais parcerias estratégicas.

<sup>155</sup> Aprovado no Conselho Europeu de Corfu em 24 de Junho de 1994, entrou em vigor em 1 de Dezembro de 1997. A partir desse ano e até 2009 foram assinados outros nove APC com a Arménia, o Azerbaijão, a Geórgia, o Cazaquistão, o Quirguistão, a Moldávia, a Ucrânia, o Uzbequistão e o Tadjiquistão (União Europeia 2012d).

<sup>156</sup> Aprovado em 14 de Junho de 1994 no Luxemburgo, entrou em vigor em 1 de Março de 1998.

cooperação, com especial atenção à segurança nuclear e ao fortalecimento do diálogo político, sem esquecer no entanto os aspectos ligados ao ambiente e à energia. Constatando a grande importância regional da Ucrânia, congratulava-se com a sua opção pró-europeia e simultaneamente com o desenvolvimento positivo das relações com os seus países vizinhos, considerando que estas se deveriam manter fortes e estáveis. No que respeita a iniciativas específicas, a UE comprometia-se a estudar novas formas de tornar a cooperação mais operacional e eficaz, nomeadamente através do mais frequente agendamento de reuniões, da ligação mais estreita no seio das missões da OSCE e da ONU e na maior participação nas actividades da UEO. Apesar de este documento não falar em desafios comuns, constata-se que ao longo do texto foram sendo abordados praticamente todos os temas referidos na estratégia para a Rússia.

A estratégia para a região mediterrânica (União Europeia 2000c), baseou-se na parceria estabelecida pelo Processo de Barcelona (União Europeia 1995), já atrás referido, o qual incluía aspectos económicos, financeiros, sociais, culturais e humanos, preconizando também o estabelecimento de uma área comum de paz e estabilidade através de uma parceria política e de segurança. No que se refere às questões de segurança dizia-se que, “a União Europeia tenciona utilizar a nova política europeia comum em matéria de segurança e defesa como forma de reforçar, em conjunto com os seus Parceiros mediterrânicos, uma segurança cooperativa na região” (União Europeia 2000c, Parte II §8). Identificavam-se também uma série de iniciativas comuns de forma a garantir a paz e estabilidade da região, nomeadamente: consultas regulares e intercâmbio de informações; reforço de cooperação contra ameaças globais como o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de estupefacientes; cooperação na prevenção e gestão de crises e na reabilitação após conflitos; promoção da assinatura dos tratados de não proliferação. A região do Médio Oriente constituía desde a declaração de Barcelona uma preocupação importante, pelo que a estratégia comum veio reiterar o articulado daquela declaração: “promover no Médio Oriente a criação, em moldes mútua e eficazmente verificáveis, de uma zona livre de armas de destruição maciça, nucleares, químicas e biológicas e respectivos sistemas de distribuição” (Parte II §13).

As estratégias comuns deram origem, na década seguinte, ao estabelecimento de inúmeros acordos específicos e iniciativas conjuntas.

### 3.2.4 Antecedentes da Estratégia Europeia de Segurança

As estratégias comuns que referimos foram muito importantes para o relacionamento com as regiões limítrofes da Europa, mas continuava a faltar uma visão mais global, em que a UE e os EM pudessem apoiar e justificar as suas acções externas a um nível mais alargado. Mesmo assim, o projecto da segurança e defesa europeia foi progredindo paulatinamente, consolidado pelas decisões de Saint-Malo, Colónia, Helsínquia e Santa Maria da Feira, culminando com a assinatura do Tratado de Nice.

Após o 11 de Setembro de 2001, como já vimos, o terrorismo transnacional passou a ser a principal ameaça do mundo ocidental, o que ficou bem expresso na Estratégia de Segurança Nacional (NSS) dos USA (United States of America 2002), aprovada no ano seguinte. Este documento, assinado pelo Presidente George W. Bush, expressava a visão americana de forma muito clara. Assumindo que nenhuma nação podia construir sozinha um mundo melhor e mais seguro, apesar da importância de instituições internacionais como a ONU, a América iria organizar e liderar “coligações de vontades” que incluiriam Estados com capacidade e empenho em promover os interesses e valores comuns. Este aspecto não invalidava o facto de os USA considerarem que se encontravam a combater uma guerra cujo inimigo era o terrorismo e que essa situação lhes conferia o direito de declararem que: “nós não hesitaremos em agir sozinhos, se necessário, para exercitar o nosso direito de auto-defesa agindo preemptivamente contra os terroristas, para os impedir de acções malignas contra o nosso povo e o nosso país” (Chapter III). No que respeita às coligações, a política americana tinha sido expressa logo após o 11 de Setembro, pelo Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, quando referiu que: “a missão tem que determinar a coligação e não devemos pensar que a coligação deve determinar a missão.”<sup>157</sup>

A invasão do Iraque em 2003, foi a colocação em prática desta estratégia de acção preemptiva levada a cabo por uma coligação “ad hoc” liderada pelos USA, mas como já referimos criaria enormes fissuras na relação transatlântica. No mesmo trimestre, também a UE iniciou a sua primeira missão civil na BIH (EUPM) e a sua primeira missão militar na Macedónia (Concordia), vislumbrando-se já a possibilidade de uma missão militar em África (Artemis), a qual se concretizaria umas semanas mais tarde. Apesar dos sinais preocupantes de divisão no seio da Europa em virtude da Guerra do Iraque, estas primeiras

---

<sup>157</sup> Esta frase posteriormente repetida por responsáveis americanos, originou diversas críticas do lado europeu por colocar em causa os princípios da NATO. Solana que anteriormente tinha sido SG da NATO veio mesmo corrigir dizendo que “a Aliança deve determinar a missão e não o contrário” (Gordon e Shapiro 2004, 61-62).

missões foram excelentes para arrefecer os ânimos da discórdia e contribuíram para que os Ministros dos Negócios Estrangeiros da UE, reunidos na ilha grega de Castellorizo,<sup>158</sup> decidissem mandar o SG Javier Solana para elaborar uma proposta de Conceito Estratégico.

Mais do que que pretender estabelecer um plano para atingir determinados objectivos, esta estratégia seria um sinal de identidade, de credibilidade e de legitimidade da Europa. As missões já decorriam e a arquitectura institucional já incluía importantes estruturas e membros mas faltava um documento que formalizasse e demonstrasse uma visão comum do Mundo, tornando mais racional o papel da UE nos assuntos de segurança internacional. Um mês depois de ter recebido o seu mandato, Solana apresentou a primeira versão da estratégia, elaborada por um grupo restrito de colaboradores e intitulada “Uma Europa segura num Mundo melhor.”<sup>159</sup> Obtendo a concordância genérica, o SG foi então convidado a discutir o documento com os EM e a Comissão tendo em vista introduzir melhoramentos no texto, que se pretendia aprovar no final desse ano. Nesse sentido, foram organizados três seminários, cujas conclusões permitiram introduzir algumas alterações ao texto inicial, mantendo-se no entanto grande parte das ideias base preconizadas pela equipa de Solana.<sup>160</sup>

### **3.2.5 Estratégia Europeia de Segurança**

Cumprindo-se escrupulosamente todas as etapas previstas, a EES foi aprovada no final de 2003, no Conselho Europeu de Bruxelas (União Europeia 2003a). A introdução referia que a Europa vivia então um período de paz e estabilidade sem precedentes na sua história, mas encontrava-se confrontada com ameaças e desafios em matéria de segurança, os quais não poderiam ser enfrentados apenas por um país. Referia ainda, que a UE, ao reunir vinte e cinco Estados, com quatrocentos e cinquenta milhões de habitantes e uma produção que constituía um quarto do produto nacional bruto mundial, era um actor global que devia estar pronto a assumir a sua responsabilidade na segurança global e na criação de

---

<sup>158</sup> Em 2 e 3 de Maio de 2003.

<sup>159</sup> Apresentada no Conselho Europeu de Tessalónica em 19 de Junho de 2003.

<sup>160</sup> Os seminários decorreram em Roma (19 Setembro 2003), Paris (6 e 7 Outubro 2003) e Estocolmo (20 Outubro 2003). O primeiro, debruçou-se sobre as ameaças e o debate acabou por se centrar na definição de terrorismo e na possibilidade de acções militares preemptivas, nomeadamente contra infraestruturas suspeitas de albergarem WMD. O segundo, foi dedicado a discutir os objectivos globais da UE, nomeadamente a importância do multilateralismo, o papel da ONU, a relação entre segurança e alargamentos, a natureza da cooperação com os USA e com a Rússia e o envolvimento da UE nos Balcãs. O terceiro, discutiu os problemas relacionados com as capacidades e a coerência da UE, tocando em aspectos como o financiamento das missões, a melhor utilização dos instrumentos diplomáticos e as relações transatlânticas, incluindo o papel da NATO (Andersson et al. 2011, 19-21).

um mundo melhor. A estrutura do documento dividia-se depois em três partes: primeiro, definia os desafios globais e principais ameaças; segundo, discriminava os objectivos estratégicos que se pretendiam atingir; terceiro, descrevia as implicações políticas para a Europa.

No que respeita aos desafios, considerava que as infra-estruturas interligadas nos domínios dos transportes, da energia e da informação, bem como noutras áreas constituíam uma vulnerabilidade. Em termos globais referia que segurança e desenvolvimento estavam intimamente relacionadas e que as situações de pobreza e fracasso económico, assim como a fome, doenças e epidemias eram susceptíveis de gerar situações de conflito violento. Também o acesso a recursos naturais, como a água e a dependência energética, eram fonte de especial preocupação. Por outro lado, não se considerando provável uma agressão em larga escala a um EM, as principais ameaças eram mais diversificadas e menos previsíveis, sendo especialmente preocupante o terrorismo, a proliferação de WMD (considerada a mais importante), os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada, onde se referiam especialmente o tráfico de droga e o incremento da pirataria marítima (2-5).

Os objectivos estratégicos eram três: enfrentar as ameaças; criar segurança na vizinhança da UE; apostar numa ordem internacional baseada no multilateralismo efectivo. Para enfrentar as ameaças, considerando que poderiam ser tão preocupantes as longínquas como as próximas, reconhecia que a primeira linha de defesa haveria de situar-se muitas vezes no exterior e a actuação poderia ocorrer antes da crise se iniciar, como forma de prevenção de conflitos. Reconhecia-se também que nenhuma das novas ameaças era apenas de cariz militar, pelo que a União teria de conjugar a utilização de diversos instrumentos, além dos meios exclusivamente militares, encontrando-se já particularmente bem equipada para esse efeito. O segundo objectivo, referia a importância para a Europa da estabilidade em regiões como os Balcãs e o Mediterrâneo, considerando ainda a resolução do conflito israelo-árabe como uma prioridade estratégica, que tornaria necessário mobilizar recursos que contribuíssem para atingir esse desiderato. O terceiro objectivo, intimamente relacionado com o anterior, defendia um sistema multilateral efectivo em que pontuassem instituições internacionais e organizações regionais fortes e credíveis, que defendessem e desenvolvessem o direito internacional. Preconizava-se para isso um reforço das Nações Unidas, reconhecendo-se a sua responsabilidade primária na manutenção da paz e segurança internacionais. A relação transatlântica era considerada um elemento central do sistema

internacional, sendo a NATO uma importante manifestação desse relacionamento. Organizações como a OSCE, o Conselho da Europa, a ASEAN, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Africana eram também consideradas muito importantes para o reforço da governação mundial (6-10).

O capítulo que descrevia as implicações políticas para a Europa era um convite à acção, referindo que os europeus teriam de ser mais activos, mais capazes, mais coerentes e teriam de colaborar com outros Parceiros. Mais activos, utilizando toda a gama de instrumentos, políticos, diplomáticos, comerciais, civis e militares, intervindo rápida e energicamente, se necessário preventivamente,<sup>161</sup> para evitar proporções mais graves no futuro, assegurando ainda a capacidade de manter várias operações em simultâneo. Mais capazes, mobilizando mais recursos para a defesa e fazendo uso mais eficaz desses recursos, reduzindo duplicações, especialmente colocando em comum e partilhando os meios – “pooling and sharing.” Considerava-se ainda importante uma maior capacidade diplomática, melhor partilha de informações, um espectro mais alargado de missões e o incremento da capacidade operacional da UE através da parceria com a NATO e a implementação do acordo Berlin Plus. Mais coerentes, assumindo que a segurança era a primeira condição do desenvolvimento e que os europeus eram mais fortes quando actuavam em conjunto, sendo fundamentais, a unidade de comando e a coordenação das acções. Colaborar com outros Parceiros, surgia como uma inevitabilidade num Mundo em que os principais problemas não poderiam ser enfrentados apenas por um Estado. Neste âmbito, reconhecia-se que a relação transatlântica era insubstituível, referindo-se no entanto que para manter uma parceria efectiva e equilibrada com os USA, a UE teria de incrementar as suas capacidades e reforçar a sua coerência. Numa visão mais alargada, preconizava-se o estreitamento de relações com a Rússia e o desenvolvimento de parcerias estratégicas com o Japão, China, Canadá e Índia (11-14).

A EES foi um passo muito importante, na medida em que pela primeira vez a UE acordou uma visão comum sobre as principais ameaças que podiam colocar em causa a sua segurança, definindo em função disso que tipo de acção externa deveria desenvolver no futuro. A resposta americana à estratégia europeia foi de um modo geral muito positiva, especialmente da parte da administração Bush, com quem Solana e a sua equipa foram tendo frequentes consultas. O documento final acabou por ter um certo carácter reactivo e

---

<sup>161</sup> O texto inicial incluía uma referência a uma possível acção preemptiva (pre-emptive engagement) mas a versão final acabaria por consagrar a possibilidade de uma intervenção preventiva (preventive engagement), uma opção considerada mais suave que a americana.

também correctivo em relação à NSS,<sup>162</sup> deixando no entanto bem claro que a relação transatlântica era insubstituível, dando assim um novo ímpeto à reaproximação dos dois lados do Atlântico. Para os americanos era muito importante que, face às ameaças existentes, os europeus estivessem dispostos a fazer mais, empenhando maiores recursos e a aprovação deste documento parecia ser um bom augúrio para o futuro. Como é evidente, persistiam algumas vozes críticas dos que temiam pela primazia da NATO, ou dos que desejavam provas mais concretas de um produto operacional mais adequado a uma verdadeira parceria transatlântica. Este era um debate que já tinha alguns anos e que não se esgotaria com a aprovação da EES (Kelleher 2008, 139-165).

### **3.2.6 Revisão da Estratégia Europeia de Segurança**

Tendo em conta as diferentes ameaças referidas na EES, a União aprovou ao longo dos anos seguintes diversas estratégias associadas que vieram complementar aquele documento base, tentando encontrar respostas eficazes e acções concretas para os diferentes problemas. Neste âmbito, destacam-se as estratégias: contra a proliferação de WMD, em 2003; de luta contra o terrorismo, em 2005; de luta contra a acumulação ilícita e o tráfico de armas ligeiras e de pequeno calibre e respectivas munições, em 2005; e para uma sociedade da informação segura, em 2006.

Por outro lado, como já referimos, nos anos seguintes à aprovação da EES, a União registou substanciais progressos nomeadamente, com o grande alargamento a Leste, com a aprovação do HLG 2010 e do CHG 2008, com a criação da EDA, com a implementação dos Battlegroups, com o alargamento das parcerias e com o lançamento de um conjunto de operações e missões de gestão de crises, em vários continentes. Simultaneamente, o ambiente estratégico foi registando alterações e situações tão diversas como, a guerra entre a Rússia e a Geórgia, a crise financeira, os ciber-ataques, ou os efeitos cada vez mais preocupantes das alterações climáticas.

Na sequência de todos estes acontecimentos alguns líderes europeus, nomeadamente da França e da Suécia, propuseram uma revisão da EES. No entanto, a Alemanha e diversos outros EM, não apoiaram esta iniciativa por temerem abrir um debate sobre matérias delicadas que não obteriam consenso, podendo até prejudicar os esforços que nesse período

---

<sup>162</sup> A percepção das ameaças e os objectivos estratégicos eram semelhantes mas os métodos eram algo diferentes. A NSS previa acções preemptivas, baseadas na força militar e conduzidas se necessário de forma unilateral, enquanto a EES falava em acções preventivas, não dando grande ênfase ao vector militar e rejeitando as intervenções unilaterais (Bailes 2005, 12-18).

se faziam para a aprovação do Tratado de Lisboa. Por isso se optou por preparar apenas um “Relatório sobre a Execução” da EES, para o qual foram convocados quatro seminários em 2008, os quais acabaram no entanto por dar recomendações muito genéricas, que praticamente não influenciaram o documento final.<sup>163</sup>

No final desse ano, ao assinalar cinco anos sobre a aprovação da EES, Solana apresentou ao Conselho Europeu o referido relatório, intitulado “Garantir a Segurança num Mundo em Mudança” (União Europeia 2008c). Este documento, que foi aprovado pelos EM, referia expressamente que não pretendia substituir a EES mas antes reforçá-la, actualizando-a à luz do ambiente estratégico de então. Depois do preâmbulo com a síntese inicial, descrevia os desafios globais e principais ameaças, analisava as principais iniciativas desenvolvidas ao longo dos anos anteriores, no sentido de garantir uma maior estabilidade na Europa e além-fronteiras, descrevendo por último como melhorar a sua capacidade de resposta no futuro.

O preâmbulo fazia uma breve descrição do ambiente estratégico, referindo que a Europa estava confrontada com desafios e ameaças cada vez mais complexos, mas constatando que a União tinha dado um importante contributo para um Mundo mais seguro, nomeadamente através das mais de vinte operações e missões de resposta a crises, que lançou nesses cinco anos. Reconhecia ainda que a força militar não poderia ser utilizada indiscriminadamente para resolver os assuntos e que a UE deveria liderar uma renovação da ordem multilateral em coordenação naturalmente com a ONU, apoiando-se também na insubstituível relação transatlântica. Por isso UE e NATO teriam de aprofundar a sua relação e melhor coordenar as suas acções (1-2).

No âmbito dos desafios globais e principais ameaças, recordava-se que a EES tinha considerado a proliferação de WMD como a maior ameaça à segurança da UE e que esse perigo havia aumentado nos últimos anos, referindo expressamente a falta de confiança no Irão e na Coreia do Norte. O terrorismo e o crime organizado, a ciber-segurança, a segurança energética e as alterações climáticas eram os restantes desafios que ameaçavam a estabilidade mundial e preocupavam os líderes europeus (3-6).

No capítulo referente à criação de estabilidade na Europa e além-fronteiras, eram enumeradas as principais iniciativas levadas a cabo nos últimos anos, nomeadamente na

---

<sup>163</sup> Em Roma (5 e 6 Junho), para discutir o ambiente de segurança, em Natolin (27 e 28 Junho), dedicado aos assuntos de vizinhança da UE, em Helsínquia (18 e 19 Setembro), para discutir assuntos da PESD e em Paris (2 e 3 Outubro), focalizado em considerações estratégicas (Andersson et al. 2011, 22-24).

aproximação e apoio aos países nas fronteiras Leste e Sul da União e aos processos de paz no Médio Oriente e no Iraque. O Irão e o Afeganistão suscitavam também preocupações especiais. Por outro lado, relembra-se a importância donexo entre segurança e desenvolvimento, destacando as missões na Guiné-Bissau e na República Democrática do Congo, referindo-se ainda o problema da pirataria, que tinha originado o lançamento, uns dias antes, da operação Atalanta (6-9).

A última parte dava alguns contributos para o cumprimento dos três objectivos estratégicos definidos na EES: enfrentar ameaças; criar segurança na nossa vizinhança; e implementar uma ordem internacional baseada no multilateralismo efectivo. No primeiro aspecto, a Europa teria de ter maior eficácia e capacidade, ciente de que cada situação exigiria uma utilização coerente dos instrumentos, políticos, diplomáticos, económicos, civis ou militares, sendo necessário estabelecer prioridades para os compromissos, de acordo com os recursos existentes. Para as missões civis teria que existir pessoal treinado e em condições de ser deslocado com um curto pré-aviso e com capacidade de permanecer no teatro por um período mais longo. As missões militares necessitariam de um maior empenho no que respeita à obtenção de capacidades críticas e à partilha mais equitativa do esforço. De seguida, apelava-se a um maior empenhamento na cooperação com os vizinhos, nomeadamente através do fortalecimento de laços no seio de iniciativas como a Política Europeia de Vizinhança, a União para o Mediterrâneo e a Parceria Oriental, sem esquecer o importante diálogo com a Rússia, os USA e a Turquia. Para terminar, recordava-se a importância das parcerias para um multilateralismo efectivo, referindo-se que os USA eram o parceiro fundamental da Europa. Dava-se ainda ênfase ao relacionamento com a ONU, NATO, OSCE, UA, ASEAN, BRIC, Canadá, Japão, Noruega e Suíça. Com a NATO, apesar de se registar a boa colaboração no terreno, tanto nos Balcãs como no Afeganistão, recordava-se não ter havido avanço nas relações formais, preconizando para o futuro o fortalecimento da parceria estratégica, no pleno respeito pela autonomia decisória de cada organização (9-12).

O mesmo Conselho Europeu que aprovou a revisão da EES subscreveu, como já referimos, uma Declaração sobre Reforço de Capacidades fixando o nível de ambição para os anos seguintes, em relação aos números e tipos de operações e missões que a União deveria estar em condições de desempenhar em simultâneo, em função dos cenários mais prováveis. A aprovação do Tratado de Lisboa no ano seguinte, veio completar o edifício conceptual e estratégico da União em termos de PCSD, conferindo-lhe instrumentos para

actuar de forma mais capaz, mais coerente e mais activa, tal como preconizado na EES e reiterado na revisão posterior. No futuro, teria de se passar da teoria à prática de forma mais acentuada, ultrapassando a mera retórica, partilhando o esforço, implementando as capacidades e dando provas de maior vontade política.

### **3.3 Análise comparativa**

#### **3.3.1 Percepções de ameaças e riscos**

Ao iniciar a análise à forma como NATO e UE perceberam as ameaças e riscos, é importante lembrar que desde a queda do Muro de Berlim até aos atentados às Torres Gémeas em Nova Iorque, nenhum Conceito Estratégico falava em ameaças à segurança, referindo-se apenas riscos, uma expressão que naquele período parecia mais adequada e “politicamente correcta.” A partir desta data fatídica para os USA e para o Mundo civilizado, passaria novamente a falar-se de ameaças, embora o perigo soviético já não fizesse parte dessa equação. Simultaneamente, uma premissa muito semelhante constava das mais recentes visões estratégicas da NATO e da União, ambas declarando que era baixa ou improvável a possibilidade de que algum membro de uma das organizações viesse a ser alvo de um ataque convencional em larga escala. Mesmo assim, a NATO considerava que essa ameaça não deveria ser completamente ignorada (Anexo I – Evolução da percepção de ameaças na NATO e na UE).

Os Membros das duas organizações concordavam no entanto que existiam outras ameaças, susceptíveis de afectar a segurança e estabilidade dos respectivos EM, considerando a proliferação de WMD uma das mais preocupantes. Este foi um perigo que constou de todos os conceitos do pós-Guerra Fria e sempre com elevado grau de prioridade, umas vezes abordando mais os problemas dos mísseis balísticos, outras os aspectos NBQ, outras ainda os meios de lançamento. Neste aspecto, a revisão da EES foi mais incisiva na análise, ao referir concretamente a falta de confiança nos programas nucleares do Irão e da Coreia do Norte, enquanto a NATO apesar de ter preocupações semelhantes, não reuniu consenso para associar nomes de países, a esta ou a qualquer das outras ameaças elencadas no CE de 2010.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> O relatório do grupo de peritos que apresentou propostas para o CE de 2010 referia que “Os esforços do Irão para enriquecer o combustível nuclear, desenvolver armamento nuclear e armazenar mísseis balísticos de longo alcance poderá criar uma importante ameaça nesta década, no âmbito ao Artigo 5º da Aliança” (NATO 2010c, 16). A Coreia do Norte era também referida neste capítulo mas as discussões posteriores não permitiram reunir consenso para incluir estes casos concretos no documento final.

Outra grande preocupação comum foi o terrorismo internacional, inúmeras vezes associado ao crime organizado, que mesmo antes de 2001 já constava de vários documentos. Os atentados em Nova Iorque e posteriormente também em Madrid, Londres e diversos locais como Bali, Argel, Bombaim ou Jacarta, demonstraram que os movimentos terroristas não tinham fronteiras e dispunham de meios cada vez mais sofisticados e capazes de provocar um grande número de vítimas, afectando a estabilidade internacional. Ambas as organizações concordavam também, que a posse de novas tecnologias e até de WMD por parte desses grupos era um cenário possível e altamente assustador, que obrigava a uma maior coordenação de esforços e partilha de informações.

A instabilidade ou os conflitos para além das fronteiras comuns, muito relacionados com o problema dos Estados frágeis, onde imperavam actividades ilegais como o tráfico de armas, droga e seres humanos, foi uma das principais preocupações do mais recente CE da NATO. Os conflitos regionais e o fracasso dos Estados constituíram duas das cinco ameaças consideradas na EES, mas que curiosamente não foram referidas na revisão de 2008. Neste documento, a União optou por incluir outros dois aspectos não completamente novos: a segurança energética e as alterações climáticas. Os problemas energéticos foram referidos em vários documentos estratégicos das duas organizações, estando sobretudo associados a possíveis roturas de abastecimentos, especialmente de petróleo e de gás, de que a Europa se tinha tornado altamente dependente do exterior. As alterações climáticas foram também uma preocupação recorrente desde o início dos anos noventa, consideradas mais tarde pela UE como um “multiplicador de ameaças” capaz de exacerbar conflitos em regiões mais carenciadas (União Europeia 2008d). Do mesmo modo, em 2010, a Aliança incluiu na lista de ameaças os constrangimentos ambientais e de recursos, englobando os riscos para a saúde, as alterações climáticas, a escassez de água e as necessidades crescentes de energia.

A cibersegurança foi outro aspecto que a NATO e a UE passaram a olhar com maior preocupação. As modernas economias tinham-se tornado altamente dependentes de infra-estruturas de apoio ao fluxo de informação e comunicações, verificando-se um número crescente de ataques informáticos a locais críticos como departamentos governamentais, bancos e grandes empresas, todos demonstrando enorme vulnerabilidade. Em 2006, a UE aprovou a sua Estratégia para uma Sociedade da Informação Segura, mas logo no ano seguinte a Estónia foi alvo de um ataque cibernético em larga escala, alegadamente oriundo da Rússia. Este foi o evento mais importante que fez despertar os líderes de ambas as

organizações para a necessidade de passarem a considerar esta ameaça e equacionarem seriamente formas de a neutralizar ou minimizar.

Outra ameaça digna de destaque foi o incremento da pirataria, que a EES considerou uma nova dimensão da criminalidade organizada à qual deveria no futuro ser dada maior atenção. A revisão da EES abordou esse desafio no âmbito do capítulo referente à criação de estabilidade na Europa e além-fronteiras, considerando ser um problema também relacionado com a degenerescência dos Estados. O último CE da NATO não contemplou a pirataria como desafio explícito, ao contrário do relatório do grupo de peritos que logo na primeira página a considerou uma das novas vulnerabilidades. No entanto, o CE declarou o empenho da Aliança em apoiar os esforços internacionais para impedir o ataque ou interrupção de fluxos de abastecimentos vitais, reconhecendo assim implicitamente a importância deste problema.

No cômputo geral, podemos afirmar que as percepções das ameaças e riscos por parte da NATO e da UE foram muito semelhantes no seu conteúdo fundamental, embora as formulações tenham sido algo diferentes. A Aliança foi discriminando os perigos não fazendo grandes comentários sobre cada um nem apontando situações concretas. A União fez análises mais abrangentes e detalhadas, debatendo os assuntos e dando exemplos de casos preocupantes.

No final da década, Jean-Yves Haine (2008, 37-38), referia que, “desde o final da Guerra Fria o ambiente de segurança da Europa sofreu uma grande deterioração.” Os documentos estratégicos das duas organizações pareciam concordar com esta tese, abordando um conjunto alargado de ameaças e desafios, antigos e recentes. Que tipo de respostas é que a NATO e a UE estariam dispostas a dar, é o que veremos de seguida.

### **3.3.2 Tarefas e objectivos**

Analisando de forma mais aprofundada a EES, a sua revisão posterior e o último CE na NATO, concluímos que antes de abordarem as tarefas e os objectivos fundamentais, cada uma das organizações fez referência aos valores comuns de liberdade, democracia, respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito. De seguida, enquanto a NATO enumerou as principais tarefas e descreveu que medidas concretas iria adoptar, a União referiu os objectivos estratégicos que se propunha alcançar mas foi algo vaga em relação à forma como pretendia atingir esse desiderato. Vamos deter-nos para já apenas nas tarefas e objectivos genéricos (Quadro 1).

<b>CE da NATO - 2010</b>	<b>CE da UE - 2003</b>
<b>Tarefas</b>	<b>Objectivos</b>
Defesa colectiva	Enfrentar ameaças
Gestão de crises	Criar segurança na sua vizinhança
Segurança cooperativa	Ordem internacional baseada no multilateralismo efectivo

Quadro 1 – Resumo das principais tarefas e objectivos da NATO e UE

Alicerçada no Artigo 5º do Tratado de Washington, a NATO considerou a defesa colectiva como tarefa prioritária, referindo no CE que deveria estar pronta a dissuadir e defender contra ameaças de agressão e todos os desafios que colocassem em causa a segurança dos Aliados. A EES, por seu turno, designou como primeiro objectivo estratégico, o enfrentar as ameaças, declarando-se activamente empenhada nesse processo. A revisão de 2008 reiterou este aspecto, dizendo que a União teria de ser mais eficaz, coerente e capaz, considerando que o Tratado de Lisboa tinha sido um bom contributo para alcançar essas metas. Neste âmbito, realce para a cláusula de assistência mútua, que se assemelhava ao Artigo 5º da NATO embora o seu articulado não fosse tão explícito. A Aliança referia que um ataque armado contra um EM era considerado um ataque armado contra todos, enquanto a União prometia ajuda e assistência por todos os meios no caso de um ataque armado, ressalvando no entanto que a NATO era a instância apropriada para a defesa colectiva dos EM a ela pertencentes.

A segunda tarefa considerada pela NATO foi a gestão de crises que pudessem vir a afectar a segurança dos Aliados. O segundo objectivo estratégico da UE foi criar segurança na sua vizinhança. Estes dois aspectos estavam de alguma forma interligados e aqui ambas as organizações assumiram que era necessário “olhar para fora.” A gestão de crises foi incorporada pela primeira vez nas preocupações da NATO no CE de 1999, referindo a necessidade da prevenção dos conflitos internacionais, sempre em conformidade com o Artigo 7º do Tratado de Washington, que salvaguardava a responsabilidade primordial do CSNU na manutenção da paz e segurança internacionais. A partir daqui, as também apelidadas “non-Article 5 missions” foram consagradas pela Aliança. Na União, pode dizer-se que estas missões foram o “core business” do vector de segurança e defesa, especialmente depois de em Amesterdão se terem integrado as missões de Petersberg no

Tratado da União Europeia. De qualquer modo, é importante salientar que a criação de segurança na vizinhança constituiu uma preocupação de ambas as organizações, bem manifesta nos sucessivos alargamentos dos seus membros e na crescente cooperação, especialmente com os países do Leste e Sul da Europa.

A terceira tarefa da NATO, promoção da segurança internacional através da cooperação, foi semelhante ao terceiro objectivo estratégico da União, apostar numa ordem internacional baseada no multilateralismo efectivo. Neste aspecto, as parcerias em diferentes formatos assumiram especial importância e ambas as organizações convergiram ao afirmar que a segurança das suas populações e a defesa contra as ameaças só seriam possíveis através de um sistema multilateral baseado no Direito internacional para o qual o CSNU detinha um papel fundamental. Após esta menção à ONU, ambas referiam as relações NATO-UE, a Aliança dizendo que a União era o seu parceiro “único e essencial” e que as duas deveriam ter papéis “complementares e mutuamente reforçadores” (NATO 2010b, Article 32), a União considerando os USA como o seu principal parceiro e a NATO como uma importante manifestação do relacionamento transatlântico. Quer o último CE da NATO quer a revisão da EES referiram a necessidade de reforçar o relacionamento estratégico NATO-UE, num espírito de abertura mútua e transparência, com maior cooperação ao nível operacional, respeitando sempre a autonomia de cada uma das organizações.

Depois de expressarem visões semelhantes sobre a ONU e a relação NATO-UE as restantes prioridades foram diferentes. A NATO considerou de importância estratégica a relação com a Rússia e por isso deu especial ênfase a esse aspecto, referindo de seguida as suas iniciativas no âmbito dos PFP, MD, ICI e as relações com a Ucrânia e a Geórgia, não discriminando outras parcerias.<sup>165</sup> A EES também deu ênfase à relação com a Rússia, mas de seguida exprimiu preocupações mais alargadas, ao falar do Médio Oriente, África, América Latina e Ásia. A revisão da estratégia europeia não realçou nenhum Estado em particular, mas recordou as relações com países e organizações tão díspares como a China, Canadá, Japão, Rússia, Índia, Brasil, África do Sul, Noruega, Suíça, União Africana<sup>166</sup> e ASEAN, por esta ordem.

---

<sup>165</sup> O Relatório dos Peritos referia também a OSCE e os “Países de Contacto” (Austrália, Nova Zelândia, Coreia e Japão) mas a versão final do CE não os veio a incluir. Mesmo assim, como vimos no Capítulo 1, estas parcerias mantêm-se efectivas.

<sup>166</sup> Especialmente através da Estratégia Conjunta África-UE assinada na Cimeira de Lisboa, em 2007.

### 3.3.3 Áreas de actuação

No âmbito desta análise comparativa, será importante também perceber onde é que cada uma das organizações equacionou actuar a fim de cumprir as tarefas e objectivos definidos. Na NATO, já vimos que o dilema entre actuação global ou regional foi alvo de inúmeros debates ao longo dos anos. Se bem que as missões operacionais realizadas no Paquistão, Darfur, Afeganistão, ou ao largo da Somália, tenham comprovado uma actuação global, a verdade é que esta nunca foi oficialmente assumida nos documentos estratégicos. O relatório dos peritos de 2010 dizia mesmo que “A NATO não é de forma nenhuma a única solução para todos os problemas que afectem a segurança internacional. A NATO é uma organização regional, não uma organização global” (NATO 2010c, 9). Sendo este um tema extremamente sensível, constatamos que o último CE da Aliança não adoptou aquele articulado nem empregou qualquer dos termos, regional ou global. No ano em que decorriam as discussões sobre este CE, Luis Amado referia que a Aliança “é um parceiro de segurança global e não um agente de segurança global” (Pereira 2010, 6). Palavras semelhantes utilizou Miranda Calha ao considerar que “a NATO não é uma Aliança global, mas actua globalmente através das parcerias”<sup>167</sup> e, de facto, parece-nos ter sido esta a intenção dos EM, não assumindo por falta de consenso a actuação global, mas dando maior ênfase ao capítulo de promoção da segurança internacional através da cooperação.

A UE, pela sua caracterização mais abrangente e não apenas político-militar, parece não ter tido problemas em assumir uma visão estratégica mais alargada, referindo claramente na EES: “A União Europeia (...) com uma vasta gama de instrumentos ao seu dispor, é forçosamente um actor global. (...) e deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor” (União Europeia 2003a, 1). Este aspecto viria a ser reafirmado por Solana (2004a, 6), quando ao fazer o balanço dos cinco primeiros anos da PESP referiu: “O meu objectivo desde o início, (...) era promover a União como um actor político global, capaz de mobilizar todos os recursos disponíveis – económicos, comerciais, humanitários, diplomáticos e, com certeza, militares – para uma actuação coerente e acima de tudo eficaz em todo o ambiente internacional.” Uns anos mais tarde, o Tratado de Lisboa consolidou a visão global ao referir que o objectivo da acção externa da União era: “promover em todo o mundo: democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem (...)” (União Europeia 2010a, Artigo 21º, §1, 47) e também, “Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a

---

<sup>167</sup> Entrevista em Lisboa, 14 Abril 2011.

segurança internacional, em conformidade com os objectivos e os princípios da Carta das Nações Unidas (...)” (§ 2, alínea c), 48).

Como facilmente se infere, em ambas as organizações a área de actuação esteve intimamente relacionada com a definição das parcerias e também com as intenções em relação a possíveis alargamentos. Quanto às parcerias, em aditamento ao que já referimos, é interessante constatar que a NATO, não incluiu no seu último CE uma única referência ao Atlântico Sul ou à África Subsariana.<sup>168</sup> O Atlântico Sul, contava com o Brasil como potência emergente, estando este país mais apostado em desenvolver organizações multilaterais regionais, defendendo que: “os países da América do Sul reúnem condições estratégicas distintas do resto do mundo” (Mendes 2010, 62).<sup>169</sup> Três meses antes da aprovação do CE da NATO, o Ministro da Defesa do Brasil referiu em Lisboa: “vejo com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o “Norte do Atlântico” ao “Sul de Atlântico” – esta, o “Sul” área geoestratégica de interesse vital para o Brasil. As questões de segurança relacionadas com as duas metades desse oceano são notoriamente distintas” (Jobim 2010). Esta posição tão clara, reforçada mais tarde pelo Chefe das Forças Armadas brasileiras,<sup>170</sup> era muito alicerçada numa grande desconfiança em relação ao papel preponderante dos USA e às fraquezas da Europa. Deparava também, com um grande desinteresse por parte da grande maioria dos membros da NATO, não se vislumbrando, de parte a parte, qualquer factor aglutinador que pudesse influenciar uma possível parceria. Em relação à África Subsariana, as diferentes visões no seio da Aliança também não permitiram uma maior ambição nas parcerias.<sup>171</sup>

A UE, como vimos, expressou interesses mais abrangentes e o seu vector económico e de ajuda ao desenvolvimento permitiu-lhe definir um conjunto mais alargado de parcerias regionais. No âmbito da segurança e defesa, revelou também distanciamento em relação ao Atlântico Sul, ao contrário da África Subsariana onde desempenhou muitas das suas principais operações e missões, demonstrando por esta região uma muito maior apetência do que a NATO.

---

<sup>168</sup> Portugal tentou introduzir estas regiões no texto do CE de 2010, mas sem sucesso.

<sup>169</sup> Transcrição do discurso proferido pelo Secretário da Política Estratégica e Assuntos Internacionais do Brasil, Marco Gonçalves Mendes, no IDN em 23 Março 2010.

<sup>170</sup> José Carlos de Nardi, General Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Brasil, em conferência realizada no IDN em 9 Março 2012, recordou e corroborou as palavras do Ministro da Defesa dois anos antes e referiu que ficaria muito preocupado com uma interferência da NATO no Atlântico Sul. Em relação à UE disse não ver nenhum interesse numa parceria na área da segurança e defesa, mas apoiar as iniciativas na vertente económica.

<sup>171</sup> Em ambos os casos, saiu derrotada a posição do governo português que defendia uma maior aproximação.

Quanto aos alargamentos, as visões foram semelhantes, no sentido em que ambas as organizações consideraram que a inclusão de novos membros no seu seio contribuía de forma significativa para a segurança, paz e estabilidade da Europa. O mais recente CE da NATO e o Tratado de Lisboa coincidiram também ao referir que as suas portas estavam abertas aos Estados europeus que partilhassem os mesmos valores e estivessem empenhados em promovê-los. Apesar desta aparente facilidade e sintonia de posições, casos práticos com a Ucrânia e a Geórgia em relação à NATO, ou a Turquia em relação à UE, comprovaram que não bastava existir partilha de valores e vontade em os promover, já que outros factores objectivos e subjectivos podiam influenciar as decisões finais.

### **3.3.4 Capacidades almeçadas**

Para que estivessem aptos a cumprir as tarefas e objectivos traçados, ambas as organizações tinham que se dotar de capacidades e esse foi um dos grandes desafios comuns. Na terceira parte deste nosso trabalho, estudaremos em maior detalhe os problemas relacionados com estes aspectos, mas para já importa realçar as principais diferenças nas visões estratégicas.

A NATO manteve como vector principal a defesa dos Aliados a a dissuasão contra ameaças de agressão, considerando fundamental o desenvolvimento de capacidades militares convencionais, mas mantendo a aposta na eficácia das suas armas nucleares. O misto de capacidades convencionais e nucleares constituiu um princípio basilar da dissuasão, apesar de se considerar extremamente remota a possibilidade de utilização de armas nucleares. O CE considerou por isso as forças nucleares estratégicas da Aliança como a “suprema garantia da segurança dos Aliados” (NATO 2010b, Article 18). Além deste aspecto, é de realçar ainda o projecto de defesa antimíssil que foi um dos mais importantes e mais polémicos programas da Aliança. O relatório dos peritos considerou-o uma “missão militar essencial” referindo a crescente preocupação com um possível ataque por mísseis balísticos lançados do Irão (NATO 2010c, 11). O CE não referiu este país em concreto, mas declarou que pretendia desenvolver essa capacidade, como elemento fundamental da sua defesa colectiva, em coordenação com a Rússia e com outros Parceiros Euro-Atlânticos.

A UE, não tendo por objectivo a defesa colectiva, mas tendo preocupações no âmbito da gestão de crises e da prevenção de conflitos, procurou ter uma gama de instrumentos de natureza política, económica, diplomática, policial, judicial e militar que lhe permitissem dar resposta a situações multifacetadas. Esta era considerada a grande mais-

valia da União e por isso se traçaram metas para o desenvolvimento de capacidades civis e militares, permitindo-lhe manter várias operações em simultâneo, envolvendo um leque variado de meios. A revisão da EES referiu as missões e operações, colocando a tónica das primeiras nas necessidades de pessoal treinado e das segundas nas capacidades e na partilha do esforço. No âmbito militar, os documentos estratégicos da União nunca abordaram uma possível utilização de meios nucleares ou de sistemas semelhantes à defesa antimíssil da Aliança, mas inúmeras vezes se falou da necessidade de desenvolver capacidades militares que lhe permitissem executar operações autónomas.

No que respeita a capacidades civis, a NATO, ao contrário da UE, nunca apostou neste vector, apesar de a sua experiência no Afeganistão e nos Balcãs apontar para a necessidade de uma abordagem abrangente das crises. No entanto, como já referimos, no seu último CE foi aprovado o desenvolvimento de uma reduzida capacidade civil, tendo em vista facilitar a ligação aos Parceiros civis.

### **3.3.5 Vontade política e coerência**

Vontade política e coerência são dois aspectos que se interligam e que estão subjacentes às estratégias de ambas as organizações. Na verdade nenhuma das tarefas, objectivos ou capacidades atrás referidas se poderão alcançar se os EM não demonstrarem vontade política e coerência para passar das decisões às acções. Na NATO, apesar do grande peso político dos USA, já vimos que as decisões são tomadas por unanimidade. Na UE apesar das fortes influências da Alemanha, França e Reino Unido, o vector de segurança e defesa continua a ser puramente intergovernamental, com as decisões a ser tomadas também por unanimidade. Teoricamente poderia assim parecer que estavam reunidas todas as condições para que os EM accionassem as decisões assumidas em conjunto, mas essa não foi a prática corrente. A falta de capacidades ou de recursos humanos e financeiros serviu muitas vezes de desculpa para que nem todos partilhassem o esforço de forma equilibrada e os quatro países que referimos, foram normalmente os que manifestaram maior vontade política, disponibilizando os seus meios e o seu pessoal, assegurando assim a coerência das decisões e acções.

Luis Faro Ramos (2010, 93) considera que “a UE nunca deixou de participar ou lançar missões ou operações nos mais variados teatros por falta de capacidades: em última análise foi a vontade política dos Estados Membros que ditou essa participação.” Pensamos que o mesmo se poderia dizer em relação à participação dos europeus nas missões da

NATO, onde também existiram dificuldades na geração de forças, especialmente nos teatros com maiores riscos de vidas humanas, apesar de se saber que as capacidades e recursos em muitos casos existiam. Neste contexto, é importante também salientar que os meios de comunicação social foram de forma crescente um factor altamente influenciador da vontade política, a qual oscilou muitas vezes também em função da opinião pública e dos ciclos eleitorais.

A EES referia expressamente que era importante ser mais coerente e que o desafio consistia em congregar todos os instrumentos e capacidades que pudessem contribuir para a segurança dos europeus e dos países terceiros. Simultaneamente, recordava que era indispensável unidade de comando e coordenação entre a acção externa e as políticas de Justiça e Assuntos Internos. “Somos mais fortes quando actuamos em conjunto,” era a principal mensagem que neste âmbito se pretendia transmitir (União Europeia 2003a, 13). Infelizmente, apesar das múltiplas declarações de intenções, a realidade em ambas as organizações demonstrou inúmeras vezes que prevaleciam os interesses nacionais sobre os interesses colectivos, com alguns Estados a olhar para estas organizações como meios para atingir os seus próprios interesses, dificultando acções conjuntas mais eficazes.

### **Síntese conclusiva**

A análise dos documentos estratégicos de ambas as organizações leva-nos a concluir que existem visões semelhantes na forma como encaram o Mundo e percebem as ameaças. Efectivamente, NATO e UE defendem os mesmos princípios e valores de liberdade, democracia, respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito e simultaneamente consideram como principais ameaças a proliferação de WMD, o terrorismo internacional, a instabilidade e os conflitos além-fronteiras, os ataques cibernéticos e a interrupção de fluxos de abastecimentos e de energia. Onde se registam algumas diferenças é nos objectivos a alcançar e especialmente nas respostas que cada uma das organizações preconiza para fazer face às ameaças e riscos. Estes conceitos distintos não traduzem, no entanto, divergências de opinião mas antes uma clara complementaridade que importa salientar.

A NATO, inicialmente concebida para combater a ameaça soviética, preocupou-se nos seus primeiros conceitos estratégicos em definir as melhores formas de atingir o objectivo fundamental, de assegurar a defesa dos seus membros e por isso os conceitos base eram a “defesa avançada” e a “retaliação maciça.” Uns anos mais tarde esta visão viria a ser

substituída pela “resposta flexível.” Após a Guerra Fria, a preocupação centrou-se na criação de um ambiente de cooperação com outros países, especialmente do Leste e Centro europeu, assim como outras OI, propiciador da preservação da paz e segurança regionais. A partir daqui a “defesa avançada” seria substituída pela “reduzida presença avançada,” mas a dissuasão e defesa continuariam a estar incluídas nas suas tarefas. Dar-se-ia no entanto muito maior ênfase à capacidade de resolver os diferendos com recurso aos instrumentos políticos. A Guerra do Golfo e especialmente os sangrentos conflitos nos Balcãs vieram demonstrar que as capacidades militares e o diálogo eram importantes, mas além desses aspectos, a segurança dos Estados jogava-se agora fora das respectivas fronteiras geográficas, incidindo nos locais onde a génese da instabilidade se encontrava. No final do século XX, a Aliança aprovou por isso um novo conceito que consagrava a sua actuação como instrumento de gestão de crises, contribuindo para a prevenção e eventualmente a resposta a crises graves, se necessário “out of area,” reafirmando também a importância das parcerias com outros Estados.

Os conflitos nos Balcãs contribuíram ainda para que a UE saísse da sua longa letargia e decidisse passar a dispor de capacidades autónomas que lhe permitissem ter uma palavra mais forte no contexto internacional. Por essa razão foi criada uma arquitectura institucional, em muitos casos bastante semelhante à da NATO, dando-se início à definição de objectivos de capacidades militares e civis. A Guerra do Iraque, a cisão no seio da Europa e a publicação do Conceito Estratégico americano, vieram também reforçar a necessidade de a União definir o seu próprio conceito, acordando os principais desafios e ameaças, os objectivos estratégicos e as implicações daí decorrentes para a Europa. Neste documento, a União definia-se como um actor global, que poderia actuar preventivamente no exterior das suas fronteiras, para evitar o agravamento de crises e conflitos, utilizando toda a gama de instrumentos, políticos, diplomáticos, comerciais, civis e militares. Esta estratégia seria posta em prática nos anos seguintes com o desenrolar de inúmeras missões civis e militares, complementadas com um conjunto de acordos de parceria bilateral e multilateral, que permitiriam estabilizar e desenvolver um grande número de Estados, não só na Europa mas também na sua periferia. A revisão da estratégia europeia, ou mais precisamente o relatório sobre a implementação desta estratégia, actualizou os desafios e ameaças e deu alguns contributos para o mais eficaz cumprimento dos objectivos definidos no documento inicial, mas na realidade não trouxe nada de verdadeiramente inovador.

Os atentados de 11 de Setembro e o posterior empenhamento da NATO no Afeganistão seriam os acontecimentos mais relevantes que comprovariam a necessidade de a Aliança repensar o seu papel no seio da comunidade internacional e adaptar a sua estratégia, tentando dar resposta aos desafios do futuro. O conceito aprovado no final da década, veio confirmar a defesa colectiva como a pedra basilar da NATO e o seu principal objectivo, embora entendido à luz das novas ameaças e portanto não estritamente territorial como nos primórdios da Aliança, ainda que não perdendo de vista a importância do factor dissuasão. Nesse sentido, continuou a considerar-se fundamental a existência de capacidades nucleares e de um conjunto de capacidades convencionais, que em conjugação com os instrumentos políticos, permitissem encarar todo o tipo de crises. Sem deixar de referir a necessidade de actuação para lá das suas fronteiras, não assumiu todavia uma actuação global indiscriminada, pretendendo antes um reforço das parcerias que lhe permitissem ter um papel relevante mas não necessariamente liderante na resolução das crises e conflitos. Considerando fundamental a abordagem integrada das crises através de instrumentos políticos, civis e militares, a Aliança decidiu criar uma pequena capacidade civil que lhe permitisse estabelecer mais eficazmente a ligação com outros Parceiros civis.

Podemos assim concluir que existe complementaridade de conceitos entre as duas organizações. A NATO, mais vocacionada para a defesa colectiva, mas preocupada também com a gestão de crises, mantém o vector nuclear e uma capacidade militar convencional importante. A UE, mais balanceada para a segurança e a gestão de crises, aposta em capacidades civis que lhe conferem uma grande mais-valia, tentando no entanto não descuidar as capacidades militares, sem as quais nunca será verdadeiramente autónoma. Além destes aspectos, ambas as organizações têm visões semelhantes quanto aos futuros alargamentos e quanto às parcerias, embora a NATO tenha maiores dificuldades de relacionamento e de actuação em determinados pontos do Globo, como o Atlântico Sul ou a África Subsariana, onde a União tem relativa facilidade de entrar, especialmente com os seus instrumentos civis. Por último, ambas defendem o primado do CSNU na resolução das crises internacionais e ambas consideram o relacionamento transatlântico, cujo expoente máximo se traduz na parceria NATO-UE, muito relevante e essencial de incrementar no futuro. Em relação a todos estes desafios, o problema fundamental que ambas terão que enfrentar, é a vontade política e coerência na implementação das decisões tomadas.

Consideramos assim ter sido dada resposta à QD3 e das conclusões dos três primeiros capítulos, julgamos que ficou também confirmada a HC1, que defendia que

NATO e UE são organizações especialmente aptas para dar resposta às actuais ameaças à segurança e a evolução que registaram na última década, inclusive nos seus conceitos estratégicos, permitiu alargar e melhorar o âmbito de actuação de ambas, não sendo possível nomear apenas uma como variável decisiva. Podemos então concluir, que qualquer uma destas organizações se tornou indispensável para garantir a paz, segurança e estabilidade do mundo ocidental, ainda que individualmente qualquer delas seja insuficiente.



## **Segunda Parte**

### **Análise da parceria e dos desafios**



## **Capítulo 4. Análise da parceria estratégica**

### **Introdução**

Como constatámos nos capítulos anteriores, a NATO sempre teve uma vocação político-militar e o seu objectivo fundamental foi, em permanência, a segurança e defesa dos seus membros. A UE preocupou-se mais com os aspectos económicos, só abordando as questões de segurança e defesa no início dos anos noventa, apesar de os seus primórdios, com a CECA e o controlo das indústrias do carvão e do aço, indispensáveis à produção de armamentos, terem dado também um importante contributo para a estabilidade da Europa.

Neste capítulo pretendemos dar resposta à QD4: Como evoluiu a relação entre a NATO e a União Europeia e que factores influenciaram essa transformação? Para atingir este objectivo, iniciaremos o nosso estudo após a queda do Muro de Berlim, altura em que tiveram lugar as primeiras relações institucionais entre a NATO e a União da Europa Ocidental. Depois, já com a União Europeia, iremos abordar as principais etapas do relacionamento, tentando realçar os aspectos que influenciaram as decisões, até ao dealbar da segunda década do século XXI.

Considerando que o presente trabalho recai essencialmente sobre os assuntos de segurança e defesa, a análise que pretendemos realizar não se poderá alhear do relacionamento mais lato entre os USA e a Europa. Esta foi uma preocupação que já nos acompanhou em capítulos anteriores, mas que aqui receberá um novo fôlego, tentando esclarecer até que ponto o elo transatlântico influenciou a evolução do relacionamento da NATO com a UE.

### **4.1 Da queda do Muro de Berlim a Saint-Malo**

#### **4.1.1. Primeiros passos**

A queda do Muro de Berlim provocou, uma grande transformação no mapa geopolítico da Europa. Com a implosão da União Soviética, o Ocidente saiu reforçado e os Estados do Centro e Leste europeu reconquistaram a sua independência plena. Os USA, ao contrário do que alguns preconizavam, não abandonaram os seus Aliados e mantiveram a sua presença militar no continente europeu, bem visível na NATO. Para além dos aspectos puramente militares, sentiu-se dos dois lados do Atlântico a necessidade de consolidar a cooperação, o que ficou bem patente na “Declaração sobre as Relações Transatlânticas,” assinada logo no início da década de noventa, entre os USA e a então Comunidade Europeia

(European Community and United States of America 1990). Este documento, que seria cinco anos mais tarde complementado pela “Nova Agenda Transatlântica” (NTA), (European Union and United States of America 1995a), constituiria para o futuro o alicerce de uma cooperação estratégica alargada. As preocupações seriam, não só a salvaguarda da paz e segurança internacionais, mas também a preservação dos valores como a democracia, liberdade, respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito, incluindo ainda áreas tão diversas como a economia, educação, ciência e cultura. No entanto, uma relação eficaz pressupunha um esforço mais equilibrado de cada uma das partes e esse seria doravante o grande desafio da Europa.

No âmbito da segurança e defesa, a NATO continuou a ser o mais forte elo transatlântico e a instituição onde o equilíbrio de esforços ressaltava como mais premente e necessário. Neste contexto, o CE de 1991 apoiava a criação de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa, que permitiria aos europeus assumir a sua quota-parte de responsabilidade reforçando a solidariedade. A ESDI era considerada um importante elemento que iria complementar as capacidades da Aliança, que no entanto continuaria a ser o fórum essencial de consulta e de decisão sobre as políticas de segurança e defesa dos seus membros. Esta tomada de posição na NATO coincidiu com o Conselho Europeu de Maastricht, à margem do qual os EM da UEO se reuniram aprovando duas declarações que pela sua importância seriam anexadas ao próprio Tratado de Maastricht. A primeira debruçava-se sobre o papel da UEO e as suas relações com a UE e a NATO, referindo que “A UEO será desenvolvida como componente de defesa da União Europeia e como meio de fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica” (União Europeia 1992b, §I 2).<sup>172</sup> Adoptava ainda o mesmo articulado do CE de Roma, ao assumir que a Aliança “continuará a ser o fórum essencial de consulta entre os Aliados e a instância em que estes acordam sobre as políticas relacionadas com os compromissos de segurança e de defesa assumidos pela Aliança ao abrigo do Tratado do Atlântico-Norte” (§I 4). A segunda declaração convidava todos os EM da UE a aderir à UEO e simultaneamente os Estados europeus membros da NATO a tornarem-se membros associados (§II).<sup>173</sup>

A UEO preparava-se assim para funcionar como uma organização de segurança autónoma capaz de fazer a ponte entre a UE e a NATO, mantendo com a primeira uma relação política e com a segunda uma relação funcional. Esta era pelo menos a fórmula

---

<sup>172</sup> O Tratado de Maastricht foi o primeiro Tratado da UE a mencionar a NATO.

<sup>173</sup> Esta Declaração permitiu que a partir do ano seguinte a Islândia, a Noruega e a Turquia passassem a ser membros associados, podendo participar em todas as actividades da UEO.

defendida pelo Reino Unido, que nunca permitiu a integração da UEO na UE e sempre combateu a marginalização da NATO. Mas como recorda João Marques de Almeida, as outras duas potências europeias, França e Alemanha, não tinham à partida a mesma visão, o que veio dificultar o relacionamento nesta fase inicial. A França, especialmente em 1991 e 1992 defendia a tese do reforço e autonomia da Europa retirando à NATO e aos USA a liderança da segurança europeia. O Presidente Mitterrand chegou mesmo a fazer uma proposta de Confederação Europeia que incluiria a Rússia e excluiria os USA, o que foi liminarmente recusado pelos países do Centro e Leste europeu. A partir de 1993 o Primeiro-Ministro Balladur alterou o discurso e demonstrou mais alguma abertura, não excluindo os USA da segurança europeia. Esta nova política ficaria bem demonstrada com a participação do Ministro Defesa francês numa reunião da NATO, em 1994, o que já não acontecia desde 1966. A Alemanha não hostilizando a NATO nem os americanos, apoiava no entanto uma maior autonomia europeia, inclusive através da integração da UEO na UE. Alvo de polémica inicial foi também a sua iniciativa conjunta com a França de criar o Eurocorpo,<sup>174</sup> que foi apresentado como o embrião de um futuro exército europeu, aberto a todos os países da UEO e independente da NATO. Ultrapassada no entanto uma fase inicial de competição e após insistentes pedidos de clarificação do estatuto desta força por parte do Reino Unido, as duas nações responsáveis pelo Eurocorpo, estabeleceriam um acordo com a NATO,<sup>175</sup> regulando as relações institucionais entre as duas instituições, prevendo a utilização operacional do Eurocorpo sob comando do SACEUR (Almeida 1995, 687-707).<sup>176</sup>

Apesar destes jogos de poder, a relação NATO-UEO foi evoluindo lentamente e em Maio de 1992, na sequência de contactos entre os Secretários-Gerais das duas organizações, realizou-se a primeira reunião entre os Conselhos, do Atlântico Norte e da UEO. Em 1993 iniciou-se a operação conjunta NATO-UEO no Adriático, denominada Sharp Guard, tendo em vista assegurar o embargo naval imposto pelas Nações Unidas à Sérvia e ao Montenegro, na sequência dos conflitos nos Balcãs. Esta operação durou mais de três anos e foi considerada um sucesso, criando as condições para a assinatura dos Acordos de Dayton.<sup>177</sup>

---

<sup>174</sup> Em 22 Maio 1992 (Eurocorps 2012).

<sup>175</sup> Em 21 Janeiro 1993.

<sup>176</sup> O Eurocorpo é actualmente um dos nove QG terrestres pertencentes às Deployable Forces da NATO.

<sup>177</sup> A operação iniciou-se em 15 Junho 1993 substituindo as missões independentes da NATO (Maritime Guard) e da UEO (Sharp Fence), terminando em 1 Outubro 1996 (NATO 1996a).

#### 4.1.2 Relações NATO-UEO

A Cimeira da NATO em Bruxelas, em 1994, foi a etapa seguinte no relacionamento, reconhecendo a importância da entrada em vigor do Tratado de Maastricht e apoiando novamente o desenvolvimento de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa. O comunicado final reafirmava que a ESDI iria reforçar o pilar europeu da NATO, assim como reforçaria o elo transatlântico e permitiria aos Aliados europeus maior responsabilização pela segurança e defesa comum, mantendo-se a Aliança como o fórum essencial das consultas entre os respectivos membros (NATO 1994, Article 4). O objectivo fundamental continuava a ser equilibrar os esforços no seio da Aliança, levando os europeus a assumir maiores responsabilidades, libertando o peso excessivo sobre os ombros americanos. Nesse sentido, foi declarada a intenção de colocar as capacidades colectivas da Aliança à disposição das operações da UEO, se realizadas no âmbito da PESD e autorizadas pelo NAC. Como parte deste processo, os responsáveis da Aliança aprovaram os princípios do conceito de Combined Joint Task Forces (CJTF), tendo em vista facilitar operações de contingência, envolvendo vários países e proporcionar capacidades militares "separáveis mas não separadas" que pudessem ser empregues pela NATO ou pela UEO (Articles 9 e 10). O racional seria ceder os meios necessários para as operações, mas recuperá-los no final das mesmas. A NATO não perderia as suas capacidades e a UEO não necessitaria de tentar duplicá-las.<sup>178</sup>

Uns anos mais tarde, Kori Schake (2002, 15) considerou que o conceito de CJTF foi proposto pelos americanos na tentativa de retirar qualquer racional à UEO de desenvolver Quartéis-Generais ou Estados-Maiores que pudessem duplicar os existentes na NATO. Por outro lado, defendeu que este conceito permitiria à Aliança planear e conduzir operações fora do âmbito do Artigo 5º, como as operações de paz, que poderiam contar com a participação da França que continuava ausente da estrutura militar, ou de outros países não membros da organização. Surgiriam no entanto questões de ordem prática que necessitariam de respostas pragmáticas, sob pena de esta ideia não passar da intenção política. Quem decidiria se era a NATO ou a UEO a desempenhar a missão? Deveria a NATO ceder meios para uma operação com a qual não concordava? As capacidades que os USA colocavam ao dispor da NATO seriam também disponibilizadas para a UEO? Como poderia a Aliança

---

<sup>178</sup> No final de 1993 a UEO tinha solicitado à NATO que estudasse a possibilidade de poder utilizar os meios colectivos ao dispor da Aliança tais como sistemas de comunicações, capacidades de comando e quartéis-generais (União da Europa Ocidental 1993, Article I §3).

reaver os seus meios se entretanto surgisse outra missão de maior prioridade? Estas eram algumas das dúvidas que teriam de ser esclarecidas.

Entretanto a NATO demonstrava a sua mais-valia ao iniciar a operação IFOR na BIH, mobilizando no final de 1995 e num curto espaço de tempo, um contingente de sessenta mil militares. No final desse ano também a UEO aprovava o seu CE onde reiterava todas as decisões que tinham sido tomadas pela Aliança na Cimeira de Bruxelas. Nesse contexto, realizou-se um intenso trabalho NATO-UEO, passando as reuniões conjuntas dos Conselhos a ter uma maior frequência, assinando-se um Acordo de Segurança,<sup>179</sup> para facilitar o intercâmbio de informação classificada e intensificando-se os contactos entre os Secretariados e os Estados-Maiores das duas organizações.

Foi com o sucesso da IFOR e o apoio da UEO como pano de fundo, que os Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa dos países da Aliança se reuniram em Berlim,<sup>180</sup> acordando três objectivos fundamentais para o futuro. O primeiro seria assegurar a eficácia militar da Aliança, para o qual se considerava central o conceito de CJTF que permitiria dispor de forças e organizar a cadeia de comando, em operações de contingência. O segundo seria a preservação do laço transatlântico, desenvolvendo a parceria entre a América do Norte e os Aliados europeus e incrementando a transparência entre a NATO e a UEO, debatendo as formas de fazer face a possíveis crises. O terceiro seria o desenvolvimento da ESDI no seio da Aliança e o comunicado final referia: “Aproveitando em pleno o conceito de CJTF, esta identidade será baseada em sólidos princípios militares e apoiada por planeamento militar apropriado, permitindo a criação de forças adequadas e eficazes capazes de operar sob controlo político e direcção estratégica da UEO” (NATO 1996b, Article 7).

Pretendendo dar resposta às questões práticas que atrás referimos, em Berlim foi ainda decidido aprofundar os contactos no sentido de explicitar os apoios da Aliança, identificando Quartéis-Generais, pessoal e meios passíveis de ser cedidos à UEO para as operações que esta pudesse vir a liderar, ou para exercícios conjuntos. Consolidava-se assim o conceito do “separável mas não separado,” tão do agrado dos países da NATO mais

---

<sup>179</sup> Em 6 de Maio de 1996, entre Javier Solana, SG da NATO e José Cutileiro, SG da UEO.

<sup>180</sup> Em 3 de Junho de 1996.

atlantistas, liderados pelo Reino Unido e com o grande apoio dos USA, que deste modo controlavam as pretensões autonómicas dos países mais europeístas.<sup>181</sup>

Do lado da União, o Tratado de Amesterdão assinado no ano seguinte viria trazer algumas novidades para a PESD, mas como já vimos, perdeu-se a oportunidade de integrar plenamente a UEO no projecto europeu. Manifestava-se ainda a grande preocupação em manter a NATO intocável ao referir que, “A política da União, (...) não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito” (União Europeia 1997a, Título V Artigo 17 § 1).

A Cimeira da NATO em Madrid, em 1997, veio reafirmar as decisões anteriores de Bruxelas e Berlim. Congratulando-se com a implementação do conceito de CJTF como processo facilitador da participação de Estados não Membros da NATO em operações, reiterou o seu apoio ao desenvolvimento da ESDI no seio da Aliança. Neste âmbito, foram aprovados “os acordos para que o comando europeu no seio da NATO, prepare, apoie, comande e conduza uma operação liderada pela UEO utilizando meios e capacidades da NATO (incluindo os termos de referência provisórios para que o 2º Comandante (Deputy) do SACEUR (DSACEUR) possa assumir as suas responsabilidades relacionadas com a ESDI, quer a título permanente quer durante as crises e operações), os acordos para a identificação dos meios e capacidades que poderão apoiar as operações lideradas pela UEO e os acordos para as consultas NATO-UEO no contexto das referidas operações” (NATO 1997, Article 18).

O DSACEUR passaria a ter um papel fundamental, ao ser identificado como o ponto de contacto entre os comandos estratégicos da NATO e da UEO, sendo simultaneamente responsável pela coordenação da transferência dos meios a disponibilizar pela NATO. Deveria ainda estar preparado para desempenhar as funções de Comandante Operacional de operações lideradas pela UEO, dependendo nesse caso do Conselho e do Comité Militar desta organização (Olivier 1998).

---

<sup>181</sup> Mesmo assim a UEO foi desenvolvendo capacidades próprias, nomeadamente uma Célula de Planeamento, um Centro de Situação, um Centro de Satélites, sob a direcção estratégica de um Conselho apoiado por um Comité Militar. Dispunha ainda das chamadas Forças Answerable to Western European Union (FAWEU), que eram forças identificadas pelos países europeus para possível utilização no âmbito de uma operação liderada pela UEO.

No início de 1998, ano em que se comemoravam os 50 anos do Tratado de Bruxelas, que dera origem à UEO, o SG desta organização, o Embaixador português José Cutileiro (1998), referia que a NATO continuava a ser o elemento fundamental da defesa europeia, mas a UEO constituía um instrumento de gestão de crises disponível para os europeus, em operações em que os Norte-Americanos não quisessem envolver-se directamente. No entanto, em termos práticos, a UEO continuava a não ser um instrumento totalmente credível e sobretudo faltava-lhe a autonomia suficiente para acorrer a crises como a que entretanto se agudizava nos Balcãs, desta feita no Kosovo.

## **4.2 De Saint-Malo ao 11 de Setembro**

### **4.2.1 Saint-Malo e os 3Ds americanos**

Nesse final de século, o Primeiro-Ministro britânico Tony Blair surpreendeu os seus homólogos europeus ao referir, durante uma reunião informal da UE, que a Europa deveria passar a ter um papel mais relevante no âmbito da política externa e de segurança, sem colocar em causa a NATO (União Europeia 1998). Na sequência deste episódio e de uma reunião bilateral entre a França e a Alemanha,<sup>182</sup> os responsáveis políticos da França e do Reino Unido, reuniram-se em Saint-Malo, afirmando numa declaração final que a União Europeia deveria passar a ter uma “capacidade de acção autónoma, baseada em forças militares credíveis, os meios para decidir o seu uso, e a prontidão para o fazer, por forma a responder a crises internacionais” (British-French Summit 1998, § 2). Esta declaração teve no entanto o extremo cuidado em não beliscar o relacionamento com a NATO, reafirmando as obrigações daqueles países em relação a esta organização. Neste aspecto referia ainda que a União se deveria dotar de estruturas e capacidades suficientes para “tomar decisões e aprovar acções militares onde a Aliança no seu conjunto não esteja empenhada (...) sem duplicação desnecessária” (§ 3). No fundo pretendia-se que a Europa pudesse ter uma voz no contexto internacional, actuando em conformidade com os compromissos assumidos com a Aliança e simultaneamente contribuindo para a sua vitalidade, predispondo-se a desenvolver estruturas e capacidades próprias, assim como uma forte e competitiva indústria de defesa europeia.

A resposta americana não se fez esperar e três dias depois a Secretária de Estado Norte-Americana, Madeleine Albright (1998, 10-12), publicaria no Financial Times um famoso artigo que ficou conhecido pelos 3Ds da defesa europeia: “avoiding decoupling,

---

<sup>182</sup> Em Potsdam, 1 Dezembro 1998.

duplication and discrimination.” Este artigo não era contrário a que os europeus assumissem maiores responsabilidades e declarava concordar com a posição expressa inicialmente por Tony Blair, referindo: “O nosso interesse é claro: nós queremos uma Europa que possa agir. Nós queremos uma Europa com forças militares modernas e flexíveis capazes de apagar fogos no quintal europeu e que possam trabalhar connosco através da aliança, para defender os nossos interesses comuns. Os esforços europeus para fazer mais pela sua própria defesa, tornam mais fácil e não mais difícil a continuação do nosso envolvimento. Nós examinaremos todas as propostas para a segurança e defesa europeia com uma simples questão em mente: Irá melhorar a nossa eficácia no trabalho conjunto?” Depois aproveitava para lembrar que o Kosovo tinha permitido retirar importantes lições, uma das quais era que “a vontade política é mais importante do que estruturas institucionais adicionais.”

Depois desta introdução, Albright expressou os três maiores receios americanos em relação a uma defesa europeia autónoma, os quais considerava ser extremamente importante evitar. O primeiro seria a quebra do elo transatlântico do qual a NATO era o maior expoente e cujas decisões não deveriam ser postas em causa por consensos europeus. Tratava-se aqui de assegurar que a Aliança conservaria o seu papel como actor principal nas questões de segurança e defesa, podendo ser complementado pelas instituições europeias, mas nunca ultrapassado ou substituído. O segundo seria a duplicação de meios, num momento de recursos escassos, nomeadamente em estruturas de comando e aquisições de novos materiais. Este aspecto não foi novidade uma vez que a própria declaração de Saint-Malo falava em evitar “duplicação desnecessária,” um termo que seria aplicado posteriormente por inúmeras vezes, ficando no entanto por esclarecer qual a “duplicação necessária” (Reichard 2006, 160). O terceiro seria a eventual discriminação contra membros da NATO que não pertencessem também à UE. Vários países estavam incluídos neste parâmetro a começar pelos USA, mas o problema principal colocava-se em relação à Turquia que tinha o estatuto de membro associado da UEO, enquanto na UE não gozava de qualquer prerrogativa semelhante.

#### **4.2.2 Início da autonomia europeia e os 3 Is da Aliança**

Apesar desta posição americana, a Cimeira da NATO em Washington (1999), reflectiu já uma certa aceitação em relação à autonomia europeia, embora o Conceito Estratégico então aprovado, mas preparado anteriormente, apenas reafirmasse os princípios e conceitos da ESDI e do CJTF, insistindo numa Identidade Europeia no seio da Aliança como forma de consolidar o elo transatlântico.

O comunicado final da Cimeira, corroborando todos esses aspectos, dava outra abertura, referindo e até transcrevendo extractos da Declaração de Saint-Malo reconhecia aos europeus a possibilidade de virem a dispor de uma capacidade militar autónoma, “de forma a poder tomar decisões e aprovar acções militares onde a Aliança no seu conjunto não estiver empenhada” (NATO 1999b, Article 9. a). Dando resposta também às preocupações americanas, salientava que à medida que esse processo fosse avançando, seria necessário desenvolver mecanismos efectivos de consulta mútua, de cooperação e de transparência. Aplaudindo a determinação dos EM da UE em reforçar as suas capacidades e em simultâneo evitar duplicações desnecessárias, considerava também muito importante assegurar o maior envolvimento possível de países não membros da União, em operações por esta lideradas (Article 9. b. c. d.). Com base nestes princípios e nas decisões de Berlim três anos antes, a Aliança assumia-se agora pronta para definir e adoptar os arranjos necessários para que a UE<sup>183</sup> pudesse ter acesso aos meios da NATO.

Dois meses depois da Cimeira de Washington, os líderes da UE reunidos no Conselho Europeu de Colónia, congratularam-se com os resultados daquela reunião magna da Aliança e afirmaram a sua determinação em ter um papel mais activo na prevenção de conflitos e na gestão de crises. Esta decisão foi tomada em consonância com a declaração de Saint-Malo, mas teve também o cuidado de não prejudicar a relação transatlântica, especialmente ao referir a possibilidade de os países não membros da União poderem participar nas suas futuras operações e ao considerar a NATO como o principal instrumento de defesa colectiva dos EM. Outro aspecto importante, que reuniu também o consenso europeu, teve a ver com a transferência de estruturas da UEO para a UE, assumindo-se que aquela organização deixaria de ter racional para existir (União Europeia 1999a, Anexo III).

No final desse ano, o Secretário-Geral da NATO, Lord Robertson, congratulou-se com as decisões dos europeus, mas relembrou ainda os receios americanos bem expressos pelos 3Ds, fez por sua vez o discurso que ficou conhecido pelos 3Is: “improvement in European defence capabilities; inclusiveness and transparency for all Allies; and the indivisibility of Trans-Atlantic security” (Robertson 1999, 63). Começando por referir que uma nova e mais madura relação transatlântica seria uma das prioridades do seu mandato, considerava que a ESDI não era apenas uma ideia atractiva, pois tinha-se transformado numa necessidade urgente. Constatava depois que os países europeus da NATO gastavam

---

<sup>183</sup> Este comunicado da NATO, ao contrário dos anteriores, fazia mais referências à União Europeia do que à UEO.

dois terços do orçamento dos USA, mas a intervenção no Kosovo tinha demonstrado que não tinham dois terços da capacidade americana. Não se tratava pois de gastar mais, embora em alguns casos isso fosse necessário, mas o essencial seria gastar mais inteligentemente. Por isso, a ESDI não era sinónimo de menos USA, mas sim de mais Europa e consequentemente de uma Aliança reforçada. Nesse contexto os 3Is aproximavam-se muito dos 3Ds e traduziam-se em: melhoria das capacidades europeias; integração de todos os Aliados e transparência nas acções futuras; e indivisibilidade da segurança transatlântica tendo por base os valores por todos partilhados (62-63).

No mês seguinte, o último do século XX, o Conselho Europeu reunido em Helsínquia confirmou a sua determinação em desenvolver uma capacidade autónoma e, “onde a NATO no seu conjunto não estiver empenhada, lançar e conduzir operações militares lideradas pela UE, em resposta a crises internacionais. Este processo evitará duplicações desnecessárias e não implicará a criação de um Exército europeu” (União Europeia 1999b, Artigo 27). Para atingir este objectivo os líderes europeus decidiram apostar em três aspectos já destacados anteriormente: Objectivo Global de Helsínquia - HLG 2003; novos órgãos de decisão político-estratégica e militar; e desenvolvimento de instrumentos não militares para a gestão de crises.<sup>184</sup> Reafirmando que a NATO continuava a ser a base da defesa colectiva dos seus membros, dizia-se ainda que “outros passos seriam dados para assegurar a total consulta mútua, cooperação e transparência entre a UE e a NATO” (Artigo 28).

No âmbito do desenvolvimento de capacidades, a Europa apostava na eficácia do HLG 2003, projecto que se considerava complementar à DCI que a NATO tinha aprovado uns meses antes em Washington. Nesse contexto, prometia-se que os países europeus da NATO não membros da UE, assim como outros países candidatos à UE, seriam convidados a contribuir para o reforço das capacidades europeias, assim como para as operações que a UE realizasse, mesmo que sem apoio da NATO. Denotando uma enorme preocupação com este aspecto, as conclusões de Helsínquia referiam ainda que: “Serão desenvolvidas as modalidades de consulta, cooperação e transparência entre a UE e a NATO. Inicialmente serão desenvolvidas relações numa base informal através de contactos entre os SG da PESC e da NATO” (União Europeia 1999b, Anexo1 ao Anexo IV). Por outro lado, considerava-se a possibilidade de a Rússia, a Ucrânia, ou outros Estados europeus que mantivessem diálogo político com a União puderem vir a ser convidados para participar em missões lideradas

---

<sup>184</sup> Descritos no Capítulo 2.

pela UE. Estava assim definitivamente aberto o caminho para uma PESD autónoma, sem afectar as relações transatlânticas.

#### **4.2.3 Azáfama no novo milénio**

O ano 2000 iniciar-se-ia com um exercício conjunto de gestão de crises NATO/UEO,<sup>185</sup> que seria praticamente o último acto desta organização europeia, que entraria a partir daqui numa “hibernação,” que se prolongaria por mais uma década.<sup>186</sup> A partir desse ano, as relações passariam a ser directamente NATO-UE, tanto mais que a UE já tinha em funções o Secretário-Geral, Alto Representante para a PESC, Javier Solana.

Em Junho, o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (União Europeia 2000a), identificava os princípios e modalidades de consulta e/ou participação que permitiriam aos países europeus membros da NATO mas não membros da UE e aos países em processo de adesão à UE contribuir para a gestão de crises liderada pela União. Reiterava-se a decisão de Helsínquia de convidar estes países a participar nas futuras operações da União e acordavam-se reuniões periódicas em cada semestre, mesmo em períodos de rotina fora da actividade operacional (Anexo I Apêndice 1). Falava-se novamente na Rússia, Ucrânia e outros Estados europeus que mantivessem diálogo político com a União e congratulava-se ainda pelo interesse manifestado pelo Canadá (Anexo I, C). Simultaneamente, no âmbito da cooperação UE-NATO, foram identificados cinco princípios que deveriam nortear as consultas com a NATO: as consultas e cooperação entre as duas organizações teriam que respeitar a autonomia decisória da UE; os objectivos de capacidades deveriam reforçar-se mutuamente; embora sendo complementares na gestão de crises eram organizações de natureza diferente e isso teria de ser tido em conta nos arranjos para o seu relacionamento; estes arranjos teriam de reflectir o facto de se tratar de duas organizações em pé de igualdade; no relacionamento não haveria discriminações em relação a qualquer EM. No que respeitava às modalidades de relacionamento futuro, o Conselho recomendava ainda a criação de quatro grupos de trabalho “ad hoc” entre a União e a NATO para aprofundar as discussões nos aspectos que se consideravam mais relevantes, nomeadamente: preparação do acordo de segurança entre as duas organizações; troca de informações e discussão sobre objectivos de capacidades; modalidades para o acesso da UE a meios NATO tendo por base

---

<sup>185</sup> De 17 a 23 Fevereiro 2000.

<sup>186</sup> O último Conselho ministerial da UEO realizou-se em Novembro de 2000. Em Março de 2010, os membros Permanentes decidiram encerrar a organização a partir de 30 Junho de 2011.

as decisões de Berlim e Washington; e definição de acordos para consultas permanentes (Anexo I Apêndice 2 B. § 2).

Em Julho, Lord Robertson,<sup>187</sup> enviou a Solana uma proposta de acordo de segurança interino que permitiria a troca de informações classificadas. A resposta positiva foi dada no próprio dia, numa carta assinada por Solana (2002a), que só mais tarde viria a público, mas que foi altamente contestada no interior da União levando inclusivamente a que alguns EM e depois também o Parlamento Europeu participassem o caso ao Tribunal Europeu de Justiça. A “decisão Solana” ou o “golpe Solana” como também ficou conhecido, foi contestada por alegadamente ter sido tomada intempestivamente, em segredo e apenas por maioria de votos, numa reunião do COREPER,<sup>188</sup> na prática ajustando os procedimentos de segurança aos praticados pela NATO e alterando o Código de Acesso a Documentos que a UE tinha aprovado em 1993 (Rosén 2011, 10-15). O acordo foi assumido entre as partes como provisório e em vigor até ser substituído por um acordo definitivo, o que não impediu no entanto que de parte a parte continuassem a surgir dúvidas que impediam uma completa troca de informações.<sup>189</sup>

Em Setembro, realizou-se a primeira reunião entre o COPS (interino) e o NAC, ficando bastante claro pelas palavras de Solana (2000b, 141), que a UE tinha um projecto mais ambicioso e as relações teriam de ir mais além das que tinham sido estabelecidas com a UEO: “É importante salientar que a UE pretende desenvolver uma acção global na gestão de crises: a nossa mais valia é o conjunto de instrumentos de gestão de crises que temos ao nosso dispor. (...) Nós não podemos simplesmente replicar os arranjos da UEO, nós temos de ter a astúcia de descobrir algo muito mais sofisticado que combine os aspectos militares e não militares para a gestão de uma crise.”

Em Outubro, o Secretário da Defesa americano, William Cohen (2000, 226), expressava o sentimento do seu país em relação à autonomia da Europa dizendo: “nós concordamos com esse objectivo – não a contra gosto, não com resignação mas com profunda convicção.” Foi esclarecendo também que: “ A noção de que a Europa deve começar a preparar-se para uma retirada americana da Europa não tem fundamento em factos ou em políticas.” Já no que respeita às capacidades de planeamento militar, referiu a

---

<sup>187</sup> Mandatado por uma decisão do NAC reunido em Florença em 24 de Maio de 2000.

<sup>188</sup> COREPER é o Comité dos Representantes Permanentes, está encarregado de preparar os trabalhos do Conselho Europeu e é composto por embaixadores de todos os EM.

<sup>189</sup> Uma carta do Gabinete de Segurança da NATO para um Comité do Parlamento Europeu, comprova que mesmo do lado da Aliança existiam dúvidas quanto ao acordo interino celebrado entre os dois SGs (Austin 2000).

importância da ligação NATO-UE e sugeriu que a União criasse um “Sistema Europeu de Planeamento de Segurança e Defesa” mas envolvendo sempre a NATO. Na sua opinião “seria altamente ineficaz e seriamente desperdiçador de recursos e contraditório para os princípios básicos da cooperação NATO-UE que pretendemos estabelecer, se a NATO e a UE quiserem enveredar por estruturas autónomas de planeamento.” A posição americana era assim muito clara: não pretendia sair da Europa e concordava com a autonomia europeia desde que não viesse duplicar as estruturas da NATO. Era a política do “yes, but,” não muito bem vista por alguns países europeus, como era o caso da França (Sloan 2010, 227).

#### **4.2.4 Proposta de acordo Berlin Plus e impasse nas negociações**

Ainda no segundo semestre de 2000, realizaram-se diversas reuniões de trabalho conjuntas, inclusive dos referidos grupos “ad hoc” propostos pela União, permitindo que em Dezembro o Conselho Europeu de Nice pudesse aprovar um conjunto de documentos que estabeleciam regras mais concretas no relacionamento com os Estados europeus membros da NATO que não faziam parte da UE e com os Estados candidatos à adesão à UE e também as disposições permanentes sobre a consulta e cooperação entre as duas organizações. No âmbito das regras a implementar, definia-se o número de reuniões a organizar e a que nível, assim como se regulava o relacionamento, as responsabilidades e os principais procedimentos em períodos de rotina ou em períodos de empenhamento operacional (União Europeia 2000b, Anexo VI ao Anexo VI). Preconizava-se assim um diálogo regular aos diferentes níveis (Secretários-Gerais, Conselhos e Ministeriais, Comitês Militares, Grupos de Trabalho) e por uma questão de transparência, passariam a ser convidados para as reuniões magnas da UE, o Secretário-Geral e o Chairman do Comité Militar da NATO bem como o DSACEUR (Anexo VII ao Anexo VI). Em tempos de crise, estes contactos seriam intensificados, em especial se a operação exigisse o recurso a meios da NATO. Neste caso, tendo por base as decisões de Berlim e Washington, a União propunha a implementação do acordo Berlin Plus, do qual salientamos os seguintes aspectos (Apêndice ao Anexo VII ao Anexo VI):

- A UE teria, mediante determinadas condições, acesso garantido e permanente às capacidades de planeamento da NATO. Os pedidos seriam feitos pelo Director-Geral do EMUE para o DSACEUR que analisaria a viabilidade do apoio face às actividades em curso da NATO. No caso de a Aliança não ter capacidade de apoio teria lugar uma estreita consulta entre as partes para tentar encontrar uma solução, mas a decisão final seria da NATO.

- No pressuposto de haver disponibilidade de meios e capacidades da NATO os peritos das duas organizações reuniam para precisar os detalhes práticos da cedência, incluindo aspectos administrativos, jurídicos e financeiros cuja aprovação final seria depois formalizada em reunião conjunta do COPS e NAC. Ficava no entanto ressalvado que os meios e capacidades poderiam ter que voltar para a responsabilidade da Aliança antes do final do período previsto, se esta organização deles necessitasse para outra operação considerada prioritária.

- Seriam realizadas reuniões entre os peritos de ambas as organizações tendo em vista identificar as várias opções possíveis no tocante à cadeia de comando a implementar para futuras operações, bem como esclarecimento das responsabilidades do DSACEUR no âmbito do seu “chapéu” europeu. Preconizava-se no entanto que toda a cadeia de comando deveria ficar sob o controlo político e a direcção estratégica da UE, sem prejuízo de manter a NATO permanentemente informada sobre a evolução da situação (Anexo J – Proposta da UE para implementação do acordo Berlin Plus).

O Conselho Europeu de Nice, aprovou também a “Declaração de empenhamento de capacidades militares” e o "Mecanismo de avaliação das capacidades militares," que faziam diversas referências ao apoio que a NATO tinha dado no processo do HLG 2003 e no que poderia ainda vir a dar no futuro (Anexo I ao Anexo VI).

Uma semana depois, o NAC congratulou-se com as conclusões de Nice e decidiu que passaria a convidar também para as suas reuniões a Presidência, o Alto Representante da PESC e o Chairman do Comité Militar da UE. Continuou também a referir a importância da ESDI no seio da NATO, como alavanca para o reforço das capacidades europeias, mas sem implicar a criação de um exército europeu. Regozijou-se pelo estabelecimento do acordo de segurança interino, declarando ser prioritário concluir um acordo permanente, assim como considerou muito positivas as propostas da UE tendo em vista assegurar a transparência, consulta e cooperação entre as duas organizações. Acordou-se também que, “As reuniões entre o NAC e o COPS fora do período das crises, deverão ser realizadas não menos de três vezes e as reuniões Ministeriais uma vez, durante cada presidência da UE, podendo qualquer das organizações requerer reuniões adicionais de acordo com as necessidades” (NATO 2000b, §31).

Em relação ao Berlin Plus, sem referir países em concreto, o comunicado daquela reunião do NAC, reflectia no entanto o desconforto de alguns Aliados, em relação ao “assunto da participação,” considerando não terem sido ainda encontradas soluções satisfatórias em relação à inclusão plena nas actividades da PESD, de países europeus membros da NATO mas não membros da União. Na prática, a Turquia e a sua relação com a UE era a questão fundamental, que não estando completamente esclarecida obrigou a adiar a assinatura do acordo,<sup>190</sup> levando a Aliança a aplicar o princípio do “nothing will be agreed until everything is agreed” (§ 33). O governo de Ancara pretendia ter direito de veto sobre uma possível operação ou missão liderada pela UE, que pudesse de alguma forma afectar a segurança da Turquia, mas tal não lhe foi concedido, o que levou este país a bloquear a possibilidade de “acesso garantido” da União às capacidades de planeamento da NATO (Sloan 2010, 228).

As conversações tiveram assim que prosseguir para se tentar chegar a um documento consensual, o que não impediu que logo no início de 2001, uma troca de cartas entre o Secretário-Geral da NATO e a Presidência da UE,<sup>191</sup> permitisse formalizar as relações, definindo os objectivos da cooperação e as modalidades de consulta entre as duas organizações. A periodicidade das reuniões de Embaixadores e Ministros seria exactamente aquela que tinha sido proposta no último NAC, mas além disso haveria também duas reuniões dos Comités Militares em cada semestre, além da possibilidade de calendarização de outros encontros a diferentes níveis, quando necessário (NATO 2006a, 248). Em resultado desta definição, foram realizadas nos meses seguintes, as primeiras reuniões formais entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros e entre os Embaixadores ao nível NAC/COPS, assim como o primeiro Comité Militar conjunto.<sup>192</sup> Continuavam no entanto a sentir-se duas visões algo distintas: do lado da NATO, parecia prevalecer ainda uma certa ideia de inclusão, referindo sempre a ESDI como o pilar europeu da Aliança, enquanto do lado da União se reforçava a ideia da capacidade autónoma da segurança e defesa.

A visão americana não evidenciava grandes mudanças, apesar de o novo Presidente George W. Bush ter feito no ano anterior, durante a campanha eleitoral, algumas afirmações que poderiam indiciar um menor interesse pela Europa. Logo no início do mandato, na primeira reunião com Blair, reafirmou o seu interesse pela NATO e pela Europa e aceitou a

---

<sup>190</sup> Num jantar informal no último dia da reunião, os Ministros da NATO e da UE não conseguiram desbloquear a situação (Rutten 2001, 222).

<sup>191</sup> Em 24 Janeiro 2001.

<sup>192</sup> A primeira reunião Ministerial realizou-se em Budapeste à margem do NAC, tendo sido quase inteiramente dedicada a resolver o impasse com a Turquia, mas mais uma vez sem sucesso (Rutten 2002, 7).

PESD, tendo-lhe sido assegurado que esta não prejudicaria a Aliança e não criaria estruturas de planeamento paralelas.<sup>193</sup> Por ocasião da Cimeira UE-USA também Solana (2001, 22-23), veio tentar reforçar o laço transatlântico, publicando um artigo que referia: “Os desafios do século XXI requerem uma relação transatlântica renovada e reforçada. Isto quer dizer uma América comprometida com os esforços de cooperação internacional e uma Europa suportando um fardo cada vez maior na resolução de crises internacionais. (...) Desenvolvendo uma Política Europeia de Segurança e Defesa a UE transformar-se-á num parceiro mais forte para os USA, mais capaz de actuar em crises que afectem a segurança da comunidade transatlântica.”

### **4.3 Do 11 de Setembro à operação Althea**

#### **4.3.1 Uma Europa mais activa**

Os ataques terroristas do 11 de Setembro, viriam alterar substancialmente o panorama geoestratégico internacional, saindo reforçada a ideia de autonomia europeia, mas incentivando também a necessidade de maior cooperação. Numa reunião NAC/COPS logo no mês seguinte aos atentados, os Embaixadores discutiram as medidas que cada uma das organizações estava a levar a cabo no âmbito do combate ao terrorismo. Congratularam-se ainda, com a cooperação que entretanto se verificava na Macedónia, onde a NATO estava a providenciar a segurança dos monitores da UE e da OSCE (operação Amber Fox). Quanto ao acordo de segurança, Lord Robertson apenas recordou: “Depende da resolução do assunto da participação dos países não membros da UE que são membros da NATO” (NATO 2001b). O impasse permanecia.

No final do ano, o Conselho Europeu de Laeken que declarou a PESD operacional, aprovou também um relatório sobre a acção da União na sequência dos atentados nos USA. A declaração de operacionalidade, além de referir que a União tinha adquirido a capacidade de conduzir operações de gestão de crises, dizia ainda: “A União conta ultimar os acordos de segurança com a NATO e concluir os acordos sobre a garantia de acesso ao planeamento operacional da Aliança, no pressuposto de que pode dispor dos meios e capacidades pré-identificadas da NATO e a identificação de uma série de opções de comando postas à disposição da União” (União Europeia 2001b, Anexo II § B). O relatório sobre a acção da União, dava conta da implementação de uma série de medidas que entretanto tinham sido tomadas no âmbito diplomático, legislativo e operacional, tendo em vista: reforçar a

---

<sup>193</sup> Reunião em Camp David, USA, em Fevereiro de 2001 (Sloan 2010, 229).

solidariedade e cooperação com os USA; desenvolver políticas de combate ao terrorismo; reforçar o papel internacional da União; e precaver as consequências económicas dos ataques, para a Europa e para o Mundo (Anexo IV).

O ano de 2002 foi caracterizado por avanços e recuos. A UE por um lado, apesar de o Tratado de Nice não ter ainda entrado em vigor, discutia a Convenção tendo em vista um Tratado Constitucional, revelando divergências entre os países europeus. Os USA por outro lado, com a perspectiva da Guerra do Iraque, foram manifestando ao longo do ano uma certa tendência unilateralista, expressa muito claramente na NSS que referia a possibilidade de futuras acções preemptivas e sem apoio de outros países. Mesmo assim, no final do ano, seria possível remover os obstáculos e oficializar a relação NATO-UE (Gnesotto 2003, 9).

Vejamos um pouco mais em pormenor os principais acontecimentos de 2002. Em Fevereiro, o Secretário Adjunto da Defesa americano, Paul Wolfowitz (2002, 22-29), fez o balanço do período pós-11 de Setembro e começou por enaltecer o apoio da NATO ao evocar, pela primeira vez na sua história, o Artigo 5º e ao enviar para os USA sete aviões AWACS, para patrulhar os céus dos Estados-Unidos. Chamou também a atenção para o facto de se ter criado uma vasta coligação que ultrapassou largamente as fronteiras da Aliança e que apoiou as acções americanas no combate ao terrorismo, especialmente no Afeganistão. Mas não deixou também de recordar as palavras de Bush em relação aos países que escolhessem tolerar o terrorismo ou recusassem agir: “Não tenham dúvidas: se eles não agirem, a América fá-lo-á.”

Em Março, no Conselho Europeu de Barcelona, os líderes europeus declararam-se dispostos a assumir a missão de estabilização na Macedónia, até aí desempenhada pela NATO, desde que o acordo de cooperação NATO-UE entrasse em vigor. Encarregaram por isso a Presidência e o SG de envidar esforços nesse sentido (União Europeia 2002a, 48). Numa reunião de Ministros dos Negócios Estrangeiros, em Maio, reconhecer-se-ia uma certa evolução, mas ainda sem acordo definitivo (European Union-NATO 2005, 60). No mesmo mês, Solana (2002a, 63), reafirmou o apoio europeu ao esforço militar americano no combate ao terrorismo internacional, mas referiu existirem dois aspectos importantes: “O primeiro é que a resposta militar por si só não resolverá o problema do terrorismo. Os europeus aprenderam essa lição. O segundo é que mesmo o país mais forte do Mundo precisa de Parceiros e Aliados e não simples seguidores. Um verdadeiro partenariado requer diálogo e respeito mútuo. Mas requer também que ambos os lados estejam convencidos dos benefícios. Isto coloca a questão do equilíbrio das contribuições.” Continuava dizendo: “A

Europa está em movimento. (...) Nós não vamos igualar os USA em termos de capacidades militares, mas estamos determinados a dotar-nos dos meios para actuar decisivamente, quando e onde necessário, em estreita colaboração com a NATO. Tudo isto são boas notícias para os USA. Não estamos a falar de um jogo de soma zero; nós queremos mais Europa, não menos América.” A posição da Europa ficava assim bem explícita, restando então saber se conseguiria ultrapassar a mera retórica política.

Uma prova deste empenhamento europeu em fazer mais, foi a realização do primeiro exercício de gestão de crises (CME 02), que teve por objectivo testar os procedimentos e as estruturas de gestão de crises da União e esteve aberto a observadores da NATO, OSCE e UN, assim como aos países europeus membros da NATO mas não membros da UE e aos candidatos a adesão à União (União Europeia 2002b, 65). Em Junho, o Conselho Europeu de Sevilha aprovou acordos de consulta e cooperação com a Rússia, Ucrânia e Canadá (União Europeia 2002c, 90-95). Em relação à NATO ainda não havia “fumo branco” e as negociações prosseguiram.

Em Outubro, no Conselho Europeu de Bruxelas, os líderes europeus renovaram as declarações de Barcelona uns meses antes e assumiram que pretendiam iniciar a missão na Macedónia, em 15 de Dezembro. Considerando que o acordo com a NATO era imprescindível, mandataram Solana para fazer um esforço suplementar nesse sentido e num prazo de duas a três semanas relatar a situação, permitindo à União tomar as necessárias decisões (União Europeia 2002d, §22-24). Num anexo às conclusões aprofundavam-se alguns aspectos do Tratado de Nice, respeitantes ao envolvimento e às modalidades de participação dos países da Aliança não pertencentes à UE, em missões lideradas pela União. Neste contexto, reafirmava-se o respeito pelas acções e decisões de alguns EM da UE no âmbito da suas obrigações para com a NATO e esclarecia-se que: “Em nenhuma circunstância, nem em qualquer crise, a PESD será usada contra um Aliado, pressupondo-se que reciprocamente a NATO não actuará contra a UE ou os seus Membros. Assume-se também que não será iniciada qualquer acção que viole os princípios da Carta das Nações Unidas” (Annex II §2). No que respeitava ao “assunto da participação” os europeus mostravam-se disponíveis para manter consultas permanentes com os países europeus da NATO não membros da UE, para discussão e troca permanente de pontos de vista, para “permitir à UE tomá-los em consideração” (§3). Continuava assim afastada a possibilidade de dar a esses países a capacidade de bloquear as decisões finais da União.

No mês seguinte, a NATO realizaria a Cimeira de Praga, que tal como já referimos seria uma das mais importantes cimeiras da sua história e viria confirmar o alargamento a sete novos EM. Em relação à parceria NATO-UE a declaração final não era muito efusiva mas é interessante verificar que deixou de se falar em ESDI, sublinhando-se no entanto a importância de uma maior transparência e cooperação entre as duas organizações em questões de interesse comum relacionadas com a segurança, defesa e gestão de crises. Constatava-se também a “necessidade de encontrar soluções satisfatórias para todos os Aliados no assunto da participação dos Aliados europeus não pertencentes à UE, de modo a atingir uma parceria estratégica genuína” (NATO 2002a, §11).

#### **4.3.2 Aprovação do acordo Berlin Plus**

No final de 2002, o Conselho Europeu de Copenhaga concluiu as negociações de adesão de dez novos EM, confirmando o processo da “dupla filiação” (Gaspar 2011, 44), na Aliança e na União, de muitos países do Leste europeu. Mas Chipre e Malta também foram admitidos na UE, deixando de fora a Turquia, que foi encorajada a redobrar os esforços no sentido de cumprir os critérios de Copenhaga de 1993, tendo em vista uma futura adesão. Mesmo assim, as conclusões da presidência davam conta que foi possível finalizar o acordo com a NATO e congratulavam o principal responsável por esse facto, o Secretário-Geral Javier Solana (União Europeia 2002e, §27).<sup>194</sup> No entanto, a União foi obrigada a fazer uma importante cedência à Turquia, assumindo que o Berlin Plus apenas se aplicaria aos membros da UE que pertencessem à NATO ou fizessem parte da Parceria para a Paz, isto é, que tivessem estabelecido um acordo de segurança bilateral com a NATO (Annex II). Ficavam assim de fora, Chipre e Malta.<sup>195</sup>

Três dias depois, as duas organizações divulgavam uma declaração comum que reafirmava a NATO como principal responsável pela segurança colectiva dos seus membros e congratulava a UE por pretender atingir a capacidade de liderar operações de gestão de crises, incluindo operações militares onde a Aliança não estivesse empenhada.<sup>196</sup> Nesse contexto, o documento referia que o relacionamento futuro teria por base os seguintes princípios (European Union-NATO 2002, 178-79):

---

<sup>194</sup> Os dias anteriores a este Conselho Europeu foram de intensas negociações com a Turquia e a Grécia.

<sup>195</sup> O problema principal tinha a ver com Chipre cuja soberania não era reconhecida pela Turquia, que ocupava a metade norte do seu anterior território.

<sup>196</sup> Esta possibilidade de deixar para a UE apenas as missões em que a NATO não estivesse empenhada, que já vinha de Saint-Malo e de Washington, configurava um “direito à primeira recusa” por parte da Aliança, que primeiro deveria decidir que não intervinha e só depois autorizar o apoio à União (Gardiner e McNamara 2008).

- Complementaridade nas actividades de gestão de crises das duas organizações, reconhecendo no entanto as suas naturezas específicas;
- Eficaz consulta mútua, diálogo, cooperação e transparência;
- Igualdade e atenção pela tomada de decisão autónoma e pelos interesses de cada uma;
- Respeito pelos interesses dos EM de ambas as organizações;
- Respeito pelos princípios da Carta das NU, subjacente aos Tratados da União Europeia e de Washington os quais preconizavam compromentimentos para a resolução pacífica das disputas;
- Desenvolvimento de capacidades militares de forma coerente, transparente e mutuamente reforçadora (Anexo L - EU-NATO Declaration on ESDP).

Para que fosse possível cumprir estes princípios, a União asseguraria o envolvimento dos países europeus da NATO não pertencentes à UE e a NATO garantiria o acesso da UE às suas capacidades de planeamento. Ambas as organizações reconheciam também ser necessário estabelecer acordos para um desenvolvimento coerente de capacidades.

Na sequência desta declaração comum, Solana (2002b, 179-80), referiu que a União se iria concentrar em três áreas: assumir a operação na FYR; analisar a possibilidade de assumir a missão na BIH em substituição da SFOR; e preparar um exercício conjunto, a realizar no final do ano seguinte.

Em Março de 2003, foi então possível assinar o acordo Berlin Plus, que sendo um documento classificado não foi tornado público. Sabe-se no entanto que incluía os seguintes aspectos (NATO 2006a, 249):

- Acesso assegurado da UE às capacidades de planeamento da NATO tendo em vista contribuir para o planeamento militar das missões lideradas pela União;
- Presunção da existência e disponibilidade de capacidades e meios comuns da NATO para utilização em missões UE;
- Identificação de um conjunto de opções de comando europeias, desenvolvendo o papel do DSACEUR, de modo a permitir que este assumisse de forma eficaz as suas responsabilidades europeias;

- Adaptação do sistema de planeamento de defesa da NATO que deveria passar a incorporar a existência de forças para as missões lideradas pela União;
- Estabelecimento de um acordo entre as duas organizações permitindo a troca de documentos classificados mediante regras de segurança recíprocas;
- Definição de procedimentos para a entrega, monitorização e devolução dos meios e capacidades da NATO;
- Definição de modalidades de consulta NATO-UE no contexto de operações lideradas pela União utilizando meios e capacidades da NATO.

Dava-se assim um passo excepcionalmente importante para o relacionamento entre as duas organizações. O acordo foi colocado em prática logo no final do mês com o lançamento da operação Concordia, na Macedónia, a primeira intervenção militar da UE.

### **4.3.3 Guerra do Iraque**

Além deste importante acordo e das primeiras operações e missões da União,<sup>197</sup> o ano de 2003 ficaria também marcado pela invasão do Iraque, pela coligação liderada pelos USA, provocando um enorme abalo nas relações transatlânticas. Esta intervenção americana, que já aflorámos atrás mas que merece ser agora dissecada, não pode ser entendida fora do seu contexto, caracterizado pelo advento de uma nova Era, com um mundo mais complexo e mais perigoso, revelado pelos atentados do 11 de Setembro.

A resposta imediata de Bush a esta agressão foi a invasão do Afeganistão, mas logo no início de 2002, no seu discurso sobre o Estado da União ficou claro que a preocupação era mais global e estava disposto a ir mais longe na sua “guerra ao terrorismo,” referindo-se pela primeira vez ao que apelidou de “eixo do mal,” enfatizando a ameaça iraquiana mas incluindo também a Coreia do Norte e o Irão (Bush 2002). A visão que americanos e europeus tinham do Mundo pós-11 de Setembro não era muito diferente e ambas as partes concordavam que o problema principal residia no grande Médio Oriente (Asmus 2006, 24). Mas a intenção da Europa não era alargar a guerra aqueles países e várias vezes se ouviram criticando as palavras de Bush.<sup>198</sup> O SG da NATO, Lord Robertson, reagiu com prudência dizendo que os USA teriam de apresentar provas que justificassem uma acção armada

---

<sup>197</sup> Recordamos que também a missão de polícia na BIH teve início em Janeiro de 2003.

<sup>198</sup> Nomeadamente Hubert Védrine e Joschka Fischer, Ministros dos Negócios Estrangeiros da França e Alemanha e Chris Patten, membro britânico da Comissão Europeia, criticaram publicamente a estratégia do “eixo do mal” (Gordon e Shapiro 2004, 67).

contra aqueles países e até mesmo Madeleine Albright, a anterior Secretária de Estado americana veio dizer que as palavras de Bush tinham sido “um grande erro,” até porque aqueles três países não eram iguais (BBC News 2002). Mas o mote estava lançado e o Ocidente dividido.

Em Junho, Bush fez o seu segundo grande discurso desse ano, na Academia Militar de West Point, confirmando uma visão algo simplista, que reduzia todos os problemas aos aspectos militares da guerra ao terrorismo e reafirmando que os USA estavam prontos a agir de forma preemptiva, não esperando pela materialização das ameaças (Gordon e Shapiro 2004, 68). No mês seguinte era aprovada a NSS, uma nova estratégia que no fundo veio confirmar as afirmações que vários responsáveis da administração americana foram fazendo desde o 11 de Setembro. Por um lado, apelava-se à cooperação com outros países e às “coligações de vontades,” mas por outro lado, reafirmava-se a intenção de actuar unilateralmente e preemptivamente, se necessário.

Os responsáveis americanos continuavam convencidos que o Iraque e o seu líder Saddam Hussein constituíam uma séria ameaça para a segurança ocidental, especialmente pela alegada capacidade de utilização de armas de destruição maciça. A maioria da opinião pública americana (60%) apoiava uma invasão do Iraque, mas esse apoio reduzia bastante (para 35 a 40%) no caso de não existir acordo da ONU (Gordon e Shapiro 2004, 75). Nesse contexto, assistiu-se ao longo de vários meses a uma forte ofensiva diplomática dos USA junto do CSNU, na tentativa de convencer os seus pares da perigosidade que constituía a permanência de Saddam no poder. Mas a oposição da China e da Rússia foi sempre evidente, depois também apoiadas pela França. Nesse período, também a Alemanha manifestou oposição às ideias de Bush, com o chanceler Gerhard Schroder em plena campanha eleitoral para a reeleição, a basear o seu discurso na oposição à guerra e aos USA, apesar de o seu partido ser tradicionalmente atlantista (96-103).

O discurso de Bush em Nova Iorque na sede da ONU, por ocasião do primeiro aniversário do 11 de Setembro, foi uma das derradeiras tentativas de obter o apoio daquela organização, desafiando-a a reforçar as resoluções tomadas anteriormente, que até aí não tinham demonstrado resultados práticos. Os dois meses seguintes foram de intensas negociações, com os USA apoiados pelo Reino Unido a tentar obter uma resolução com um mandato mais forte que exigisse o desarmamento do Iraque e inspeções mais rigorosas, apoiadas por militares armados. O não cumprimento dessa resolução autorizaria os membros do CSNU a utilizar “todos os meios necessários” para restaurar a paz e segurança

internacionais. Na primeira linha da oposição estava agora a França principalmente apoiada pela Rússia que considerava que um texto desse teor poderia servir de pretexto para iniciar uma guerra. Acabou por se chegar a um consenso, que se traduziu na Resolução 1441, que foi aprovada por unanimidade e estabelecia que esta era a última oportunidade que era dada ao Iraque para cumprir as suas obrigações em relação ao desarmamento e que o não cumprimento teria “sérias consequências” (Organização das Nações Unidas 2002a, §2, 13). Esta Resolução foi no entanto alvo de diferentes interpretações, com os americanos a considerar que dava luz verde a uma actuação militar em caso de não cumprimento e com os franceses a considerar que só o CSNU poderia determinar o passo seguinte (Gordon e Shapiro 2004, 114).

No início de Dezembro o Iraque entregou uma relação do material militar que supostamente possuía, mas este documento continha erros grosseiros, não incluindo até material que as inspecções da ONU já tinham detectado. Os americanos consideraram que este era um sinal claro de que Saddam não iria cumprir a Resolução 1441, enquanto os franceses apesar de concordarem que existiam erros, não achavam que isso justificasse uma guerra imediata. Na Europa, no entanto, muitos analistas consideravam que a guerra era inevitável, tanto mais que os USA já tinham iniciado o deslocamento de tropas para a região do Golfo, apesar de não terem ainda encerrado oficialmente as portas às negociações. No dia 3 de Janeiro, num discurso a militares americanos em Fort Hood, Bush anunciou que o seu país “estava pronto” e em meados desse mês, cento e quarenta mil militares já tinham recebido ordem de deslocamento para o Iraque (Gordon e Shapiro 2004, 118). Na Europa, franceses e alemães continuaram a ser a face mais visível da oposição à guerra e no final de Janeiro por ocasião das celebrações do 40º aniversário do Tratado do Eliseu, Chirac e Schroder fizeram questão de referir que tinham idênticas posições sobre o problema do Iraque e não apoiavam um conflito armado.<sup>199</sup>

A reacção americana não se fez esperar e no próprio dia Rumsfeld, numa conferência de imprensa no Pentágono, ao ser inquirido sobre esta posição referiu: “Estão a pensar na Europa como sendo a Alemanha e a França. Eu não. Penso que essa é a velha Europa. Se olharem hoje para todos os países europeus da NATO vão constatar que o centro de gravidade está a mudar para Leste. E há muitos novos membros” (Rumsfeld 2003). Também os países europeus da NATO mais atlantistas sentiram necessidade de se afastar da

---

<sup>199</sup> Gordon e Shapiro (2004, 127) consideram que esta posição de franceses e alemães foi também uma tentativa de influenciar o futuro da Europa e uma oportunidade para isolar os líderes europeus mais atlantistas, como Blair, Aznar e Berlusconi.

posição franco-germânica e fizeram publicar no Wall Street Journal um texto que ficou conhecido como “carta dos oito” e que procurava reforçar os laços transatlânticos. Apesar de não apoiarem declaradamente uma invasão do Iraque, defendiam a implementação da Resolução 1441 e condenavam a sistemática violação das decisões do CSNU por parte de Saddam (Aznar et al. 2003).<sup>200</sup>

Uma semana depois, os USA apresentavam no CSNU o que consideravam ser as provas irrefutáveis da existência de WMD no Iraque. No mesmo dia, os países do chamado “Grupo de Vilnius” também apelidado de “Vilnius 10,”<sup>201</sup> fizeram uma declaração em consonância com a “carta dos oito,” mas ainda mais incisiva manifestando-se preparados para contribuir para uma coligação internacional que visasse impor o cumprimento da Resolução 1441 e o desarmamento do Iraque (Vilnius Group Countries 2003). Os americanos ganhavam assim uma margem de apoio muito razoável e a mensagem que passava era que França e Alemanha estavam isoladas, não os USA.<sup>202</sup> Chirac furioso com tudo o que se estava a passar, ameaçou bloquear a ratificação do acesso dos países de Leste à NATO, dizendo que “eles tinham perdido uma boa oportunidade para se manterem sossegados” (Gordon e Shapiro 2004, 134). O Senador americano Joseph Lieberman, crítico da administração Bush e também dos europeus anti-guerra, comentava então que os Aliados pareciam uma “família disfuncional” a necessitar de terapia (136).

O CSNU mostrava-se também completamente dividido e uma hipótese de uma segunda Resolução mais rigorosa e esclarecedora foi ainda discutida, mas sem sucesso.<sup>203</sup> Uma entrevista televisiva de Chirac afirmando que a França iria vetar qualquer ultimato do CSNU ao Iraque, foi o último acto antes da famosa reunião dos Açores em que Durão Barroso, à data Primeiro-Ministro de Portugal, serviu de anfitrião à Cimeira entre Bush, Blair e Aznar. No dia seguinte, 17 de Março, o presidente americano apareceria nas

---

<sup>200</sup> Os signatários eram os Primeiros-Ministros de Espanha, Portugal, Itália, Reino Unido, Polónia, Hungria e Dinamarca e o Presidente da República Checa. Dos países convidados para assinar a carta apenas a Holanda recusou, por se encontrar em período de campanha eleitoral. França, Alemanha e também Bélgica e Luxemburgo, que se opunham à guerra, não foram sequer informados de que a carta estava a ser preparada (Gordon and Shapiro 2004, 129-130).

<sup>201</sup> Incluía os países que tinham solicitado adesão à NATO: Albânia, Bulgária, Croácia, Estónia, Letónia, Lituânia, Macedónia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia.

<sup>202</sup> No entanto, a opinião pública europeia foi muito crítica, ocorrendo importantes manifestações contra a intervenção militar, em todas as grandes cidades da Europa, começando até a falar-se no nascimento da “nação europeia”. Uma sondagem do Transatlantic Trends 2003 referia que enquanto 55% dos americanos apoiavam a guerra, 70% dos europeus tinham opinião contrária (German Marshall Fund of the United States 2003, Question 12).

<sup>203</sup> Dos membros do CSNU estavam claramente a favor da segunda Resolução os USA, Reino Unido, Espanha e Bulgária e claramente contra a França, Alemanha, Rússia e China (Gordon e Shapiro 2004, 149).

televisões a dar a Saddam um ultimato de 48 horas para abandonar o poder. A Guerra do Iraque iria começar.

#### **4.3.4 Paradoxos do pós-Guerra do Iraque**

Como pudemos constatar, esta crise provocou enormes fissuras quer no interior da NATO, quer na UE. Na NATO a situação complicou-se especialmente quando a partir de Novembro de 2002, os USA tentaram convencer os Aliados de que seria necessário apoiar a Turquia contra um possível ataque do Iraque. Esta ajuda incluiria o envio de AWACS e de baterias de mísseis antimíssil Patriot, mas os americanos pretendiam também apoio das forças da NATO para proteger os seus navios em trânsito para o Golfo Pérsico assim como guarda às suas instalações na Europa, de modo a libertar militares americanos destacados para o Golfo. Apesar de se pretender, nessa fase, apenas iniciar o planeamento antecipado de contingência, a França e Alemanha, apoiadas pela Bélgica e Luxemburgo, bloquearam a proposta americana por a considerarem desnecessariamente provocadora. Esta decisão originou um coro de protestos nos USA com o próprio Secretário de Estado, Colin Powell, a temer que a Aliança “se estivesse a desintegrar por não cumprir as suas responsabilidades” (Gordon e Shapiro 2004, 138). Depois de intensas discussões, em Fevereiro os USA reformularam a sua proposta, mantendo os apoios à Turquia em AWACS, em Patriots e também em unidades de protecção NBQ, mas retirando a segurança às suas instalações na Europa. A Alemanha foi então pressionada pelos restantes Aliados e acabou por ceder, permitindo que o planeamento fosse aprovado no Defence Planning Committee (DPC).<sup>204</sup> A França ainda veio declarar que se viesse a ser realmente necessário apoiaria a Turquia, mas a solidariedade no seio da Aliança tinha sofrido um sério revés (136-141).

No seio da UE, também a situação não foi pacífica, especialmente no período da declaração franco-germânica e da posterior “carta dos oito.” Nem Romano Prodi, Presidente da Comissão Europeia, nem Solana, nem sequer o país que exercia a Presidência do Conselho, a Grécia, foram previamente informados destas movimentações. O SG da PESC tinha tentado encontrar uma posição comum entre os líderes europeus, mas acabou por ser completamente “curto circuitado.” Tony Blair chegou mesmo a afirmar que pretendia uma Europa unida e pró-americana, mas se tal não fosse possível, preferia uma Europa dividida com uma parte pró-americana (Gordon e Shapiro 2004, 131). Comprovava-se assim a importância decisiva que o elo transatlântico tinha para a união da Europa.

---

<sup>204</sup> O DPC era um Comité de alto nível presidido pelo SG da NATO e entre 1966 e 2009 não incluía a França por esta se ter retirado da estrutura militar da Aliança. Em 2010 este Comité foi extinto (NATO 2012d).

Contrariando esta corrente de pessimismo e fragmentação, em Fevereiro de 2003, a França e o Reino Unido reuniram-se numa Cimeira em Le Touquet que pretendeu reafirmar as decisões de Saint-Malo cinco anos antes, assim como propor novas iniciativas para modernizar e desenvolver a segurança e defesa europeia. Concordando com a aproximação à NATO, a declaração final referia que a UE deveria incrementar as suas actividades de gestão de crises nos Balcãs, nomeadamente na Macedónia e na BIH, mas deveria também preocupar-se em promover a paz e estabilidade em África. No âmbito das capacidades, estes dois países decidiram desenvolver a interoperabilidade dos seus porta-aviões de forma a passarem a ter um navio permanentemente disponível. À União propuseram a criação de uma agência intergovernamental de defesa com o objectivo de promover e coordenar o desenvolvimento de capacidades dos EM. Referiram ainda a necessidade de criar uma força de reacção rápida da UE, compatível com a NRF da NATO (Franco-British Summit 2003, 36-39). A partir desta reunião bilateral, a agência europeia de defesa e a força de reacção rápida, seriam assuntos que frequentemente constariam das agendas das reuniões dos responsáveis europeus.

Apesar de ter sido assinado o Berlin Plus (por coincidência no dia 17 de Março de 2003, exactamente o dia do ultimato de Bush ao Iraque), os ventos da discórdia no seio da Europa continuaram a soprar com muita força. Este facto ficou bem comprovado no mês seguinte com a reunião de alto nível realizada entre os quatro países opositores à Guerra do Iraque: França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo. Esta reunião, que ficaria conhecida como a “Cimeira do Chocolate,” realizou-se à margem dos trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa que preparava o Tratado Constitucional e foi uma tentativa de influenciar as conclusões dos referidos trabalhos. O comunicado final tinha o cuidado de começar por referir que a parceria transatlântica permanecia uma “prioridade estratégica essencial para a Europa” (Germany, France, Luxembourg, and Belgium 2003, 76), mas de seguida defendia uma série de propostas para reforço da autonomia da segurança e defesa europeia. A polémica essencial, que a partir daqui passaria a ser um ponto de fricção permanente entre os EM da União, residiu na proposta de criação em Tervuren, nos arredores de Bruxelas, de um Quartel-General multinacional capaz de planear e conduzir as operações autónomas da UE (76-80). Na prática pretendia-se uma espécie de SACEUR europeu, o que foi liminarmente recusado por diversos países, com o Reino Unido na linha da frente, por o considerarem uma duplicação desnecessária. Os USA ainda se alarmaram com a proposta daqueles quatro países, tendo convocado uma reunião de emergência do NAC, mas logo

perceberam que a maioria dos Aliados não iria aprovar uma ideia que também consideravam muito pouco “NATO friendly” (Rodrigues 2006, 23).

#### **4.3.5 Avanços na parceria**

Em Maio de 2003 reuniria pela primeira vez o NATO-EU Capability Group, que teria por objectivo assegurar sinergias e complementaridade entre os projectos de desenvolvimento de capacidades de ambas as organizações. Dois meses depois, na sequência do sucesso da transferência de responsabilidades da NATO para a UE na Macedónia, seria assinado um documento que consolidava uma visão conjunta para os Balcãs, no qual se definiam as áreas fundamentais onde seria necessário um esforço concertado, nomeadamente: prevenção de conflitos e gestão de crises; reforma do sector de segurança e defesa; reforço da Justiça e Assuntos Internos; combate ao terrorismo; gestão de Fronteiras; recolha e controle de armamento ilegal (NATO-EU 2003, 200-203). NATO e UE teriam assim um importante palco onde poderiam empregar conjuntamente os seus recursos, dando eventualmente azo a outras futuras iniciativas.

Em Novembro realizar-se-ia um exercício conjunto de gestão de crises - CME/CMX 03 - no qual a União desenvolveria, num cenário fictício, uma operação de gestão de crises com o apoio da Aliança, testando e oleando alguns aspectos práticos do acordo Berlin Plus. Apesar de envolver apenas os comandos de nível político-militar e consequentemente não ter custos financeiros assinaláveis, este seria o primeiro e também o último exercício que as duas organizações realizariam em conjunto.<sup>205</sup>

Na sequência de reuniões informais, a França, Alemanha e Reino Unido divulgaram no final do ano um documento conjunto cujo texto seria poucos dias depois aprovado na íntegra pelos EM da União, por ocasião do Conselho Europeu de Bruxelas.<sup>206</sup> Para melhor operacionalizar o Berlin Plus, propunha-se o estabelecimento de células de ligação da União no SHAPE e da Aliança no EMUE, o que viria mais tarde a ser aprovado pela NATO e implementado a partir de 2005. Foi também decidida a criação no EMUE de uma Célula Civil-Militar que permitisse fazer o planeamento estratégico inicial de operações conjuntas que incluíssem capacidades civis e militares e que pudesse ainda reforçar os Quartéis-

---

<sup>205</sup> Esteve previsto um segundo exercício para 2007, que seria cancelado oficialmente por falta de entendimento quanto ao cenário a utilizar, mas na prática inviabilizado pelo “braço-de-ferro” Chipre-Turquia. Posteriormente acordou-se um exercício para o primeiro semestre de 2011, mas numa altura em que o cenário já estava acordado a NATO iniciou a missão na Líbia e o evento foi novamente adiado.

<sup>206</sup> Recordamos que neste Conselho Europeu de Bruxelas, em 12 de Dezembro de 2003, foi aprovada também a EES que reafirmava a importância da relação transatlântica e dos acordos NATO-UE, especialmente o Berlin Plus.

Generais designados para conduzir uma operação autónoma. Esta célula, não constituindo um QG permanente, deveria no entanto ter a capacidade acrescida de planear e conduzir uma operação, mediante a nomeação de um Comandante Operacional e um reforço de pessoal – *augmentees* (União Europeia 2003b, 322-3).<sup>207</sup> Tentava-se assim colmatar as lacunas operacionais que estavam na origem da proposta do comando de Tervuren, dando à UE uma maior capacidade de gestão autónoma de crises, sem um aumento exagerado de recursos.

O mesmo Conselho Europeu aprovou também uma “Declaração sobre as Relações Transatlânticas,” que começava por referir: “As relações transatlânticas são insubstituíveis (...) A nossa parceria com os USA e o Canadá assenta em valores e interesses comuns. Esta parceria encontra-se também enraizada na nossa crescente interdependência política e económica. Agindo conjuntamente a UE e os seus Parceiros transatlânticos podem constituir uma extraordinária força benéfica para o mundo” (União Europeia 2003c, §1-2). Mais à frente, o texto dizia ainda que “As relações UE-NATO são uma expressão importante da parceria transatlântica” (§7), referindo também a relevância do acordo Berlin Plus. Esta declaração da União no final de um ano extremamente delicado para o relacionamento transatlântico, pretendeu recuperar o entendimento entre os dois lados do Atlântico, focalizando as atenções não só nos aspectos de segurança e defesa mas também nas vertentes política e económica, apelando a um trabalho conjunto.

#### **4.4 Da operação Althea ao Conselho Europeu da PCSD**

##### **4.4.1 Estagnação no relacionamento e tentativas de desbloqueio**

O ano de 2004 marcou o fim de um ciclo de cinco anos, ao longo dos quais se construiu a PESD e se registou alguma evolução nas relações NATO-UE. Nesse ano, o acontecimento mais importante no âmbito da parceria foi o fim da operação SFOR da NATO e o início da operação Althea da UE, na BIH, que como já vimos seria a segunda e última operação ao abrigo do Berlin Plus. Nos anos seguintes, o relacionamento entre as duas organizações viria a ser influenciado negativamente, especialmente por três factores: os sucessivos alargamentos da UE deixando sempre de fora a Turquia; o voto dos cipriotas,

---

<sup>207</sup> As conclusões do Conselho Europeu seguinte, em Junho de 2004 incluíam um anexo com o mesmo título que reiterava estas ideias e falava também no estabelecimento, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de um Centro de Operações junto à Célula Civil-Militar, no EMUE, capaz de planear e conduzir operações à escala da operação Artemis (União Europeia 2004c).

em referendo interno, contra a reunificação do país; a insistência francesa na autonomia da UE.

Na verdade, especialmente até ao final de 2007, as relações entre as duas organizações caracterizaram-se por uma quase completa estagnação com os contactos ao nível institucional reduzidos a esporádicas reuniões de rotina em que apenas se discutiam assuntos da operação Althea, mantendo-se a ausência forçada de Chipre e Malta.<sup>208</sup> Aos problemas com a Turquia e Chipre, aliava-se também o facto de a França, ainda com o estigma da Guerra do Iraque e temendo demasiada intromissão americana nos assuntos europeus, não aceitar qualquer reforço da cooperação, travando as várias tentativas de aproximação que foram sendo feitas pelas presidências rotativas da UE, incluindo a portuguesa, no segundo semestre de 2007.

As tomadas de posse de Sarkozy e mais tarde de Obama,<sup>209</sup> permitiram uma inversão no relacionamento entre a França e os USA, retirando um dos entraves à aproximação NATO-UE. No início de 2008, o Comunicado Final da Cimeira da NATO em Bucareste (NATO 2008), reflectiu já essa abertura, incluindo um parágrafo onde se referiam os aspectos de sucesso nas relações NATO-UE, especialmente na vertente operacional. Os Aliados reconheciam a importância de uma Europa mais forte e capaz e declaravam-se determinados em melhorar a parceria estratégica, para atingir maior cooperação e eficiência e evitar duplicações desnecessárias, num espírito de transparência e respeito pela autonomia mútua (§14).<sup>210</sup>

No segundo semestre de 2008, a França assumiu a Presidência rotativa do Conselho Europeu e o seu programa defendia o reforço da cooperação com a NATO, algo impensável um ano antes (Presidence Française du Conseil de l'Union Européenne 2008, §3). Num seminário realizado em Julho, em Paris, os dois SGs, Javier Solana e Jaap de Hoop Scheffer referiram a importância da parceria e lançaram algumas ideias sobre os passos que seria necessário dar para melhorar a situação. Solana (2008, 271-3), defendeu que o Berlin Plus tinha sido muito importante mas não era suficiente, tanto mais que tinham acabado os tempos em que a União actuava num local apenas se a Aliança não estivesse aí empenhada e o importante agora era a convergência de acções. Por outro lado, referiu que apesar de a UE

---

<sup>208</sup> Malta viria a assinar o acordo de segurança com a NATO em 2008, passando a partir daí a tomar parte em todas as iniciativas conjuntas.

<sup>209</sup> Respectivamente em Maio de 2007 e Janeiro de 2009.

<sup>210</sup> A análise dos comunicados oficiais das três Cimeiras anteriores, Istambul 2004, Bruxelas 2005 e Riga 2006, permite-nos concluir que em Bucareste os Aliados manifestaram uma vontade mais forte em melhorar as relações estratégicas NATO-UE.

ter a enorme mais-valia da flexibilidade do uso de capacidades civis e militares, o grande desafio conjunto seria adequar, especialmente as capacidades militares, aos recursos financeiros limitados.

Scheffer (2008), concordou e enfatizou estes aspectos, declarando que o ideal seria cada uma das organizações ter acesso às capacidades da outra e que era tempo de acabar com duplicações desnecessárias. Para isso deveriam estabelecer-se projectos em parceria capazes de criar um conjunto de forças comuns que cada organização pudesse utilizar nas operações. No final este alto responsável da Aliança chamou ainda a atenção para o antigo e delicado “assunto da participação,” referindo que a cooperação só poderia resultar se todos os EM de ambos os lados pudessem dar o seu contributo, solicitando à União um esforço acrescido na resolução do problema da participação da Turquia nas actividades da EDA.

O Relatório Final da presidência francesa confirmou a importância deste seminário e apelou a um reforço da cooperação estratégica, chamando a especial atenção para os problemas relacionados com o desenvolvimento de capacidades (União Europeia 2008e, 483). O Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, aprovado na mesma ocasião, veio reflectir esta tentativa de reaproximação, referindo que: “A UE e a NATO desenvolveram entre si uma boa colaboração no terreno, tanto nos Balcãs como no Afeganistão, embora não tenha havido avanço nas relações formais. Devemos fortalecer esta parceria estratégica para satisfazer os nossos interesses comuns em matéria de segurança, mediante uma melhor cooperação operacional, no pleno respeito pela autonomia decisória de cada organização, e um trabalho contínuo no domínio das capacidades militares” (União Europeia 2008c, §3 C).

No início de 2009, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução sobre o papel da NATO na arquitectura de segurança e defesa da UE. Este documento abordava diversas questões cruciais, referindo nomeadamente que (União Europeia 2009a):

- NATO e UE defendiam valores semelhantes e ambas reconheciam a responsabilidade primária do CSNU na paz e segurança internacional;
- As duas organizações tinham vinte e um EM em comum e 94% da população da UE pertencia a países da NATO;
- O Berlin Plus já não respondia satisfatoriamente às necessidades e deveria ser actualizado;

- A União necessitava de melhorar as suas capacidades no âmbito da segurança e defesa, sem duplicar os meios da Aliança;
- Os conceitos estratégicos de ambas as organizações deveriam ser não só complementares mas também convergentes;
- Os contactos entre os SG, especialmente para coordenação de missões nos mesmos teatros, deveriam ser incrementados;
- Apoiava-se o estabelecimento de um Quartel-General Operacional permanente para a UE, apto a planear e conduzir operações civis e militares;<sup>211</sup>
- Propunha-se que em coordenação com a NATO, os EM da União que pertenciam à Aliança reservassem um conjunto de forças que pudessem ser utilizadas apenas pela UE e cujo emprego não pudesse ser bloqueado por outros países não membros da União;
- As reuniões conjuntas deveriam incluir todos os membros das duas organizações;
- Lamentava que a disputa Turco-Cipriota estivesse a prejudicar as relações institucionais e apelava a estes países para reverem as suas posições políticas.

Esta Resolução tocava nos problemas essenciais do relacionamento NATO-UE, mas em termos práticos foi mais uma tomada de posição comum que não originou alterações substanciais.

Em Abril do mesmo ano, a “Declaration on Alliance Security,” aprovada pela NATO por ocasião das comemorações do seu 60º aniversário, que como vimos foi o ponto de partida para o novo CE, referia: “A NATO reconhece a importância de uma defesa europeia mais forte e capaz e congratula-se com os esforços europeus para implementar as suas capacidades de forma a enfrentar desafios de segurança comuns (...) Estamos determinados em assegurar que a relação NATO-UE é um partenariado estratégico verdadeiramente funcional tal como acordado pela NATO e pela UE. Os nossos esforços deverão ser mutuamente reforçadores e complementares” (NATO 2009b). No seio da Aliança, este seria um dos principais temas em debate nos meses seguintes.

No final de 2009, ao assinalar os dez anos de PESD, os responsáveis da União fariam uma declaração congratulando-se com os resultados desta política. Eram diversos os

---

<sup>211</sup> Esta proposta constou de diversos relatórios anuais do Parlamento Europeu, mas nunca foi implementada.

aspectos que se consideravam passíveis de melhoria, mas concretamente em relação à cooperação com outros Parceiros referia-se: “Vamos estreitar e fortalecer a cooperação entre a União Europeia e as Nações Unidas, NATO e União Africana e outros Parceiros internacionais e regionais assim como os nossos contactos com actores não-governamentais” (União Europeia 2009b). Para quem esperasse um olhar especial sobre a Aliança, esta declaração foi algo decepcionante.

#### **4.4.2 Intenções expressas em Lisboa**

O Tratado de Lisboa entrou em vigor no mês seguinte e não adiantou muito mais. Referindo que a política da União não iria afectar o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados EM pertencentes à NATO, acrescentava apenas que: “A União Europeia, em concertação com a União da Europa Ocidental, estabelecerá as fórmulas de reforço da cooperação recíproca” (União Europeia 2010a, 311). Estranhamente continuava a falar-se da mais que moribunda UEO, mas não se abordava o elo transatlântico nem se avançavam quaisquer objectivos concretos em relação à parceria NATO-UE.<sup>212</sup>

Mesmo assim, em Maio de 2010, Rasmussen e Ashton anunciaram que iriam lançar uma iniciativa conjunta de “dual track,” tentando um acordo UE-Turquia, por um lado permitindo a troca de documentação classificada e por outro lado abrindo as portas da EDA à participação turca. Ambas as iniciativas teriam de ter o acordo de Chipre, que por seu turno seria autorizado a participar nas actividades de ambas as organizações. Em Outubro desse ano, Rasmussen apresentou a proposta em Ancara mas esta foi liminarmente recusada pelas autoridades turcas (Szymanski e Terlikowski 2010). Manteve-se assim o impasse nas relações NATO-UE.

Um dos artigos que abordou essa problemática, colocando o “dedo na ferida,” foi publicado no New York Times, assinado por Ivo Daalder (2010b), embaixador dos USA na NATO. Constatando que a milhares de quilómetros de Bruxelas forças da NATO e da UE trabalhavam para atingir objectivos comuns no âmbito da segurança, lamentava no entanto a inexistência de diálogo político entre estas duas organizações na “capital da Europa.” Esta falta de diálogo a nível estratégico originava duplicação de esforços e falta de coordenação, impedindo na prática a complementaridade das acções, o que considerava estar bem patente nas missões no Afeganistão e na Somália. Pela voz do seu embaixador na NATO, os USA

---

<sup>212</sup> O próprio conceito de parceria é apenas referido uma vez, quando se diz: “A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem os seus princípios” (União Europeia 2010a, 47).

declaravam-se ainda fortemente apoiantes do SG da Aliança e das suas tentativas para um reforço da cooperação com a União, especialmente no âmbito das operações, do desenvolvimento de capacidades e das consultas estratégicas, que só poderiam ser benéficas para os EM de ambas as organizações. Ficava assim bem clara a posição americana sobre o assunto.

Do lado europeu, parecia pairar a convicção, em termos mais latos e não apenas de segurança e defesa, que era a própria relação transatlântica que não funcionava, com o Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso a dizer nos USA que: "A relação transatlântica não está a viver todo o seu potencial. Penso que devemos fazer muito mais em conjunto. Temos condições como nunca tivemos e seria uma pena perder a oportunidade."<sup>213</sup> Nas vésperas da Cimeira da NATO em Lisboa, Teresa de Sousa (2010, 1-3), escrevia que a parceria NATO-UE era o tema "escondido" dessa reunião magna, acrescentando que: "A parceria estratégica pura e simplesmente não está a funcionar. E, sem ela, o laço transatlântico fica inevitavelmente enfraquecido." Culpava fundamentalmente a Europa por este estado de coisas, especialmente pelas suas indefinições em relação à Turquia e o seu imobilismo no período pós-Tratado de Lisboa.

João Marques de Almeida (2010, 2), por seu turno, defendia uma "mudança radical nos pressupostos do relacionamento institucional entre a UE e a NATO," referindo que todas as hipóteses deveriam "ser discutidas sem tabus e com abertura intelectual. Desde a adesão da UE à NATO (possibilidade jurídica aberta pelo Tratado de Lisboa) até um tratado de parceria entre as duas." Constatando que as relações entre a Europa e os USA atravessavam um período de estagnação, defendia que uma parceria reforçada entre a UE e a NATO seria certamente "um símbolo do reforço da relação transatlântica e um sinal estratégico muito forte para o mundo." Estas foram algumas das inúmeras vozes que nessa época apelaram a um relacionamento mais estreito e a uma estratégia mais ousada, de ambas as partes.

O CE aprovado em Lisboa reflectiu a preocupação da NATO em relação à UE e a convicção de que seria importante para a segurança do espaço Euro-Atlântico contar com uma União mais forte e capaz. Neste documento o partenariado com a UE era considerado logo após o relacionamento com a ONU, mas era apelidado de "único e essencial" (NATO 2010b, §32), referindo que NATO e UE deveriam ter papéis complementares e mutuamente

---

<sup>213</sup> Extracto de uma entrevista ao jornal *The Times* (Viegas 2010, 26).

reforçadores, em apoio à paz e segurança internacionais.<sup>214</sup> Para atingir esse objectivo a NATO declarou que iria: desenvolver o partenariado com a UE, com transparência e respeito pela sua autonomia; incrementar a cooperação prática ao nível operacional; melhorar as consultas políticas incluindo assuntos de interesse comum; e cooperar de forma mais intensa no desenvolvimento de capacidades, para minimizar duplicações e maximizar o custo-eficácia. Referia ainda que o envolvimento dos países Aliados não pertencentes à UE seria essencial para a parceria estratégica. Como já vimos, era exactamente este ponto que estava a prejudicar o relacionamento e nesse aspecto nada mais se avançava. Mesmo assim não deixou de ser relevante o consenso que foi possível reunir em torno de uma matéria tão delicada, que nunca tinha sido tão amplamente abordada nos documentos estratégicos da Aliança.

#### **4.4.3 Nova década**

Seis meses após a aprovação do CE da NATO, o Tenente-General Juergen Bornemann, Director do IMS no QG da Aliança, referia não registar alterações significativas no relacionamento institucional entre as duas organizações, já que os problemas políticos persistiam. “Um país da NATO (Turquia) continua a não reconhecer um país da UE (Chipre) e enquanto essa situação durar não poderá existir uma parceria real,” dizia Bornemann. Mas se ao nível dos Comitês Militares e dos NAC/COPS só era possível discutir assuntos no âmbito do Berlin Plus (operação Althea) e sem a presença de Chipre, ao nível dos Estados-Maiores considerava existir uma importante e profícua coordenação, numa base diária. Nas operações na Somália, Kosovo e Afeganistão, existia também coordenação que tinha sido delegada nos comandantes operacionais.<sup>215</sup>

O Director do EMUE, Tenente-General Ton van Osch corroborou esta tese, enfatizando que ao nível informal as relações estavam melhor que há uns anos atrás, mas ao nível formal não tinha havido progressos e nomeadamente continuava a não ser possível trocar documentação classificada. “Os países mais directamente envolvidos neste diferendo (Turquia, Chipre e também a Grécia) aceitam relações informais e coordenação de estados-maiores desde que não chegue ao nível político,” referiu van Osch. Na área operacional este

---

<sup>214</sup>O relatório dos peritos “NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement,” considerava primeiro o partenariado com a UE e só depois o da ONU, mas o posterior debate entre os Aliados levou a inverter as prioridades. De acordo com o então Ministro da Defesa português, Augusto Santos Silva, Portugal foi um dos países que mais se bateu por esta última versão, por considerar as Nações Unidas como o quadro de referência fundamental. Augusto Santos Silva, Audição na Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República, 4 Novembro 2010.

<sup>215</sup> Entrevista em Bruxelas, 26 Maio 2011.

responsável não se mostrou no entanto tão otimista como o seu homólogo da Aliança, referindo que nem todas as barreiras foram levantadas e que por exemplo no Afeganistão tinham sido necessários vários anos para que a ISAF pudesse passar a apoiar a EUPOL.<sup>216</sup> Ambos os Directores concordaram também num ponto essencial: o acordo Berlin Plus só será utilizado em futuras operações se for resolvido o diferendo entre a Turquia e Chipre.

Nesse primeiro semestre de 2011, em plena crise da Líbia, vislumbrou-se uma ténue luz ao fundo do túnel quando as autoridades turcas autorizaram uma reunião conjunta NAC/COPS,<sup>217</sup> embora apelidada de informal, com todos os membros das duas organizações, tendo em vista coordenar as operações Unified Protector e EUFOR Líbia. Considerando no entanto que esta segunda missão não se chegou a realizar, não foi possível aquilatar até onde o governo turco estaria disposto a ceder.

No ano seguinte, o comunicado da Cimeira da NATO, em Chicago, referia que as duas organizações deveriam continuar a trabalhar para reforçar a cooperação nas operações, no desenvolvimento de capacidades e no diálogo político, não esquecendo que era importante o envolvimento dos Aliados não membros da UE. Encorajava ainda o SG Rasmussen a continuar o diálogo com a sua homóloga Alta Representante da UE, Lady Ashton (NATO 2012e, §20). No final de 2013, as conclusões do Conselho Europeu dedicado à PCSD, referiam que este vector da União se deveria desenvolver em complementaridade com a Aliança no âmbito da parceria estratégica acordada e tendo em conta a autonomia decisória e os procedimentos de cada uma, realçando a importância da cooperação nos domínios do desenvolvimento de capacidades e do planeamento de defesa (União Europeia 2013a, § 2, 9, 10 e 12). Este Conselho ocorreu na sequência de uma série de contactos informais que se foram realizando nesta nova década, entre responsáveis das duas organizações, aos vários níveis, dando um sinal de maior abertura à NATO, ao convidar pela primeira vez o SG Rasmussen a discursar perante os Chefes de Estado e/ou de Governo europeus. Paulatinamente, ia-se avançando no sentido da convergência.

Em termos práticos, pode assim dizer-se que a partir de 2008, a cooperação se foi reforçando nas operações no Afeganistão, no Kosovo e no combate à pirataria na costa da Somália, registando-se também alguma evolução nos aspectos relacionados com o desenvolvimento de capacidades. Em Bruxelas, foram-se aprovando documentos que revelavam boas intenções, mas os problemas institucionais de fundo mantiveram-se, não

---

<sup>216</sup> Entrevista em Bruxelas, 24 Maio 2011.

<sup>217</sup> Em 6 de Maio de 2011.

impedindo no entanto a multiplicação de reuniões informais aos diferentes níveis, essencialmente com carácter informativo e não deliberativo.

### **Síntese conclusiva**

A investigação realizada ao longo deste capítulo permite-nos retirar três conclusões fundamentais: primeiro, que se registou uma importante evolução, embora intermitente, na relação entre as duas organizações; segundo, que a visão da Aliança em relação à União esteve sempre intimamente relacionada com a percepção americana em relação à Europa; terceiro, que o bloqueio institucional vigente se deve sobretudo a problemas políticos entre a Turquia e Chipre, que não permitem aproveitar todo o potencial de um verdadeiro trabalho em parceria estratégica.

No século XX, no período compreendido entre o final da II Guerra Mundial e o início da década de noventa, NATO e UE percorreram caminhos paralelos, a primeira mais vocacionada para a defesa colectiva e a ligação transatlântica e a segunda mais preocupada com o bem-estar e a prosperidade dos povos.

A queda do Muro de Berlim originou a primeira fase do relacionamento. Os Aliados assumiram que em termos de segurança e defesa não poderiam continuar a contar apenas com as capacidades americanas e começaram a falar numa identidade europeia (ESDI) no seio da NATO. Simultaneamente a UE começou a introduzir no seu léxico a política externa, à qual acrescentou a segurança e defesa, passando a considerar a UEO como o seu “braço armado,” embora reconhecendo o primado da Aliança para os assuntos relacionados com a segurança e defesa dos seus membros. A ESDI não demonstrou evolução digna de registo, mas entretanto NATO e UEO passaram a cooperar em diversas operações, pairando sempre a preocupação americana de que a NATO deveria apoiar a UEO com capacidades “separáveis mas não separadas,” com o objectivo fundamental de impedir duplicações dos meios da Aliança. A UEO nunca foi integrada na UE e a Europa atingiu o final do século sem dispor de um vector de segurança e defesa autónomo.

Numa segunda fase, espoletada com os conflitos nos Balcãs, a União decidiu que passaria a dispor de uma capacidade autónoma no âmbito da segurança e defesa, embora assumindo que os seus membros também pertencentes à NATO, continuariam a depender desta para efeitos de defesa colectiva. Surgiram então desconfianças de parte a parte, com a NATO a insistir na ESDI no seu seio e na não duplicação de capacidades e a União, essencialmente pressionada pela França, a tentar encontrar o seu espaço, evitando

divergências internas com os seus membros mais atlantistas. Mesmo assim, americanos e Aliados de um modo geral foram progressivamente reconhecendo a necessidade e inevitabilidade de um pilar de segurança europeu gozando de alguma autonomia.

Na terceira fase, que se iniciou sensivelmente com o 11 de Setembro, assistiu-se a uma maior emancipação da Europa, com a declaração de operacionalidade da PESD e o início de operações civis e militares, contando com o apoio americano, mas nunca descolando completamente da Aliança. Esse período registaria um enorme paradoxo, por um lado com a Guerra do Iraque a criar grandes fissuras em ambas as organizações, mas por outro lado com os Balcãs a propiciar uma aproximação nunca antes alcançada, que se traduziria especialmente no Berlin Plus. Este acordo teve por objectivo essencial evitar duplicações de meios e capacidades, constituindo a mais importante iniciativa conjunta formal. No entanto, ao deixar de fora dois membros da UE (Chipre e Malta), acabou por ter uma reduzida utilização. Por outro lado, a não duplicação de meios foi uma preocupação constante dos Aliados, acabando por se reflectir em diversas decisões da União, nomeadamente na impossibilidade de criar um QG operacional permanente.

Na quarta fase, genericamente a partir da operação Althea, registou-se um abrandamento no processo de aproximação e um bloqueio político-institucional. Constatámos então, que os alargamentos tinham sido de algum modo positivos para a parceria, mas revelaram também aspectos negativos, nomeadamente quando a União abriu as suas portas a Chipre, desvalorizando os seus graves problemas internos e a indefinição de fronteiras, ao mesmo tempo não avançando com a adesão da Turquia, criando uma sensação de desigualdade relativa. Neste período, apesar dos inúmeros esforços de diferentes países e entidades, além das múltiplas declarações de intenções plasmadas nos documentos estratégicos de ambas as organizações, não foi possível melhorar o relacionamento bilateral NATO-UE.

Em termos oficiais a situação não sofreu grandes alterações até aos nossos dias, sendo possível, no entanto, considerar uma quinta fase, iniciada com a reentrada da França na estrutura militar da Aliança e o apoio de Sarkozy à aproximação NATO-UE. Mesmo com a oposição da Turquia e de Chipre, foi-se sentindo um desanuviamento crescente, fruto da multiplicação de contactos informais aos diferentes níveis, propiciando também que no âmbito das operações e no desenvolvimento de capacidades a parceria fosse registando alguns progressos.

A posição americana em relação à autonomia europeia caracterizou-se durante muitos anos pelo “yes, but,” pretendendo um maior reforço das capacidades dos europeus, mas desconfiando de uma autonomia exagerada que levasse a uma duplicação desnecessária de capacidades. Nos últimos anos, depois de desanuviadas as tensões provocadas pelo Iraque e com as mudanças na política externa francesa, as atitudes americanas foram de maior abertura, culminando até com a exigência de maior responsabilização dos países europeus por ocasião do envolvimento da NATO na Líbia. Estes factos não indiciaram todavia qualquer enfraquecimento do elo transatlântico, que se manteve como elemento essencial para a segurança e defesa dos povos ocidentais. Se a Aliança foi a mais importante expressão desse elo, a União Europeia procurou estar ao seu lado, complementando-a, permitindo-nos concluir que, inevitavelmente, quanto mais forte for uma, mais forte será a outra e mais forte será também a relação transatlântica.

Consideramos assim ter dado resposta à QD4.

## **Capítulo 5. Convergências e divergências**

### **Introdução**

A investigação que desenvolveremos ao longo deste capítulo, pretende dar resposta à QD5: Quais as convergências e divergências transatlânticas e de que forma podem influenciar a cooperação NATO-UE?

Para tentarmos chegar a bom porto nesta parte do nosso trabalho, teremos que aprofundar o estudo sobre as relações transatlânticas. As convergências e divergências entre americanos e europeus foram analisadas e discutidas ao longo do último meio século, sendo possível encontrar defensores do predomínio de umas ou de outras. Robert Kagan (2004, 3) teria razão quando disse que “os Americanos são hoje de Marte e os Europeus de Vénus: estão de acordo em poucas coisas e compreendem-se cada vez menos,”? Ou inversamente a grande divisão é entre “o Ocidente e o Resto do mundo,” com europeus e americanos do mesmo lado, defendendo interesses comuns mas distintos da restante parte do Globo, como defendeu Samuel Huntington (1993)?

Com estas dúvidas como pano de fundo, começaremos por estudar diferentes factores que consideramos fundamentais no relacionamento entre a Europa e os USA, explorando tanto os aspectos que os unem como ou que os dividem, numa abordagem abrangente que irá para além da segurança e defesa, mas que para esta também concorre. Veremos depois, quais foram as atitudes assumidas pelas administrações americanas nas últimas duas décadas, no que toca à política externa global e mais especificamente, a sua postura em relação à Europa. Do mesmo modo, debruçar-nos-emos sobre as atitudes dos europeus, tentando perceber as diferentes posições dos Estados em relação ao elo transatlântico e comparando o esforço que foi sendo feito de cada um dos lados do Atlântico em prol da segurança e defesa comum. Por último, debateremos ainda a forma como a relação transatlântica e as atitudes de cada lado poderão influenciar uma possível divisão de tarefas NATO-UE.

### **5.1 Factores do relacionamento transatlântico**

#### **5.1.1 Realidades distintas**

Indubitavelmente, Europa e USA têm características diferentes em muitos aspectos, nomeadamente em termos históricos, geográficos e políticos. Como lembrou Javier Solana (2003a, 81-82), a história dos USA é uma história de construção e de olhar para o

futuro, enquanto a história da Europa é de reconstrução “sobre as cinzas do passado” e esse passado continua a pesar muito. Na verdade, se a guerra civil americana já não pesa nas atitudes do presente e nas decisões para o futuro, deste lado do Atlântico as “guerras civis europeias”<sup>218</sup> deixaram uma marca muito profunda, que a própria criação e evolução da UE nunca conseguiu apagar completamente. Assim, enquanto os americanos parecem ter saldado as suas contas com o passado, os europeus ainda não o fizeram completamente.

Ao longo do século XX as questões europeias constituíram a base das relações transatlânticas, sendo especialmente visíveis os problemas de segurança na Europa, primeiro com as ofensivas alemãs, depois com a ameaça soviética e por último com os conflitos nos Balcãs. No início do século XXI, a situação mudou e as preocupações de ambos os lados do Atlântico passaram a ser menos bilaterais e mais focalizadas em questões globais e em regiões mais longínquas, o que acabou por fazer ressurgir algumas divergências, uma vez que as prioridades de cada um dos lados nem sempre coincidiram (Vaisse 2009). Apesar deste facto, que nos parece incontornável, a verdade é que a história do último século nos demonstra ter existido grande convergência na relação entre americanos e europeus.

Em termos geográficos, enquanto os primeiros têm espaços largos, poucos vizinhos e são banhados por dois oceanos, os segundos têm proximidade, múltipla vizinhança e partilham os mesmos mares (Solana 2003a, 82). O factor geográfico, neste caso, acentua as divergências, uma vez que nos nossos dias, apesar da globalização, a proximidade geográfica é altamente influenciadora das relações internacionais e dos interesses estratégicos. É pois natural que a visão dos Estados Unidos sobre a Rússia, ou sobre o Magreb, ou o Médio Oriente, por exemplo, seja diferente da visão dos europeus (Vaisse 2009). Sendo banhado por dois oceanos, é também lógico que os americanos, depois de mais de um século de preocupação prioritária com a Europa, queiram equilibrar um pouco melhor a sua atenção em relação a ambos os lados, focalizando-se agora mais no Pacífico. Este balancear, está directamente relacionado com a percepção que têm da Rússia e da China e com o papel que estas duas potências poderão desempenhar no futuro. O facto de se querer enriquecer a relação “transpacífica,” não nos parece no entanto só por si comprovar a vontade em abandonar a relação transatlântica.

Em termos políticos, os USA são uma federação de Estados, enquanto a Europa é constituída por um conjunto de países independentes, com diferentes tipos de regime, que embora aceitem uma certa dose de soberania partilhada através da UE, pretendem manter a

---

<sup>218</sup> Uma expressão inúmeras vezes utilizada por Adriano Moreira.

sua independência. É por isso natural que os americanos tenham maior facilidade em tomar decisões, ao contrário dos europeus que necessitam sempre de mais tempo para atingir consensos. Também o facto de existirem na Europa inúmeros países que se confrontaram entre si durante séculos, tem influenciado uma maior preocupação com o multilateralismo, ao contrário dos USA que estando mais isolados não sentem tanto essa necessidade (Vaisse 2009). Em termos genéricos e atendendo também à bicefalia europeia podemos afirmar que os diferentes modelos de organização política dificultam o relacionamento e induzem divergências.

Por outro lado, ao longo do último século a relação transatlântica viveu normalmente sob uma certa liderança americana, que foi sendo assumida pelos vários presidentes, quer fossem republicanos quer democratas e que os europeus também não enjeitaram. Como defende José Cutileiro, “a América é o único país que aspira a liderar o mundo, que tem capacidade de o fazer e que tem um sentido de missão (...) essa capacidade interna que os americanos têm de achar que eles é que sabem como é que deveria ser o mundo e estarem dispostos, se caso for, até a sacrificar-se por isso, é praticamente única” (Cutileiro e Alexandre 2009, 13). Entretanto os europeus, que no século XIX foram os “donos” do mundo, não pretendem hoje liderar. Pretendem antes ter uma capacidade de actuação em termos internacionais que lhes permita levar os seus valores e os seus níveis de desenvolvimento a outras partes do Globo, mais problemáticas ou carenciadas.<sup>219</sup> Também as capacidades de sacrifício e de assunção de riscos, indispensáveis a quem pretenda liderar, parecem-nos bastante menores deste lado do Atlântico, o que tem sido bem comprovado em zonas mais críticas como o Afeganistão, onde os europeus se viram envolvidos num conflito que consideravam justo, mas para o qual mostraram muitas dificuldades em assumir os riscos inerentes.<sup>220</sup>

Outro aspecto, relacionado com os factores que referimos anteriormente, tem a ver com o sentimento de patriotismo, muito arreigado no espírito americano mas completamente inexistente em relação ao todo europeu. Os americanos veneram a sua bandeira de “stars and stripes,” têm um enorme orgulho no seu hino nacional e estão dispostos a sacrificar as suas vidas por uma causa comum. Os europeus assumem maior

---

<sup>219</sup> Na década de 2002 a 2012, o apoio dos europeus a uma liderança americana apenas esteve abaixo dos 50% durante a administração Bush, entre 2003 e 2008 (ambos inclusive). Em 2002 era de 64% e a partir de 2009 oscilou entre 55% e 52%. Curiosamente, na mesma década o apoio americano a um maior protagonismo da UE esteve praticamente sempre acima dos 70% (The German Marshall Fund of the United States 2012, 8).

<sup>220</sup> Este aspecto ficou bem comprovado pela enorme quantidade de “caveats” (restrições de emprego) que os países europeus impuseram aos seus militares ao serviço da ISAF.

fervor pelas bandeiras e hinos das suas nações, não demonstrando qualquer entusiasmo em dar a vida pela União Europeia, uma entidade que para muitos continua algo abstracta.

### 5.1.2 Valores e ameaças

No Capítulo 3 vimos como os documentos estratégicos da NATO e da UE são convergentes em matéria de valores e ameaças. Mas numa visão transatlântica mais alargada será essa uma realidade palpável?

Kagan (2004, 3) defendeu que os americanos continuavam a viver num mundo Hobbesiano anárquico em que o poder militar era fundamental, enquanto os europeus estavam num mundo Kantiano de “paz perpétua” e confiavam mais nas leis, instituições e cooperação internacional. Justin Vaisse (2009), um pouco na esteira destas ideias, considerou, que quando era necessário escolher entre a lei e a ordem, normalmente os europeus escolhiam a lei enquanto os americanos escolhiam a ordem. Os primeiros confiavam sobretudo nas virtudes do direito internacional (apesar da flagrante excepção do Kosovo onde se iniciou uma acção armada sem mandato da ONU), enquanto os segundos optavam por manter a ordem sobretudo à custa do seu poder militar.

Concordamos que factos históricos recentes como as prisões de Guantanamo ou Abu Ghraib e as torturas realizadas em completa violação das Convenções de Genebra são alguns exemplos de uma forma diferente de pensar e agir. Consideramos no entanto um pouco prematuro generalizar as situações e corroborar a teses de Kagan ou de Vaisse, tanto mais que parece provado que os USA podem vencer as guerras sem apoios significativos, mas na fase seguinte, de estabilização e reconstrução, necessitam sempre de Aliados. Por outro lado, como ficou provado com a crise na Líbia, quando confrontados com situações mais próximas das suas fronteiras e sobretudo quando existe aval do CSNU os europeus pensam de forma muito semelhante aos americanos.<sup>221</sup>

No fundo, pensamos que americanos e europeus estão unidos por um laço muito forte que é traduzido nos valores que ambos defendem. A democracia, a liberdade, o

---

<sup>221</sup> Entre 2003 e 2012, quando confrontados com a questão de a guerra ser por vezes necessária para obter justiça, a grande maioria dos americanos concordavam (sempre acima dos 70%), enquanto do lado europeu os apoiantes eram minoritários (praticamente sempre abaixo dos 40%). O único país europeu que em 2012 esteve próximo dos USA foi o Reino Unido (com 64% de apoiantes). No entanto, quando confrontados com situações concretas como a intervenção na Líbia, com apoio da ONU, americanos e europeus partilhavam a mesma perspectiva (49% os primeiros e 48% os segundos). Neste caso havia até vários países europeus mais entusiastas da intervenção do que os USA, como o Reino Unido, França, Holanda, Suécia, Bulgária e até mesmo a Alemanha apesar de o seu governo se ter absterido no CSNU e não ter participado na missão (The German Marshall Fund of the United States 2012, 35, 41-42).

respeito pelos direitos fundamentais e pelo Estado de Direito, a economia de mercado, o desenvolvimento sustentável, são os verdadeiros alicerces do entendimento entre os dois lados do Atlântico. Foi na defesa desses valores que se fundaram a NATO e a UE e tem sido na defesa desses valores que muitos milhares de militares e civis têm desenvolvido os seus esforços nos Balcãs, no Iraque, no Afeganistão, no Darfur, na Somália e em tantos outros locais.<sup>222</sup>

Também neste âmbito se registaram momentos melhores e outros piores, sendo de salientar o pico de maior aproximação deste século, logo após os ataques às Torres Gêmeas quando uma onda de solidariedade invadiu a Europa e se dizia, como publicou o jornal *Le Monde* (2001) em primeira página: “nós somos todos americanos.” No entanto, dois anos depois, a invasão do Iraque pela coligação liderada pelos USA gerou muitas opiniões antagónicas.

Tony Judt (2007, 883), defendeu que o desacordo sobre o Iraque não se devia apenas às políticas ou à personalidade de George W. Bush, traduzindo antes uma crescente divergência relativamente aos valores. A intensa religiosidade dos cidadãos americanos, o seu gosto pelas armas de fogo, o crescente desprezo pelos tratados internacionais, a posição tendenciosa face ao conflito israelo-palestiniano, as diferentes identidades culturais, eram alguns dos aspectos que indiciavam, na opinião daquele autor, um crescente afastamento, que se prolongava no tempo e não era apenas pontual. Esta opinião, que tinha outros apoiantes, parece-nos no entanto demasiado pessimista não correspondendo à visão maioritária dos cidadãos dos dois lados do Atlântico, que mesmo nessa época consideravam existirem fortes valores comuns.<sup>223</sup>

Hilary Clinton (2010a) recordou aos militares franceses que: “A segurança europeia é muito mais do que um interesse estratégico do meu país. É também a expressão dos nossos valores. Nós estamos com a Europa hoje, como estivemos com a Europa durante décadas, porque laços muito fortes ligam as nossas nações e os nossos povos. Estamos unidos porque compreendemos a importância da liberdade e da independência. Lutámos e morreremos pela

---

<sup>222</sup> Em 2012, dois terços dos americanos (63%) e dos europeus (66%) concordavam que os USA e a UE tinham valores em comum que lhes permitiam cooperar na resolução de problemas internacionais. Percentagens muito semelhantes (64% e 67%) se atingiam em relação à percepção dos interesses comuns que também facilitavam essa cooperação. Curiosamente o país europeu que mais concordava com estes dados era a França (com 77% e 75% respectivamente), (German Marshall Fund of the United States 2012, 9).

<sup>223</sup> A sondagem do Transatlantic Trends 2004, realizada um ano após o conflito no Iraque, referia um largo consenso, com 71% de americanos e 60% de europeus a confirmar a existência de valores comuns que justificavam a cooperação na resolução de problemas internacionais (The German Marshall Fund of the United States 2004, 5).

liberdade e independência de cada um de nós. Estes são laços que não podem e nunca deveriam ser quebrados. E nós pretendemos venerá-los e reforçá-los ajudando a manter a paz e segurança na Europa, hoje e no futuro.” Efectivamente, acreditamos que os elos solidificados com o sangue dos combatentes por uma causa comum, são sempre muito mais fortes e não se destroem com divergências pontuais, que sempre existiram e inevitavelmente sempre existirão.

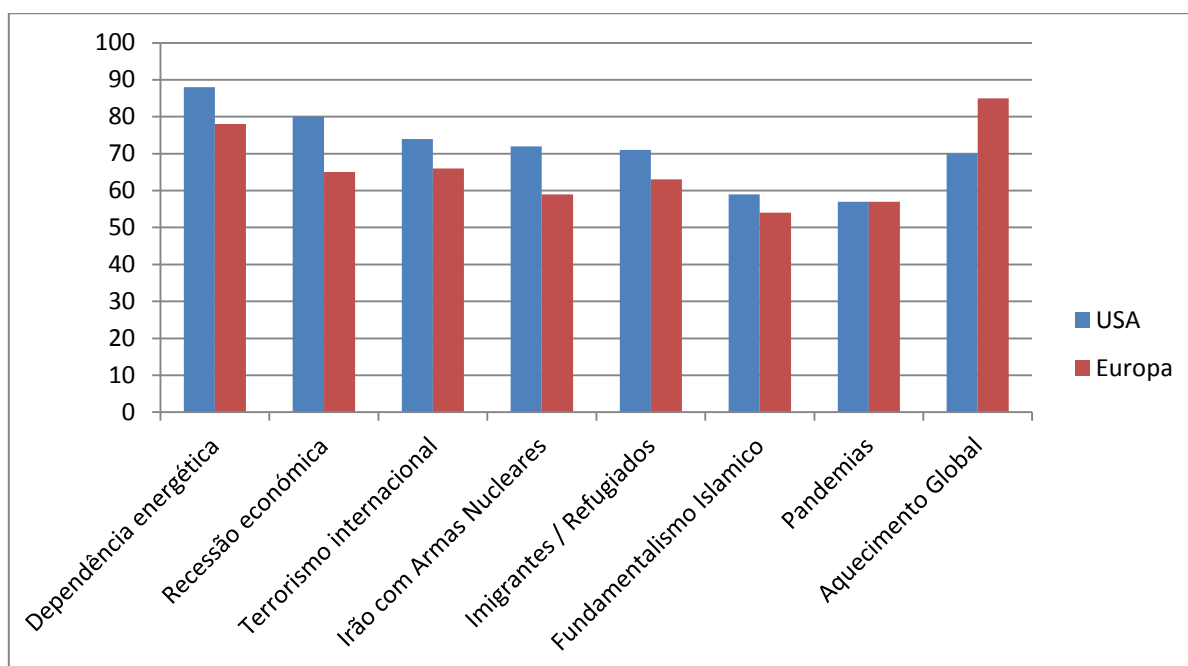
Outro aspecto que está intimamente relacionado com o anterior, tem a ver com a forma como se percebem as ameaças. Como constatámos nos capítulos anteriores este foi exactamente um dos factores que mais contribuiu para a aproximação, mas que esteve também muito presente nos períodos de pior relacionamento. Neste âmbito, se a ameaça terrorista veio unir os dois lados criando um inimigo comum, tal como o poder soviético o fez durante meio século, a suposta ameaça protagonizada por Saddam Hussein veio criar divisão e desconfiança.

Kagan (2004, 34-35) tinha outra opinião, dizendo que as percepções sobre as ameaças eram diferentes e que os americanos estavam muito mais preocupados do que os europeus com os problemas vindos do Iraque, Irão, Coreia do Norte, China, Rússia Índia ou Paquistão, porque sabiam que se surgisse uma crise os USA seriam os primeiros a ser envolvidos. Mas uns anos após a cisão transatlântica, James Jones (2010),<sup>224</sup> referiria que, “Os relatórios sobre o empobrecimento do partenariado transatlântico foram exagerados durante décadas. Mas a parceria dura por uma simples razão – porque reflecte os nossos valores comuns, os nossos interesses partilhados e é a base da nossa segurança colectiva e prosperidade (...) A Europa hoje é o nosso parceiro fundamental, uma vez que confrontamos, em conjunto, uma série de desafios à nossa segurança comum – desde o terrorismo e a proliferação, ou as alterações energéticas e climáticas, até à disseminação de ataques cibernéticos, instabilidade económica e doenças pandémicas.” São estes desafios e ameaças e simultaneamente a vontade de desfrutar de padrões de vida em que exista segurança, estabilidade e prosperidade, que conduzem a uma convergência de pontos de vista, embora as prioridades e as soluções encontradas para resolver esses problemas, nem sempre tenham sido convergentes.

---

<sup>224</sup> General americano que foi SACEUR durante o mandato de George Bush e National Security Adviser com Barack Obama.

O Quadro 2 demonstra como as percepções das ameaças por parte dos cidadãos são semelhantes, embora se note uma maior preocupação do lado americano em quase todos os itens, excepto no aquecimento global e nas pandemias.



Quadro 2- Percepções das ameaças em 2007 para os dez anos seguintes (em percentagem), (German Marshall Fund of the United States 2007, 9)

### 5.1.3 Parceria bilateral

#### 5.1.3.1 Aspectos genéricos

Como vimos no capítulo anterior, a “Declaração sobre as Relações Transatlânticas,” de 1990 e a “Nova Agenda Transatlântica,” assinada cinco anos mais tarde, foram a base do relacionamento bilateral. A NTA definiu que a acção comum se deveria orientar para quatro objectivos fundamentais: promover a paz, estabilidade, democracia e desenvolvimento em todo o mundo; responder a desafios globais como o crime internacional, tráfico de drogas, terrorismo, apoio a refugiados e deslocados, protecção do ambiente e combate às doenças; contribuir para a expansão do comércio mundial e reforçar os laços económicos transatlânticos; e construir pontes através do Atlântico, desenvolvendo o parceria em diferentes áreas como os negócios, a ciência e a educação, entre outras. Estes objectivos foram então detalhados num Plano de Acção Conjunta (European Union and United States of America 1995b), que foi sendo implementado por ambas as partes realizando-se a partir daí cimeiras bilaterais anuais, que foram permitindo aquilatar os sucessos e coordenar

esforços futuros. As áreas abrangidas incluíam um vasto conjunto de assuntos, mas podemos considerar que nestas quase duas décadas foram objecto de atenção especial: os desafios económicos; os energéticos; as alterações climáticas; a ajuda ao desenvolvimento e mais recentemente a cibersegurança.

A área da segurança e eficiência energética foi uma das mais debatidas a nível bilateral dando origem à criação de um “EU-US Energy Council” (European Union and United States of America 2009). Este fórum destinava-se a desenvolver o diálogo transatlântico nos assuntos estratégicos relacionados com a energia, nomeadamente no que se refere à segurança dos abastecimentos ou à evolução para fontes energéticas mais acessíveis, incrementando também a cooperação ao nível científico, na investigação de novas tecnologias mais sustentáveis e menos poluidoras. Pretendeu-se assim dar uma resposta conjunta a um dos mais prementes desafios contemporâneos, intimamente relacionado com as alterações climáticas.

A preocupação ambiental, estando presente em ambos os lados, foi no entanto um dos aspectos mais controversos da relação transatlântica. A famosa Cimeira de Copenhaga, de Dezembro de 2009, em que os europeus não tiveram capacidade para impor as suas propostas e os americanos se colocaram declaradamente do lado oposto, juntando-se à China e às potências emergentes, serviu para muitos autores acentuarem a fraqueza da Europa e o seu distanciamento em relação às teses americanas. Henrique Raposo (2010, 25), por exemplo, referia que: “Em Copenhaga, os Estados Unidos negociaram – sem a UE – o acordo final com o Brasil, China, Índia, e África do Sul. Através de uma acção americana, a Europa ficou literalmente fora da mesa dos grandes. O tandem que liderou a comunidade internacional entre 1945 e 2008 (Estados Unidos - Europa) está morto.” Apesar deste mau momento, pensamos que as decisões de uma cimeira, por muito importante que seja, não são factor suficiente para declarar a falência da parceria, ou da própria Europa, tanto mais que muitos outros parâmetros foram apontando em sentido contrário.

A ajuda ao desenvolvimento foi um dos aspectos positivos a salientar. A União foi, como já vimos, o principal doador mundial, mantendo em Washington uma delegação responsável por fazer a ligação com as entidades americanas envolvidas nessa área, nomeadamente a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Em conjunto e em coordenação, Europa e USA foram responsáveis por 80% da ajuda distribuída por todos os continentes, o que revela bem o seu nível de empenhamento no combate à pobreza e ao subdesenvolvimento mundial (União Europeia 2012e). Outra área

que nos últimos anos mereceu uma atenção redobrada foi a da cibersegurança, tendo sido criado no final de 2010, um Grupo de Trabalho conjunto encarregado de se debruçar sobre este problema, determinando áreas prioritárias de actuação (European Union and United States of America 2010).

Para o futuro, muitos dos temas atrás referidos vão continuar a fazer parte da agenda bilateral, mas Stephen Larrabee (2011, 9-24), veio chamar a atenção para os “trabalhos inacabados” na Europa. Neste âmbito considerava que a estabilidade deste continente não estava ainda completamente assegurada, por haver regiões vizinhas a Leste e a Sul que ainda não tinham sido integradas na União e que apresentavam défices democráticos e conflitualidade interna que poderiam pôr em causa a segurança europeia. Referia-se concretamente aos Balcãs e a alguns países de Leste, como a Ucrânia, Geórgia, Bielorrússia e Moldávia. Por outro lado, defendia ser extremamente importante, quer para europeus quer para americanos, demonstrar um maior empenhamento conjunto em apoio às reformas em curso na Turquia, em virtude do seu crescente potencial geoestratégico. Este autor recordava assim um aspecto que nos parece perfeitamente óbvio, isto é, a segurança europeia estará sempre no âmago da relação transatlântica.

Os aspectos de segurança e defesa foram sempre mais debatidos no âmbito da NATO. Mesmo assim, a nível bilateral, coordenaram-se políticas relativas à segurança interna dos Estados, especialmente na luta contra o terrorismo e discutiram-se desafios como o conflito israelo-árabe e o programa nuclear do Irão, intimamente relacionado com o desarmamento e a não proliferação de WMD. As preocupações comuns e idênticos pontos de vista deram lugar a iniciativas conjuntas que muito contribuíram para a segurança global.

### **5.1.3.2 Cooperação económica**

Um outro aspecto fulcral do relacionamento bilateral tem a ver com a cooperação económica e a sua importância na solidez do laço transatlântico, justificando uma abordagem mais detalhada. Este foi um tema presente em todas as cimeiras bilaterais, sendo especialmente relevante a de 2005, onde os líderes europeus e americanos acordaram uma série de medidas para o reforço da integração económica e do crescimento (European Union and United States of America 2005). Na sequência destas decisões e do trabalho subsequente, em 2007 foi criado o Conselho Económico Transatlântico (TEC), órgão que passou a coordenar todos os aspectos relacionados com estas matérias. Seriam então identificados cinco projectos prioritários sobre os quais incidiria o esforço de

desenvolvimento de procedimentos e normas comuns, eram eles: direitos de propriedade intelectual; comércio seguro; mercados financeiros; inovação e tecnologia; e investimento. Posteriormente e à medida que estes projectos fossem evoluindo seriam estabelecidas novas prioridades (European Union and United States of America 2007).

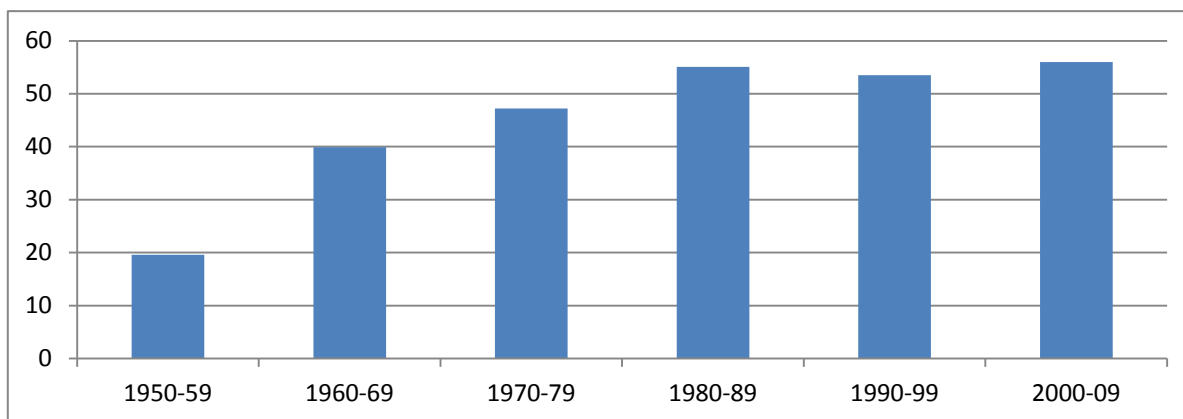
O Conselho Económico veio sem dúvida agilizar o relacionamento nestas áreas, mas é importante ressaltar que a integração se iniciou muito antes. Na verdade, já um estudo realizado em 2003 constatava que os anos desde a queda do Muro de Berlim tinham testemunhado um dos maiores períodos de integração económica transatlântica da história, com um incremento acentuado da dependência mútua. Nessa altura e apesar de se estar em plena crise do Iraque, a Europa e os USA eram de longe os maiores parceiros comerciais do Globo, o seu relacionamento económico era o mais profundo alguma vez realizado entre dois continentes e os laços continuavam a aprofundar-se (Quinlan 2003).

Os estudos realizados nos anos seguintes revelaram que apesar de uma certa turbulência na economia transatlântica, especialmente no final da década, os mercados americanos e europeus continuaram a ser os mais integrados, ficando ainda provado que quando uma das partes sofria uma recessão a outra reflectia também esse momento negativo. Assim, a crise de 2008/2009 nos USA afectou a Europa, tal como a crise europeia a partir de 2009 afectou os USA. Por isso, Hamilton e Quinlan (2012, 15), referiram mais tarde: “Se a crise económica na Europa provar ser mais profunda e prolongada do que o esperado, a economia americana não escapará a uma recessão. Um parceiro transatlântico fraco é a última coisa que os USA precisam de momento, dada a fragilidade da sua economia.” Cientes desta interdependência, logo em 2008 Durão Barroso e Sarkozy, Presidentes da Comissão e do Conselho da UE, deslocaram-se a Washington para discutir com George W. Bush as medidas a adoptar para ultrapassar a situação.

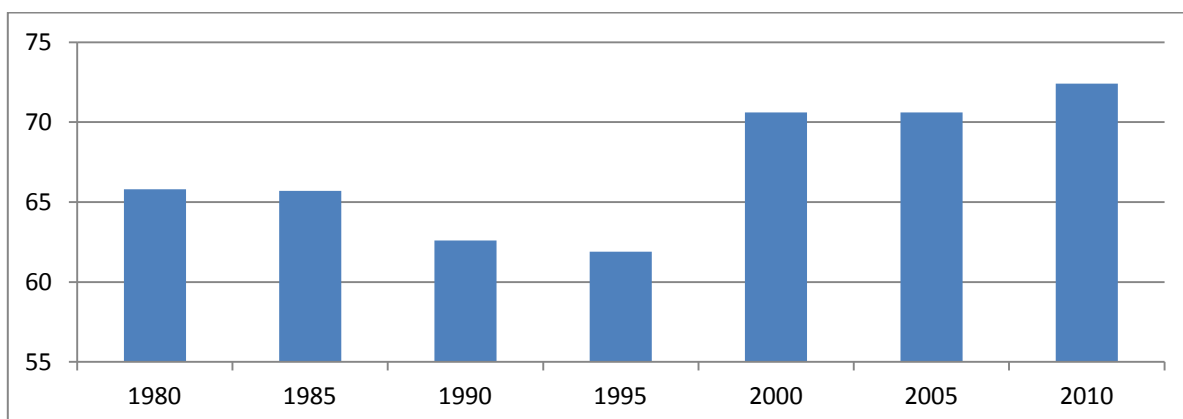
Apesar desta crise do final da década, em 2010 a Europa (UE-27) e os USA eram responsáveis por 48,7% do PIB mundial (com 25,8% e 22,9% respectivamente), (União Europeia 2012f, 18). Por outro lado, os principais indicadores económicos, como o investimento, o comércio e o emprego continuaram a confirmar a enorme pujança da cooperação transatlântica, com uma diferença avassaladora quando comparados com o relacionamento com outros continentes. Os dados publicados pelo Transatlantic Economy 2012 (Hamilton e Quinlan 2012a, 2012b), davam conta dessa realidade, merecendo destaque os seguintes resultados, referidos à primeira década do século XXI:

- A Europa atraiu 56 % do investimento externo americano (o Quadro 3 demonstra como este valor foi crescente desde 1950);

- Os USA atraíram 72% do investimento europeu em 2010 (o Quadro 4 apresenta os valores desde 1980);

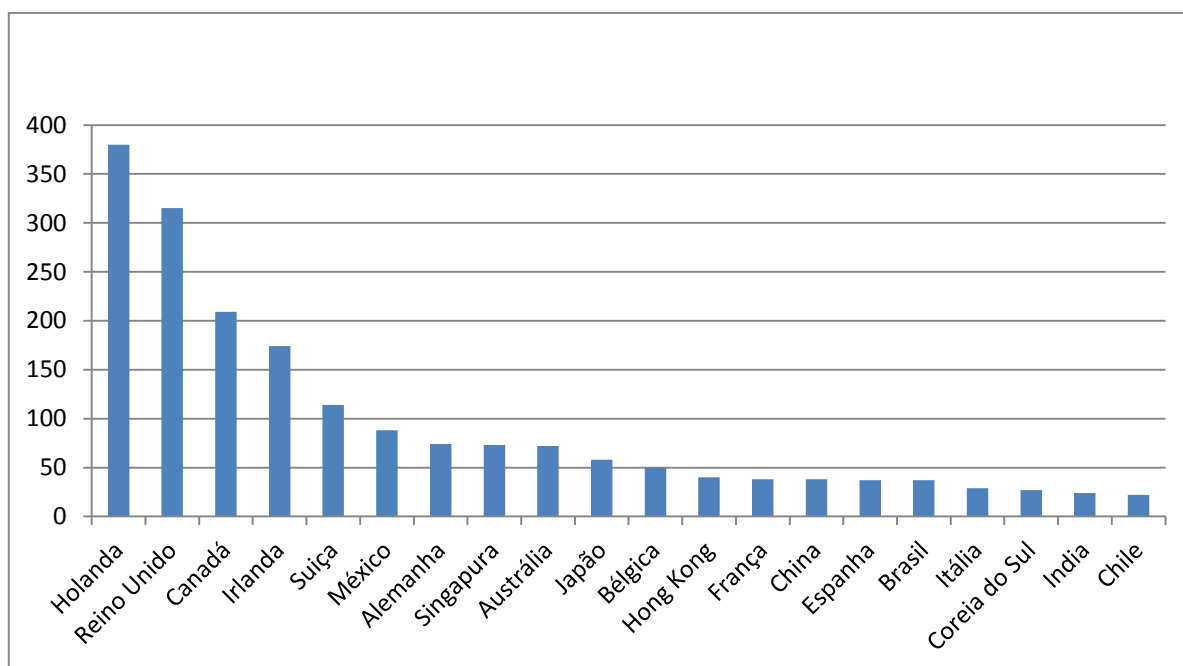


Quadro 3 – Investimento externo dos USA na Europa em comparação com o resto do Mundo (em percentagem) (Hamilton e Quinlan 2012b, 33)



Quadro 4 - Investimento externo da Europa nos USA em comparação com o resto do Mundo (em percentagem) (US Census Bureau, 2012)

- O investimento americano na Holanda foi dez vezes maior do que o realizado na China, assim como no Reino Unido foi oito vezes maior e na Irlanda quatro vezes maior (Quadro 5);



Quadro 5 - Investimento externo dos USA cumulativo de 2000 a 2011 Q3 (em milhões de dólares), (US Census Bureau, 2012)

- O investimento americano nos BRIC foi 7,2% do total realizado na Europa;
- O investimento americano na Holanda ou no Reino Unido individualmente foi maior do que o realizado na América Central e do Sul, Médio Oriente e África em conjunto;
- Tendo em conta o total de importações e exportações, os USA e a Europa foram os dois principais parceiros no que se refere ao comércio de bens;
- Os dois lideraram também o comércio de serviços;
- Nos mercados de trabalho, a maior parte dos estrangeiros a trabalhar em empresas americanas fora dos USA foram europeus, assim como a maior parte dos estrangeiros a trabalhar em empresas europeias fora da Europa foram americanos;
- As companhias europeias nos USA empregaram milhões de trabalhadores americanos sendo a maior fonte de emprego em território americano. Do mesmo modo também as companhias americanas na Europa empregaram milhões de europeus e foram a maior fonte de emprego neste continente.

Face a esta incontornável realidade, não nos parecem ter qualquer fundamento as teorias que defendem que os problemas económicos da Europa se devem fundamentalmente à “guerra” entre o dólar e o euro. Na verdade a integração transatlântica neste âmbito é tão vasta que esta guerra, a existir, só poderia condenar ambos os lados ao fracasso e a uma profunda depressão.

Um relatório do Atlantic Council dos USA, divulgado em 2007, veio no entanto chamar a atenção para um outro aspecto muito importante ao referir: “Nos últimos cinquenta anos a economia internacional sofreu uma transformação profunda, pois a globalização interligou as economias nacionais e o poder económico desenvolveu-se para Leste e para Oeste. A menos que os Estados Unidos e a União Europeia respondam com nova liderança, estas mudanças vão ultrapassar as instituições criadas na era pós- II Guerra Mundial pela Europa e pelos Estados Unidos para dirigir a economia mundial. China, Índia, Brasil, Rússia e outras economias em transição e desenvolvimento transformaram-se em actores importantes da economia mundial” (Burwel 2007, vii). Este será o grande desafio que no século XXI poderá colocar em causa a supremacia económica transatlântica e afectar o relacionamento bilateral.

Cientes deste facto, USA e UE iniciaram em 2013 conversações para a realização de um acordo bilateral de comércio livre denominado Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), que tem potencial para se transformar “numa nova NATO mas económica” (Meireles 2013, 13) e que a efectivar-se constituirá o maior acordo comercial alguma vez realizado a nível mundial, prevendo-se ganhos importantes para cada um dos lados do Atlântico.

## **5.2 Atitudes americanas**

### **5.2.1 Aspectos genéricos**

As atitudes americanas no que respeita à sua política externa muitas vezes oscilaram entre o multilateralismo, mais normalmente associado às teses democráticas e liberais, menos adeptas das intervenções militares, ao contrário do unilateralismo, genericamente mais relacionado com as ideias republicanas, mais realistas e interventivas. No primeiro caso, temos como expoente máximo o Presidente Woodrow Wilson (1918), o grande defensor da criação da Liga das Nações como instrumento de preservação da paz e da estabilidade internacional e garante “da independência política e integridade territorial de grandes e pequenos Estados.” No lado oposto, situamos Henry Cabot Lodge (1919), o

senador republicano que mais influenciou o chumbo do Senado à Liga das Nações, que defendia que era sua obrigação pensar primeiro no que era melhor para os USA e depois, o que fosse bom para a América seria bom para o Mundo.

Esta dicotomia foi-se alternando ao longo das várias administrações americanas, se bem que nem sempre tenha sido possível colar aos democratas todas as decisões multilaterais, ou aos republicanos todas as iniciativas unilaterais. No fundo, o desejo de liderar o Mundo, o sentimento nacionalista e a vontade de preservar o “american way of life” estiveram sempre muito presentes, o que no entanto não foi suficiente para caracterizar de forma genérica a política externa americana como unilateral. No que concerne ao elo transatlântico, parece-nos ser possível afirmar que os USA demonstraram ao longo da sua história, especialmente no século XX, um grande apoio à Europa. Na realidade, constatamos que sempre que os europeus precisaram dos americanos, estes atravessaram o Atlântico, não para conquistar território, mas para ajudar a combater por valores comuns de democracia, liberdade e respeito pelos direitos humanos. Fizeram-no em 1918 e mais tarde também a partir de 1941 e já nos nossos dias na crise dos Balcãs em 1995 e 1999, na BIH e no Kosovo. Recordamos ainda a importante ajuda financeira dada pelo Plano Marshall, após 1947. Em todos estes casos, o apoio poderá não ter sido por puro altruísmo, pois sabemos que nas relações internacionais essa é uma palavra que não se aplica, mas apesar de tudo, pensamos que uma Europa estável sempre foi um objectivo também do interesse americano.

No que respeita à PCSD, Daniel Hamilton (2004) considerou existirem nos USA quatro atitudes distintas, que baptizou de: apoiantes, cépticos, separatistas (decouplers) e transformacionistas. Os apoiantes, que eram sobretudo democratas e republicanos centristas, acreditavam que a PCSD seria um instrumento de reforço militar da Europa, sendo benéfica para a relação transatlântica. Os cépticos, que incluíam alguns atlantistas e muitos membros do Congresso, não acreditavam que a União tivesse vontade e recursos que permitissem atingir os seus objectivos, que aliás seriam perniciosos para o poder americano. Os separatistas, que constituíam um pequeno número no Pentágono, na Casa Branca e no Senado, acreditavam que a PCSD poderia ser benéfica para a relação transatlântica, por permitir aos USA transferir as atenções para outras regiões e até coordenar com a União uma certa divisão de trabalhos. Os transformacionistas, eram um grupo cada vez mais numeroso, incluindo intelectuais e militares de patente superior, não muito crentes na evolução da PCSD, estavam especialmente preocupados com as diferentes prioridades e o

fosso tecnológico e de capacidades verificado nos últimos anos, entre os dois lados do Atlântico, dificultando cada vez mais o relacionamento transatlântico.

As políticas protagonizadas nas duas últimas décadas por Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama, que veremos de seguida, foram influenciadas por estas diferentes atitudes. Simon Serfaty, defendeu que as principais mudanças de rumo se verificaram não tanto na transição dos Presidentes mas essencialmente durante os mandatos e à medida que as situações iam evoluindo e o poder das administrações se ia reforçando.<sup>225</sup> Esta visão parece-nos próxima da realidade, embora um pouco simplista, mas existe um outro vector que é importante referir - o Congresso Americano. Este sempre foi um órgão com um enorme poder e muitas vezes nem as maiorias do partido do Presidente puderam ser por este controladas, o que na prática retirou margem de manobra às decisões presidenciais (Burton 2009, 33).

### **5.2.2 Bill Clinton e a “nação indispensável”**

Os oito anos da administração Clinton, de 1993 a 2001, beneficiando do final da Guerra Fria e da implosão da União Soviética, foram um período de poder unipolar em que a América se considerava a “nação indispensável.”<sup>226</sup> Ao contrário do que seria expectável para muitos, este período acabou por ser fértil em conflitos armados, que originaram inúmeras intervenções militares americanas e um significativo incremento de tropas no exterior, apesar de se terem registado reduções no orçamento da defesa.

O mandato começou da pior forma, com a morte de dezoito Rangers americanos numa missão da ONU na Somália.<sup>227</sup> Logo no ano seguinte, os USA não conseguiram impedir o genocídio no Ruanda, enviando apenas um pequeno contingente de militares não combatentes para apoiar na ajuda humanitária, durante um curto período. Ainda em 1994, com a oposição do Senado americano mas com o aval do CSNU, Clinton decidiu invadir o Haiti para recolocar no poder o presidente eleito Jean-Bertrand Aristide, que tinha sido deposto por um golpe militar. Esta operação que se iniciou de forma espectacular com o lançamento de tropas aerotransportadas, passaria depois de missão de combate para

---

<sup>225</sup> Simon Serfaty, “The Transatlantic Relations after the US Elections,” Debate, UCP/IEP, Lisboa, 12 Outubro 2012.

<sup>226</sup> Além de ter sido utilizada no discurso oficial de tomada de posse do segundo mandato, esta expressão foi várias vezes utilizada por Clinton e também pela sua Secretária de Estado, Madeleine Albright (Clinton 1997).

<sup>227</sup> Em Mogadishu, 3 Outubro 1993.

manutenção da paz e ajuda humanitária, sendo mais tarde substituída por uma missão da ONU.<sup>228</sup>

O Iraque revelou-se um desafio constante e em diversas ocasiões foi necessário efectuar ataques aéreos, sempre liderados pelos USA, para neutralizar instalações militares iraquianas. Realizaram-se ainda três intervenções de maior importância: a primeira, para impedir movimentações de tropas iraquianas para a fronteira do Kuwait;<sup>229</sup> a segunda, para cessar as atrocidades de Saddam Hussein contra o Curdistão iraquiano;<sup>230</sup> e a terceira, para reduzir a capacidade de produção de WMD.<sup>231</sup> Mas na verdade o problema não ficaria resolvido, mantendo-se indefinições que já vinham do mandato anterior de George H. W. Bush.

O continente africano foi ainda palco de violentos ataques à bomba às embaixadas americanas na Tanzânia e no Quênia, protagonizados pela organização que na década seguinte ficaria bem conhecida em todo o Mundo: a Al-Qaeda, liderada por Osama Bin Laden. A resposta americana foi rápida e selectiva realizando ataques aéreos às bases de treino daquela organização no Afeganistão e a uma fábrica de produtos farmacêuticos no Sudão onde se suspeitava que Bin Laden tivesse uma fábrica de armas biológicas. Como já vimos, também aqui o problema não ficou definitivamente resolvido, registando-se diversas tentativas frustradas de atentados bombistas nos USA e já no final do mandato, um ataque com danos importantes contra um navio americano, o USS Cole, no porto de Aden, no Iémen.<sup>232</sup>

Para os europeus as acções mais visíveis de Clinton tiveram a ver com os conflitos nos Balcãs. Neste teatro, foi fundamental a intervenção americana na BIH, dando lugar aos Acordos de Dayton, assim como foi imprescindível o bombardeamento aéreo do Kosovo e da Sérvia, que recordamos foi efectuado no âmbito da NATO e com apoio militar de países europeus, mas sem autorização do CSNU. Este foi um período de reforço do elo transatlântico mas também de real conhecimento das capacidades militares de ambos os lados e ainda, não menos importante, da respectiva capacidade de decisão. Na verdade, foi a campanha aérea no Kosovo que veio demonstrar a enorme diferença tecnológica das forças

---

<sup>228</sup> A operação designou-se Uphold Democracy e desenrolou-se de 19 Setembro 1994 a 31 Março 1995, sendo substituída pela United Nations Mission in Haiti (UNMIH).

<sup>229</sup> Operação Vigilant Warrior de 8 Outubro 1994 a 15 Dezembro 1994.

<sup>230</sup> Operação Desert Strike, em 3 Setembro 1996.

<sup>231</sup> Operação Desert Fox de 16 a 19 Dezembro 1998. Esta intervenção foi realizada apenas com o apoio militar do Reino Unido, sem aval do CSNU e com grande oposição da França, Rússia e China.

<sup>232</sup> Em 12 Outubro 2000.

armadas americanas em relação a todas as outras, tornando evidente que começava a ser difícil a americanos e europeus combater lado a lado. Por outro lado, os objectivos estratégicos a bater, bem como outros aspectos relevantes para a manobra militar, como a não utilização de forças terrestres, tiveram que ser decididos pelo NAC, o que provocou alguns constrangimentos ao comandante da operação, o SACEUR, General Wesley Clark. Esta “guerra por comité” acabou por provocar uma campanha aérea mais longa do que o inicialmente previsto e serviu para colocar à vista as divergências no seio da Aliança, mas também limar algumas arestas no que respeita ao emprego dos meios e às decisões a tomar. Tendo saído vitoriosa, foi no entanto uma fórmula que os americanos não quiseram aplicar nos anos mais próximos, como se constatou com a invasão do Afeganistão.

No início do primeiro mandato, a administração Clinton manifestou a intenção de utilizar um “multilateralismo assertivo,”<sup>233</sup> que pressupunha que tropas americanas deveriam liderar coligações que trabalhariam em prol e com o epicentro na ONU. Esta foi uma ideia que acabou por não ser aplicada e ao contrário realizaram-se operações com a NATO e também algumas acções unilaterais, que no entanto foram sendo contra balanceadas pela simpatia pessoal e diplomacia do Presidente, não afectando muito a sua imagem. No fundo, Madeleine Albright definiu bem a política implementada, ao dizer que os USA seriam tão “multilateralistas quanto possível, mas tão unilateralistas quanto necessário” (Rodrigues 2004, 151). O “multilateralismo assertivo” acabou assim por dar lugar a um certo “multilateralismo à la carte” (Davidovic 2002).

Em relação à Europa e à NATO, já vimos que Clinton nunca foi um entusiasta da ESDI e muito menos da autonomia europeia em matéria de segurança e defesa, como ficou comprovado na resposta dos 3Ds após a Declaração de Saint-Malo. No entanto, incentivou decisivamente a entrada na Aliança dos países do Leste europeu.<sup>234</sup> No cômputo geral, é incontestável que a sua política externa teve êxitos importantes e além do que já foi referido em relação aos Balcãs e ao alargamento da NATO são de assinalar como muito positivas a nível global, as aproximações à China, à Rússia e à Coreia do Norte, o reatamento de laços

---

<sup>233</sup> Foi um termo lançado numa directiva de Clinton em 1993, mas que o desastre na Somália acabaria por fazer esquecer.

<sup>234</sup> Em 1994 foi aprovada uma NSS que apostava no empenhamento no exterior (referindo em especial os Balcãs) e no alargamento do espaço democrático europeu aos países do Leste (referindo também a importância do PfP da NATO). Este documento determinava ainda a manutenção de cem mil militares americanos na Europa (United States of America 1994, 21-23).

diplomáticos com o Vietname, a implementação de cimeiras anuais Ásia-Pacífico,<sup>235</sup> as tentativas de mediação do conflito israelo-palestiniano e o acordo de paz para a Irlanda do Norte.

### 5.2.3 George W. Bush e o “interesse nacional americano”

Em capítulos anteriores já abordámos uma parte significativa da actuação externa da administração Bush, que decorreu de 2001 a 2009, num período que ficou muito marcado pelo 11 de Setembro e pelas invasões do Afeganistão e do Iraque. Curiosamente este foi o candidato que durante a campanha eleitoral para o primeiro mandato criticou os excessos de intervencionismo externo de Clinton e prometeu reduzir o empenhamento militar americano no exterior, o que não se veio a verificar.<sup>236</sup> Mas antes de ser eleito, este candidato foi acusado de não ter experiência internacional e de não ter ideias claras quanto à política externa, surgindo então Condoleezza Rice,<sup>237</sup> que veio reencarnar as políticas realistas de Henry Cabot George.

O artigo que Rice publicou na *Foreign Affairs*, durante a primeira campanha eleitoral, intitulado “Promover o Interesse Nacional,” acabou por se revelar um documento doutrinário para a administração Bush. Ali se referia que o “interesse nacional americano” não incluía ambições territoriais mas antes o desejo de criar e propagar liberdade, prosperidade e paz. Este desígnio nacional, não deveria no entanto ser substituído por interesses humanitários ou pelos interesses da comunidade internacional e os USA deveriam estar em posição de intervir quando considerassem conveniente, fundamentalmente com o objectivo de criar um mundo melhor. A América tinha um papel especial a desempenhar e não deveria aderir a normas ilusórias de comportamento internacional, ou a todas as convenções e acordos que fossem propostos. As forças armadas americanas deveriam ser modernizadas e focalizadas na sua missão combatente, não devendo ser enviadas para todos

---

<sup>235</sup> Em relação à Ásia e Pacífico já a NSS de 1994 referia a intenção de os USA se manterem empenhados nessa região, lembrando que “nós somos uma nação do Pacífico.” Esclarecia ainda que naquela região, tal como na Europa, estavam colocados cem mil militares americanos (United States of America 1994, 23).

<sup>236</sup> Durante a campanha eleitoral de finais de 2000 encontrávamo-nos em missão da NATO em Skopje (KFOR) e recordamos como os nossos camaradas americanos apoiavam o candidato Bush, que tinha prometido que os faria regressar a casa rapidamente.

<sup>237</sup> Condoleezza Rice foi a porta-voz para a política externa durante a campanha de Bush, National Security Adviser durante o primeiro mandato e Secretária de Estado no segundo mandato.

os locais, colocando de parte tarefas de polícia ou de administração civil na recuperação de Estados.<sup>238</sup>

Por outro lado, as intervenções humanitárias não deveriam ser uma prioridade, mas antes acções excepcionalmente raras, criteriosamente preparadas. Referia-se à NATO como a mais importante aliança estratégica, que tinha justificado a intervenção no Kosovo, mas culpava a anterior administração americana por esta missão ter sido conduzida de forma incompetente, sem utilização da força decisiva. Apoiava a ESDI considerando essencial um reforço das capacidades militares europeias, desde que no seio da NATO, assim como apoiava o alargamento da Aliança a Leste. Manifestava especial interesse na China e na Rússia, defendendo que apesar de serem casos diferentes seria necessário encontrar um justo equilíbrio no relacionamento com estas potências.

Em relação à China, utilizava uma linguagem muito forte e contrária à de Clinton, dizendo que esta continuava a ser uma potencial ameaça para a estabilidade na região da Ásia-Pacífico, não podendo ser considerada um parceiro estratégico mas antes um concorrente estratégico. Em relação a outras regiões, a principal preocupação tinha a ver com os regimes “patifes,” do Iraque, da Coreia do Norte e do Irão, perante os quais preconizava uma aproximação resoluta e decisiva. No final e em resumo, referia-se que a política da futura administração republicana seria internacionalista, mas sobretudo baseada no interesse nacional (Rice 2000).

Apesar de este ter sido o rumo genérico da política externa durante os oito anos de presidência de Bush, os acontecimentos internacionais obrigaram a algumas nuances, sendo possível destacar uma primeira fase até ao 11 Setembro de 2001, uma segunda fase sensivelmente até ao final do primeiro mandato e uma terceira fase que percorreu o segundo mandato.

A primeira fase foi de tentativa de rompimento com a administração anterior, implementando uma política externa que separasse o importante do trivial e definisse prioridades concretas tendo em conta o interesse nacional, contrariando algumas das políticas multilaterais de Clinton. Por isso Bush não ratificou o Protocolo de Kyoto, para a redução de gases poluentes (Março 2001), não assinou a Convenção para banir Armas Químicas e Tóxicas (BTWC) (Julho 2001) e manteve a decisão anterior de não ratificação

---

<sup>238</sup> A este propósito, diria mais tarde que “levar a cabo missões de administração civil e polícia está a degradar a capacidade de a América fazer o que necessita. Não precisamos de ter a 82ª Divisão Aerotransportada a escoltar crianças para o infantário” (Gordon 2000).

do Tratado de Interdição de Ensaios Nucleares (CTBT).<sup>239</sup> Por outro lado, preferiu não se intrometer no conflito israelo-palestiniano e suspendeu as negociações que tinham sido encetadas com a Coreia do Norte. Em relação ao combate ao terrorismo transnacional e especificamente à Al-Qaeda, Marcin Zaborowski (2008, 23-28) defende que houve clara negligência da administração Bush, que não continuou o trabalho da administração anterior, por estar mais preocupada em fazer face a ameaças de Estados do que de Organizações Internacionais.

A segunda fase, que já abordámos anteriormente, é a que melhor poderá ser rotulada como unilateral e arrogante. Iniciou-se com grandes declarações de solidariedade de todo o Mundo, em especial dos Parceiros europeus e da NATO e também com a aproximação às grandes potências como a Rússia e a China, num consenso que permitiu a invasão do Afeganistão. Mas a justificação do combate ao terrorismo, levou Bush a retirar-se unilateralmente do Tratado ABM (Dezembro 2001), celebrado com a Rússia três décadas antes, recuperando simultaneamente as ideias de anteriores Presidentes, nomeadamente Reagan e Clinton, para um sistema de defesa antimíssil que permitisse proteger o território americano. Querendo ir mais longe, Bush continuou a sua cruzada contra os que apelidou de “eixo do mal” implementando a NSS de 2002, trazendo à colação as acções preemptivas e as “coligações de vontades,” prevalecendo sempre na sua estratégia de acção o interesse nacional. Este foi o período em que as acções americanas provocaram a divisão da Europa, rotulando-se os Estados europeus em novos e velhos, num ambiente nunca antes visto nas relações transatlânticas. Os relatórios de violações dos direitos humanos nas prisões de Guantanamo e Abu Ghraib vieram agravar ainda mais a desconfiança de muitos europeus nos seus Aliados americanos. Outro aspecto que foi muito criticado a nível internacional foi a não ratificação da adesão ao Tribunal Penal Internacional (TPI) (Maio 2002), atitude que na prática anulava a assinatura de Clinton dois anos antes.

A terceira fase, foi a da chamada “diplomacia transformacional” que a NSS de 2006 traduziu em “trabalhar com todos os nossos Parceiros internacionais para construir e manter Estados democráticos e bem governados que possam corresponder às necessidades dos seus cidadãos e comportar-se de forma responsável no sistema internacional” (United States of America 2006, 33). Bush pretendia assim demonstrar que tinha uma visão mais multilateral e apostava numa reaproximação à Europa, manifestando também um grande interesse no relacionamento com a Ásia. Nesta nova etapa, os USA propunham-se liderar uma

---

<sup>239</sup> Criado no âmbito da ONU em 1996, o Senado americano rejeitou a ratificação em Outubro 1999.

comunidade de democracias que pudesse promover a liberdade, justiça e dignidade humana, assegurando a paz e estabilidade internacional.<sup>240</sup>

Rockwell A. Schnabel (2005, 139),<sup>241</sup> considera que esta transição reflectiu as diferentes ideias de neoconservadores e de realistas. Enquanto os primeiros acreditavam mais nas “coligações de vontades,” desvalorizando a importância da Europa, os segundos defendiam que a integração europeia era um dado adquirido e que os USA só teriam a ganhar com a parceria. O segundo mandato seria muito influenciado por estes últimos, como se constatou logo em 2005, quando Bush visitou a UE em Bruxelas, tornando-se o primeiro Presidente americano a dar este passo. Nessa ocasião, referiu: “A América apoia a união democrática da Europa pela mesma razão que apoiamos o desenvolvimento democrático no Médio Oriente – porque a liberdade conduz à paz. E a América apoia uma Europa forte porque precisamos de um parceiro forte no trabalho árduo de afirmação da liberdade no Mundo” (Bush 2005).

No entanto, esta esperança numa Europa mais integrada e revitalizada acabou por se desvanecer com os resultados negativos dos referendos ao Tratado Constitucional, que desapontaram os americanos que esperavam um maior apoio deste lado do Atlântico (Brimmer 2007, 69). Este esforço de aproximação americano também não foi suficiente para convencer os europeus, que continuaram a duvidar da liderança americana e a não aprovar as políticas de Bush.<sup>242</sup>

O chumbo do Tratado Constitucional veio também municiar os americanos que apostavam num maior empenhamento na Ásia. Walter Russell Mead (2005, 32), defendia então que: “os Oceanos Pacífico e Índico, e não o Atlântico, serão os mais importantes teatros da política mundial do futuro. A Europa está muito fraca, muito dividida e a olhar muito para dentro para ser o mais importante aliado da América no século XXI.” A NSS de 2006 reflectiu um pouco esta ideia, dedicando muito maior atenção à Ásia, nomeadamente à Índia, Japão, Coreia do Norte, China e Taiwan. A política externa americana parecia estar a transferir as atenções para o Oriente.

---

<sup>240</sup> Na sequência desta Estratégia surgiu nos USA uma proposta, que nunca seria implementada, mas que previa a criação de um “Concerto de Democracias,” uma instituição que praticamente substituiria a ONU e integraria todas as democracias liberais, que por voto maioritário autorizariam acções colectivas, se necessário pela força, para implementação da “paz democrática” (Ikenberry e, Slaughter 2007).

<sup>241</sup> Foi o embaixador americano na UE durante o primeiro mandato de Bush.

<sup>242</sup> Os resultados do Transatlantic Trends 2008 revelam que na Europa a taxa de aprovação da liderança americana estava em 64% em 2002 mas baixou para 36% em 2004, mantendo-se sensivelmente nesse valor até 2008. O Presidente Bush teve um nível de popularidade de 38% em 2002 mas nos anos seguintes esse valor foi baixando até atingir os 17% em 2007, aumentando para os 19% em 2008 (German Marshall Fund of the United States 2008, 7).

#### 5.2.4 Barack Obama e o “novo momento americano”

A campanha presidencial e posterior eleição de Obama foi acompanhada e apoiada pela grande maioria dos europeus com enorme expectativa e uma boa dose de esperança no futuro, sentimentos que seriam comprovados pela atribuição do prémio Nobel da Paz, logo no início do mandato. Mas para quem estivesse à espera de um Presidente apenas apostado no soft power, o discurso de vitória foi um aviso sério de que nem tudo iria mudar: “Para aqueles que nos estão a observar para além das nossas fronteiras (...) as nossas histórias são singulares, mas o nosso destino é partilhado e uma nova liderança americana está a nascer. Para aqueles que querem abalar o Mundo – nós vamos derrotar-vos. Para aqueles que procurem paz e segurança – nós vamos apoiar-vos.” Apostado em recuperar o multilateralismo, referia também que “há ameaças a defrontar e alianças a reparar” (Obama 2008). Iniciava-se assim em 2009 uma nova administração democrata, mais tarde reeleita para um segundo mandato até 2016.

A Secretária de Estado, Hillary Clinton (2010b), viria aprofundar algumas questões, referindo: “Os Estados Unidos podem, devem e vão liderar neste novo século. Na verdade, as complexidades e ligações do Mundo de hoje geraram um novo momento americano, um momento em que a nossa liderança global é essencial, mesmo que tenhamos que trilhar novos caminhos (...) mas este não é um argumento para irmos sozinhos, longe disso (...) nós procuramos construir uma teia de alianças e parcerias, organizações regionais e instituições globais, que sejam duráveis e suficientemente dinâmicas para nos ajudarem a enfrentar os desafios de hoje (...)” Em relação ao vector militar dizia ainda: “esta administração está também empenhada em manter o maior poderio militar da história universal para se necessário nos defender, a nós e aos nossos amigos.” Em relação às alianças, referia a importância da parceria com a Europa e defendia que seria bom para a América e para o Mundo poderem contar com uma UE mais forte. No entanto não deixava também de referir que um dos grandes objectivos era a aproximação aos centros de influência emergentes, especialmente na região da Ásia-Pacífico, como a China e a Índia, estreitando também os laços com a Coreia do Sul, Japão e Austrália, sem esquecer por outro lado as importantes relações com a Rússia.

Este foi o rumo geral do primeiro mandato de Obama e nalguns casos as altas expectativas iniciais acabaram por gerar desilusões, nomeadamente em relação às promessas não cumpridas. É importante também lembrar que se Bush teve como grande desafio a resposta ao 11 de Setembro, Obama foi confrontado com a necessidade de reerguer a

América da maior crise financeira mundial desde 1930 e isso retirou-lhe algum poder de manobra e até recursos para acorrer a situações no exterior. Este aspecto e a realidade dos factos com que se viu confrontado após a tomada de posse, levaram-no a tomar muitas decisões mais próximas das políticas de Bill Clinton mas também algumas nitidamente mais consentâneas com Bush.

A manutenção da prisão de Guantanamo, as decisões da Cimeira de Copenhaga sobre a redução de emissões poluentes, a não adesão ao Tribunal Penal Internacional, a estagnação na mediação do conflito israelo-palestiniano, são alguns dos aspectos que mais aproximaram Obama das políticas republicanas e que mais desagradaram à Europa. A retirada das tropas do Iraque e o reforço de militares no Afeganistão foram promessas cumpridas, que reflectiram uma certa política de continuidade e que não constituíram grande surpresa, tanto mais que Obama manteve o Secretário da Defesa da administração anterior, Robert Gates.<sup>243</sup> Nitidamente de pendor mais democrata foram as políticas de reaproximação à Rússia, a assinatura do novo Tratado START,<sup>244</sup> a abertura de diálogo com o Irão e o novo relacionamento com o Mundo islâmico, muito marcado pelo histórico discurso do Cairo, intitulado “Um novo começo” (Obama 2009a).

No que respeita às relações transatlânticas, subsistiram desde o início do mandato algumas dúvidas quanto aos possíveis contributos europeus. Garton Ash (2009), um céptico do interesse americano na Europa, referia que a administração Obama tinha uma visão muito pragmática e realista dos europeus e o que lhe interessava fundamentalmente saber, era o quê que os europeus poderiam fazer pelos americanos, no Afeganistão, no Paquistão ou no Irão, por exemplo. Na verdade aqui parecia estar a chave do problema, que aliás já tinha sido aflorado no início desse ano pelo Vice-Presidente americano, Joseph Biden (2009), quando em Munique comunicou que: “A América vai actuar mais, essas são as boas notícias. Mas as más notícias são que vamos também pedir mais dos nossos Aliados.”

A NSS de 2010, veio confirmar a aposta no multilateralismo, reproduzindo as palavras de Obama (2009b), em Moscovo: “nenhuma nação pode defrontar por si só os desafios do século XXI, nem pode impor as suas condições ao Mundo.” Este documento

---

<sup>243</sup> O que constituiu surpresa, apesar de não muito divulgado, foi o significativo incremento de acções cirúrgicas contra dirigentes da Al-Qaeda levadas a cabo por Aeronaves não Tripuladas (UAV), muitas delas no interior do Paquistão. Mais mediática foi a operação realizada para neutralizar Bin Laden, a fazer lembrar a frase de Madeleine Albright que atrás reproduzimos: “tão multilateralistas quanto possível e tão unilateralistas quanto necessário.”

<sup>244</sup> Assinado por Obama e pelo Presidente Russo Dmitry Medvedev em 8 Abril 2010, reduzia para metade o número de mísseis nucleares estratégicos e estabelecia um novo sistema de inspecções.

estratégico preconizava, o reforço das alianças tradicionais e simultaneamente o partenariado com novos centros de influência. Considerava que “a relação com os Aliados Europeus continuava a ser a pedra basilar do relacionamento americano com o Mundo e o catalisador da acção a nível internacional” (United States of America 2010, 41). Referia a NATO como a mais importante aliança em termos securitários e comprometia-se a assegurar que esta estaria em condições de responder aos desafios do século XXI e de garantir a segurança colectiva dos seus membros. No que respeita a outros centros de influência tornou-se muito marcante a preocupação em relação à China, Índia, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Rússia (41-44).

Em 2011, enquanto decorria a operação da NATO na Líbia, o Secretário da Defesa, Robert Gates (2011), veio a Bruxelas um mês antes de terminar as suas funções e referiu publicamente, num tom extremamente crítico, que os países europeus teriam de assumir maiores responsabilidades na área da defesa, não sendo aceitável que se especializassem apenas em missões soft deixando para uns poucos as missões de combate. Avisou também que a preocupante situação financeira americana estava a pressionar os orçamentos de defesa do seu país e que teriam de ser decididas reduções que inevitavelmente iriam afectar a sua postura na Europa.

Na sequência da NSS de 2010, em 2012, Obama assinou uma directiva para o Departamento de Defesa, determinando as prioridades para as forças armadas americanas no século XXI. Tendo por base o interesse nacional americano e as necessidades de segurança da nação e também dos Aliados e Parceiros, este documento apontava para redução do orçamento da defesa e do número de forças, que no entanto se pretendiam muito flexíveis, disponíveis e tecnologicamente avançadas, capazes de acorrer a todo o tipo de contingências.<sup>245</sup> Quanto à postura no exterior, dizia-se que “terá presença global com ênfase na Ásia-Pacífico e no Médio Oriente, continuando a assegurar a capacidade de manter os compromissos de defesa com a Europa e estreitando alianças e parcerias em todas as regiões” (United States of America 2012a, 3). Considerava também que “a Europa é o nosso principal parceiro na busca da segurança global e económica e assim continuará no futuro.” Mas dado que “muitos países europeus são agora produtores de segurança e não apenas consumidores,” referia ser este o momento ideal para uma evolução da postura

---

<sup>245</sup> Segundo Leon Panetta, Secretário da Defesa americano, o objectivo será reduzir quatrocentos e oitenta e sete mil milhões de dólares nos próximos dez anos (Parrish 2012).

americana neste continente (5-6). A partir daqui, assumia-se claramente a redução e reestruturação das forças americanas na Europa.<sup>246</sup>

O Almirante James Stavridis,<sup>247</sup> veio no entanto esclarecer que estas alterações não significavam um abandono da Europa, tanto mais que a sua localização estratégica continuaria a ser de grande importância, uma vez que as forças americanas ali estacionadas poderiam muito facilmente ser deslocadas para o Médio Oriente, Ásia, Mediterrâneo ou África (Miles 2012b).

No que respeita à região da Ásia-Pacífico, a administração Obama decidiu que esta seria a principal prioridade da política de segurança dos USA para os próximos anos e que aí não se fariam sentir as reduções no orçamento, mas a China logo informou que não via com bons olhos esta alteração estratégica americana. Leon Panetta, o novo Secretário da Defesa, veio no entanto confirmar a decisão, referindo que o maior envolvimento americano seria perfeitamente compatível com o desenvolvimento chinês. Acrescentou ainda que a intenção seria que até 2020 as unidades navais dos USA passassem de uma postura de 50/50% entre o Pacífico e o Atlântico, para uma distribuição de 60/40% (Marcus 2011).

A análise comparativa das principais regiões onde estiveram sediados efectivos militares americanos no exterior, nas últimas duas décadas (Quadro 6), leva-nos a concluir que a presença nos países europeus da NATO,<sup>248</sup> registou uma quebra progressiva de 28% (cento e dez mil em 1995 para setenta e nove mil em 2012). Ao contrário, no teatro do Pacífico,<sup>249</sup> registou-se um incremento nos mandatos de Clinton e Obama e um decréscimo durante a administração Bush, significando no cômputo geral um aumento de 8,5% (setenta e cinco mil em 1995 para oitenta e dois mil em 2012). O gráfico permite ainda demonstrar o enorme esforço realizado no Iraque e no Afeganistão.

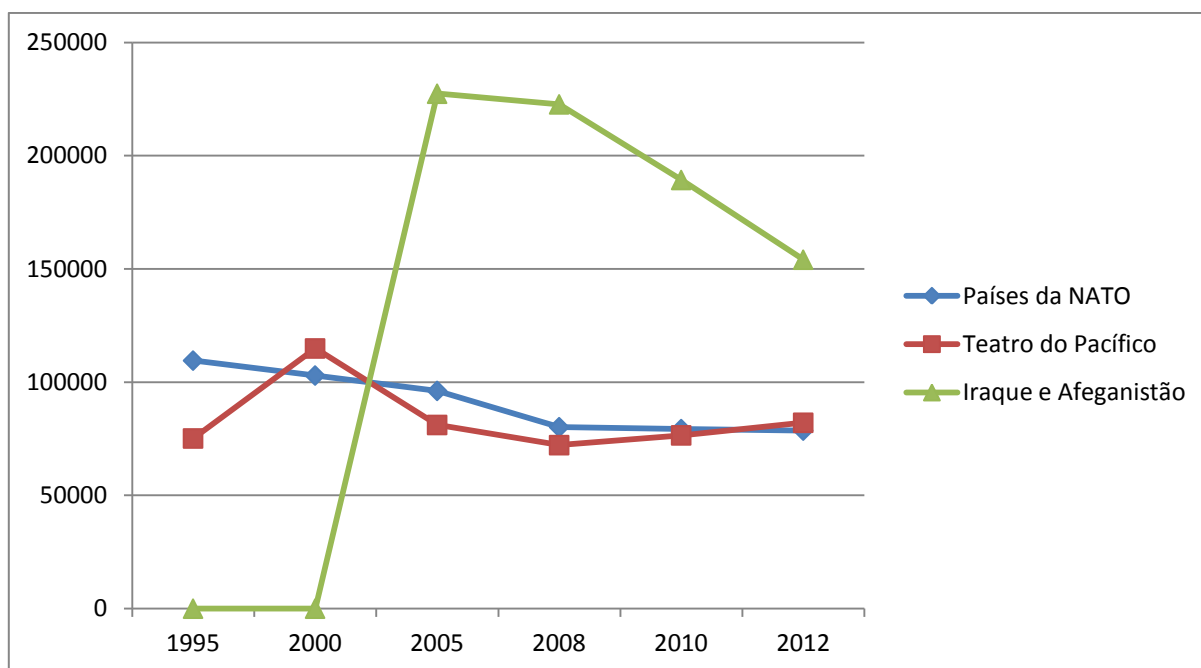
---

<sup>246</sup> A redução programada era de cerca de 15% (oitenta mil militares para sessenta e oito mil), ao longo de dez anos, prevendo-se também a reestruturação de diversas unidades por forma a implementar a sua operacionalidade. Por isso o Vice-Almirante Charles Martoglio, Segundo-Comandante das forças americanas na Europa (EUCOM) preferiu falar em “rebalanceamento estratégico e não em redução ou alguma forma de retirada da Europa” (Miles 2012a).

<sup>247</sup> Na qualidade de SACEUR e simultaneamente Comandante do EUCOM.

<sup>248</sup> Em especial na Alemanha (sempre com mais de 60%), Itália e Reino Unido.

<sup>249</sup> Em especial no Japão e Coreia do Sul.



Quadro 6 – Efectivos militares americanos em missão no exterior dos USA  
(United States of America 2012b)<sup>250</sup>

Apesar de a decisão política em relação ao futuro próximo já ter sido tomada, continuaram a ouvir-se vozes a aconselhar cautela nas reduções na Europa. Luke Coffey (2012), por exemplo, recordava que nos últimos noventa anos os USA tinham reduzido o esforço militar na Europa em duas ocasiões, após a I GM, em 1920 e após a queda do Muro de Berlim, em 1990, em ambos os casos com péssimos resultados para a estabilidade do continente. Este facto levava Coffey a concluir que, “os interesses económicos e de segurança da América requerem uma Europa estável e a presença militar americana neste continente contribui para esse objectivo.”

Curiosamente, também o estudo de opinião do Transatlantic Trends 2012 concluía que a maioria dos americanos e dos europeus consideravam as relações transatlânticas mais importantes do que as relações com a Ásia.<sup>251</sup> No entanto, a realidade incontornável mostrava que muitas das potências emergentes estavam no Pacífico e os inúmeros conflitos latentes, entre a China e o Japão, ou a Índia e o Paquistão, ou as duas Coreias, tornavam

<sup>250</sup> Esta fonte não revela os efectivos presentes na Coreia do Sul a partir de 2008, mas em virtude das declarações oficiais de Robert Gates (2008), considerámos serem vinte e oito mil e quinhentos.

<sup>251</sup> Enquanto 55% dos americanos consideravam mais importantes para o interesse nacional as relações com a UE do que com a Ásia, 61% dos europeus tinham o mesmo sentimento a favor dos USA, em detrimento da Ásia (German Marshall Fund of United States 2012, 11).

aquela região muito mais preocupante e desafiante. Era com todo este cenário em pano de fundo, que os europeus teriam de repensar o seu futuro.

### **5.3 Atitudes europeias**

#### **5.3.1 Aspectos genéricos**

A Europa, ao contrário dos USA, nem sempre foi uma defensora acérrima da ligação transatlântica e um dos problemas fundamentais dos europeus neste âmbito, é não terem conseguido ao longo dos anos falar em uníssono com os americanos. A este propósito, Álvaro de Vasconcelos, referia que, “as relações UE-USA não vão evoluir enquanto os europeus não conseguirem agir em comum e falar claramente a uma voz” (Vasconcelos 2011, 8). Na verdade, nos capítulos anteriores constatámos a existência de diferentes visões no seio da Europa, em relação à política de segurança e defesa comum, assim como dissemos que estas diferentes perspectivas estiveram intimamente relacionadas com a forma como os vários Estados consideravam o elo transatlântico. Assim, aos defensores do atlantismo, liderados pelo Reino Unido e a que Portugal sempre esteve associado, opuseram-se inúmeras vezes os europeístas, partidários de uma Europa forte e independente, liderados pela França, apoiada normalmente pela Bélgica e Luxemburgo. Na prática, foi esta dicotomia que levou Rumsfeld a falar em nova e velha Europa.

A evolução da PCSD gerou por vezes críticas de ambos os lados do Atlântico, referindo que a Europa estava a querer rivalizar com os USA e que a própria NATO seria prejudicada com aquela iniciativa. Estes comentários tiveram o seu auge no período da Guerra do Iraque, mas uns anos mais tarde e com uma visão que nos parece mais próxima da realidade, Jolyon Howorth (2007, 48-52), defenderia que estes fantasmas da rivalidade não tinham fundamento, por duas razões essenciais: primeiro, porque a intenção da Europa era desenvolver apenas a capacidade de conduzir operações do tipo Petersberg; segundo, porque os europeus já tinham desde há muito tempo voltado as costas a quaisquer conquistas além-mar. Ainda de acordo com este autor, a PCSD surgiu essencialmente para reagir à evolução histórica registada na Europa, no pós-Guerra Fria e o objectivo principal não foi contrabalançar o poder americano, apesar de este aspecto não ter estado completamente ausente.

Sintomaticamente, a Declaração de Saint-Malo foi assinada pelos dois Estados que sempre representaram os “extremos” do europeísmo e do atlantismo, a França conseguindo consagrar a capacidade militar autónoma e o Reino Unido mantendo na NATO os

compromissos de defesa colectiva. A França, como já vimos, acabou muitas vezes por ser o “enfant terrible” da Aliança dificultando inúmeras vezes as tomadas de decisão e afectando as relações transatlânticas. Esta era a tal linha dos críticos que naquele país tinham e continuaram a ter os seus acérrimos defensores, como Hervé Coutau-Bégarie que referia em 2009: “A NATO é um instrumento dos USA para submeter a Europa (...) Se quisermos que a Europa viva então a NATO tem que morrer. Teremos que fazer uma escolha. Europa forte com NATO forte é uma falácia.”<sup>252</sup> Mas Sarkozy (2009a), veio contrariar esta tese e nesse mesmo ano referia: “Vamos reforçar a defesa na Europa e por isso teremos que reforçar a NATO. Foi um grande erro as pessoas pensarem que enfraquecendo uma iriam reforçar a outra. Eu assumo a responsabilidade por esta opção política que até agora não tem sido fácil em França.” Esta nova política permitiu o regresso da França à estrutura militar da NATO, abrindo uma janela de oportunidade para um melhor relacionamento transatlântico. O novo Presidente François Hollande,<sup>253</sup> pareceu interessado em manter uma postura de abertura e diálogo, mas demonstrou não ser tão pró-americano como o seu antecessor, como ficou comprovado com a retirada unilateral de forças militares francesas do Afeganistão,<sup>254</sup> não augurando um relacionamento muito promissor.

O Reino Unido manteve-se sempre como o mais próximo aliado dos USA e mesmo a decisão de Blair em Saint-Malo visou reforçar a Europa, por considerar ser este o meio essencial para preservar a NATO e a presença americana no velho continente. Além de Portugal, também a Dinamarca e a Holanda foram apoiantes deste rumo, nunca encorajando posições isolacionistas da Europa e dando normalmente primazia à Aliança. Os países do Leste, com a Polónia na primeira linha, cientes do papel fundamental dos USA na sua integração europeia, sempre tiveram como referência fundamental a NATO, mas progressivamente também se foram adaptando à PCSD, pugnando pelo incremento da relação entre ambas (Howorth 2007, 147-49). Espanha e Itália não integraram nenhum dos grupos anteriores e a sua atitude foi caracterizada por Menon e Lipkin (2003, 22), de “atlantismo conjuntural.” A Espanha que entrou tarde para a NATO, durante muitos anos pareceu ser mais europeísta, mas com José Maria Aznar,<sup>255</sup> passou a defender uma posição fortemente pró-americana, continuado no entanto a dar o seu contributo para a PCSD. A

---

<sup>252</sup> Hervé Coutau-Bégarie, Conferência, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 24 Novembro 2009. Este Doutor em Ciência Política, falecido em 2012, foi Professor de Estratégia da Escola de Guerra em Paris.

<sup>253</sup> Tomou posse em 15 Maio 2012.

<sup>254</sup> Em Novembro 2012.

<sup>255</sup> Primeiro-Ministro de 4 Maio 1996 a 14 Abril 2004.

Itália desde a primeira hora integrou e apoiou quer a NATO quer a UE, mas com Silvio Berlusconi,<sup>256</sup> reforçou os seus laços com Washington.

A Alemanha identificou-se desde o primeiro momento com a NATO e com a relação transatlântica,<sup>257</sup> mas ao longo dos anos tentou simultaneamente manter a independência e concentrar os esforços na unificação e na recuperação do seu poder económico. Nunca se sentiu muito confortável com as acções militares decorrentes da unipolaridade americana e isso levou-a progressivamente para um maior apoio à PCSD, cujas operações foram mais consentâneas com a sua postura estratégica (Howorth 2007, 152-53). Mesmo assim, apesar da atitude nitidamente europeísta no período da Guerra do Iraque, em termos genéricos a Alemanha sempre manteve os USA como um dos eixos da sua política externa, apoiando em permanência o estreitamento das relações NATO-UE.

Suécia, Finlândia, Áustria e Irlanda, são os países apelidados de “neutrais,” que pertencem à UE mas não à NATO. A sua primeira reacção face à PCSD foi de algum cepticismo mas progressivamente foram aderindo a esta ideia e participando cada vez mais nas actividades. Finlândia e Suécia seriam mesmo os responsáveis pela iniciativa de incluir as missões de Petersberg no Tratado de Amesterdão (Howorth 2007, 149-51). Em relação à NATO apoiaram e participaram nas missões nos Balcãs assim como estiveram presentes desde a primeira hora na ISAF, a Suécia e Finlândia participando mesmo com mais militares do que alguns membros da Aliança.

### **5.3.2 “Utopia pacifista”**

Como é fácil de entender, uma relação política mais equilibrada com os Estados Unidos, exige uma maior capacidade de intervenção da Europa no âmbito da segurança e defesa. Teoricamente, este é um conceito que todos os membros da União aceitam, tal como foi sendo referido ao longo dos anos em inúmeros documentos oficiais. A própria EES referia que: “Deverá ser nosso objectivo manter uma parceria efectiva e equilibrada com os Estados Unidos, o que constitui mais uma razão para que a UE crie mais capacidades e reforce a sua coerência” (União Europeia 2003a, 13). No entanto, a realidade é que este reforço de capacidades nunca foi suficiente e, tal como referiu Kagan (2004, 18), a falta de

---

<sup>256</sup> Primeiro-Ministro durante quatro mandatos não consecutivos, de 10 Maio 1994 a 16 Novembro 2011.

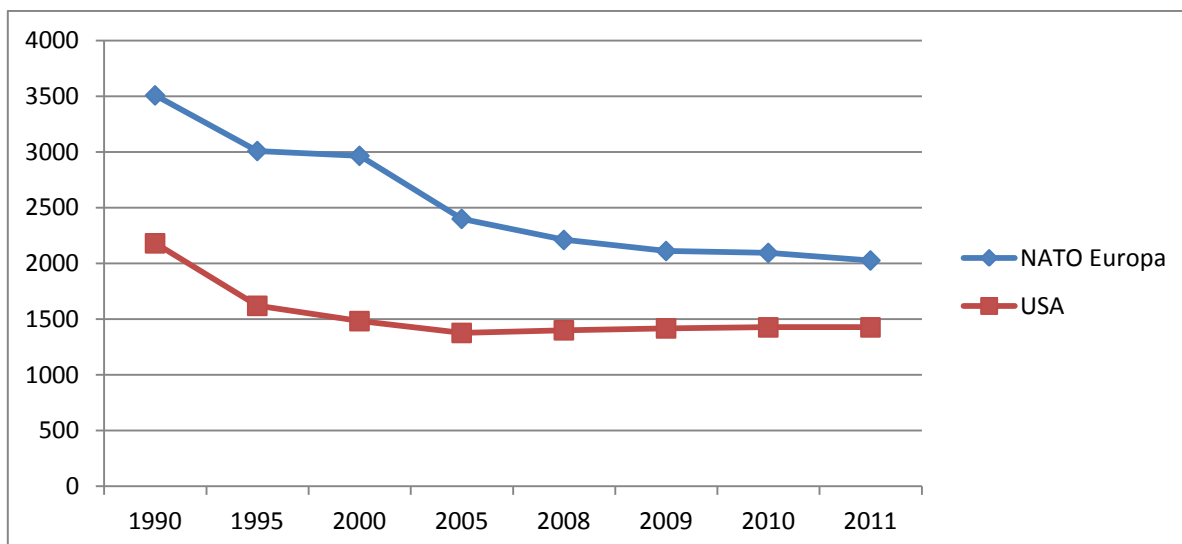
<sup>257</sup> Já vimos que logo em 1963, quando foi assinado o Tratado do Eliseu, entre a França e a Alemanha, o Parlamento alemão acrescentou um preâmbulo para referir o vínculo com os USA como parceiro transatlântico.

vontade dos europeus em gastar mais com a defesa sempre colidiu com os anseios americanos, constituindo uma permanente fonte de tensão transatlântica.

Após a II Guerra Mundial a Europa habituou-se a viver sob o “guarda-chuva” americano, não investindo nas suas Forças Armadas as verbas necessárias ao reforço das suas capacidades. João Marques de Almeida (2003a, 51) referiu mesmo uma “utopia pacífista” da Europa que deixou de se preocupar com a sua segurança, partindo “do pressuposto que a escolha dos inimigos é uma opção inteiramente unilateral.” De acordo com este académico, não era possível decidir que não existiam ameaças externas, assim como era importante lembrar que a própria história política da Europa tinha deixado um legado de profundo ressentimento em algumas sociedades. Não menos relevante era o facto de a distribuição do poder mundial se ter alterado radicalmente e antigas colónias europeias se terem transformado em grandes potências mundiais (51-52).

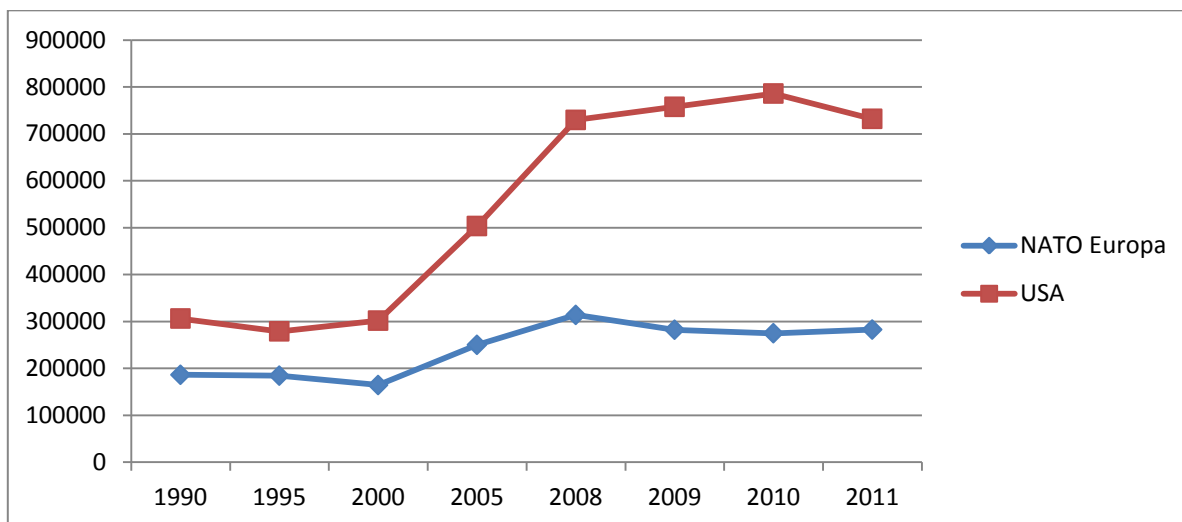
O Presidente Sarkozy (2009) revelou também grande pragmatismo ao levantar uma questão basilar: “A Europa quer paz ou quer que a deixem em paz? (...) Se quer paz, tem de se dotar dos meios para existir como uma potência económica, financeira, política e militar. Prefere que a deixem em paz? Sendo assim, tem que reduzir a sua dimensão, manter-se no seu canto, tapar os olhos e os ouvidos e não falar muito alto, e por algum tempo será deixada em paz. Até ao momento em que se descobre que não tem os meios para se defender. Mas ao chegar a esse ponto, já será muito tarde.”

Para avaliarmos a evolução nos últimos vinte anos, recorreremos de seguida a um conjunto de gráficos que nos permitirão comparar os esforços, americano e europeu. Dos parâmetros que analisámos, o único onde em termos absolutos a Europa esteve acima dos USA foi o dos efectivos militares (Quadro 7). No entanto, a redução ao longo dos últimos vinte anos foi mais acentuada e permanente do lado europeu (cerca de 42% entre 1990 e 2011) do que do lado americano (cerca 35% no mesmo período), que praticamente estabilizou a partir do ano 2000. Por outro lado, em termos relativos e considerando que em 2011 a Europa (incluindo a Turquia) contava cerca de quinhentos e noventa milhões de habitantes, enquanto os USA tinham trezentos e vinte milhões (Central Intelligence Agency 2012), constatamos um esforço bastante maior do lado americano.



Quadro 7 – Evolução dos efectivos militares (em milhares)<sup>258</sup>

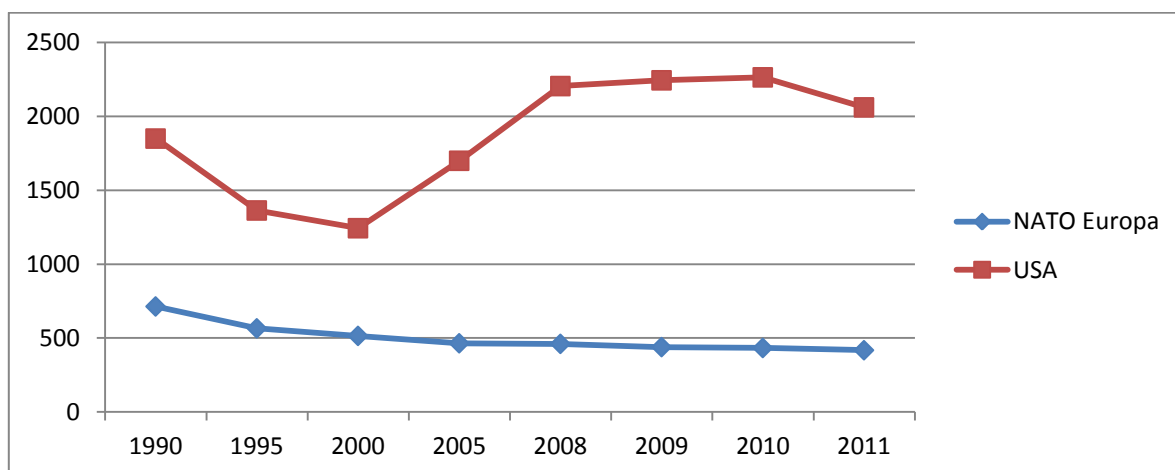
No que respeita às despesas com a defesa (Quadro 8), os americanos estiveram sempre acima e durante o mandato de George W. Bush a diferença para a Europa aumentou para mais do dobro. Em 2008 os primeiros gastaram setecentos e trinta mil milhões de dólares, enquanto os seus Parceiros europeus apenas despenderam trezentos e dez mil milhões de dólares. Os primeiros anos de Obama continuaram a registar uma subida que teve o seu pico em 2010, ano em que a diferença foi de mais de quinhentos mil milhões de dólares.



Quadro 8 – Evolução das despesas com a Defesa (em milhões de dólares)  
(NATO 2012a, 4)<sup>259</sup>

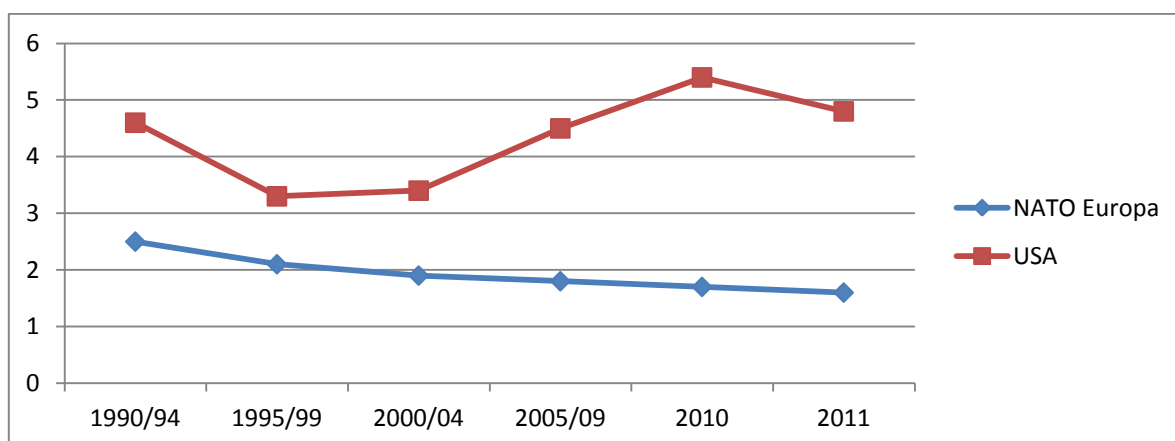
<sup>258</sup> NATO Europa refere-se aos EM europeus (incluindo a Turquia), tendo em conta os sucessivos alargamentos. A Turquia em 1990 tinha setecentos e setenta mil efectivos, mas a partir de 2005 e até aos nossos dias passou a ter cerca de 500 mil.

As despesas per capita (Quadro 9), reflectem a diferença de forma ainda mais avassaladora e traduzem de forma clara o desinvestimento europeu. Em 2010, os americanos gastaram quase cinco vezes mais per capita do que os europeus. Nos últimos vinte anos, a Europa reduziu mais de 40% (setecentos e catorze dólares em 1990 para quatrocentos e dezoito em 2011).



Quadro 9 – Evolução das despesas per capita (em dólares) (NATO 2012a, 7)<sup>260</sup>

As despesas da defesa em percentagem do PIB (Quadro 10), são outro indicador importante e como já referimos constituem uma das métricas da NATO, que aprovou os 2% como meta mínima ideal a atingir por todos os EM. Depois de 1999 a média europeia nunca atingiu esse valor, registando uma descida anual permanente, chegando a 1,6% em 2011. Nesse ano apenas o Reino Unido (2,6%) e a Grécia (2,1%) cumpriram o valor acordado. Os USA estiveram praticamente sempre acima dos 4%, atingindo os 5,4% em 2010.

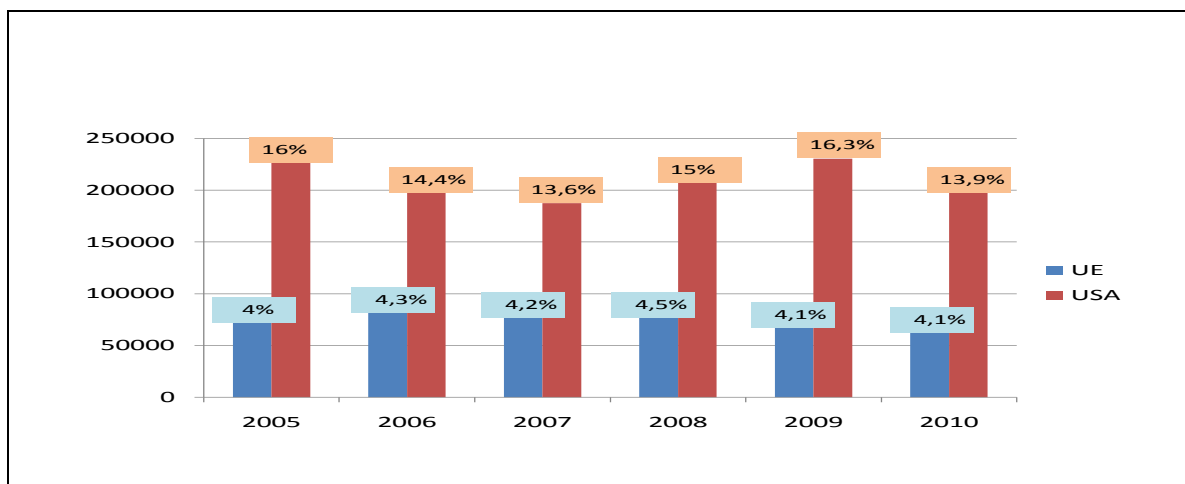


Quadro 10 – Evolução das despesas em percentagem do PIB (NATO 2012a, 6)

<sup>259</sup> Cálculos baseados em preços correntes.

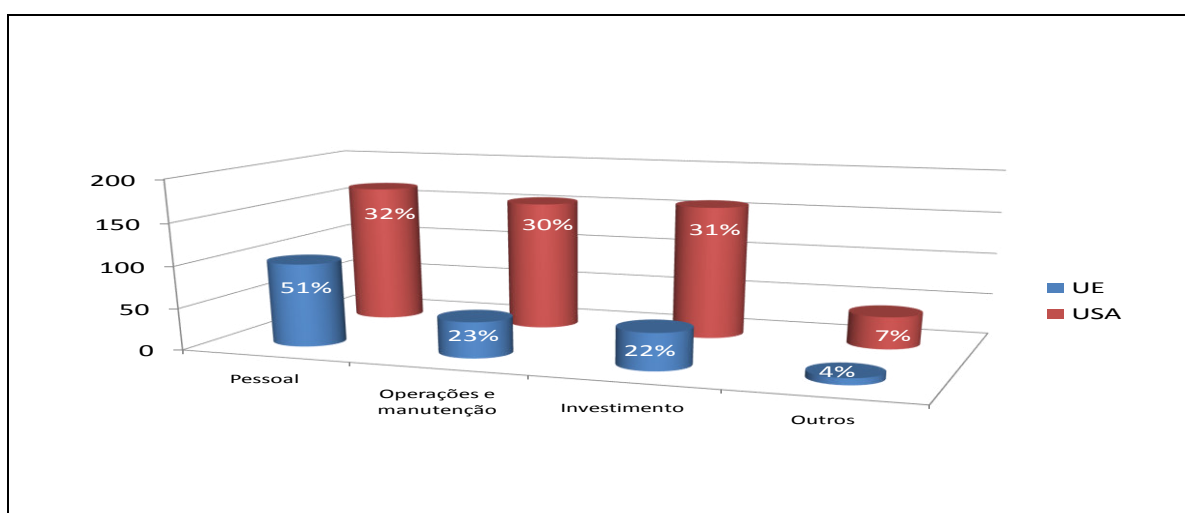
<sup>260</sup> Cálculos baseados em preços e taxas de câmbio de 2005.

A média de pessoal em missão no exterior e a percentagem em relação ao efectivo militar total (Quadro 11), demonstram que de 2005 a 2010 a Europa andou sempre perto dos 4% enquanto os USA se situaram próximo dos 14%. Apesar de contarem com maior número de efectivos, os europeus tiveram anualmente uma média de setenta e quatro mil militares em missão, enquanto os americanos mantinham cerca de duzentos e oito mil.



Quadro 11 – Evolução dos efectivos médios em missão e percentagem em relação ao efectivo total (União Europeia 2012g, 16)<sup>261</sup>

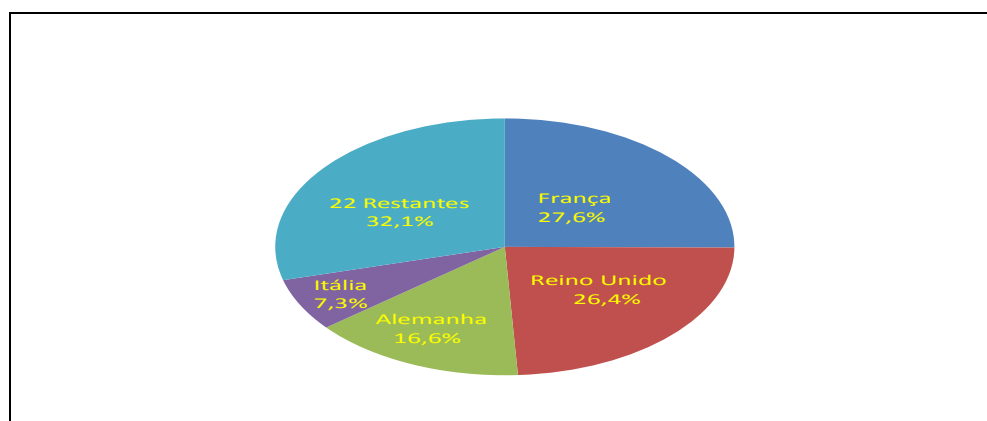
A análise da despesa em 2010 (Quadro 12), por centros de custo, permite verificar que enquanto os USA têm despesas equilibradas nas rubricas de pessoal, operações e manutenção e investimento, os europeus gastam mais de 50% dos orçamentos em pessoal, faltando depois verbas para os outros dois parâmetros que são os que verdadeiramente traduzem a operacionalidade das forças e a modernização das suas capacidades.



Quadro 12 – Despesas com a defesa em 2010 (em biliões de euros) e despesas por centros de custo (em percentagem) (União Europeia 2012g, 7)

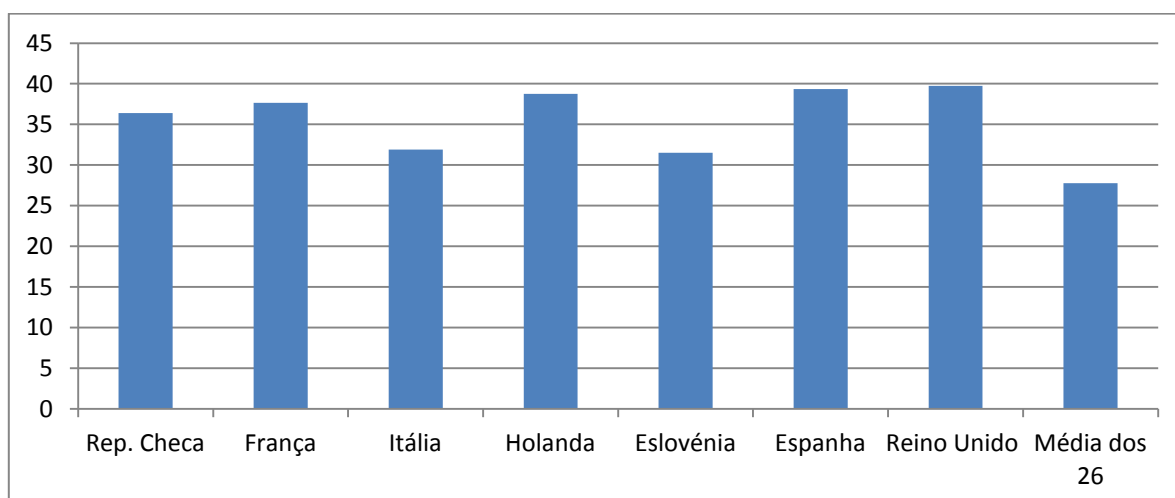
<sup>261</sup> A Europa diz respeito a 26 EM da UE (não inclui a Dinamarca por não pertencer à EDA).

No seio da Europa existe também um grande desequilíbrio de esforços. Um aspecto que comprova esta tese é a percentagem de investimento, incluindo aquisição de equipamentos e projectos de Investigação e Desenvolvimento (I&D) (Quadro 13), em que mais de metade das verbas despendidas na Europa são da responsabilidade da França (27,6%) e do Reino Unido (26,4%), com vinte e dois Estados a contribuir apenas com 32,1%.



Quadro 13 – Investimento na UE incluindo aquisição de equipamentos e projectos de Investigação e Desenvolvimento em 2010 (em percentagem) (União Europeia 2012h, 15)

Outro aspecto fundamental tem a ver com a percentagem de “deployability” das forças terrestres, que como vimos é outra das métricas da NATO, tendo os EM acordado os 50% como objectivo a atingir. Verificamos no entanto (Quadro 14), que nenhum país da União atinge esse valor e apenas sete Estados declararam em 2010 estar entre os 30 e os 40%, encontrando-se a média europeia nos 27,8%.



Quadro 14 – “Deployability” das forças terrestres em 2010 (em percentagem) (União Europeia 2012h, 38)

Face à análise precedente, a grande conclusão que se pode retirar é que a Europa tem efectivos militares em quantidade suficiente, eventualmente até acima das necessidades, mas o seu grau de empregabilidade está longe de ser o ideal, em virtude da progressiva redução dos orçamentos e da desadequada distribuição das verbas disponíveis. A comparação com os USA resulta numa assinalável diferença tecnológica e num desequilíbrio de capacidades militares que coloca seriamente em risco a parceria estratégica entre os dois lados do Atlântico.

Apesar de todos estes aspectos serem altamente preocupantes, não se pode concluir que a Europa tenha abandonado por completo o seu vector militar. A prova disso é que sempre que existiu vontade política, as operações e missões acabaram por se realizar, cumprindo os objectivos. Se até ao 11 de Setembro de 2001, os americanos sempre apoiaram a Europa, a verdade é que depois desta data os europeus foram pagando a sua dívida de gratidão, especialmente no Iraque e no Afeganistão, mesmo que nem sempre estivessem convictos da justeza das acções dos USA.<sup>262</sup> Mas no futuro uma Europa demasiado fraca poderá tornar-se inútil.

Seth Jones (2007, 17), defendeu que a relação entre os USA e a Europa iria ser uma tragédia, porque a cooperação europeia no âmbito da defesa estava a ser incrementada e isso iria criar maior competição e fricção com a América. A evolução dos acontecimentos e a constatação da realidade levam-nos a colocar a equação de outra forma: a tragédia no relacionamento poderá ocorrer se a cooperação europeia não der os seus frutos e os USA se virem obrigados a procurar Parceiros mais fortes.

## **5.4 Partilha de tarefas NATO-UE**

### **5.4.1 Divisão funcional**

Na sequência do desequilíbrio de capacidades entre os USA e a Europa, que acabou por se traduzir também num enorme fosso entre a NATO e a UE, parece-nos legítimo questionar se não seria mais adequado encontrar uma certa forma de partilha de responsabilidades entre estas duas organizações, em que cada uma desempenharia o papel para que estivesse melhor preparada e vocacionada. Esta divisão de tarefas foi ao longo dos anos abordada por diversos autores e entidades, sendo normalmente equacionada de duas

---

<sup>262</sup> O Contra-Almirante Mark Montgomery, um dos responsáveis do EUCOM, referia em 2012 que “muitas pessoas não têm conhecimento que a maior parte das forças não-americanas da ISAF são da Europa,” referindo-se aos trinta e dois mil militares europeus que à data integravam a coligação de trinta e cinco mil militares não-americanos no Afeganistão (Miles 2012c).

formas distintas: ou numa diferenciação funcional, com uma a assumir as missões mais robustas essencialmente militares (hard), ficando a outra com as missões de paz ou mais de âmbito civil (soft); ou numa partilha por áreas geográficas de responsabilidade.

Entre os apoiantes da divisão funcional, estiveram estudiosos como Richard Kuglar e Hans Binnendijk (2008, 28), considerando que a experiência nos Balcãs tinha demonstrado as vantagens de uma prática em que a NATO intervinha primeiro para amortecer o conflito entre as partes e a União vinha a seguir, para a manutenção da paz, estabilização e reconstrução. Um modelo diferente de partilha de tarefas foi defendido por Gustav Hagglund,<sup>263</sup> referindo que a defesa colectiva da Europa e dos USA deveria ser da responsabilidade de cada um dos lados, os quais trabalhariam em conjunto apenas fora dos seus territórios. Doug Bereuter (2004),<sup>264</sup> manifestou-se contrário a esta ideia, que na sua opinião minaria o princípio da solidariedade, mas defendeu que seria mais lógica uma outra organização funcional entre a Aliança e a UE. Neste caso, a primeira continuaria responsável pela defesa colectiva territorial, enquanto a segunda passaria a assumir a gestão das crises na Europa e em todos os locais onde a Aliança não pretendesse envolver-se. A nível oficial, também a Resolução do Parlamento Europeu, que abordámos no capítulo anterior, referia que “a UE e a NATO poderiam reforçar-se mutuamente evitando a competição e desenvolvendo maior cooperação nas operações de gestão de crises através de uma divisão prática de trabalhos” (União Europeia 2009a, §17). A decisão sobre qual das organizações a empregar, deveria ser tomada em função da vontade política, das necessidades operacionais, da situação no terreno e da capacidade de cada uma para assegurar a paz e estabilidade. A União não assumia assim nenhum tipo de fragilidade e propunha-se até desenvolver as capacidades próprias de segurança e defesa (§18).

Entre as vozes críticas à divisão de tarefas, teremos de incluir Kagan (2004, 22-23), que em 2004 considerava que a separação já existia, mas com os USA a “fazer o jantar” e os europeus a “lavar a loiça,” numa alusão a que os primeiros levavam a cabo as missões militares mais difíceis e os segundos vinham depois manter a paz. Esta foi uma caricatura muito contundente e nada abonatória da Europa, mas com alguns traços que teremos de reconhecer próximos da realidade. Carlos Gaspar (2010, 164), veio um pouco ao encontro desta ideia, quando referiu ser preciso reconhecer pragmaticamente a existência de uma certa divisão de trabalhos com alguns Estados, quer da NATO quer da UE, a demonstrar

---

<sup>263</sup> General Chairman do Comité Militar da UE.

<sup>264</sup> Presidente da Assembleia Parlamentar da NATO.

maior vocação por missões civis. Mas como também escreveu, esta “constatação não implica nem uma especialização militar da Aliança Atlântica nem uma especialização civil da União Europeia, nem muito menos uma divisão do trabalho entre os Estados Unidos e os Estados da Europa Ocidental.”

João Mira Gomes (2010, 126-27), defende que apesar de a linha de separação entre as operações militares e civis ser cada vez mais ténue, não se justifica de forma nenhuma que a UE se concentre apenas na vertente civil. Esta situação constituiria até na sua opinião, um atestado de menoridade da União pois teria de abdicar da capacidade de conduzir operações militares autónomas sem recurso a meios da NATO. Por outro lado, seria também um erro orientar a Aliança para missões civis de gestão de crises que estão fora da sua vocação e capacidade. O ideal seria por isso que na abordagem de determinada crise se ponderassem os diferentes factores e em coordenação se decidissem quais os meios a empregar por cada uma das organizações e qual das duas estaria em melhores condições para liderar a operação.

Luis Valença Pinto,<sup>265</sup> também se manifesta contra uma eventual divisão funcional, referindo que nem a NATO estaria interessada nessa situação, uma vez que a União com o seu peso económico assumiria facilmente o peso político e diplomático, subalternizando a Aliança. Expressa no entanto, a sua concordância com o princípio da não duplicação de meios e capacidades entre as duas organizações, não devendo a NATO desenvolver capacidades civis, assim como a União não precisa de criar um novo QG operacional (Tervuren), replicando o SHAPE.

No seio da Aliança, os EM nunca assumiram oficialmente qualquer tipo de divisão de trabalhos falando-se sempre em todo o espectro de missões, mas como já vimos, os americanos sempre alocaram mais recursos, assumindo um esforço bastante mais substancial. Na UE, a divisão funcional esteve implícita praticamente desde o início da PCSD, nomeadamente, a partir de Amesterdão, quando a União decidiu dedicar-se às missões de Petersberg, deixando a defesa colectiva para a NATO. No entanto, não se pode dizer que tenha assumido apenas as tarefas soft, uma vez que as operações de gestão de crises que a Europa preconiza, actualizadas pelo Tratado de Lisboa, incluem um largo espectro operacional, que pode ir das missões humanitárias à imposição da paz, naturalmente necessitando de um vector militar reforçado. Por outro lado, a última década demonstrou que as operações nem sempre têm um claro faseamento e como se comprovou

---

<sup>265</sup> Entrevista em 31 Maio 2011.

no Afeganistão, os combates realizam-se a par com tarefas de estabilização e reconstrução. De salientar também que, por princípio, os militares têm de estar preparados para todo o espectro de missões, não fazendo qualquer sentido preparar uns apenas para combater, enquanto outros se especializam em operações de paz.

Independentemente de quem pudesse vir a ser subalternizado, é nossa convicção que a divisão hard/soft quer entre membros quer entre organizações iria inevitavelmente minar a coesão e contribuir para situações de rivalidade. Concordando que esta foi por vezes a realidade no início dos anos 2000 e que missões como o Kosovo ou o Afeganistão tenham demonstrado um certo grau de divisão de trabalhos, não nos parece no entanto adequado confinar as capacidades da Aliança ou da União a aspectos funcionais específicos. Aceitar uma repartição de esforços baseada apenas nesses parâmetros, seria assumir uma parceria desequilibrada, exigindo os maiores sacrifícios apenas a alguns, que conseqüentemente pagariam um preço mais elevado em vidas humanas, contrariando em absoluto o significado da palavra solidariedade, tão emblemática em ambas as organizações.

Neste contexto, todos os EM da Aliança ou da União deveriam assumir que a sua integração se traduz em maiores garantias de segurança e estabilidade mas acarreta também obrigações acrescidas de participação no esforço comum. Infelizmente, como se constatou nos últimos anos, em especial no Afeganistão, muitos governantes europeus estiveram mais interessados em não ter baixas e agradar às suas opiniões públicas, colocando tantas restrições de emprego (caveats) às suas tropas, que na prática inviabilizaram a sua utilização operacional nas áreas mais problemáticas.

#### **5.4.2 Divisão geográfica**

A outra hipótese de partilha seria a distribuição das responsabilidades por áreas geográficas e também aqui coexistiram diferentes opiniões. Como referimos quando estudámos os diferentes conceitos estratégicos, a NATO sempre se assumiu como actor regional, embora na prática tenha extravasado largamente esse conceito, ao contrário da UE que à partida declarou ter objectivos de actuação global.

Alexandre Reis Rodrigues (2007, 55-63), considera que a NATO deixou de ser apenas uma organização de defesa regional e os USA deixaram de concentrar na Europa a sua prioridade estratégica, mas entretanto os europeus não garantiram a sua autonomia na área da segurança e defesa. É muito crítico do princípio da não duplicação de meios, que refere como um factor de inibição em relação a decisões que seria importante tomar,

nomeadamente no que respeita a uma estrutura de comando e controlo própria, apesar de reconhecer que projectos como o da defesa antimíssil necessitariam do apoio americano. Sustenta por isso que o ideal seria uma divisão de trabalhos na qual a Europa assumisse a responsabilidade pela sua defesa, deixando para a NATO o papel de intervenção global.

Esta proposta levanta-nos sérias dúvidas em relação à sua exequibilidade, pois constituiria praticamente um convite aos americanos para saírem da Europa, o que nunca seria bem aceite pelos países europeus mais atlantistas e criaria mais uma vez grandes físsuras deste lado do Atlântico. Só com uma Europa muito coesa e muito determinada esta hipótese seria minimamente viável e mesmo assim acarretaria objecções de alguns sectores americanos.

Um estudo publicado pelo Army War College dos USA, da autoria de Sarwar Kashmeri (2011), embora tendo por base pressupostos um pouco diferentes, defendia uma solução algo semelhante à anterior. Este trabalho partia do princípio que a NATO era muito importante para a relação transatlântica mas encontrava-se em declínio, alegando que a fraqueza tinha ficado provada com as missões no Afeganistão e na Líbia. Simultaneamente, referia que a PCSD vinha demonstrando progressivamente uma maior pujança, dando como exemplo as missões no Tchad/RCA e ao largo da Somália (Atalanta). Nessa lógica, preconizava-se que a defesa da Europa passasse a ser da responsabilidade da União que, alegadamente, já não precisava da Aliança ou dos americanos para esse efeito. Simultaneamente, a NATO deveria reforçar a sua ligação à PCSD para permitir aos USA, Canadá e Europa actuarem em conjunto quando tal fosse considerado apropriado. Segundo Kashmeri, esta nova atribuição de tarefas estancaria a deterioração da NATO e permitiria que os americanos gastassem menos com a defesa da Europa enquanto os europeus despenderiam as verbas que considerassem necessárias para esse efeito.

As razões que nos levaram a não concordar com a primeira proposta, induzem-nos agora a fazer o mesmo. Acresce que neste caso não vislumbramos tão claramente o declínio da NATO ou a pujança da PCSD, assim como não entendemos que o esvaziamento da Aliança da sua missão fundamental, a defesa colectiva, possa contribuir para o seu rejuvenescimento ou para o reforço do elo transatlântico.

Uma terceira sugestão partiu de Stefano Silvestri (2010), que reconheceu haver descontentamento na relação transatlântica, com os americanos insatisfeitos pelo reduzido apoio dos europeus e estes convencidos que a sua contribuição não era compreendida nem

apreciada. Por outro lado, constatava um enfraquecimento das capacidades militares da NATO na Europa, com a redução da presença americana e o decréscimo dos orçamentos de defesa europeus, enquanto a Rússia considerava que o alargamento da Aliança constituía uma ameaça aos seus interesses. Este cenário, levava Silvestri a sugerir o regresso da NATO às suas fronteiras geográficas originais, preocupando-se sobretudo com a defesa colectiva, enquanto os europeus através da PCSD se aliariam às forças americanas para combater outro tipo de ameaças globais e assimétricas. Esta divisão de trabalho teria a vantagem, segundo este autor, de reforçar a relação transatlântica, acabando com a competição NATO-UE e pondo cada uma das organizações a desempenhar as missões para as quais tinham sido concebidas.

### **5.4.3 Divisão “geo-funcional”**

De todas as hipóteses que tivemos oportunidade de analisar, esta última parece-nos ser a mais equilibrada e realista. No entanto, concordando que a NATO deveria ter uma preocupação predominantemente regional, achamos difícil e até redutor confina-la ao Atlântico Norte, desaproveitando as importantes sinergias da rede de parcerias e o capital de credibilidade global que foi progressivamente construindo. O ideal, na nossa opinião, seria manter a Aliança como principal responsável pela defesa colectiva, se possível com maior empenhamento europeu, mas tê-la também disponível para, em coordenação com a União, acorrer a outro tipo de desafios globais. Em função da situação e tendo em conta que a primeira está mais vocacionada para questões de segurança, com a participação americana e a segunda para problemas relacionados com a gestão de crises, num vector mais europeu, logo se decidiria o tipo de participação de cada uma. Esta partilha de tarefas que se poderia designar como “geo-funcional” (Cornish 2006, 4),<sup>266</sup> seria elaborada caso-a-caso e não impediria naturalmente os americanos de participar nas missões da UE sempre que entendessem, assim como qualquer das organizações continuaria aberta à participação de países terceiros.

Para atingir este desiderato a União não necessitaria de mais nenhum QG operacional e a NATO também não teria de desenvolver capacidades civis, mas ambas deveriam dispor de capacidade de articulação de meios, para que as missões fossem cumpridas com eficiência e equilíbrio de recursos. O mecanismo de cooperação Berlin Plus foi criado, como já vimos, para evitar duplicações e dotar a União de capacidades de planeamento e comando de operações militares, de que não dispunha. O facto de estes

---

<sup>266</sup> Este autor referiu este termo mas não especificou o seu significado.

meios poderem ser apenas cedidos em missões onde a Aliança não estiver empenhada, configura já uma certa divisão de trabalho. Por uma questão de maior equilíbrio e eficácia e com o mesmo objectivo de evitar duplicações poderia também pensar-se num Berlin Plus de duplo sentido, denominado por alguns autores de Berlin Plus-Plus (Yost 2007), isto é, um mecanismo de cedência de meios civis da União à NATO sempre que esta fosse empenhada numa região onde a Europa não estivesse interessada em desfraldar a sua bandeira. Esta seria, na nossa opinião, uma actuação lógica, sensata e equilibrada, ainda que tenhamos que reconhecer que, num futuro próximo, será difícil reunir condições políticas que permitam atingir tal desiderato.

### **Síntese conclusiva**

Depois de nos termos debruçado sobre os aspectos fundamentais que enformam o elo transatlântico, somos levados a concordar com Kurt Volker (2009),<sup>267</sup> quando referiu que “a Europa e a América não são alternativas, são antes parte da mesma comunidade democrática. Nós não podemos escapar uns aos outros, tal como um gêmeo não pode escapar ao facto de ter um irmão ou uma irmã. Partilhamos os mesmos valores democráticos fundamentais; encaramos os mesmos desafios mundiais; e só podemos fazê-lo com eficácia se o fizermos em conjunto.”

Naturalmente que, tal como numa relação entre irmãos, muitas vezes as opiniões e acções divergem o que não significa no entanto que a convergência genérica seja posta em causa. Por isso nos parecem também muito acertadas as palavras de Nye (2005, 53), quando defendeu que “os relatos das divergências transatlânticas são muitas vezes exagerados.”

A presente investigação conduziu-nos à elaboração de um quadro resumo (Quadro 15), que nos ajudou a sistematizar o raciocínio, procurando avaliar de forma empírica os parâmetros de convergência e divergência analisados ao longo deste capítulo, transmitindo comparativamente os prós e contras desta relação.

---

<sup>267</sup> Foi Embaixador dos USA na NATO e Adjunto do Secretário de Estado americano para os Assuntos Europeus e Euroasiáticos.

	Divergente					Convergente				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
História								X		
Geografia			X							
Organização Política		X								
Valores							X			
Percepção de ameaças							X			
Segurança e eficiência energética							X			
Preocupação ambiental		X								
Ajudas ao desenvolvimento								X		
Cooperação económica									X	
Atitudes americanas							X			
Atitudes europeias		X								

Quadro 15 – Factores e atitudes de convergência e divergência transatlântica

Do mais divergente (1) para o mais convergente (10), tentando vislumbrar para além dos aspectos específicos da segurança e defesa, procurámos avaliar os principais factores e atitudes reveladas pelos USA e pela UE no seu relacionamento transatlântico. Embora naturalmente nem todos os parâmetros tenham pesos específicos idênticos, concluímos que o relacionamento tem mais aspectos de convergência do que de divergência. Assim, aparecem-nos como nitidamente divergentes: a organização política, marcada pelos diferentes regimes nacionais e pela bicefalia e debilidade do governo europeu, que dificultam a tomada de decisões; a preocupação ambiental, cuja oposição de pontos de vista tem sido bem evidente; e as atitudes europeias, muito negativamente traduzidas no decrescente esforço na área da segurança e defesa, ao contrário das práticas americanas. O factor geográfico, embora em menor grau, induz também algumas divergências.

No eixo da convergência, realçamos como mais importante e sólida a cooperação económica que consideramos a trave mestra da relação transatlântica e que poderá ser potenciada com a assinatura do futuro tratado de comércio livre. A história comum, muito marcada por duas Guerra Mundiais e por décadas de apoio americano à Europa constituiu também um factor importante de união, assim como foram complementares as ajudas ao desenvolvimento em regiões do Globo mais desfavorecidas. Os valores básicos de liberdade, democracia, justiça e respeito pelos direitos humanos, tal como já tínhamos constatado em capítulo anterior, são também muito semelhantes, embora tenham existido situações específicas como Guantánamo ou aspectos como a crescente religiosidade americana, que se afastam dos padrões europeus. Confirmámos também uma muito próxima percepção das ameaças, embora esse seja um problema que preocupa mais os cidadãos

americanos do que os europeus. A questão da segurança e eficiência energética é também um factor de cooperação transatlântica. Do mesmo modo, as atitudes americanas podem considerar-se maioritariamente convergentes com as europeias, pese embora alguns momentos mais unilaterais, normalmente protagonizados por políticas republicanas, apesar de não completamente afastados das práticas democratas.

Nos últimos anos, Obama (2013, 50) decidiu transferir a prioridade estratégica dos USA para a Ásia-Pacífico porque é lá que “vai estar o crescimento, a população e o centro de gravidade. E há um desejo genuíno de liderança americana nessa região.” A presença na Europa vai reduzir-se, o que no entanto não significa um abandono por completo e não nos parece que represente algo de especialmente dramático. A América sabe que tem na Europa os seus mais fortes Aliados e reconhece também que este é um continente vital para a segurança e estabilidade mundial.

Pensamos que esta é uma realidade incontornável que as próprias administrações americanas têm tido em conta e não vislumbramos que exista vontade de quebrar o elo transatlântico. Mas também compreendemos que seja difícil explicar aos cidadãos americanos que os USA continuem indefinidamente a encarregar-se da segurança europeia, enquanto no Médio Oriente, na Ásia e em África subsistem tantos problemas por resolver.

Os europeus têm estado demasiado ocupados em tentar resolver problemas nacionais e crises económicas e o desinvestimento ocorrido nas últimas décadas na segurança e defesa é um facto extremamente importante e preocupante. Por isso, a relação bilateral, se bem que genericamente convergente, não está isenta de problemas e necessita de constante cuidado e ajuste, sendo essencial um maior esforço da Europa de forma a garantir um relacionamento de igual para igual.

O desequilíbrio crescente que registámos na dimensão militar, que não tem paralelo na dimensão económica, repercute-se inevitavelmente na relação NATO-UE. Neste âmbito, tentámos perceber como é que as diferentes atitudes se poderão conjugar por forma a criar uma sinergia positiva, o que nos levou a estudar as várias hipóteses de partilha de tarefas entre as duas organizações. Concluimos, que possíveis divisões baseadas em critérios de responsabilidade puramente funcionais ou geográficos se revelam passíveis de criar fissuras e desequilíbrios e por isso inconvenientes. Pelo contrário, uma solução mista “geo-funcional” afigura-se viável e até desejável, permitindo a utilização dos melhores instrumentos no local mais adequado. Neste caso e com o objectivo de evitar duplicações

desnecessárias, seria também aconselhável reunir as condições políticas para uma reformulação do acordo Berlin Plus, tornando-o numa ferramenta mais útil, dando azo a que qualquer uma das organizações pudesse apoiar a outra, de acordo com as capacidades existentes.

Consideramos assim ter dado resposta à QD5.

## Capítulo 6. Desafios

### Introdução

Pretendemos neste capítulo dar resposta à QD6: Quais os desafios que a Turquia e a Rússia colocam à parceria NATO-UE? Em conjunto com os dois anteriores capítulos iremos também confirmar ou infirmar a HC2.

Quando se analisam as relações transatlânticas e em especial quando nos debruçamos sobre a complementaridade entre a NATO e a UE, há diversos desafios que se colocam ao reforço da cooperação. Não sendo possível no âmbito da presente investigação abordar de forma aprofundada todos os aspectos passíveis de ser considerados desafios, estudaremos dois factores que têm influenciado as políticas de ambas as organizações e que colocaram ou poderão vir a colocar entraves no relacionamento bilateral. Em primeiro lugar, falamos da postura da Turquia, naturalmente muito relacionada com a atitude de Chipre e em segundo lugar, da política da Rússia.

Nos capítulos anteriores, por diversas vezes tivemos ocasião de nos referir a estes Estados, mas fizemo-lo normalmente de uma óptica exterior. Pretendemos agora efectuar uma leitura pelo prisma interior, a qual, conjugada com a anterior, nos ajudará a esclarecer o posicionamento geoestratégico destes países e a sua influência em cada uma das organizações em causa e especificamente no seu relacionamento institucional. Para isso, iremos analisar as suas políticas e debruçar-nos sobre os principais actores e acontecimentos, especialmente durante o século XXI. Veremos ainda em cada um dos casos as relações que foram estabelecidas com a NATO, UE, USA e outros pólos regionais, concluindo até que ponto essas políticas influenciaram ou poderão vir a influenciar cada uma das organizações e o seu entendimento estratégico.

### 6.1 Turquia

#### 6.1.1. Factores endógenos da política externa

Mustafa Kemal, mais conhecido por Atatürk ou o “pai dos turcos,” é uma referência incontornável na Turquia da Era contemporânea. Líder militar, fundador e primeiro Presidente da República, marcou decisivamente a evolução registada naquele país, desde a primeira metade do século XX até aos nossos dias. Tendo saído vencedor da “Guerra da

Libertação,<sup>268</sup> conduziu depois a Turquia na transição do Império Otomano para um Estado laico, coeso e mais próximo dos padrões ocidentais. A política interna e o relacionamento externo regeram-se pelo princípio fundamental, “paz em casa, paz no mundo,” que marcou e perdurou pelas várias gerações que se seguiram.

A doutrina “kemalista,” assentava em três grandes pilares: um secularismo radical, influenciado pelos ideais da Revolução Francesa, que consideravam a religião como um símbolo do antigo regime e em oposição à república; um nacionalismo fervoroso, que congregava todas as minorias muçulmanas mas bania outras etnias, como arménios, curdos, gregos ou judeus; e uma determinação em conduzir a Turquia para a modernidade, ancorada geopoliticamente no mundo ocidental (Gordon e Taspinar 2008, 12-14). Esta foi a orientação geral seguida pelos governantes ao longo do século XX, permitindo uma acentuada evolução social, cultural e económica, polvilhada no entanto por diversos episódios de instabilidade política, bem patentes nos três golpes militares de 1960, 1971 e 1980, que marcaram a segunda metade daquele século. Na verdade, o peso das Forças Armadas turcas foi sempre bastante importante e de cada vez que se registaram tentativas de afastamento do “kemalismo,” os militares intervieram para repor o rumo traçado por Ataturk, mas acabando sempre por devolver o poder político aos civis.

Um dos problemas mais delicados com que as autoridades turcas tiveram de se debater, especialmente desde o início da década de 1980, foi a questão curda. Os povos desta etnia, habitantes do sudeste da Turquia e de regiões periféricas do Iraque, Irão, Síria e Arménia sempre reivindicaram a independência do chamado Curdistão, uma região nunca reconhecida pelos governos daqueles países. Na Turquia, as acções armadas levadas a cabo pelo Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), liderado por Abdullah Ocalan atingiram proporções de quase guerra civil, afectando naturalmente as políticas internas e externas, como veremos mais adiante. Em 1999, Ocalan foi preso mas o PKK não foi neutralizado e as minorias curdas continuaram a constituir um dos principais eixos de preocupação turca (Barrinha 2011, 369-70). As próprias Forças Armadas reforçaram o seu papel interno, continuando a luta armada contra os focos de tensão que entretanto foram surgindo, obrigando até a incursões no território iraquiano.

Um outro aspecto muito controverso e que influenciou as acções dos governos, foi a disputa entre as comunidades turcas e gregas na ilha de Chipre, que se agravou no início dos anos 1960 e que levou a Turquia a invadir e ocupar a parte norte da ilha, em 1974. Uns anos

---

<sup>268</sup> De 19 Maio 1919 a 24 Julho 1923.

mais tarde, em 1983, foi declarada a independência da República Turca de Chipre do Norte que nunca viria a obter o aval da comunidade internacional. A Turquia seria o único país a reconhecer esta nova república, ficando assim completamente isolada e com um problema delicadíssimo nas mãos.

O final do século registou novo período de agitação interna na Turquia, com os militares a forçarem a demissão do Primeiro-Ministro Necmettin Erbakan, em 1997, acusado de defender políticas “anti-kemalistas.” Na sequência dessa onda de instabilidade, surgiria Recep Tayyip Erdogan, o Presidente da Câmara de Istambul, que apesar de em 1999 ter sido preso e banido da política, por ter lido em público um poema de índole nacionalista e islâmico, acabaria em 2001 por formar o Partido da Justiça e do Desenvolvimento (AKP). No ano seguinte, Erdogan ganharia as eleições e tomaria posse como Primeiro-Ministro. Manteve-se no entanto um difícil relacionamento institucional com as elites militares, que se mostravam muito preocupadas com as raízes islâmicas do AKP e do seu líder.

A instabilidade política agravou-se em 2007, quando Erdogan decidiu apoiar a candidatura a Presidente da República do seu ministro dos Negócios Estrangeiros, Abdullah Gul, conotado com ideais muçulmanos. Seguiu-se um braço de ferro entre o AKP e os militares secularistas aliados ao maior partido da oposição de centro-esquerda, o Partido Republicano do Povo (CHP), obrigando a eleições gerais, em virtude de o Parlamento não conseguir reunir a maioria de dois terços necessária para a eleição do Presidente. Essa ida às urnas, saldou-se numa clara vitória do AKP que assim reforçou a sua posição e conseguiu, embora em coligação com um partido do centro-direita, o Partido da Acção Nacionalista (MHP), eleger o seu candidato presidencial, ficando simultaneamente afastado o perigo de um novo golpe militar (Gordon e Taspinar 2008, 7-10).

Em 2008, registou-se novo foco de tensão, com o promotor chefe do Supremo Tribunal Constitucional a levantar um processo contra o AKP, alegadamente por actividades anti-seculares, em virtude de o governo ter proposto emendas à constituição tendentes a levantar a proibição do uso de véus muçulmanos nas universidades. O partido foi considerado culpado de violar os princípios constitucionais e condenado a receber apenas metade do financiamento público, mas por um voto salvou-se de ser extinto, o que acarretaria a cessação de funções de Erdogan e Gul. Este constituiu no entanto um sério aviso para o futuro (Gordon e Taspinar 2008, 10-11).

Erdogan sempre negou que fosse seu objectivo afastar-se do secularismo e as suas políticas revelaram-se normalmente pró-ocidentais e focalizadas no objectivo de aderir à UE. Mesmo assim a nível externo, à medida que o seu mandato se foi consolidando e especialmente depois da vitória de 2007 sentiu-se uma maior ânsia de protagonismo regional, reforçando-se os laços com os vizinhos a Leste e a Sul. Nesse sentido, aproximou-se de países como o Irão, a Síria, o Iraque e a Rússia, incrementando o apoio ao mundo árabe, afastando-se simultaneamente de Israel, com quem tinha mantido relações fortes e estáveis durante muitos anos. O mentor desta nova estratégia parece ter sido Ahmet Davutoglu, que foi desde 2002 conselheiro de Erdogan para os Assuntos Externos e desde 2009 passou a influente Ministro dos Negócios Estrangeiros. O seu pensamento foi reflectido num livro (Davutoglu 2001),<sup>269</sup> onde afirmava que o valor de uma nação se aferia pela sua posição geoestratégica e pela sua história e que a Turquia, controlando o Bósforo e sendo herdeira do Império Otomano, tinha todas as condições para se tornar numa superpotência muçulmana. A sua posição central permitia-lhe não ser uma nação periférica em relação à UE, à NATO ou à Ásia, sendo antes o epicentro dos Balcãs, do Médio Oriente e do Cáucaso, ou mais precisamente, o centro da Eurásia. Defendia ainda, que a Turquia devia contrabalançar a dependência do Ocidente, através de outras alianças, de modo a estabelecer o equilíbrio de poder na sua região (Walker 2010).

Segundo Davutoglu, exercer influência em diversas regiões não significava no entanto servir de ponte entre o Islão e o Ocidente, porque isso poderia relegar o seu país a mero promotor dos interesses de outros. Em vez disso, deveria apostar fortemente nas suas ambições estratégicas globais, identificando duas condições fundamentais para atingir esse desígnio. Primeiro, a nível interno, considerava essencial resolver o problema dos curdos que se arrastava há trinta anos, com um saldo de mais de trinta mil mortos e um pesado fardo em termos sociais e económicos. Segundo, a nível internacional, a Turquia deveria resolver todas as disputas bilaterais e melhorar as relações com todos os países da região, numa política de “zero problemas com os vizinhos,” desenvolvendo simultâneas ligações às grandes potências emergentes como os BRIC (Grigoriadis 2010, 4-6).

Estas políticas foram sendo postas em prática e nomeadamente no que se refere aos curdos, embora mantendo o rigoroso controlo militar da região, foram-se dando alguns passos no sentido da normalização das relações com as populações daquela etnia,

---

<sup>269</sup> Publicado em língua turca, apenas o título foi traduzido para inglês: “Strategic Depth: Turkey’s International Position.”

verificando-se um certo desanuviamento que permitiu até o regresso de elementos do PKK refugiados no Iraque. No entanto, uma nova onda de violência ocorrida em 2011, veio lembrar que o problema ainda não estava resolvido. Nesse ano, o AKP registou mais uma vitória eleitoral, duplicando os votos obtidos em 2002 e aproximando-se da maioria absoluta (49,9%) (The Guardian 2011).

Este resultado eleitoral, foi fruto sobretudo de uma década de progressiva abertura democrática e grande desenvolvimento económico, com a Turquia a ultrapassar as expectativas mais optimistas em termos de crescimento e a contrariar os maus resultados nos USA e na Europa. Na verdade, Erdogan (2009) tinha chamado a atenção para esta evolução, dizendo que em seis anos (2002-2008) o PIB tinha aumentado de duzentos e cinquenta e nove biliões de dólares para setecentos e cinquenta biliões, as exportações tinham passado de trinta e seis biliões de dólares para cento e vinte e um biliões e a inflação tinha descido de 30% para 10%. Recordava ainda que a Turquia contava com uma jovem e dinâmica população de setenta milhões habitantes, era a décima sétima economia mundial e a sexta da Europa, sendo membro do G20.

Outro aspecto que consolidou a importância estratégica da Turquia, foi a transformação do seu território num importante corredor de escoamento do petróleo e do gás natural produzidos na Rússia, Médio Oriente e Ásia Central e canalizados para a Europa. Neste âmbito, são de salientar o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC), terminado em 2006, o gasoduto Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE), operacional desde 2007, ambos com início no Azerbaijão e atravessando a Turquia e o projecto do gasoduto Nabucco, financiado pela UE, previsto para ligar o Azerbaijão à Áustria, passando pela Turquia e vários países ocidentais.<sup>270</sup>

Se muitos dos indicadores dos últimos anos foram realmente excelentes, é também indubitável que os problemas relacionados com os curdos, com Chipre, com uma certa deriva autoritária de Erdogan, colocando em causa liberdades e garantias individuais,<sup>271</sup> ou um menor secularismo com maior aproximação ao islão, continuaram a minar as relações externas, levando os países ocidentais e regionais a manter atitudes cautelosas no relacionamento com esta potência emergente.

---

<sup>270</sup> Como veremos mais à frente este projecto seria abandonado em 2013.

<sup>271</sup> Numa conferência organizada em Bruxelas pela Comissão Europeia, em 2011, alguns críticos do regime turco denunciaram que nos últimos anos tinham sido presos diversos jornalistas no âmbito de investigações contra o terrorismo. Por outro lado, o número de processos judiciais movidos contra jornalistas, apenas em Istambul já tinha ultrapassado os dois mil, estando o governo a usar o sistema judicial para afastar a imprensa da oposição (Ergurel 2011).

### 6.1.2. Relações com a NATO e com os Estados Unidos da América

Depois da morte de Ataturk, em 1938, o seu sucessor, Ismet Inonu, manteve a Turquia afastada da II GM, mas no final da guerra, tornando-se claras as intenções expansionistas soviéticas e a bipolarização que viria a caracterizar a Guerra Fria, a opção turca foi aliar-se ao Ocidente. Realizou por isso, logo em 1947, um acordo bilateral de assistência militar com os USA, habilitou-se às ajudas financeiras do Plano Marshall e em 18 de Fevereiro de 1952, passou a ser membro da NATO, simultaneamente com a Grécia. A democratização interna melhorou, permitindo a realização de eleições multipartidárias, mas como já vimos a instabilidade política foi um factor mais ou menos constante ao longo dos anos.

Por parte da Turquia, a solidariedade transatlântica ficou bem demonstrada logo em 1950, por ocasião da Guerra da Coreia, quando contribuiu para a força das Nações Unidas, com o terceiro contingente militar mais numeroso (depois dos USA e da Coreia do Sul), naquela que constituiu a sua primeira actuação no exterior, no quadro multilateral. Mas na década seguinte, em 1962, Washington actuaria em sentido contrário ao decidir, após negociações com Moscovo, retirar os seus mísseis nucleares do solo turco. Dois anos depois, registou-se o segundo episódio de tensão bilateral, com o Presidente americano Lyndon Johnson (1964) a surpreender as autoridades turcas ao enviar uma carta de condenação de uma possível invasão de Chipre. Temendo-se uma escalada de violência que conduzisse a um conflito com a Grécia e também um possível envolvimento direto da União Soviética, sem a certeza de que a NATO viesse a intervir, Inonu foi aconselhado a não desencadear a acção militar. Este foi um momento bastante crítico, que fez reavivar o chamado “síndrome de Sèvres,” traduzido num certo sentimento ambivalente turco, que por um lado tentava abraçar a cultura e o desenvolvimento ocidental, mas por outro lado se via preterido e desapoiado por esse mundo (Barrinha 2011, 366-67).<sup>272</sup>

A década de setenta assistiria a uma política externa mais independentista com a efectiva invasão de Chipre em 1974 e uma maior aproximação à Rússia, conduzida pelo Primeiro-Ministro Bulent Ecevit, líder do CHP. Em resposta à invasão de Chipre o

---

<sup>272</sup> Como recorda este autor, o “síndrome de Sèvres” estava intimamente relacionado com o Tratado de Sèvres, que a Turquia foi obrigada a assinar depois da I GM, sendo uma boa parte do seu território dividido entre a Grécia, Rússia e Reino Unido, o que daria azo mais tarde ao aparecimento do movimento independentista liderado por Ataturk.

Congresso americano<sup>273</sup> congelou a ajuda económica à Turquia e impôs um embargo de armas, que teve como reacção imediata por parte das autoridades turcas o encerramento de todas as instalações americanas no seu território, à excepção de uma base aérea. Este seria o terceiro momento de tensão bilateral. Nesse período, a Turquia manteve a sua participação na NATO, que continuava a ser o garante da sua integridade territorial, mas a sua atitude perante Chipre colocou-a numa situação isolada e fragilizada. Em 1978, quando o embargo foi levantado, a Turquia estava mais enfraquecida na sua capacidade militar e na sua economia, o sentimento anti-Americano era maior e a questão de Chipre não estava resolvida (Karagoz 2004).

Depois do golpe militar de 1980 e na sequência da grande instabilidade regional provocada pela revolução iraniana e também pela invasão do Afeganistão pelas tropas soviéticas, a Turquia e os USA abriram nova página no relacionamento bilateral, assinando um acordo de cooperação económica e de defesa (Billion 2009, 114). Pela mão de Turgut Ozal,<sup>274</sup> iniciou-se então uma importante fase de modernização das forças armadas turcas e simultaneamente de democratização e desenvolvimento, liberalizando a economia e incrementando o comércio e as exportações para os países vizinhos. No final da década, a conjugação destes factores transformou a Turquia na “estrela do islão” e num exemplo a seguir pelos novos Estados independentes que surgiram após a dissolução da União Soviética (Kirisci 2006, 11-12).

Com o fim da Guerra Fria e o desaparecimento da ameaça soviética seria eventualmente espectável que a Turquia, já não se sentindo tão ameaçada, pudesse iniciar um certo afastamento do Ocidente, inclusive da NATO, cuja existência estava posta em causa. Ao contrário, a posição turca saiu ainda mais reforçada, tal como a Guerra do Golfo viria a comprovar. Esta foi uma excelente oportunidade para demonstrar o seu enorme potencial geopolítico e o seu apoio aos USA foi muito importante, embora algo contestado internamente, autorizando o sobrevoo de aeronaves e a utilização das bases americanas no seu território e encerrando os oleodutos do Iraque para o Mediterrâneo. No entanto, ficou uma elevada factura por pagar, nunca ressarcida pelos USA, originada sobretudo pelos cortes dos abastecimentos e das relações comerciais com o Iraque, pelo grande número de refugiados curdos que fugiram para o seu território e pelo envio de militares para o teatro de operações (Rodrigues 2009, 74-75).

---

<sup>273</sup> As decisões do Congresso Americano foram sempre muito influenciadas pelos lobbies grego, arménio e curdo radicados no país (Rodrigues 2009, 73).

<sup>274</sup> Primeiro-Ministro de 1983 a 1989 e Presidente da República de 1989 a 1993.

Na última década do século XX, a Turquia teve oportunidade de demonstrar a sua enorme mais-valia também na Europa, ao participar desde a primeira hora, nas missões das Nações Unidas e da NATO na região dos Balcãs. A sua proximidade geográfica, cultural, étnica e religiosa com muitos dos povos dessas regiões tornaram-na num interlocutor privilegiado que muito contribuiu para o êxito daquelas missões.<sup>275</sup> Em 1999, após a campanha aérea no Kosovo, a visita de cinco dias de Clinton à Turquia foi o culminar de um excelente período de relacionamento com os USA e com o mundo ocidental e uma oportunidade também para os americanos apoiarem uma possível integração daquele país na UE.<sup>276</sup>

O 11 de Setembro apanhou a Turquia a sair de mais uma crise interna e prestes a iniciar a Era de Erdogan, mas com as elites dirigentes muito divididas. Aos defensores do apoio aos USA e à luta contra o terrorismo, opunham-se os que consideravam mais importante a manutenção da independência e da capacidade de decisão. A atitude turca reflectiu este fraccionamento, no caso do Afeganistão com um apoio total à missão nomeando até o Comandante da ISAF, logo em 2002, mas no caso do Iraque com um desfecho muito diferente. Na realidade, antes do início da operação Iraqui Freedom o parlamento turco surpreendeu a comunidade internacional ao negar autorização para que a Quarta Divisão de Infantaria americana pudesse utilizar o seu território como eixo de aproximação para a invasão do Iraque pelo norte. Mesmo estando prometida uma importante ajuda financeira por parte de Washington, os “islamitas” do AKP no governo foram derrotados pelos “kemalistas” do CHP, o que na prática impediu aquela unidade militar de elite de participar nos primeiros dias de operações, com grande desapontamento para as autoridades americanas. As relações pioraram ainda mais quando, quatro meses depois,<sup>277</sup> forças dos USA detiveram onze militares das operações especiais turcas, que supostamente planeavam aniquilar um responsável político do Curdistão iraquiano (Gordon e Taspinar 2011, 29-32). Não foram de estranhar por isso as manifestações de protesto realizadas durante a visita de Bush a Istambul,<sup>278</sup> por ocasião de uma Cimeira da NATO, contrastando com as ovações recebidas por Clinton cinco anos antes. Apesar desta corrente de antiamericanismo, com o agudizar da situação no Iraque, a Turquia deu um importante

---

<sup>275</sup> A nossa experiência profissional na BIH e no Kosovo permitiu-nos constatar esta realidade. Os militares turcos tinham maior facilidade em trabalhar nas zonas muçulmanas e eram melhor acolhidos pelas populações e pelos dirigentes locais, o que beneficiava o cumprimento da missão da Aliança.

<sup>276</sup> Bill Clinton era altamente popular na Turquia por ter liderado as operações na BIH e no Kosovo, protegendo as populações muçulmanas locais. O seu discurso no parlamento turco mereceu a ovação de pé dos parlamentares e os mais rasgados elogios dos media (Kirisci 2006, 83).

<sup>277</sup> Em 4 Julho 2003.

<sup>278</sup> Em 28-29 Junho 2004.

contributo como mediador entre as autoridades americanas e os líderes muçulmanos iraquianos, permitindo a realização de eleições nacionais e uma certa descompressão das tensões sociais naquele país. Esta postura mais moderada e colaboradora da Turquia derivou também do seu interesse em assegurar uma situação política e socialmente estável na sua vizinhança, evitando fissuras que pudessem propiciar o nascimento de uma nação curda independente no Iraque.

A década de 2000 seria marcada por episódios, quer de afastamento quer de aproximação bilateral, demonstrando uma maior emancipação da política externa turca, mas nunca quebrando totalmente o elo transatlântico. Além das divergências no Iraque, em 2006 registar-se-ia novo momento de tensão, quando as autoridades turcas passaram a apoiar a causa palestina e acusaram os USA de estar a desenvolver políticas erradas no conflito israelo-árabe. No ano seguinte, seria também muito mal recebida na Turquia a notícia de que a Comissão dos Negócios Estrangeiros da Câmara dos Representantes americana tinha votado o reconhecimento do genocídio na Arménia.<sup>279</sup> A Casa Branca seria rápida a condenar este voto e a resolução final acabaria por não ser aprovada, mas o impacto negativo na opinião pública turca foi muito significativo (Gordon e Taspinar 2008, 35). Outro aspecto em que as lideranças políticas dos dois países sempre divergiram, foi na ocupação de Chipre, que os USA nunca apoiaram nem reconheceram.

No que respeita à luta contra o PKK, as autoridades americanas foram ao encontro dos anseios turcos, reconhecendo oficialmente o teor terrorista daquela organização, mas simultaneamente foram aconselhando a negociação com os curdos, que os próprios USA apoiaram no Iraque, na luta contra Saddam Hussein, transparecendo por vezes uma certa simpatia em relação às aspirações nacionalistas do Curdistão. Mas em 2008, quando se registou um recrudescimento da violência e os militares turcos tiveram que entrar em solo iraquiano para neutralizar os elementos do PKK, os americanos apoiaram a iniciativa (Gordon e Taspinar 2008, 36-37).

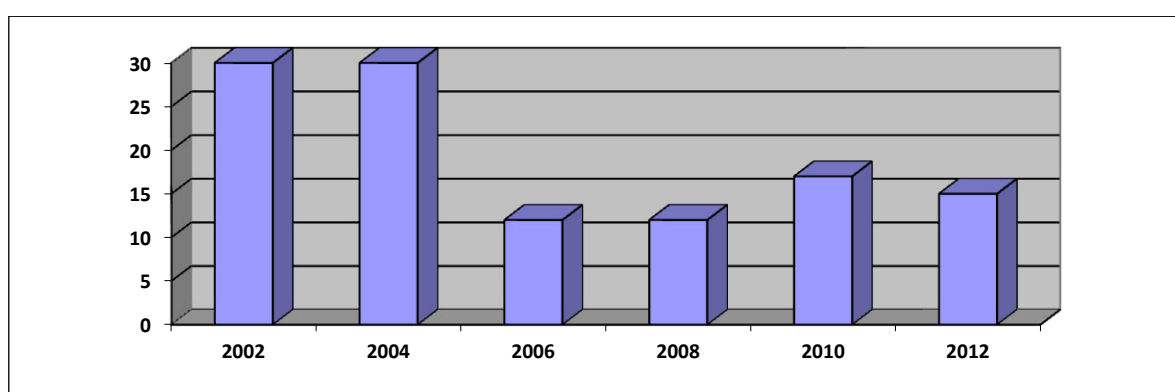
Entre os diversos aspectos de convergência bilateral já referidos, nomeadamente o importante empenhamento turco no Afeganistão, é de realçar o permanente apoio das várias administrações americanas à adesão da Turquia à UE. Domingos Rodrigues (2009, 80), considera que são três as razões principais que levam os USA a apoiar este objectivo: “a

---

<sup>279</sup> O genocídio na Arménia, consistiu no assassinato ou deportação para países vizinhos de milhões de arménios residentes na Turquia, entre 1915 e 1917, sendo ainda hoje um assunto extremamente delicado para as autoridades turcas.

divisão da responsabilidade de apoio a um país muçulmano democrático, o definitivo afastamento da esfera política de Moscovo e dos fundamentalistas árabes e, por último, permitir mais um ponto de contacto forte no interior da União Europeia.” A visita de Obama à Turquia, em 2009, constituiu uma nova etapa deste apoio e foi importante sobretudo por ser a primeira visita do mandato a um país muçulmano, permitindo também reforçar os laços económicos bilaterais.

Apesar de o governo turco continuar empenhado no elo transatlântico, é importante salientar que a população foi ao longo da década demonstrando alguma descrença em relação ao parceiro americano (Quadro 16).



Quadro 16 – Opiniões favoráveis aos USA na Turquia (em percentagem)  
(PEW Research Center 2012)

Ao contrário do relacionamento algo instável com os USA, a Turquia sempre manteve um laço muito forte com a NATO, demonstrando ser um parceiro extremamente fiável e solidário, cumprindo com rigor os seus compromissos na Aliança, simultaneamente recebendo importantes apoios desta organização.<sup>280</sup> Embora com um nível de sofisticação de equipamentos não muito elevado, as Forças Armadas turcas transformaram-se nas segundas mais numerosas da NATO, logo a seguir aos USA, sendo responsáveis por 25% dos cerca de dois milhões de efectivos pertencentes aos países europeus da Aliança (NATO 2012a, 10). A percentagem do PIB em relação à defesa rondou os 1,9%, valor apenas ultrapassado pelos USA, Reino Unido, Grécia e França.<sup>281</sup> Muito pragmática e responsável nas atitudes, o seu importante contributo manifestou-se profusamente ao participar em todas

<sup>280</sup> Um sinal inequívoco do apoio da NATO foi dado, por exemplo, no final de 2012 quando os Aliados decidiram instalar na fronteira sul da Turquia seis baterias antimíssil Patriot para reforçar as defesas aéreas turcas e proteger as populações locais de possíveis ameaças oriundas da Síria. Já por ocasião da Guerra do Iraque, em 2003, a NATO tinha deslocado três baterias de Patriot e também dois aviões AWACS.

<sup>281</sup> A média de 1,9% refere-se aos anos de 2007 a 2011, ambos inclusive (NATO 2012a, 6).

as operações da NATO, não deixando no entanto de demonstrar uma postura firme nos assuntos que tocavam a sua soberania ou a sua área de interesse estratégico.

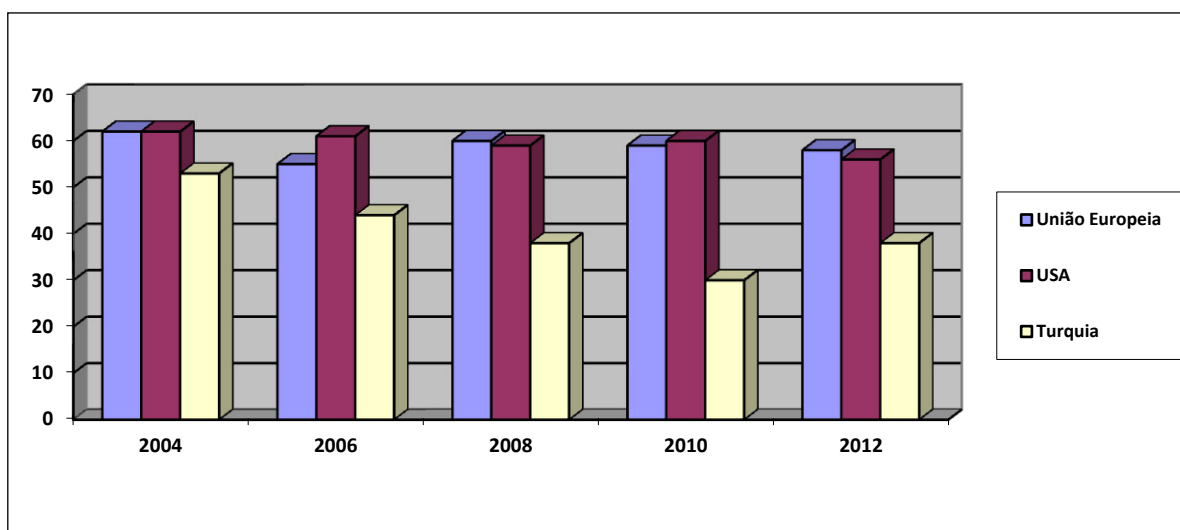
Um tópico que ilustra bem esta preocupação e sobre o qual a Turquia se viu obrigada a impor os seus pontos de vista, quebrando o consenso da Aliança, registou-se por ocasião da discussão do projecto de instalação do sistema de defesa antimíssil, que o governo turco exigiu que fosse alargado também a todo o seu território<sup>282</sup> e que em nenhum documento oficial fossem nomeados o Irão ou a Síria como as ameaças mais prováveis. Uma outra divergência ficou bem patente na operação na Líbia que teve inicialmente uma oposição frontal por parte de Erdogan, que não se coibiu de criticar publicamente a França e o Reino Unido, por uma postura que considerava belicista e desadequada. Após o aval do CSNU e o pedido da Liga Árabe, decidiu participar na operação mas sem que os seus militares se envolvessem em missões de combate, procurando simultaneamente desempenhar o papel de mediador do conflito, que receava poder tomar as proporções do Iraque ou do Afeganistão (Milne 2011).

Em 2012, por ocasião das comemorações dos sessenta anos da adesão da Turquia à NATO, o SG Rasmussen (2012), referia: “A Turquia reúne o Este e o Oeste, o Norte e o Sul. O seu forte coração bate onde a Europa, Ásia e Mediterrâneo se encontram. E isso é uma grande vantagem para a Turquia e para todos nós.” No dia seguinte, Davutoglu (2012) afirmava: “A NATO tem sido um dos principais pilares do nosso planeamento estratégico e a Turquia tem sido um dos principais contribuintes para a NATO nos esforços de paz regionais e globais. E isso vai continuar. Hoje precisamos mais da NATO ... ainda mais do que em 1952.”

A opinião pública turca, no entanto, também aqui foi demonstrando muitas dúvidas quanto à importância da NATO para a segurança do seu país e ao contrário dos seus Aliados europeus e americanos deixou de a considerar essencial (Quadro 17).

---

<sup>282</sup> Após receber as garantias que pretendia, a Turquia ofereceu o seu território para a instalação de um dos sistemas fixos de radar, o qual ficou operacional em Março de 2012, em Malatya, distrito de Kurecik (Today's Zaman 2012).



Quadro 17 – Percentagem dos que consideram que a NATO é ainda essencial para a segurança do seu país (German Marshall Fund of the United States 2012, 32)

### 6.1.3. Relações com a UE e com Chipre

Ao contrário dos americanos, os europeus nunca foram muito entusiastas da adesão da Turquia à UE. Tal como referem Gordon e Taspinar (2008, 39), a União sempre temeu o impacto de uma Turquia muito grande em termos populacionais, muito pobre em termos económicos, muito diferente em termos religiosos e muito instável em termos políticos. Mas as autoridades turcas nunca desistiram do seu intento, apesar de terem percorrido um longo e penoso processo que se iniciou em 1959, com o primeiro pedido de adesão à CEE.

Quatro anos depois, seria assinado o Acordo de Ancara com o objectivo de promover as relações comerciais entre a UE e a Turquia, implementando simultaneamente o desenvolvimento económico deste país, melhorando o nível de emprego e as condições de vida das populações turcas (Ankara Agreement, 1963). Este documento, que reconhecia a possibilidade de uma futura integração na União, estabelecia uma progressiva evolução para uma União Aduaneira, que se foi implementando e adaptando ao longo de mais trinta anos, sendo concluída em 1995.<sup>283</sup> Entretanto, em 1987, a Turquia tinha formalizado uma segunda solicitação de adesão, cuja resposta definitiva a União adiou para depois da conclusão do referido dossier de União Aduaneira. No Conselho Europeu do Luxemburgo, em finais de 1997, na sequência de um documento apresentado pela Comissão, denominado “Agenda 2000,” os líderes europeus decidiram iniciar os processos de alargamento a novos membros, incluindo Chipre, deixando no entanto de fora a Turquia. Colocavam-se agora novas

<sup>283</sup> O acordo para a União Aduaneira foi concluído em 6 Março 1995 e implementado a partir de 1 Janeiro 1996.

condições para a aceitação da candidatura, que deveriam passar pelo estabelecimento de relações estáveis e satisfatórias entre a Grécia e a Turquia<sup>284</sup> e o apoio às negociações para uma resolução política da situação em Chipre, sob a égide da ONU (União Europeia 1997b, §35).

Esta decisão criou uma onda de descontentamento na Turquia, que considerou estar a ser alvo de um tratamento diferenciado, mas as autoridades deste país continuaram a ofensiva diplomática, que viria a dar os seus frutos, em 1999, com o Conselho Europeu de Helsínquia a confirmar o estatuto de candidata.<sup>285</sup> Esta mudança de atitude europeia pode ser explicada por diversos factores, entre eles: o novo governo SPD-Verdes (Socialistas Democratas e Ecologistas) na Alemanha, após a derrota da CDU (Democratas Cristãos), partido que era abertamente contra a adesão turca; uma maior abertura do governo grego, causada também pela aproximação ocorrida após os devastadores terremotos desse ano na Grécia e na Turquia; e o grande apoio americano protagonizado por Clinton (European Union Center of Excellence 2008).

Na sequência desta decisão, em 2001 a Comissão Europeia publicou a Parceria de Adesão da Turquia,<sup>286</sup> onde se definiam os princípios e condições da parceria, os domínios prioritários das reformas a efectuar e a assistência financeira para a sua realização (União Europeia 2013b). Iniciou-se assim um processo interno de reformas políticas, que os membros da União, no final desse ano, no Conselho Europeu de Laeken, reconheceriam como muito positivas convidando até a Turquia, na qualidade de país candidato à adesão, a participar nos trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa, tendo em vista o Tratado Constitucional.

O ano de 2002 seria muito importante, primeiro pela eleição de Erdogan para o seu primeiro mandato e depois pelas decisões emanadas do Conselho Europeu de Copenhaga. Nesta cidade, concluíram-se as negociações de acesso de dez novos membros, incluindo Chipre, ficando no entanto expressa “a forte preferência pela adesão à União Europeia de um Chipre unido,” apelando-se às comunidades cipriotas gregas e turcas para resolver a sua disputa de acordo com as propostas da ONU (União Europeia 2002e, 167). Quanto à Turquia, reconheciam-se os significativos passos dados no sentido de cumprir os critérios de

---

<sup>284</sup> Além da questão cipriota, a Grécia e a Turquia mantinham há várias décadas um diferendo no Mar Egeu, subsistindo dúvidas sobre delimitação de águas territoriais e espaço aéreo, com ambas a reivindicar a posse de algumas ilhas desabitadas

<sup>285</sup> Este estatuto era um primeiro passo que não lhe dava ainda acesso às condições definitivas de adesão.

<sup>286</sup> De 8 Março 2001.

adesão, que a União continuaria a apoiar, inclusive através de um reforço da assistência financeira e referia-se que dois anos depois seria tomada a decisão sobre o início formal das negociações de adesão (168-69). Recordamos ainda, que foi neste Conselho de Copenhaga que os líderes europeus se congratularam pela assinatura do Berlin Plus, embora reconhecendo que Chipre e Malta ficariam de fora deste acordo (170-71).

Contrariando os anseios da União, a situação política em Chipre agravou-se no início de 2004 quando num referendo organizado pela ONU tendo em vista a unificação da ilha, os cipriotas gregos votaram no “não,” ao contrário dos cipriotas turcos que votaram maioritariamente no “sim.” Com cada uma das comunidades a traduzir os apoios divergentes da Grécia e da Turquia, perdeu-se assim uma excelente oportunidade de resolver um diferendo que se arrastava há mais de três décadas. Chipre iria aderir à UE e traria para o seu seio esta fonte de instabilidade e a Turquia ficaria mais isolada, continuando a reconhecer apenas a República Turca de Chipre do Norte. Panayiotis Pericleous, referiu-nos que a proposta da ONU, conhecida por Plano Anan, foi rejeitada pelos cipriotas gregos sobretudo devido à falta de garantias quanto à posterior saída do Reino Unido, Grécia e Turquia,<sup>287</sup> surgindo também dúvidas quanto à composição do governo após as eleições.<sup>288</sup>

Mesmo assim, no final desse ano,<sup>289</sup> a União reconheceu que a Turquia tinha preenchido os requisitos necessários para iniciar as negociações de adesão, o que se veio a verificar formalmente em 3 de Outubro de 2005. De realçar que os meses anteriores tinham sido de intensas discussões bilaterais, com a União a pretender que a Turquia aceitasse um Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara, alargando a união aduaneira aos dez novos membros e com as autoridades turcas a assinar o documento mas a incluir uma declaração anexa, referindo não reconhecer a República de Chipre. A União divulgou então uma “contra-declaração” referindo que esta pretensão turca era unilateral, não fazia parte do Protocolo e o reconhecimento de todos os seus membros fazia necessariamente parte do processo de adesão (União Europeia 2005a).

---

<sup>287</sup> Estes três países eram os chamados “guarantors” dos acordos de Londres e Zurique celebrados em 1959/60 e que deram origem à independência de Chipre.

<sup>288</sup> Panayiotis Pericleous, entrevista, Bruxelas, 26 Maio 2011. Outros aspectos que terão influenciado o resultado negativo, foram a falta de garantias dos cipriotas gregos em poderem recuperar as propriedades no norte, que tinham sido obrigados a abandonar em 1974 e a certeza da adesão à UE, independentemente dos resultados do referendo.

<sup>289</sup> No Conselho Europeu de Bruxelas, 16-17 Dezembro 2004.

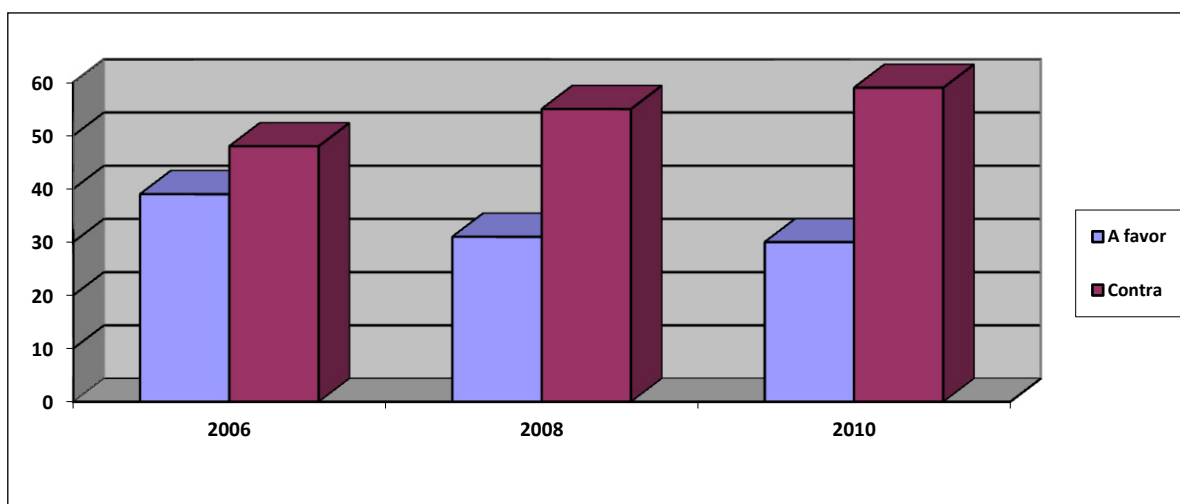
Com estas nuvens negras a pairar, começaram a discutir-se os primeiros capítulos, dos trinta e cinco que teriam de ser alvo de acções concretas por parte das autoridades turcas e nessa conformidade, ao longo dos anos seguintes a Turquia foi introduzindo inúmeras alterações no seu ordenamento jurídico. No entanto, até ao final de 2013 apenas se abriram quatorze capítulos, dos quais só um foi provisoriamente encerrado, verificando-se uma evolução extremamente lenta e muito condicionada pelo diferendo com Chipre, que não registou alterações. A UE manteve a sua decisão, tomada em 2006, de congelar oito capítulos e não encerrar nenhum definitivamente enquanto a Turquia não implementasse na totalidade o Protocolo Adicional de Ancara. A Turquia insistiu na sua atitude, continuando nomeadamente a não abrir os seus portos e aeroportos a Chipre, que por sua vez bloqueou outros seis capítulos (um dos quais relativo à PCSD),<sup>290</sup> a que se juntaram quatro bloqueados pela França (um dos quais incluído no conjunto de oito bloqueados pela UE) (União Europeia 2014b, 4; Republic of Turkey 2015).

Este bloqueio francês foi também muito sintomático das preocupações dos europeus. Na verdade, além do problema turco-cipriota alguns líderes europeus foram-se manifestando contra a adesão da Turquia à União Europeia, em muitos casos pressionados pelo peso das suas opiniões públicas (Quadro 18). Neste aspecto, os momentos mais críticos registaram-se com o eixo Sarkozy-Merkel que no final da década veio tentar lançar a ideia de um “partenariado privilegiado,” em vez da integração plena. Este foi um conceito nunca completamente esclarecido, mas mesmo assim claramente rejeitado pelos líderes turcos que nunca quiseram sequer discutir uma eventual integração de “segundo nível.” Embora compreendendo a delicadeza do assunto, pensamos que no que respeita à PCSD esta poderia ter sido uma excelente oportunidade de desbloquear a posição da Turquia, dando-lhe um estatuto muito semelhante ao que detinha na UEO, onde este país era membro associado, mas com pleno direito de participar nas actividades e influenciar as decisões daquela organização.<sup>291</sup>

---

<sup>290</sup> A agravar a situação, a Turquia congelou as relações com a União durante o segundo semestre de 2012, quando Chipre deteve a presidência rotativa do Conselho.

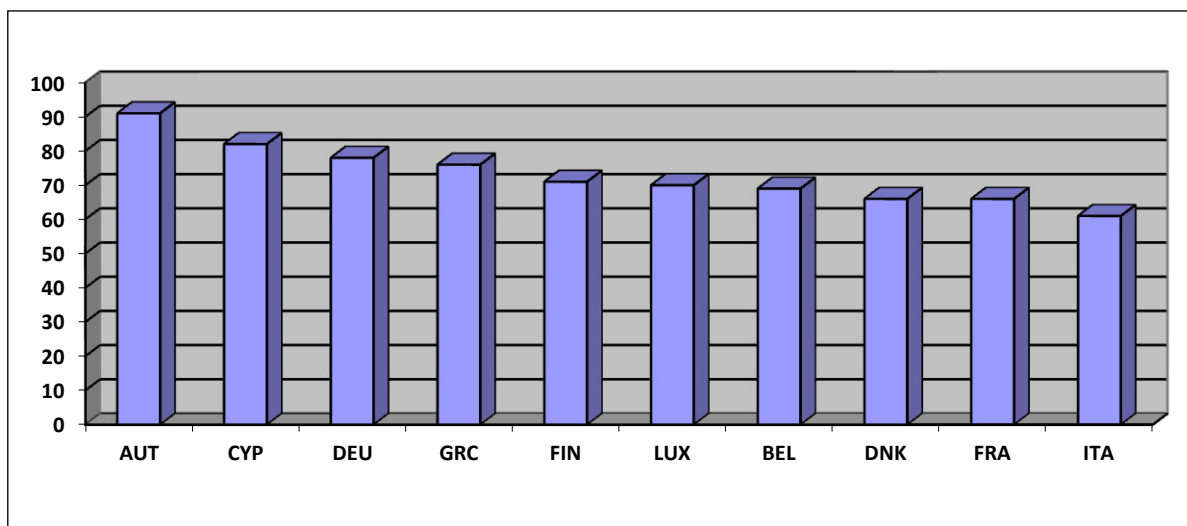
<sup>291</sup> Na UEO a Turquia integrava a Assembleia Parlamentar, a Agência Europeia de Defesa (WEAG), o Instituto de Estudos de Segurança e o Centro de Satélites, tendo perdido este vínculo quando os dois últimos órgãos passaram para a UE e os dois primeiros foram extintos.



Quadro 18 – Opinião dos europeus à adesão da Turquia à UE (União Europeia 2006b, QD 16.5; 2008f, QA 44.8; 2010e, QA 20.8)

As preocupações fundamentais dos cidadãos europeus em relação à integração da Turquia foram traduzidas nos resultados a uma sondagem realizada em 2006, dando conta que a grande maioria de europeus considerava que a adesão da Turquia deveria obedecer a certas condições, nomeadamente, o respeito sistemático pelos direitos humanos (85%) e uma melhoria significativa da sua economia (77%). Por outro lado, mostravam-se convictos que a futura adesão acarretaria o incremento da emigração para os países mais desenvolvidos (66%), constatando simultaneamente que as diferenças culturais eram demasiado significativas para permitir a integração (61%) (União Europeia 2006c, 225-26).

Um outro estudo de opinião, de 2010, além de demonstrar uma clara oposição dos europeus à entrada da Turquia (59%), permitia entender também que esta não era apenas uma preocupação de franceses e alemães, mas algo muito mais alargado, com dezoito EM a registar mais de 50% das opiniões contra e com apenas três EM maioritariamente a favor (Quadro 19).



Quadro 19 – Os dez membros da UE com opiniões públicas mais contrárias à adesão da Turquia (em percentagem) (União Europeia 2010e, QA 20.8)<sup>292</sup>

Apesar de todos estes sinais negativos, no domínio económico, mesmo sem a União Aduaneira ter sido completamente implementada, as trocas comerciais com a UE foram sendo incrementadas. Um relatório do final de 2013 referia que a Turquia era o sexto parceiro comercial da União, enquanto a União era o primeiro parceiro da Turquia, sendo responsável por 71% do investimento directo estrangeiro com forte componente de alta tecnologia. Entretanto a Turquia foi continuando a receber as significativas ajudas financeiras previstas no plano de pré-adesão (União Europeia 2013c, 4-5). Ao nível político, nada avançou em relação a Chipre, mas com a Grécia registaram-se momentos de menor tensão realizando-se reuniões bilaterais para discussão das disputas nas águas territoriais e espaço aéreo sobre ao Mar Egeu (36-37).

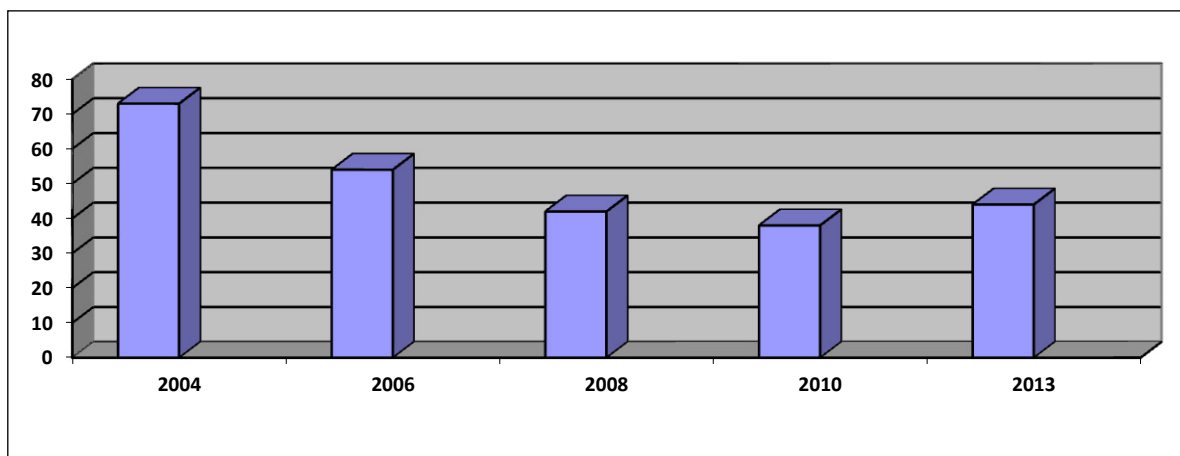
Oficialmente o governo turco continuou a debater-se pela integração, reafirmando a sua vontade e realizando esforços no sentido de atingir as metas europeias. Nesse sentido, no âmbito da PCSD, a Turquia apoiou e contribuiu para diversas operações militares e civis, nomeadamente: EUFOR Althea e EUPM, na BIH; Concordia e EUPOL Proxima, na FYROM; EULEX, no Kosovo; EUPOL Kinshasa e EUFOR, na RD Congo. Por outro lado, declarou também a sua disponibilidade em apoiar o HLG 2010, assim como em participar nos Battle Groups da UE. No entanto, a Turquia ficou afastada do planeamento e do processo de decisão das operações, não tendo sequer sido consultada em relação às missões na sua vizinhança, como no Iraque ou na Geórgia (Szymanski e Terlikowski 2010). O

<sup>292</sup> Os únicos três EM com maioria de apoiantes eram a Roménia (61%), a Suécia e a Hungria (52%).

bloqueio do capítulo de adesão referente à PCSD originou que apesar das várias tentativas, as portas da EDA continuassem também encerradas à sua participação, do mesmo modo como se manteve afastada a hipótese de um acordo de segurança de Chipre com a NATO.<sup>293</sup>

Suat Akgun, referiu-nos que para a Turquia existem três aspectos fundamentais que será necessário ultrapassar no âmbito da PCSD e que na UEO estavam resolvidos: primeiro, um acordo de segurança que permita ao seu país ter acesso aos documentos classificados da União; segundo, um acordo administrativo que permita a participação na EDA; e terceiro, um envolvimento completo nas operações da UE desde a fase de planeamento e tomada de decisão até à execução. No âmbito mais lato das relações NATO-UE, este diplomata considerava existir um grande desequilíbrio, com a Aliança a mostrar uma permanente preocupação em manter a União informada das suas actividades, enquanto em sentido contrário não via o mesmo entusiasmo na parceria.<sup>294</sup>

Entretanto, à medida que os anos foram passando sem se concretizar a integração na União, o “cansaço da espera” e a frustração por parte das populações turcas foi sendo cada vez mais evidente, tendo os apoios à adesão atingido, no final da década, os níveis mais baixos de sempre (Quadro 20). Mesmo assim, a partir de 2010 verificou-se uma ligeira recuperação, fazendo crer que as autoridades turcas não estariam isoladas no seu desejo de integração.



Quadro 20 – Turcos que apoiam adesão à UE (em percentagem) (German Marshall Fund of the United States 2010, 24; 2013, 46)

<sup>293</sup> Panayiotis Pericleus, referiu-nos no entanto que o acordo de segurança com a NATO não servirá a Chipre como moeda de troca da entrada da Turquia na EDA, uma vez que o fundamental será este país reconhecer oficialmente a República de Chipre. Entrevista, 26 Maio 2011.

<sup>294</sup> Suat Akgun, entrevista, Bruxelas, 27 Maio 2011.

#### 6.1.4. Relações com outros pólos regionais

A Era de Erdogan e Davutoglu marcou uma alteração significativa na política externa turca, em especial no ressurgimento deste país como potência regional. No entanto, esta não foi uma postura inteiramente nova e já desde a queda do Muro de Berlim se vinha constatando a maior preocupação em desenvolver um papel regional mais intenso, bem reflectida na cofundação, em 1992, da Organização de Cooperação Económica do Mar Negro, integrando onze países da região.<sup>295</sup> Na sequência desta iniciativa a Turquia promoveu uns anos mais tarde, em 2001, a criação da Força Naval do Mar Negro (BLACKSEAFOR), incluindo seis países apostados em incrementar a segurança, estabilidade e interoperabilidade entre as forças navais dessa área.<sup>296</sup>

Depois do 11 de Setembro, a BLACKSEAFOR alargou o seu âmbito ao combate ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico de WMD e a partir de 2004, inspirada na missão Active Endeavour da NATO, a Turquia desenvolveu uma operação denominada Black Sea Harmony,<sup>297</sup> convidando para participar apenas os países daquela organização. Esta operação desenvolveu acções de cooperação com a missão da NATO no Mediterrâneo, mas as autoridades turcas nunca permitiram que a Aliança expandisse as suas actividades ao Mar Negro, apesar de países como a Roménia ou a Bulgária terem manifestado intenções nesse sentido. No fundo, a Turquia nunca quis perder a liderança no Mar Negro, preocupando-se simultaneamente com a manutenção da soberania sobre seus Estreitos dos Dardanelos e Bósforo. É interessante também constatar, que de cada vez que as relações com a UE pioravam, as atenções turcas viravam-se mais para aquela região. No entanto, pode dizer-se genericamente que a paz no Mar Negro e o controlo e segurança dos seus Estreitos, sempre integraram os grandes objectivos da política turca e esses desideratos foram plenamente alcançados (Baran 2008, 87-94).

A outra grande potência do mar Negro é a Rússia e por isso não é de estranhar que após a Guerra Fria, a Turquia tenha procurado também uma maior aproximação. As relações bilaterais foram melhorando lentamente ao longo dos anos e a preocupação de Erdogan em

---

<sup>295</sup> Fundada em 25 Junho 1992 inclui a Albânia, Arménia, Azerbaijão, Bulgária, Geórgia, Grécia, Moldávia, Roménia, Rússia, Turquia e Ucrânia, tendo a sua sede em Istambul. O objectivo foi assegurar a paz, estabilidade e prosperidade, contribuindo para o bom relacionamento entre os países da região do Mar Negro (Organization of the Black Sea Economic Cooperation 2013).

<sup>296</sup> Fundada em 2 Abril 2001, incluía Bulgária, Geórgia, Roménia, Rússia, Turquia e Ucrânia (Republic of Turkey 2013).

<sup>297</sup> A operação iniciou-se em Março de 2004 apenas com a Turquia, que enviou convite aos restantes países do Mar Negro. Associaram-se a Rússia, em 2006, a Ucrânia, em 2007 e Roménia, em 2009 (Republic of Turkey 2013).

desenvolver a economia turca, levou a uma década de maior cooperação, aumentando de forma exponencial as trocas comerciais entre os dois países.<sup>298</sup> Apesar desta importante evolução, que foi sendo acompanhada, como já referimos, nos domínios da segurança marítima e ainda em projectos comuns na área da energia,<sup>299</sup> a relação foi caracterizada por um misto de cooperação e de competição. Na verdade, o relacionamento da Turquia com os seus Parceiros estratégicos do ocidente (NATO, USA e UE), assim como a sua preocupação em não ter qualquer tipo de dependência em relação a Moscovo, originaram um conjunto de interesses conflitantes.

Neste âmbito, salientamos aspectos étnico-religiosos, energéticos e de segurança regional. Os primeiros ficaram bem patentes no apoio russo às causas curdas no Curdistão ou à luta dos Sérvios nos Balcãs, enquanto as autoridades turcas demonstravam a sua simpatia pelos movimentos separatistas da Chechénia, da Ossétia do Sul e Abcásia na Geórgia, ou de Nagorno-Karabagh no Azerbaijão e apoiavam os muçulmanos na Bósnia e no Kosovo. Os diferendos energéticos tiveram a ver com as instalações dos gasodutos e oleodutos que pretendiam tornar a Turquia e a Europa menos dependentes da Rússia. O terceiro parâmetro, teve fundamentalmente a ver com a decisão russa de suspender a sua participação no Tratado CFE e com a autorização da Turquia em instalar no seu território os radares do sistema antimíssil da NATO (Tanrisever 2012, 6-21).

Não se confinando à região do Mar Negro, em meados dos anos 1990 a política externa da Turquia evoluiu também em direcção a Sul. Os contactos mais importantes foram então realizados com Israel com quem foi assinado um acordo de cooperação militar, em 1996, que no entanto provocou ondas de choque por todo o mundo muçulmano, em especial no Egipto, Síria, Iraque e Irão (Barrinha 2009, 168). Esta parceria estratégica incluía o apoio e aconselhamento dos militares israelitas às forças armadas turcas, a realização de exercícios conjuntos e a venda de material militar à Turquia. Já nessa época as autoridades turcas estavam interessadas em instalar no seu território um sistema de defesa antimíssil, o que inicialmente também levantou as maiores reservas por parte dos USA.<sup>300</sup> Em relação aos países muçulmanos, na época de Erdogan considerava-se vital a retoma dos laços, tendo-se

---

<sup>298</sup> Entre 2002 e 2007 as trocas comerciais entre os dois países aumentaram 500% e a Rússia transformou-se no segundo maior parceiro económico da Turquia (Baran 2008, 94).

<sup>299</sup> Na área da energia o projecto bilateral mais importante foi o Blue Stream, um gasoduto de gás natural, que ficou operacional no final de 2005 e que ligou directamente a Rússia à Turquia através do Mar Negro, aumentando no entanto a dependência energética turca em relação àquele país.

<sup>300</sup> O aval dos USA só foi dado em 2001, mas este sistema acabou por não ser instalado devido à crise financeira turca e ao 11 de Setembro que fez a Turquia repensar todo o seu sistema de segurança (Stein 2005, 2-3).

desencadeado uma série de contactos desde o Paquistão à Líbia, passando por vários países do Médio Oriente. Este dirigente chegou mesmo a propor a criação de uma NATO muçulmana, mas essas ideias acarretaram grandes inimizades internas, especialmente ao nível das suas Forças Armadas, que acabaram por o afastar do poder (Barrinha 2011, 375).

No século XXI, as boas relações com Israel mantiveram-se durante os primeiros anos, mas foram-se degradando progressivamente, sobretudo devido à aproximação de Erdogan à causa palestiniana, a condenação do bloqueio à Faixa de Gaza, a demarcação das políticas israelitas e o crescente apoio dos países árabes. Em 2009, a atitude turca era já radicalmente oposta, tendo o primeiro-ministro abandonado uma reunião pública onde se encontrava o Presidente israelita Shimon Peres<sup>301</sup> cancelando, uns meses mais tarde, um exercício militar que tinha sido prática comum entre os dois Estados. Pior ainda foi, no ano seguinte, a participação turca na frota humanitária que tentou furar o bloqueio de Gaza, que originou um ataque israelita que causou nove mortos, gerando fortes críticas da comunidade internacional. Como resposta, a Turquia retirou o seu embaixador em Israel, cancelou todas as actividades militares bilaterais e encerrou o seu espaço aéreo aos voos militares israelita. Chegámos assim ao final da década com acusações de parte a parte e posições muito extremadas, com a diplomacia americana sem conseguir alterar a delicada situação.

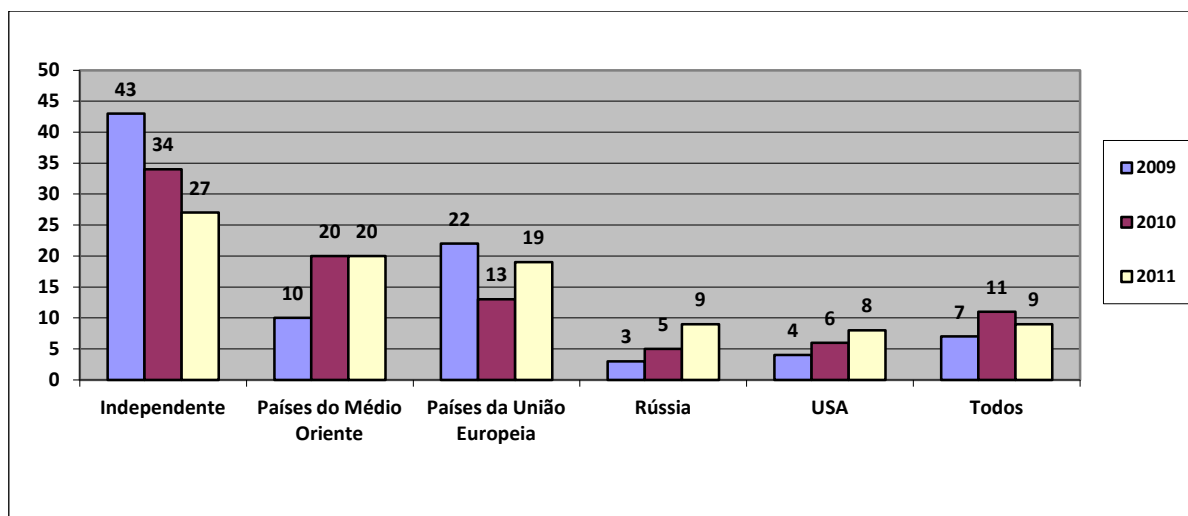
Esta nova postura turca suscitou naturalmente um grande apoio do mundo árabe e uma maior aproximação de países tradicionalmente adversários, como a Síria, o Irão e o Iraque. Com a Síria, que antes tinha incentivado a luta do PKK, as relações políticas e económicas melhoraram de forma drástica, tendo a Turquia passado a apoiar as suas reivindicações territoriais em relação a Israel. Com o Irão as relações também foram incrementadas, especialmente no âmbito do fornecimento de energia, tendo as autoridades turcas desempenhado um importante papel de mediador do delicado diferendo entre aquele país, os USA e a Europa. No Iraque, foi reconhecida a legitimidade do governo regional curdo iraquiano, abrindo caminho a uma nova era de relacionamento bilateral (Grigoriadis 2010, 6-7).

Durante a “Primavera Árabe,” entre 2010 e 2012, a Turquia desempenhou um importante papel de mediador nas várias revoltas populares que se foram sucedendo e as visitas que Erdogan realizou por vários países em convulsão na região geraram grandes manifestações de apoio, fazendo surgir as políticas turcas como o exemplo a seguir pelo mundo árabe.

---

<sup>301</sup> Na Cimeira de Davos em Janeiro 2009.

A população turca apoiou a aproximação aos países do Médio Oriente, mas curiosamente a opção preferida foi a de uma actuação mais independente (Quadro 21).



Quadro 21 – Preferências por uma cooperação mais intensa (em percentagem) (German Marshall Fund of the United States 2011, Chart 40)

Em termos gerais, pode dizer-se assim que no século XXI a Turquia conseguiu melhorar as relações com praticamente todos os países da Ásia Central, Cáucaso e Médio Oriente, excepto Israel, provando a sua mais-valia como potência regional muçulmana, impondo-se simultaneamente como potência global, a quem os líderes ocidentais terão que dar a devida atenção.

## 6.2. Rússia

### 6.2.1. Em busca da identidade perdida

Na Federação Russa, as duas décadas que se seguiram a Gorbachev e ao final da Guerra Fria foram marcadas pelas diferentes personalidades dos Presidentes Yeltsin, Putin e Medvedev. Estas foram as três figuras incontornáveis da Rússia do século XXI e o estudo, necessariamente genérico, das suas políticas permitirá entender a evolução do soviétismo a uma sociedade diferente, em busca da identidade perdida. Como refere Raquel Freire, a partir de meados da década de 1990 as opiniões russas foram-se cristalizando em redor de três tendências, que traduziram divisões internas: os euroatlantistas defendendo ligações mais próximas aos USA e à Europa; os eurasiaticistas, a olharem mais para a Ásia e nomeadamente para a China e Índia; e os que favoreciam a Rússia-primeiro, pretendendo afirmar o poder russo com base no legado imperial, força política e recursos económicos

(Freire 2009, 77). Estas visões distintas irão influenciar a política externa russa do pós-Guerra Fria.

### **6.2.1.1. Boris Yeltsin e a incerteza do rumo**

Boris Yeltsin foi Presidente da Federação Russa de 1991 a 1999. Foi o primeiro Presidente eleito por voto popular após ter liderado a oposição a um golpe de Estado que afastou Gorbachev da presidência da União Soviética. Decorria então o ano de 1991, a URSS encontrava-se em processo de dissolução e a Federação Russa (ou simplesmente Rússia), o principal Estado sucessor, começava a dar uns frágeis primeiros passos, envolta numa grande instabilidade política e numa situação económica muito preocupante. No final desse ano seria oficializado o fim da União Soviética, mas simultaneamente nasceria a Comunidade de Estados Independentes, uma organização impulsionada por Yeltsin para congregar as antigas repúblicas soviéticas, que no entanto não evitaria as respectivas independências.<sup>302</sup> Uns meses depois, seria criada a Organização do Tratado de Segurança Colectiva (CSTO),<sup>303</sup> uma aliança militar que perduraria até aos nossos dias.

Em 1993, na sequência de grave instabilidade interna que quase conduziu à guerra civil, realizaram-se eleições legislativas e um referendo que permitiu aprovar a primeira Constituição da Federação Russa, saindo reforçados os poderes do Presidente.

No início desse ano tinha sido aprovado um conceito de política externa que reflectia um certo desencanto com o apoio do Ocidente, especialmente em termos económicos, focalizando-se a atenção na vizinhança próxima, o que aliás passaria a ser uma tendência recorrente nas décadas seguintes (Freire 2009, 84). As tarefas descritas neste conceito pretendiam: erradicar revoltas armadas; resolver conflitos na vizinhança e impedir que alastrassem à Rússia; e assegurar o respeito pelos direitos humanos nos países vizinhos, particularmente das populações de etnia e língua russa (Melville e Shackleina 2005, 28). Mesmo assim, o primeiro mandato de Yeltsin decorreu num contexto pró-ocidental, com Andrey Kozyrev, responsável pelos Negócios Estrangeiros, a tentar integrar a Rússia nas instituições ocidentais. Nesse contexto, solicitou a adesão ao Conselho da Europa,<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Das quinze repúblicas soviéticas apenas quatro decidiram não integrar a CIS: Estónia, Letónia, Lituânia e Geórgia.

<sup>303</sup> Criada em 15 Maio 1992, incluía: Arménia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. Em 2006 entraria o Uzbequistão.

<sup>304</sup> A solicitação foi feita em Maio de 1992, mas a adesão só se verificaria em 1996, em virtude da grande instabilidade interna russa e especialmente da guerra na Chechénia (Massias 2007).

assinou o Acordo de Parceria e Cooperação com a UE, em 1994, aderiu à Parceria para a Paz da NATO, em 1995 e aprofundou as relações com os USA (Freire 2009, 84).

Ainda em 1993, foi aprovada a nova Doutrina Militar, que equacionava diversas fontes potenciais de perigo e, num patamar mais elevado, algumas ameaças à soberania. De realçar no primeiro caso, a preocupação com a expansão de blocos militares e alianças, contrária aos interesses nacionais russos e no segundo caso, o eventual deslocamento de tropas estrangeiras nos territórios de Estados vizinhos. Quanto à postura estratégica, o documento determinava a estrita orientação defensiva das forças militares, tendo em vista garantir a segurança da Federação Russa e dos seus aliados, comprometendo-se a evitar guerras e conflitos armados, pugnando pelo desarmamento universal e pela eliminação dos blocos militares. As forças nucleares deveriam ser reduzidas para um nível mínimo que assegurasse a dissuasão contra qualquer ataque, à Federação Russa ou aos seus aliados (Russian Federation 1993). Não admira pois, que nesse mesmo ano Yeltsin tenha acordado com os USA um segundo Tratado de redução do armamento estratégico nuclear, denominado START II.

O segundo mandato de Yeltsin foi diferente. Com Yevgeny Primakov à frente dos Negócios Estrangeiros procurou-se recuperar o estatuto de grande potência independente, capaz de influenciar a política mundial, Tido como eurasianista, as políticas de Primakov procuraram reequilibrar o relacionamento com o Oriente, tanto mais que existia um sentimento de descontentamento em relação às políticas do Ocidente e especificamente à manutenção da NATO, com interesses contrários ao de Moscovo. Uma das decisões que mais marcou esta mudança de atitude foi a criação dos Cinco de Xangai que mais tarde dariam origem à Organização de Cooperação de Xangai (SCO).<sup>305</sup> Em 1997, também não seria possível chegar a acordo com os USA para a assinatura do Tratado START III, mas nesse ano, a entrada em vigor do APC com a UE e a assinatura do Acto Fundador NATO-Rússia demonstraram que a Rússia não pretendia cortar o relacionamento com o Ocidente.

No seu conjunto, os mandatos de Yeltsin foram marcados por uma certa falta de rumo político e um enfraquecimento económico e militar, agravados pelas guerras na Chechénia<sup>306</sup> e por sucessivas crises financeiras que não permitiram lançar as bases de uma

---

<sup>305</sup> Os Cinco de Xangai foi uma organização fundada em 26 Abril 1996 pela China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. Com a entrada do Uzbequistão, em 2001, passou a denominar-se Organização de Cooperação de Xangai.

<sup>306</sup> A primeira Guerra na Chechénia decorreu de 1994 a 1996 e a segunda iniciou-se em Agosto de 1999 prolongando-se até 2009.

economia de mercado. Em oito anos sucederam-se três crises financeiras, em 1992, 1994 e 1998, a última das quais provocou a declaração de falência do Estado. O modelo ocidental, político e económico, ficou assim desacreditado, levando o povo russo a aspirar por um líder forte que pudesse repor a “grandeza russa” (Fernandes 2006, 71-72).

#### **6.2.1.2. Vladimir Putin e o regresso da grande potência**

A eleição de Putin, no início de 2000, realizou-se no rescaldo de um ano terrível para Yeltsin, que assistiu ao primeiro alargamento da NATO a Leste, à entrada da Aliança no Kosovo, marcada pelo grave incidente na tomada do aeroporto de Pristina por tropas russas<sup>307</sup> e ao início da segunda guerra na Chechénia. Logo nesse primeiro ano foram aprovados o Conceito de Segurança Nacional, a Doutrina Militar e o Conceito de Política Externa que iriam orientar os dois mandatos de Putin, até finais de 2008.

O Conceito de Segurança Nacional referia que os interesses nacionais russos na esfera internacional residiam na preservação da soberania e no reforço da sua posição de grande potência, capaz de influenciar um mundo multipolar, desenvolvendo relações com todos os países e associações, mas prioritariamente com os países da CIS e com os Parceiros tradicionais. Simultaneamente criticava as soluções unilaterais e o uso da força por parte de países ocidentais mais desenvolvidos, liderados pelos USA. Neste âmbito, considerava que a expansão da NATO para Leste constituía uma das maiores ameaças à segurança nacional russa e insurgia-se contra a recente doutrina estratégica da Aliança, de utilização da força militar fora das suas fronteiras e sem consentimento da ONU,<sup>308</sup> práticas que apelidava de altamente desestabilizadoras do ambiente estratégico internacional (Russian Federation 2000a).

A Doutrina Militar, seguiu a lógica da sua antecessora aprovada em 1993 e não referiu directamente a NATO, mas deixou de falar em perigos e colocou no patamar das ameaças a expansão dos blocos e alianças militares. Em relação às armas nucleares declarava-se disposta a reduzir o número, na sequência de acordos bilaterais com os USA, embora continuando a considerar este armamento como factor de dissuasão contra possíveis ataques. Acrescentava no entanto um parágrafo novo, no qual se dizia que reservava o direito de usar armas nucleares em resposta ao uso dessas armas ou de outras de destruição maciça, contra o seu território ou dos seus aliados, ou contra uma invasão de larga escala

---

<sup>307</sup> Descrito no Capítulo 1.

<sup>308</sup> Criticava-se assim o novo conceito de “out-of-area” aprovado pela NATO em Washington e a intervenção no Kosovo.

utilizando armas convencionais, “em situações críticas para a segurança nacional da Federação Russa” (Russian Federation 2000b, §I.8). Este foi o aspecto que mais perplexidade causou no Ocidente, pois pela primeira vez a Rússia colocava a hipótese de utilização de armamento nuclear como resposta a um ataque convencional.

O Conceito de Política Externa reflectiu uma preocupação multilateral e multipolar também presente no Conceito de Segurança Nacional, defendendo uma política transparente, que tomasse em consideração os interesses de todos os Estados e procurasse definir decisões conjuntas. As prioridades regionais demonstravam uma visão global à escala mundial, com a CIS no topo da lista, seguida da União Europeia e da NATO, organizações a que dedicava também muita importância, referindo a UE como parceiro importante, mas colocando algumas reservas à Aliança, afirmando mesmo que: “As presentes linhas-mestras políticas e militares da NATO não coincidem com os interesses de segurança da Federação Russa e ocasionalmente até os contradizem directamente.” Na Europa, destacava a Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e França, definindo-os como muito importantes para a estabilização e crescimento da economia russa. Com bastante menos entusiasmo, referia depois a cooperação com os USA, mostrando-se disponível para continuar as conversações sobre o controlo e redução dos arsenais militares, deixando no entanto expresso no início do documento que: “o estabelecimento de uma estrutura unipolar do mundo com o domínio económico e poder dos Estados Unidos era um desafio crescente.” Na Ásia enfatizava as relações com a China e a Índia, passando depois para referências mais genéricas ao Mediterrâneo Oriental, África, América Central e do Sul (Russian Federation 2000c).

Putin iniciou assim o mandato, demarcando bem o seu território os seus objectivos e as suas prioridades, abrindo as portas ao Ocidente, especialmente à Europa, mas demonstrando uma liderança mais forte e assertiva, numa procura de equilíbrio de poder com os USA. O 11 de Setembro seria um factor de aproximação entre as duas potências, com a Rússia a oferecer o seu apoio à luta contra o terrorismo, que na sua óptica grassava de forma semelhante na Chechénia. Este clima mais favorável permitiu a criação, em 2002, do Conselho NATO-Rússia e de um acordo bilateral com os USA para redução de armas estratégicas (SORT), também conhecido por Tratado de Moscovo.<sup>309</sup> No ano seguinte, seria

---

<sup>309</sup> Assinado em 24 Maio 2002.

reforçada a cooperação com a UE identificando-se quatro Espaços Comuns para os quais seriam definidos objectivos a atingir e acções a desenvolver.<sup>310</sup>

No entanto, as relações crispavam-se a partir de 2003, especialmente com os USA, em virtude da Guerra do Iraque e da política de acções preemptivas e de prevalência do interesse nacional praticada por Bush. Os alargamentos da NATO e da UE a Leste, mas especialmente o da Aliança causaram também um grande mal-estar na liderança russa, que considerou este acto uma provocação e assim viu adensar-se a “ameaça” da expansão de uma aliança militar em direcção ao seu território. Também a retirada unilateral do Tratado ABM por parte dos americanos e a insistência na instalação de um sistema de defesa antimíssil na Europa, sem a participação russa, constituíram para Putin grandes preocupações, que o levaram a pôr em causa os verdadeiros intentos de Washington. O seu mandato terminou com as posições muito extremadas e a Rússia a suspender as suas obrigações no Tratado CFE.

Os oito anos de Putin na presidência procuraram genericamente recuperar o orgulho nacional perdido após a dissolução da URSS, estancando as humilhações do Ocidente e praticando uma política externa mais independente, colocando simultaneamente a Rússia numa rota de crescimento económico que lhe permitisse recuperar a imagem de grande potência mundial. As reservas energéticas em gás e petróleo catapultaram um crescimento importante do PIB,<sup>311</sup> muito relacionado também com a intensificação da parceria estratégica com a UE. No entanto, a falta de cultura democrática e as políticas autoritárias bem comprovadas na nacionalização de importantes empresas, aliadas a um índice de corrupção muito preocupante,<sup>312</sup> mantiveram a Federação Russa longe dos padrões ocidentais.

### **6.2.1.3. Dmitri Medvedev e a normalização do relacionamento**

Medvedev cumpriu apenas um mandato como Presidente da Federação Russa, entre 2008 e 2012, trocando de funções com Putin que passou a ser Primeiro-Ministro mas manteve um poder considerável, que lhe permitiria recuperar a cadeira da presidência em 2012. Sendo personalidades diferentes, as políticas externas foram algo distintas e com

---

<sup>310</sup> Acordado numa Cimeira UE-Rússia, em Maio de 2003, em São Petersburgo. Voltaremos a este assunto mais à frente neste capítulo.

<sup>311</sup> Entre 1999 e 2007 o PIB cresceu em média 7,11% (The World Bank 2013).

<sup>312</sup> No que respeita ao índice de corrupção, em 2008 a Rússia ocupava o lugar 147, num total de 180 países (Transparency International 2008).

Medvedev assistiu-se a um certo desanuviamento, especialmente na relação com a NATO e os USA, embora preservando a matriz prioritária de defesa do interesse nacional russo.

O início do mandato foi no entanto algo agitado, com a NATO, por insistência americana, a “abrir as hostilidades” na Cimeira de Bucareste afirmando que Ucrânia e Geórgia seriam membros da Aliança. A resposta russa não se fez esperar, mas foi mais forte do que os líderes ocidentais teriam imaginado e as atenções internacionais acabaram por se centrar na Ossétia do Sul e na Abecázia, as duas repúblicas da Geórgia, que declararam unilateralmente a sua independência. A movimentação de tropas da Geórgia para tentar recuperar a soberania na Ossétia do Sul, foi o pretexto para a intervenção armada da Rússia,<sup>313</sup> que ocupou as duas repúblicas e simultaneamente reconheceu a sua independência.<sup>314</sup> Os esforços de Sarkozy, então Presidente do Conselho Europeu, permitiriam o cessar-fogo e o lançamento da operação EUMM Georgia, com a consequente estabilização da situação, mas adiando “sine die” a resolução definitiva do problema. A Guerra dos Cinco Dias, como ficou conhecida, colocou as relações da Rússia com os USA ao seu mais baixo nível desde o final da Guerra Fria e, se para muitos russos este foi um regresso glorioso ao passado, para o Ocidente foi um motivo de grande preocupação e um aviso muito sério de que o “gigante” tinha ressuscitado.

No que respeita à Ucrânia, é de salientar que uma parte das elites russas sempre contestou a independência deste Estado, pelo que muito dificilmente poderia aceitar a sua aproximação à NATO. Mas os próprios líderes ucranianos assim como as respectivas populações também não demonstraram um apoio maioritário incondicional à adesão.<sup>315</sup> A este propósito, Grigoriy Perepelytsia (2007) recorda-nos que apesar de o Presidente Viktor Yushchenko, ter colocado a adesão à NATO no topo das suas prioridades da política externa, o seu Primeiro-Ministro Viktor Ianukovych, em Bruxelas, em 2006, preferiu referir o reforço da cooperação salientando que o povo ucraniano não estava preparado para a adesão e que esse assunto teria de ser submetido a referendo. Não é de estranhar por isso, que a partir de 2010, quando Ianukovych foi eleito Presidente se tenha registado um reatar das relações com a Rússia, não fechando no entanto as portas ao relacionamento com a

---

<sup>313</sup> Realizada entre 8 e 16 Agosto 2008.

<sup>314</sup> Recordamos ainda que a declaração unilateral de independência do Kosovo, efectuada em 17 Fevereiro 2008, com o apoio de inúmeros países ocidentais, como os USA, França e Alemanha, teve a oposição vigorosa da Rússia. O reconhecimento da Ossétia do Sul e Abecázia em 26 Agosto 2008 constituiu assim o “acerto de contas” russo.

<sup>315</sup> Um estudo de opinião ucraniano mostra que em Junho de 2002 as percentagem de apoiantes e de não apoiantes da adesão era semelhante (32% para 32,2% respectivamente). Mas progressivamente o primeiro grupo foi reduzindo e o segundo aumentando e a partir de Setembro 2004 os não apoiantes estiveram sempre acima dos 50%. Em Julho 2009 os primeiros tinham 20,1% e os segundos 59,3% (Razomkov Center 2013).

Aliança, a UE e os USA. Entretanto também o aval ucraniano de autorizar a frota russa a permanecer no Mar Negro, até 2042,<sup>316</sup> recebendo em troca gás natural mais barato, foi alvo de contestação interna, mas acalmou os ânimos russos. Dois meses depois, o parlamento da Ucrânia votaria contra a adesão à NATO, deixando muitos dos líderes europeus da Aliança bastante mais aliviados.<sup>317</sup>

Ainda em 2008, Medvedev surpreendeu o Ocidente ao propor a realização de um novo Tratado de Segurança Europeu.<sup>318</sup> Este Tratado pretendia-se aberto a todos os Estados euro-atlânticos e euro-asiáticos, de Vancouver a Vladivostok, assim como a todas as organizações como a UE, NATO, CIS, CSTO e OSCE, sendo simultaneamente um pacto de não-agressão mútua e de defesa colectiva. Embora reafirmando os princípios fundamentais da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia, foi recebido com cepticismo por parte dos países ocidentais, que afirmaram preferir reforçar laços nas instituições existentes, em vez de criar novos instrumentos, Este acabou por ser um gesto político de abertura por parte do Kremlin, mas não teve consequências práticas para o relacionamento.

No início do segundo ano de mandato presidencial, seria aprovada a “Estratégia de Segurança Nacional para 2020” (Russian Federation 2009b), que combinava ideias de continuidade e de mudança, mas simultaneamente um pragmatismo que parecia indiciar uma vontade de melhoria das relações com os USA e a NATO, para tentar ultrapassar os efeitos negativos da Guerra na Geórgia (Morales 2009). Nesse contexto, não deixando de referir de forma negativa o sistema de defesa antimíssil americano, mostrava abertura a um partenariado estratégico com os USA. Criticando também os planos de alargamento da Aliança, dizia-se no entanto disponível para desenvolver as relações com a NATO, “numa base de igualdade e com o intuito de reforçar a segurança da região euro-atlântica (...) desde que a Aliança reconheça os interesses russos quando efectua o seu planeamento político-militar, e respeite as leis internacionais (...)” (Russian Federation 2009b, §17). Em relação à UE era ainda mais assertiva e afirmava a sua vontade em desenvolver mecanismos de cooperação em todos os domínios, incluindo da segurança.

---

<sup>316</sup> Acordo celebrado entre Ianukovych e Medvedev em 21 Abril 2010.

<sup>317</sup> Os diferendos entre a Rússia e a Ucrânia e a aproximação desta ao Ocidente colocaram à vista também a grande fragilidade da Europa em termos energéticos. Os cortes no fornecimento do gás natural oriundo da Rússia e atravessando a Ucrânia, em 2006 e 2009, deixaram vários países europeus sem energia e obrigaram a União a colocar este assunto no âmago do relacionamento com aqueles dois países.

<sup>318</sup> A proposta foi feita em Berlim, em Junho 2008, sendo formalizada por escrito em Novembro 2009 e colocada na página Web do Kremlin (Russian Federation 2009a).

No início de 2010, foi aprovada a nova Doutrina Militar Russa, que tal com a de Ieltsin equacionava perigos e ameaças. Mas desta vez a NATO era referida explicitamente como um perigo militar externo, por tentar assumir missões globais “implementadas em violação das leis internacionais e por trazer as infraestruturas militares de membros da NATO para perto das fronteiras com a Federação Russa, inclusive através do alargamento do bloco” (Russian Federation 2009, §II.8.a). Outros aspectos incluídos na mesma categoria tinham a ver com o deslocamento de tropas para países vizinhos e mares adjacentes, assim como a instalação de sistemas de defesa antimíssil. Em relação às armas nucleares, a nova doutrina parecia um pouco mais contida que a de Putin, não se prevendo o seu uso “em situações críticas para a segurança nacional” como anteriormente, mas sim “quando a existência do Estado esteja ameaçada” (§III 22). No entanto, para o exterior este aspecto não ficou completamente esclarecido, uma vez que a utilização deste tipo de armamento foi detalhada num anexo não divulgado publicamente.<sup>319</sup> De qualquer forma, a Doutrina referia que a principal tarefa da Federação Russa era a prevenção de um conflito nuclear ou de qualquer outra natureza, considerando-se para isso fundamental o reforço da CSTO, assim como uma maior cooperação com a CIS, OSCE e SCO, bem como o desenvolvimento de relações com a UE e a NATO (Russian Federation 2010, §3.18-19.e).

Para a NATO este novo documento estratégico foi motivo de preocupação e o próprio SG Rasmussen (2010), chegou a referir publicamente: “A doutrina militar russa não reflecte o mundo real (...) Refere que a NATO é um perigo importante, o que não é uma realidade. Eu peço aos russos que esqueçam esta antiquada rectórica da Guerra Fria e em vez disso colaborem com a NATO em áreas comuns.” Mas Pavel Petrovskiy (2010, 213), Embaixador da Rússia em Portugal, colocava o dedo na ferida referindo: “Esta cooperação tem que ser incrementada na base da igualdade e tomando em conta a análise comum e a elaboração de decisões colectivas. Para nós (...) é inaceitável quando as decisões são elaboradas pela OTAN e se “convidam” outros para trabalhar nas suas bases.”

Apesar destas desconfianças, Medvedev demonstrou maior abertura do lado russo, beneficiando também da eleição de Obama que desde logo se mostrou interessado em normalizar as relações com a Rússia. Nesse sentido, foi dado um passo bilateral muito

---

<sup>319</sup> Este anexo denominava-se “Foundations of State Policy in the Area of Nuclear Deterrence to 2020” (Giles 2010, 2).

importante com a assinatura do novo acordo START,<sup>320</sup> que abriu as portas à presença do Presidente russo no Conselho NATO-Rússia realizado no final de 2010, na Cimeira da Aliança em Lisboa. Assim se reataram as reuniões deste fórum, formalmente interrompidas desde a Guerra na Geórgia, sendo aprovado um documento intitulado “Joint Review of 21st Century Common Security Challenges,” onde se exprimiam as principais preocupações comuns, no âmbito do terrorismo, pirataria, proliferação de WMD e dos desastres naturais ou provocados pelo homem (NATO 2011m).

A reunião de Lisboa permitiu também identificar áreas de cooperação no Afeganistão, nomeadamente com a Rússia a autorizar o transporte por via-férrea de apoio logístico não letal pelo seu território, a colaborar mais intensamente no treino anti-narcóticos e na formação do pessoal afegão afecto à manutenção de helicópteros.<sup>321</sup> Quanto ao delicado processo de defesa antimíssil, as duas partes comprometeram-se a debater o assunto em profundidade e a fazer uma avaliação conjunta dessa ameaça (NATO 2010d).

O Conceito Estratégico da Aliança aprovado em Lisboa deu, como já vimos,<sup>322</sup> uma grande importância à cooperação com a Rússia, colocando-a logo após as NU e a UE. Como que em resposta à Doutrina Russa, o CE referia: “A NATO não é uma ameaça para a Rússia. Pelo contrário: queremos ver um verdadeiro partenariado entre a NATO e a Rússia e é nesse sentido que agiremos, na expectativa de uma atitude recíproca por parte da Rússia” (NATO 2010b, Article 33). Os dois anos seguintes seriam assim de maior diálogo e de intenso trabalho bilateral, na tentativa de implementar decisões consensuais, um desiderato que no entanto nem sempre foi possível de alcançar.

O mandato único de Medvedev acabaria por não ser suficiente para consolidar uma nova forma de relacionamento e o regresso de Putin, em 2012, conjugado com a falta de acordo em temas importantes como a defesa antimíssil ou a aproximação da NATO à Ucrânia e Geórgia, não auguravam um futuro risonho para o partenariado com o Ocidente.

### **6.2.2. Relações com a NATO**

No seio da Aliança, existiram diferentes percepções quanto à Rússia, as quais originaram distintas propostas de relacionamento com as autoridades daquele país. Por um

---

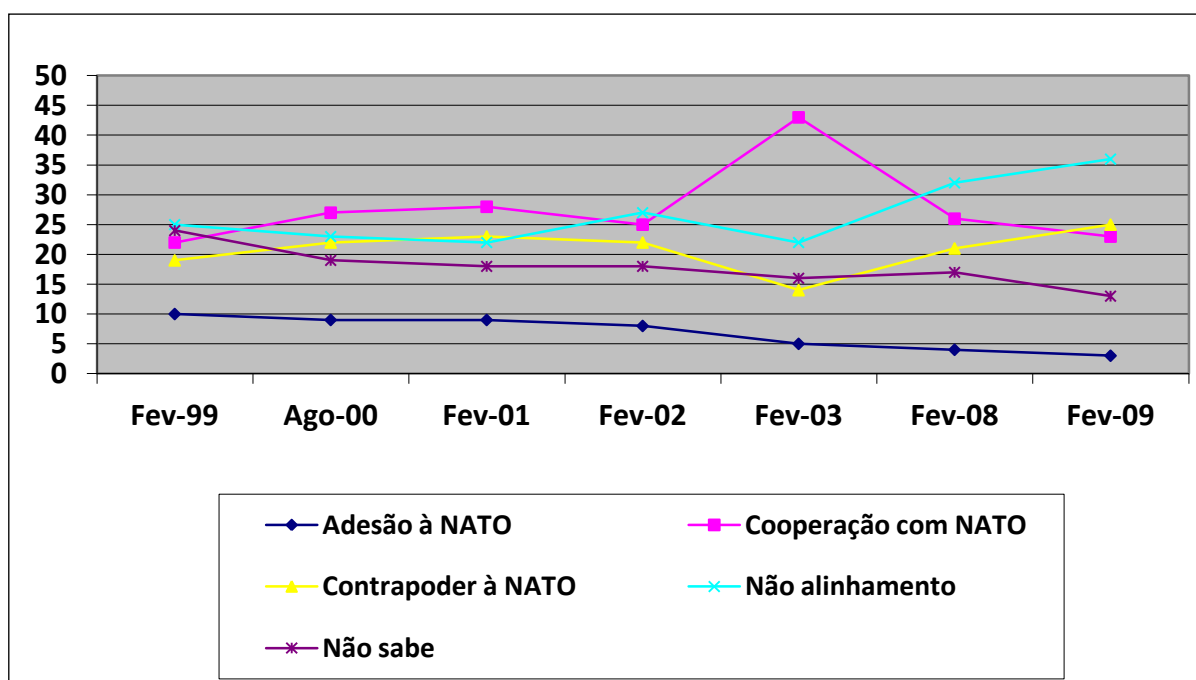
<sup>320</sup> Este novo START, veio impor uma redução substancial dos arsenais nucleares dos USA e da Rússia. Foi assinado por Obama e Medvedev, em Praga, em 8 Abril 2010 e ratificado pelo Senado americano e pela Duma russa em Dezembro de 2010.

<sup>321</sup> Na mesma ocasião foi também criado um Trust Fund para onde os países da NATO e a Rússia poderiam contribuir com verbas para apoiar este projecto de formação.

<sup>322</sup> No Capítulo 3.

lado, os países que pertenceram ao Bloco de Leste, em especial Polónia, Hungria e Estados Bálticos, apoiados pelos USA, mostraram-se muito cautelosos em relação a todas as medidas de aproximação à Rússia.<sup>323</sup> Por outro lado, os países da “velha Europa,” nomeadamente França e Alemanha foram procurando ao longo dos anos um reforço do relacionamento. Estas diferentes visões originaram a postura por vezes algo errática da Aliança, que teve como consequência a desconfiança russa, principalmente em relação aos USA e ao seu peso excessivo na Aliança. Mas as reacções russas também nunca foram totalmente inocentes, sendo importante recordar que estamos a falar de um parceiro difícil, muitas vezes fustigado pela instabilidade política, falta de transparência e desequilíbrios internos que o mantiveram afastado dos padrões ocidentais.

Estudos da opinião pública russa demonstram uma completa falta de interesse em aderir à NATO e alguma abertura à cooperação, embora nos últimos anos da década de 2000 tenham estado em maioria os defensores do não alinhamento (Quadro 22).



Quadro 22 – Opções que melhor servem o interesse nacional russo (em percentagem) (Levada Center 2013)

<sup>323</sup> Uma prova muito clara deste cepticismo foi a carta aberta a Obama enviada por vinte e dois antigos governantes, diplomatas e intelectuais da Lituânia, Eslováquia, Roménia, República Checa, Hungria, Letónia, Bulgária, Polónia e Estónia. Nesta missiva podia ler-se: “As nossas esperanças que as relações com a Rússia iriam melhorar e que Moscovo iria finalmente apoiar totalmente a nossa soberania e independência depois de aderirmos à NATO e à UE não foram concretizadas. (...) Nós apoiamos o “reset” nas relações Americano-Russas. (...) Mas também há nervosismo nas nossas capitais. Queremos assegurar que uma maior aproximação aos interesses do Leste não conduzirá a erradas concessões à Rússia” (Adamkus et al. 2009).

Estas diferentes percepções e atitudes de ambos os lados, explicam em parte porque razão a Rússia nunca solicitou a adesão à NATO, assim como os Aliados nunca convidaram aquele país a tornar-se membro de pleno direito. Ira Straus (2004, 122-146),<sup>324</sup> considera no entanto que a adesão poderá ser um desfecho inevitável a longo prazo, apesar de reconhecer que as elites políticas ocidentais têm considerado isso impossível, acabando até por induzir esse sentimento do lado russo. Este autor defende que com o desaparecimento da URSS as causas básicas da competição Este-Oeste desapareceram e os acontecimentos do 11 de Setembro vieram mesmo provar que o terrorismo seria a ameaça comum que poderia unir os dois lados. Para isso teriam de ser elaborados conceitos estratégicos e doutrinas de segurança comuns, fazendo um levantamento conjunto das ameaças e possíveis respostas, acertando formas de apoio mútuo. Outro aspecto que considera imprescindível para que esta adesão pudesse funcionar em pleno, seria a alteração do processo de decisão da NATO, que teria de deixar de ser por consenso, não dando assim possibilidade de veto à Rússia.

Em sentido contrário, Michael Bohm (2010),<sup>325</sup> refere as cinco principais razões que levarão a Rússia a nunca aderir à NATO. A primeira, porque a integração na Aliança requer que os seus membros tenham controlo civil e democrático sobre as suas forças armadas, o que não acontece na Rússia onde os assuntos de defesa nacional estão muito centrados no Primeiro-Ministro e completamente afastados da discussão pública ou parlamentar. A segunda, porque as forças conservadoras e nacionalistas russas continuam a olhar para a NATO como um inimigo e não um parceiro, desconfiando de todas as tentativas de aproximação. A terceira tem a ver com a China que passaria a ter às suas portas uma Aliança reforçada o que colocaria em causa os equilíbrios estratégicos da região. A quarta, porque levaria ao encerramento da CSTO, uma organização liderada pela Rússia para competir com a NATO. A quinta, porque seria o fim do sonho russo de restauração do estatuto de superpotência, transformando-se apenas em mais um grande país europeu.

Estas são algumas das propostas e argumentos dos defensores ou dos detractores da adesão da Rússia à NATO, um tema que não temos por objectivo aprofundar, mas que continuará certamente em aberto durante uns largos anos. Na nossa opinião, não haverá tão cedo condições para se discutir uma adesão, que de resto nenhuma das partes se mostra verdadeiramente interessada. Duas razões fundamentais nos levam a duvidar que a integração seja possível: primeiro, porque a Rússia nunca aceitaria integrar a Aliança sem

---

<sup>324</sup> Professor de Ciência Política americano que tem defendido a entrada da Rússia na NATO.

<sup>325</sup> Escritor, professor e jornalista americano radicado na Rússia desde 1997.

ter direito de veto, já que o principal objectivo da sua integração seria o de poder controlar as acções da Aliança; segundo, porque a comunidade euro-atlântica foi fundada nos princípios da democracia, do respeito pelas liberdades individuais e pelo Estado de Direito, valores que as lideranças russas têm interpretado de forma muito diferente.

Mais de duas décadas passaram desde a adesão da Rússia ao Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, em 1991 e muitas etapas se percorreram, tendo sido marcante a participação ou colaboração de militares e meios russos em operações da Aliança como a IFOR, SFOR, KFOR, Active Endeavour e Ocean Shield, além de inúmeros exercícios conjuntos. Mas Alexander Burov,<sup>326</sup> considera que existiram três momentos fundamentais no relacionamento da Rússia com a NATO. O primeiro, em Paris em 1997, foi a assinatura do Acto Fundador NATO-Rússia, que se realizou na sequência da importante contribuição da Rússia para a operação da Aliança na BIH. O segundo, em Roma, em 2002, foi a criação do Conselho NATO-Rússia após os atentados do 11 de Setembro que reaproximaram Putin e Bush, fazendo do combate ao terrorismo uma luta comum. O terceiro, em Lisboa em 2010, foi o reatar do relacionamento após a Guerra da Geórgia, abrindo uma nova janela de oportunidade à cooperação.

Ao longo desses anos existiram, como já vimos, períodos de maior e de menor aproximação, mas mesmo assim foi possível ir encontrando diversas áreas de cooperação, que após a Cimeira de Lisboa foram incrementadas. Às anteriores actividades no âmbito da logística, combate ao terrorismo, busca e salvamento no mar e combate à pirataria, acrescentaram-se então os intercâmbios académicos militares, dando-se também novo impulso à defesa antimíssil de teatro (TMD). Aprofundemos um pouco estes aspectos.

As iniciativas na área logística, fundamentais para qualquer operação militar, incidiram sobre aspectos de cooperação no transporte aéreo, reabastecimento em voo, serviços médicos, registando-se nos últimos anos um maior esforço de interoperabilidade no Afeganistão (NATO 2013b).

O combate ao terrorismo foi alicerçado num Plano de Acção aprovado pelo NRC no final de 2004 e actualizado após Lisboa, tendo como objectivo principal a coordenação de actividades no âmbito da prevenção, combate e gestão das consequências de actos terroristas (NATO 2004c).<sup>327</sup> No âmbito da mesma ameaça, realce também para a Iniciativa de Cooperação Aeroespacial (CAI) lançada logo no primeiro NRC, tendo em vista coordenar

---

<sup>326</sup> Entrevista em Bruxelas, 26 Maio 2011.

<sup>327</sup> Actualizado no NRC de 15 Abril 2011, em Berlim.

esforços no combate a ataques terroristas utilizando aviões civis.<sup>328</sup> O terceiro aspecto a salientar nesta área foi a participação da Rússia na operação Active Endeavour, de patrulhamento do Mediterrâneo.<sup>329</sup>

A busca e salvamento no mar teve fundamentalmente a ver com o socorro a guarnições de submarinos e a cooperação iniciou-se em 2003. A Marinha russa participou desde então nos exercícios da NATO, Sorbet Royal e Bold Monarch, o que permitiu um intercâmbio de experiências e contactos, que facilitaram a realização com sucesso de uma operação real de socorro de um submarino russo, que encalhou no fundo do Pacífico, junto à península de Kamchatka, em 2005 (NATO 2013b).

O combate à pirataria foi uma das áreas comuns de interesse identificadas em Lisboa, mas já desde 2008 se tinha verificado uma cooperação ao nível tático nas operações da NATO na região do Corno de África. O objectivo foi reforçar a troca de informações e a coordenação de actividades, equacionando também as possibilidades de apoio mútuo logístico, entre os navios empenhados nas operações, no âmbito do reabastecimento e do apoio médico (NATO 2013b).

Os intercâmbios académicos militares incluíram visitas, acções de formação e troca de informações e experiências, de oficiais superiores russos que se deslocaram às escolas da NATO, em Roma e Oberammergau, bem como de oficiais da Aliança a Moscovo.<sup>330</sup>

O TMD, vocacionado para a defesa antimíssil das forças militares em operações, foi um assunto que desde cedo preocupou ambas as partes, tendo sido lançado em 2003 um estudo para aferir a interoperabilidade entre os sistemas dos vários Aliados e os da Rússia. Nos três anos seguintes realizaram-se exercícios de postos de comando (CPX) e em 2008 e 2012 seguiram-se exercícios assistidos por computador (CAX), tendo em vista desenvolver mecanismos que permitissem executar operações conjuntas nessa área.

O projecto de defesa antimíssil da NATO, designado como vimos por BMD, está intimamente relacionado com o TMD, alargando a protecção ao território e às populações dos Aliados europeus. O primeiro estudo de viabilidade do BMD foi lançado na Cimeira de

---

<sup>328</sup> O CAI foi declarado operacional após o exercício “Vigilant Skies 2011” realizado em Junho de 2011. Cobriu os espaços entre a Noruega e a Rússia, a Polónia e a Rússia e a Turquia e a Rússia, com dois centros de coordenação situados em Varsóvia e em Moscovo (NATO 2012f).

<sup>329</sup> A Rússia participou nesta operação com navios em 2006 e 2007, mas a participação prevista para 2008 foi cancelada devido ao conflito na Geórgia. Após a Cimeira de Lisboa foi novamente convidada a participar.

<sup>330</sup> Alexander Burov referiu-nos que estes intercâmbios se revelaram extremamente úteis e importantes, permitindo a troca de informações sem “censura” prévia.

Praga, em 2002, mas só oito anos mais tarde, em Lisboa, os Aliados acordaram desenvolver essa capacidade, ao mesmo tempo que reatavam o relacionamento com a Rússia e se comprometiam a fazer uma avaliação conjunta da ameaça. Apesar destas conversações irem decorrendo, o BMD foi-se desenvolvendo de forma independente e em 2011 vários Aliados informaram a sua disponibilidade para ceder instalações ou meios.<sup>331</sup> A Rússia sempre temeu que este sistema pudesse vir a neutralizar as suas próprias armas e pretendeu não apenas ser informada do seu modo de funcionamento mas sobretudo ser integrada no mesmo, tendo também capacidade de decisão e de reacção no momento de um possível ataque. No entanto, tornou-se cada vez mais claro que não era essa a ideia da NATO e no final de 2011 o próprio SG Rasmussen (2011b) assinou um artigo onde dizia: “Faz sentido para nós cooperar com a Rússia na defesa contra mísseis balísticos, construindo dois sistemas separados com o mesmo objectivo (...) Nós tornámos claro que o nosso sistema de defesa antimíssil não está direccionado para a Rússia. Está designado para proteger as nações europeias da NATO contra ameaças oriundas de fora da Europa; é um sistema defensivo.” Mas este tipo de declarações públicas não teve nenhum efeito no Kremlin e Medvedev pouco antes de terminar o seu mandato reiterou as suas objecções quanto aos planos da NATO, referindo que eles iriam colocar em causa o equilíbrio nuclear e que a Rússia necessitava de provas evidentes que o sistema não era dirigido ao seu país (Englund 2012). Mesmo assim, a Aliança manteve as suas intenções e na Cimeira de Chicago, em 2012, declarou a capacidade interina do sistema.

Alexander Burov referiu-nos que este sistema antimíssil era um dos principais problemas da relação NATO-Rússia, não vislumbrando solução fácil para o diferendo. Além deste, não deixou também de referir outros aspectos que não estavam de todo resolvidos e que também preocupavam os responsáveis do seu país, nomeadamente: a situação na Ossétia do Sul e na Abecázia; a aproximação de tropas da NATO às fronteiras russas e as suas actividades operacionais nessa região;<sup>332</sup> e o acordo CFE, de limitação de armamentos que se mantinha suspenso.

Estará nas mãos dos futuros líderes de ambos os lados, especialmente dos USA e da Rússia, com o apoio imprescindível dos restantes membros da Aliança, tentar continuar a

---

<sup>331</sup> A Turquia decidiu receber um radar, a Roménia e a Polónia acordaram receber equipamentos interceptores SM-3 americanos, a Holanda anunciou a contribuição de quatro fragatas equipadas com radares de defesa antimíssil e a Espanha e os USA finalizaram um acordo para a utilização dos navios americanos equipados com sistemas antimíssil Aegis a partir da base militar de Rota (NATO 2013c).

<sup>332</sup> Referiu-se concretamente à missão da NATO de policiamento do espaço aéreo dos Estados Bálticos, executada por rotação de aviões dos países Aliados. Portugal participou nesta missão com dois caças F-16, durante dois meses, em 2007.

limar as arestas do entendimento e ir progredindo lentamente em acções conjuntas, ou regressar a períodos negros de discórdia e disputa de poder, que apenas poderão prejudicar a segurança e estabilidade do continente europeu. A impossibilidade de realizar um Conselho NATO-Rússia durante a Cimeira da NATO em Chicago (cerca de quinze dias depois de Putin ter iniciado o terceiro mandato), por falta de progresso nas negociações sobre o sistema antimíssil, não deixou margem para grandes optimismos sobre o futuro.

### **6.2.3. Relações com a UE**

A visão que a Rússia tem da UE é diferente da que acabámos de referir em relação à NATO. Por um lado, a União é o parceiro estratégico de que tanto necessita para desenvolver a sua economia e escoar a produção energética e por outro lado, a dimensão de segurança e defesa europeia não é susceptível de ser considerada uma ameaça preocupante para os responsáveis do Kremlin.

Do lado da União, à semelhança do que acontece na NATO, há diferentes percepções quanto ao relacionamento a desenvolver com a Rússia. Manfred Huterer (2010, 2), refere mesmo que este é um dos assuntos que mais divide os Parceiros europeus e que Bruxelas deveria pensar em passos concretos que dessem maior coerência às suas políticas em relação à Rússia.

Os aspectos financeiros e económicos são centrais, existindo uma relação de mútua dependência bem comprovada nas trocas comerciais, em que a Rússia é o terceiro parceiro da União (logo depois dos USA e da China) e simultaneamente a UE é o primeiro parceiro da Rússia. A principal fonte desta interdependência é a energia, sendo a Rússia o maior fornecedor da União no que respeita a petróleo, gás natural, urânio e carvão e o terceiro fornecedor em electricidade.<sup>333</sup> Na década de 2000, fruto também dos alargamentos da UE a relação tornou-se ainda mais intensa, tanto mais que alguns países do Leste europeu continuaram inteiramente dependentes do gás russo. Não admira pois que na revisão da Estratégia Europeia de Segurança se referisse: “A energia é um dos factores determinantes das relações UE-Rússia” (União Europeia 2008c, 5), tentando-se simultaneamente encontrar novas rotas de abastecimento, como vimos quando abordámos a Turquia.<sup>334</sup>

---

<sup>333</sup> 45% das importações russas vêm da UE e 55% das exportações vão para a UE. A energia representa 65% das importações da UE oriundas da Rússia (European Union - Russia 2010).

<sup>334</sup> Em resposta ao projecto europeu do Nabucco a Rússia avançou com o projecto do South Stream que atravessaria o Mar Negro e vários países europeus até à Áustria e também a Itália. Mas em 2013, a Rússia obteria uma grande vitória, ao conseguir que o Azerbaijão fizesse cancelar o Nabucco, passando a transportar

Para além da energia, importa ainda salientar que 75% do investimento estrangeiro na Rússia vem da União, o que qualifica os europeus como os Parceiros naturais para a modernização russa.<sup>335</sup> Paralelamente, a União desenvolveu desde os anos 1990 um programa de assistência técnica aos países da CIS (TACIS), sendo a Rússia o maior beneficiário da ajuda financeira, recebendo cerca de metade do total dos fundos destinados a apoiar reformas em diferentes sectores estatais e privados, incluindo o delicado aspecto da segurança nuclear (União Europeia 2013d).<sup>336</sup>

A base do entendimento bilateral foi o Acordo de Parceria e Cooperação, que como referimos entrou em vigor no segundo mandato de Yeltsin e que deu origem a diversos outros acordos sectoriais e mecanismos de cooperação em inúmeras áreas. O APC definiu os objectivos comuns e o quadro institucional do relacionamento bilateral, prevendo cimeiras anuais aos diferentes níveis de decisão, pretendendo fortalecer entre as duas partes os laços políticos, económicos, comerciais e culturais (Kirsch e Edgel 2011). Dois anos depois, a UE aprovou a sua primeira estratégia comum do pós-Amesterdão em relação à Rússia, a qual, recordamos, definia quatro objectivos: consolidação da democracia, do Estado de Direito e das instituições públicas na Rússia; integração da Rússia num espaço económico e social europeu comum; cooperação para o reforço da estabilidade e segurança dentro e fora da Europa; e levantamento de desafios comuns no continente europeu. O âmbito era essencialmente político e económico, mas o terceiro parâmetro referia explicitamente a segurança e acentuava a necessidade de um diálogo permanente, colocando a hipótese de criação de um órgão permanente UE-Rússia.

A resposta russa à UE foi dada no Conselho Europeu de Helsínquia, em 1999, ao apresentar o documento designado “Medium-Term Strategy for the Development of Relations between the Russian Federation and European Union (2000-2010).” Esta estratégia abordava um vasto leque de questões políticas, económicas e securitárias, pretendendo definir as futuras relações com a União no âmbito de uma parceria que permitisse uma Europa sem divisões. Deixava no entanto bem claro que a integração da Rússia na UE estava fora de questão e recordava a sua situação euro-asiática, declarando que iria manter a liberdade de acção nas suas políticas interna e externa (Fernandes 2006,

---

o gás azeri através da Grécia, Albânia e Itália, beneficiando o sul da Europa e não prejudicando assim os fornecimentos da Gazprom russa à Europa Central, nomeadamente à Bulgária e Hungria (Dempsey 2013).

<sup>335</sup> Huterer (2010, 7), refere que o gás do lado russo e a tecnologia do lado europeu poderiam ter a mesma importância estratégica que o carvão e o aço tiveram no contexto Franco-Germânico, com a criação da CECA que deu origem à integração europeia.

<sup>336</sup> Desde 1991, quando o programa foi lançado, a Rússia recebeu dois ponto sete mil milhões de euros, que foram utilizados em mil e quinhentos projectos distribuídos por cinquenta e oito regiões.

102). Em relação à PESD, que estava a dar os seus primeiros passos, defendia que a segurança europeia deveria ser da responsabilidade dos europeus, sem no entanto isolar os USA ou a NATO, mas retirando-lhes o monopólio do continente. Pretendia-se assim contrariar o “NATO-centrism” na Europa, o que causou uma reacção negativa no Ocidente, apesar de a visão russa neste aspecto ser algo vaga e não avançar propostas concretas naquele sentido (Kuzmitcheva 2004, 6-8).<sup>337</sup>

A segunda etapa mais importante, seria a decisão da Cimeira bilateral de São Petersburgo, em 2003, de criação, no quadro do APC, de quatro Espaços Comuns que se passariam a debruçar sobre: a economia; a liberdade, segurança e justiça; a segurança externa; e a investigação, educação e cultura. Dois anos depois, seriam aprovados “road maps” tendo em vista a implementação faseada de medidas para o aumento da cooperação num conjunto alargado de áreas incluídas nestes Espaços Comuns, como o investimento e o comércio, a energia, o ambiente, os transportes, a justiça e assuntos internos,<sup>338</sup> a política externa e de segurança, os intercâmbios nos aspectos científico, educacional e cultural, etc (Kirsch e Edgel 2011).

O diálogo nas áreas da segurança e da gestão de crises iniciou-se numa Cimeira em Paris, em 2000, tendo sido aprovada uma Declaração Conjunta tendo em vista o reforço do diálogo e da cooperação em assuntos políticos e de segurança na Europa (União Europeia 2000d). Acordaram-se assim diversas acções para desenvolver o diálogo estratégico, alargar as consultas regulares ao nível dos peritos nas questões de desarmamento, controlo de armamentos e não proliferação e promover a cooperação no âmbito da gestão de crises, comprometendo-se a UE a analisar as modalidades de participação da Federação Russa nas operações e missões da União. Nos cinco anos seguintes, estes assuntos voltaram a ser discutidos, mas além da participação russa no exercício conjunto da UE-NATO (CME/CMX 03)<sup>339</sup> e de uma pequena referência a uma possível futura parceria estratégica, na última página da Estratégia Europeia de Segurança, nada de muito relevante se passou.

O “road map” do Espaço Comum de segurança externa, veio sistematizar melhor este campo de actuação, definindo cinco áreas prioritárias: reforço do diálogo e cooperação

---

<sup>337</sup> Esta autora russa considera que o desejo do seu país de contra balancear o poder da NATO é perfeitamente compatível com as conclusões do Conselho de Helsínquia quando referiam o desejo da União em desenvolver uma capacidade autónoma e de tomar decisões, onde a NATO não estivesse empenhada.

<sup>338</sup> Inclui as discussões sobre o regime de vistos a aplicar aos cidadãos de ambos os lados, um assunto muito delicado e que a União considera susceptível de afectar a sua segurança interna.

<sup>339</sup> Nas Conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas desse ano os líderes europeus congratulavam-se com esta participação (União Europeia 2003d, § 68).

na cena internacional; luta contra o terrorismo; não proliferação de WMD e reforço do desarmamento e do controlo das exportações de armamento; cooperação na gestão de crises; e cooperação no âmbito da protecção civil (União Europeia 2005b). A partir de 2006, por iniciativa da Presidência austríaca da UE, verificou-se uma maior aproximação, realizando-se reuniões bilaterais do CEMGFA russo com o Presidente do CMUE<sup>340</sup> e do Ministro da Defesa russo com o SG Solana, assim como reuniões de peritos onde se discutiram assuntos relacionados com a gestão de crises. A participação russa na operação EUFOR Tchad/RCA, com quatro helicópteros, foi o evento bilateral mais visível e importante, sendo de salientar também a cooperação no Golfo de Aden entre a operação EUNAVFOR Atalanta e os navios russos que operaram no local (Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union 2013).

Como se depreende do que ficou anteriormente expresso, as relações bilaterais no âmbito da segurança e defesa nunca atingiram um patamar muito relevante, surgindo-nos a dúvida se um Conselho UE-Rússia semelhante ao NATO-Rússia, poderia ser uma boa forma de tentar incrementar a relação. Alexander Burov,<sup>341</sup> afastou completamente esta hipótese, referindo que o seu país não tem nenhum interesse em implementar um órgão desse tipo, uma vez que a vertente militar da UE é tão fraca que não o justificaria. Resulta assim claro, que a Rússia não está interessada em incrementar o relacionamento na área da PCSD, por não achar este vector europeu suficientemente relevante, ou pelo menos não lhe reconhecer o carácter ofensivo e desafiante que atribui à Aliança. Este aspecto, aliado à inexistência de envolvimento directo dos USA, terá sido o principal factor que levou os responsáveis russos a nunca considerarem os alargamentos da União como ameaças. A UE ficou assim colocada num patamar de entendimento diferente, permitindo-lhe até transformar-se na mediadora do relacionamento entre a Rússia e a NATO,<sup>342</sup> tal como se verificou na Guerra da Geórgia.

Em relação a uma eventual integração da Rússia na União, tal como na NATO este foi um assunto que nenhuma das partes quis colocar na agenda bilateral. Os russos, sempre procuraram uma relação com o máximo de benefícios, salvaguardando os interesses nacionais e a independência, mantendo afastada a hipótese da adesão. Do lado europeu, as preocupações endógenas não permitiram que a parceria avançasse significativamente não

---

<sup>340</sup> O CEMGFA russo, General Baluevsky, chegou mesmo a participar num Comité Militar em Bruxelas, em Maio 2007.

<sup>341</sup> Na entrevista atrás referida.

<sup>342</sup> Este papel da UE de mediadora na discussão entre a Rússia e o Ocidente sobre as políticas de segurança foi defendido por Teija Tiilikainen (2010, 22).

tendo surgido nenhum país com condições e vontade política de liderar o aprofundamento do relacionamento. Cientes no entanto do imprescindível partenariado estratégico, continuaram a realizar-se cimeiras UE-Rússia ao mais alto nível, discutindo-se especialmente assuntos de âmbito económico e comercial, de cooperação energética, de política de mobilidade e vistos, de direitos humanos e justiça, além da gestão de crises em regiões de interesse mútuo como os Balcãs, Geórgia, Transnístria, Médio Oriente e Irão.

#### **6.2.4. Relações com a Ásia Central e Oriental**

As relações com a Ásia Central e Oriental fizeram parte integrante da política multilateral defendida no primeiro mandato de Putin, mas não foram algo de completamente novo, uma vez que já tinham sido dados alguns passos nesse sentido por Primakov, no tempo de Ieltsin. No entanto, à abordagem inicial assente sobretudo em questões políticas e de segurança, seguiu-se a aposta na dimensão económica, que passaria a ser prioritária e essencialmente dirigida à CIS e à China (Freire 2013, 46).

No que respeita à CIS, Putin conseguiu restabelecer a liderança russa no seio desses Estados que outrora integraram a URSS, criando a Comunidade Económica Euroasiática (EurAsEC)<sup>343</sup> e desenvolvendo e solidificando a CSTO. Estas foram as duas organizações internacionais que permitiram obter maiores sinergias, a primeira tendo por objectivo desenvolver um mercado comum, à semelhança da UE e a segunda, procurando responder à NATO, dedicando-se aos aspectos de segurança e defesa, incluindo uma cláusula de assistência mútua muito semelhante à existente no extinto Pacto de Varsóvia.<sup>344</sup> Putin conseguiu assim congrega à sua volta uma série de Estados preocupados com ameaças comuns, como o terrorismo islâmico, obtendo apoio na guerra na Chechénia e também nos esforços para retirar a Ucrânia e a Geórgia da órbita ocidental. A CSTO provou ser a única instituição regional com alguma dimensão militar, estando também muito vocacionada para o combate ao terrorismo internacional e ao tráfico de droga e à cooperação no âmbito da indústrias de defesa, permitindo à Rússia manter uma presença militar alargada (Laruelle 2009, 5-7).<sup>345</sup>

---

<sup>343</sup> Criada em 10 Outubro 2000 pela Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. Em 2005 entraria o Uzbequistão. A Moldávia, Ucrânia e Arménia têm estatuto de observadores (EurAsian Economic Community 2013).

<sup>344</sup> Apesar de ter sido criada em 1992, só em 7 Outubro 2002 os países membros da CSTO assinariam os documentos com o acordo oficial e o estatuto legal (Collective Security Treaty Organization 2013).

<sup>345</sup> A Rússia detém importantes bases militares na Ucrânia, Geórgia, Quirguistão, Tadjiquistão, Cazaquistão e Arménia, além de presenças menos significativas em diversos outros países da região.

Apesar da forte influência e da posição de liderança, as autoridades de Moscovo não detiveram o poder absoluto na região e os Estados da Ásia Central permaneceram livres de acertar o seu relacionamento com o Ocidente, inclusive com os USA, ou mesmo com o Oriente, nomeadamente com a China. Os USA, desde a invasão do Afeganistão desenvolveram relações com cinco países da Ásia Central, Uzbequistão, Quirguistão, Cazaquistão, Tadjiquistão e Turquemenistão, estabelecendo mesmo bases militares nos dois primeiros. A NATO aprofundou depois esse relacionamento, transformando esses territórios nos principais corredores de reabastecimento da ISAF, incomparavelmente mais seguros que o corredor do Paquistão (Mankoff 2013, 12-14).

A China, não mantendo presença militar na Ásia Central, foi no entanto desenvolvendo laços económicos e adquirindo recursos naturais, nomeadamente carvão, petróleo, gás natural e metais preciosos. Laruelle (2009, 8) considerava que a China seria exactamente o problema que a Rússia teria de enfrentar no futuro, uma vez que as autoridades de Pequim tinham estado interessadas em manter aqueles Estados sob a protecção russa, mas a maior necessidade de recursos naturais poderia fazer mudar esta situação.

Um relatório mais recente, do International Crisis Group (2013), referia: “A influência e visibilidade da China (na Ásia Central) está a crescer rapidamente. Já é a força económica dominante da região e nos anos mais próximos poderá transformar-se no poder dominante, ultrapassando os USA e a Rússia.” Este documento reportava também, a especial preocupação da China com a sua região autónoma de Xinjiang que confina com o Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão, sobretudo depois da retirada da NATO do Afeganistão em 2014, que deixará todas estas regiões muito mais vulneráveis e inseguras.

No âmbito do relacionamento russo-chinês recordamos que estes dois países, juntamente com quatro Estados da Ásia Central (incluindo as três repúblicas que acabámos de referir), integram a Organização de Cooperação de Xangai, criada com o objectivo de assegurar a paz e estabilidade na região, mas pretendendo dedicar também a atenção a aspectos de cooperação em diferentes áreas, como a cultura, educação, comércio, ciência e tecnologia, turismo, etc (The Shanghai Cooperation Organisation 2013). Os aspectos de segurança foram no entanto os que deram maior visibilidade à SCO, com a China a tomar a liderança das actividades, especialmente vocacionadas para o combate ao terrorismo. De 2002 a 2010 a China participou em mais de vinte exercícios militares bilaterais ou multilaterais no âmbito da SCO e no mesmo período foi cedendo ou vendendo material

militar às cinco repúblicas da Ásia Central.<sup>346</sup> A Rússia foi duvidando cada vez mais das intenções chinesas e apesar de nunca ter abandonado a SCO, foi simultaneamente tentando incrementar a CSTO, dando também apoio militar aos mesmos países (International Crisis Group 2013, 20-21). A Ásia Central tornou-se assim, por motivos económicos e securitários uma região extremamente complexa, com a Rússia a tentar liderar e controlar as investidas do Ocidente e do Oriente.

O regresso de Putin ao poder em 2012 deu origem à reactivação das suas políticas na Ásia Central, pugnando pela criação de uma “União Económica Euro-Asiática,” por forma a assegurar a supremacia russa na região, por um lado aproveitando a saída americana do Afeganistão e por outro refreando os ímpetus da influência chinesa (Garibov 2013).

### **Síntese conclusiva**

Desde a primeira metade do século XX a Turquia de Ataturk passou a reger-se pelos princípios fundamentais de secularismo, nacionalismo e ligação ao Ocidente, norteados pelo lema “paz em casa, paz no mundo.” No entanto, a evolução que se foi registando ao longo das décadas seguintes nem sempre foi pacífica, deparando com delicados problemas internos, de âmbito social, económico e político, agravados pela luta contra o separatismo curdo e por uma acentuada instabilidade político-militar. A nível externo os problemas mais marcantes tiveram a ver com os diferendos no relacionamento com a Grécia e com Chipre, que só não atingiram proporções mais graves devido à integração turca e grega na NATO.

No seio da Aliança, a Turquia demonstrou ser um parceiro responsável, credível e solidário, participando em todas as missões mas nunca deixando de demonstrar a sua personalidade e independência, tal como ficou provado no processo de defesa antimíssil e na operação na Líbia. Os USA foram normalmente um forte aliado, mas as relações bilaterais registaram altos e baixos, neste caso especialmente na época de Bush e da invasão do Iraque, embora o apoio à entrada na UE tenha sido uma constante.

Permanente foi também a vontade dos líderes turcos em conduzir o seu país à integração na UE, contrastando no entanto com dúvidas e relutâncias europeias que progressivamente foram causando o cansaço e desilusão das populações da Turquia. As preocupações da Europa tiveram a ver com a fraca prestação da economia turca, o desrespeito pelos direitos humanos muito relacionado com o problema com os curdos, uma acentuada diferença cultural, patente na dicotomia muçulmano-cristã e o não

---

<sup>346</sup> As mesmas com quem os USA desenvolveram relações a partir de 2001.

reconhecimento de Chipre. Se este último aspecto se manteve inalterado, constatamos no entanto que ao longo dos últimos anos a economia evoluiu de forma muito favorável, o respeito pelos direitos humanos também registou ténues melhorias e a vertente religiosa muçulmana, se bem que mais presente, sempre procurou distanciar-se de islamismos radicais. A deriva autoritária de Erdogan foi um aspecto negativo que também não pode ser olvidado.

As janelas de oportunidade abertas pela Europa no início do século XXI vieram apoiar importantes reformas internas, embora o bloqueio de diversos capítulos de adesão tenha reavivado o “síndrome de Sèvres,” o que levou a diplomacia turca a alargar os seus horizontes. Sem nunca renegar a prioridade europeia, surgiu então com maior clareza a estratégia defendida por Davutoglu que pretendia transformar a Turquia numa superpotência muçulmana, reforçando a independência nacional e mantendo “zero problemas com os vizinhos.” Neste âmbito, as autoridades turcas passaram a estar mais “desalinhadas” com o Ocidente, afastando-se de Israel e aproximando-se da causa palestina e de países como a Rússia, Irão, Síria e Iraque, numa opção que foi bem recebida pelas populações turcas e árabes.

Poderemos assim dizer que no futuro o grande desafio que se colocará ao Ocidente será o de não deixar enfraquecer ainda mais os laços que o ligam à Turquia. Para isso haverá que reconhecer que este país poderá constituir uma fonte de inspiração positiva para os seus vizinhos muçulmanos e uma ponte no relacionamento com o Oriente. Quanto ao bloqueio das relações institucionais entre a NATO e a UE, provocado sobretudo pelas atitudes titubeantes da Europa, pela posição confortável de Chipre e pela teimosia da Turquia em não reconhecer este país, terão de ser dados pequenos passos, com cedências mútuas. A reabertura do capítulo de adesão referente à PCSD e uma proposta concreta da União para que a Turquia passe a ter um estatuto semelhante ao que detinha na UEO, poderão ser as primeiras etapas de uma reaproximação que leve a Turquia a reabrir os seus portos e aeroportos a Chipre e posteriormente ao seu reconhecimento. No fundo, pensamos que a Turquia é demasiadamente importante para a Europa, para a NATO e para a defesa dos valores ocidentais em geral, não se justificando minimamente que a perfeita sintonia entre todos estes actores seja afectada por uma “areia na engrenagem” chamada Chipre.

As relações com a Rússia foram um dos temas que mais dividiram, quer os membros da NATO, quer os da UE, com os Estados Unidos e os países da “velha Europa” ou da “nova Europa,” a demonstrarem visões muito diferentes quanto à forma como dialogar com

aquele país. A Rússia não fez parte dos alargamentos de qualquer destas organizações e nunca viu com bons olhos a inclusão dos Estados seus vizinhos, ou dos seus antigos satélites, especialmente na Aliança Atlântica, que na sua óptica continuou a ser um instrumento de projecção do poder americano.

Nos anos seguintes à queda do Muro de Berlim, a Rússia pareceu demonstrar alguma fraqueza, mas também uma certa vontade em aproximar-se do Ocidente, o que permitiu a Estados como os Bálticos libertarem-se da sua influência. Mas com Vladimir Putin no poder, a Rússia ultrapassou o período de transição e regressou à sua órbita anterior, exigindo ser respeitada e reafirmando a sua voz, dizendo não ao alargamento da NATO, ao projecto de defesa antimíssil e a todas as iniciativas ocidentais que pudessem colocar em causa a segurança do que considerava ser o seu espaço vital.

A invasão da Geórgia, já com Dmitri Medvedev e os posteriores cortes de energia à Ucrânia, foram demonstrações de poder e avisos aos USA e à Europa de que o “gigante” Russo estava de volta e teria de ser tido novamente em conta, especialmente no que respeitava aos assuntos próximos das suas fronteiras. A crise na Geórgia colocou à prova a UE, que neste caso demonstrou a sua importância, conduzindo a bom termo as negociações entre as partes e influenciando positivamente a atitude russa, ao contrário do que muitos dos seus cépticos poderiam esperar. A NATO e os USA saíram fragilizados deste processo, que foi desencadeado com a extemporânea decisão da Aliança, em Bucareste, de acolher a Geórgia e a Ucrânia no seu seio e cuja consequência imediata foi o bloqueio no relacionamento NATO-Rússia.

O diálogo só seria reatado dois anos mais tarde, na Cimeira de Lisboa, permitindo algum progresso nas actividades conjuntas em diversas áreas, nomeadamente, no Afeganistão, no combate ao terrorismo, na busca e salvamento no mar e no combate à pirataria, permanecendo no entanto como principal ponto de contencioso o projecto de defesa antimíssil, aprovado pela Aliança, mas nunca pela Rússia. O regresso de Putin para um terceiro mandato foi uma péssima notícia para o Ocidente e o indício de que a tão propalada política de “reset” não iria resultar.

Apesar de as autoridades russas terem considerado prioritário o relacionamento com os países da CIS, implementando até uma Comunidade Económica Euroasiática, a verdade é que a UE demonstrou ser o principal parceiro económico da Rússia. A não inclusão dos

USA neste espaço e a relativa fraqueza do vector de segurança e defesa europeu, foram dois factores que muito influenciaram o bom relacionamento e o incremento da parceria.

A Rússia não pertence à NATO nem à UE, nem pretende atingir esse estatuto, mas as suas políticas interna e externa ao longo dos anos foram muito condicionadas por estas duas organizações. Do mesmo modo, também a Aliança e a União tomaram muitas decisões em função da Rússia, podendo considerar-se que este facto influenciou e apelou à complementaridade entre a NATO e a UE, sendo um verdadeiro teste à capacidade de entendimento das duas organizações. Por isso, concordamos com Baranovsky (2002, 78), quando referiu: “no caso em que as tentativas para eliminar as barreiras entre a NATO e a Rússia falhem, a importância da cooperação entre a UE e a Rússia só poderá aumentar, transformando-se no canal que permitirá ao Ocidente manter a Rússia numa interacção construtiva.”

Consideramos assim ter dado resposta à QD6. Atendendo às conclusões deste capítulo e dos dois anteriores pensamos também ter confirmado a HC2 que defendia que NATO e UE são duas organizações internacionais tendencialmente mais complementares e menos concorrentes e os desafios colocados pela Turquia e pela Rússia não são passíveis de alterar negativamente essa evolução natural, podendo mesmo contribuir para o reforço da parceria.

**Terceira parte**

**Estudos de caso**



## **Capítulo 7. Desenvolvimento de capacidades**

### **Introdução**

O presente capítulo dá início à terceira parte da nosso trabalho, dedicada aos estudos de caso, onde procuraremos investigar alguns aspectos particulares da cooperação NATO-UE. Neste contexto, iremos abordar um conjunto de decisões e acções de ambas as organizações e de alguns EM, que permitirão dar resposta à QD7: Que tipo de relacionamento existiu no âmbito do desenvolvimento de capacidades?

Partimos do pressuposto, que não pretenderemos nem poderemos aprofundar aspectos muito técnicos, que eventualmente sairiam fora do âmbito deste trabalho e que só seriam possíveis com recurso a documentação classificada e não disponível para divulgação pública. Começaremos assim, por definir e enquadrar o termo capacidades, esclarecendo o seu âmbito e delimitando a área que iremos aprofundar. De seguida, veremos as várias fases dos processos de desenvolvimento de capacidades, quais as entidades envolvidas e que tipo de cooperação existiu. Posteriormente estudaremos as principais etapas e conclusões dos trabalhos realizados, para entendermos quais as preocupações dominantes, de que forma as duas organizações se foram transformando e evoluindo e como se olharam mutuamente. Antes das conclusões finais, abordaremos ainda quatro casos paradigmáticos dos sucessos e insucessos do relacionamento.

### **7.1 Definição de capacidades**

O New Oxford Dictionary of English define capacidades militares como: “As forças ou recursos que conferem a um país ou Estado a possibilidade de executar um certo tipo de acção militar” (Oxford University 1998, 269).

O Dictionary of Military Terms, do Departamento de Defesa americano, define capacidades militares como a aptidão (ability) para atingir um objectivo militar (vencer uma guerra, ou uma batalha, ou destruir determinado alvo). Inclui quatro componentes principais: estrutura da força, modernização, prontidão e sustentabilidade. A estrutura da força debruça-se sobre o tamanho e composição das unidades que integram o sistema de forças. A modernização diz respeito à sofisticação técnica das unidades, sistemas de armas e equipamento. A prontidão é aferida pela disponibilidade e preparação das forças para cumprir as missões determinadas. Sustentabilidade é a função que procura prover e manter

os níveis de pessoal e material necessários para apoiar o esforço militar (US Department of Defense 1999, 242).

Na NATO define-se capacidade como “a aptidão para produzir um efeito que é necessário atingir. O efeito é o resultado de uma acção ou conjunto de acções produzidas pela capacidade. Uma capacidade consistirá numa ou mais componentes funcionais: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Facilidades (infra-estruturas) e Interoperabilidade (DOTMLPFI)” (NATO 2006e).

Podemos assim considerar, que quando nos referimos a capacidades militares não estamos a pensar apenas em armamentos e equipamentos, mas num conjunto de parâmetros que permitem assegurar que as forças estão em condições de cumprir os objectivos que lhes forem determinados. Do mesmo modo, poderemos deduzir que quando nos referimos a capacidades civis, não estamos a pensar apenas em aspectos humanos ou materiais, mas numa panóplia integrada de meios que possam garantir o sucesso das missões de âmbito civil. Mas esta dicotomia militar-civil nem sempre é tão nítida e por isso muitas vezes se referem capacidades de duplo uso que, como a designação indica, podem contribuir em simultâneo para alcançar metas de âmbito militar ou civil. Assim, se um porta-aviões é considerado uma capacidade militar, um conjunto de juizes para organizar o sistema de justiça de determinado país é uma capacidade civil, assim como um UAV pode ser uma capacidade de duplo uso.

Na esmagadora maioria das situações, sejam militares, civis ou de duplo uso, estas capacidades só existem se os Estados as adquirirem, organizarem, sustentarem e as decidirem utilizar em missões internacionais. Em casos muito específicos de sistemas mais complexos e onerosos, é possível a contribuição para um fundo comum que permita obter meios que sejam colocados em permanência à disposição das respectivas organizações. A nossa investigação recairá essencialmente sobre as capacidades militares desenvolvidas pelos membros da NATO e UE, o que não invalidará algumas referências complementares a capacidades civis ou de duplo uso e a projectos conjuntos.

## 7.2 Processos e responsáveis

### 7.2.1 Na NATO

Os processos de desenvolvimento de capacidades da NATO e da União desenvolvem-se em ciclos plurianuais independentes, embora a lógica subjacente e os objectivos finais tenham algumas semelhanças.

Na NATO, como vimos, é comum associar-se a uma capacidade os requisitos que decorrem da abreviatura DOTMLPFI. Não admira pois, que o planeamento de defesa (NDPP) seja um processo lato, que inclui treze domínios (NATO 2012g):

- O planeamento de forças, por vezes confundido com planeamento de defesa ou com planeamento operacional,<sup>347</sup> que visa assegurar o desenvolvimento de forças e capacidades que permitam aos EM contribuir para as missões da Aliança;
- O planeamento de recursos, que diz respeito às capacidades que são adquiridas com fundos comuns;
- O planeamento de armamentos, que procura desenvolver programas de cooperação no domínio dos armamentos, não incluindo fundos comuns;
- O planeamento logístico, que pretende assegurar uma resposta logística adequada às operações da NATO;
- O planeamento nuclear, que promove a manutenção de uma postura nuclear dissuasiva;
- O planeamento de C3 (Consulta, Comando e Controlo), que inclui áreas relacionadas com sistemas de comunicações e informações, financiadas por fundos comuns ou pelos EM;
- O planeamento civil de emergência, que permite coordenar esforços em situações de emergência;
- O planeamento de defesa aérea, que visa assegurar a coordenação no domínio dos sistemas de defesa aérea;

---

<sup>347</sup> O planeamento de defesa é um termo abrangente que inclui, entre outros, o planeamento de forças. O planeamento operacional é conduzido especificamente para as operações.

- A gestão de tráfego aéreo, que pretende efetuar a coordenação do tráfego civil-militar com outras organizações internacionais;
- A standardização, de conceitos, doutrinas e procedimentos, por forma a atingir altos padrões de compatibilidade e interoperabilidade entre os Aliados;
- As informações estratégicas, que visam incrementar o nível de recolha, troca e análise de informações;
- O apoio médico, que produz o aconselhamento militar para uma maior eficácia do apoio sanitário nas operações;
- A investigação e tecnologia, que promove a cooperação entre os Aliados nestas áreas.

O NDPP,<sup>348</sup> decorre ao longo de ciclos quadrienais, incluindo cinco etapas que se vão desenrolando de forma sequencial, começando pelo estabelecimento de uma directiva política, passando à determinação de requisitos e lacunas, seguida da repartição de objectivos, continuando no apoio à implementação e terminando na revisão dos resultados (Figura1).



Figura 1 – Desenvolvimento de capacidades na NATO

<sup>348</sup> Referir-nos-emos genericamente ao NDPP aprovado em 2009, embora com esporádicas actualizações dos órgãos executivos realizadas a partir de 2010 (NATO 2009c).

A directiva política é elaborada em função dos vários factores políticos, militares, económicos, legais, civis e tecnológicos e deve reflectir o nível de ambição, determinando o número, escala e natureza das operações que a Aliança deve estar pronta a assumir. Explicita também as prioridades e a calendarização para os diferentes domínios do planeamento. Esta directiva é elaborada sob a coordenação do “Defence Policy and Planning Committee Reinforced” (DPPC(R)),<sup>349</sup> em estreita ligação com os Comandos Estratégicos (ACT e ACO), sendo aprovada pelo NAC. O órgão executivo que procede à elaboração dos documentos nas várias etapas é o “Defence Planning Staff Team” (DPST).<sup>350</sup>

Na segunda etapa, o ACT apoiado pelo ACO vai identificar o conjunto de capacidades mínimas necessárias, “Minimum Capability Requirements” (MCR), para atingir o nível de ambição, quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos.<sup>351</sup> Posteriormente são comparados estes requisitos mínimos com as capacidades existentes e planeadas, a nível nacional, multinacional e da própria Aliança.<sup>352</sup> A análise desta informação possibilitará levantar as lacunas – “shortfalls” – e completar os MCR, determinando-se prioridades e riscos associados.

Na terceira etapa, o DPST, liderado pelos Comandos Estratégicos, vai elaborar uma proposta de repartição dos objectivos de capacidades – “targets” - que cada um dos Aliados terá de assumir nos próximos anos. Esta proposta terá de respeitar os princípios de “repartição dos esforços” e do “desafio adequado.” Realizam-se então uma série de reuniões bilaterais (DPST- EM) que permitirão esclarecer as dúvidas e adaptar as metas que cada país considere razoável poder atingir. Os pacotes de capacidades atribuídos a cada um dos EM, serão depois discutidos e aprovados a nível multilateral em reunião do DPPC(R)<sup>353</sup> e, por último, enviados aos respectivos Ministros da Defesa para aprovação final e implementação. Os objectivos de capacidades são acompanhados por um relatório onde são avaliados os riscos do eventual não cumprimento das metas estabelecidas.

O quarto passo é o apoio dado pelas estruturas da NATO à implementação dos objectivos nacionais, constituindo, ao contrário dos anteriores, uma tarefa permanente. São

---

<sup>349</sup> Este Comité substituiu desde 2010 os Executive Working Group e Defence and Review Committee, sendo responsável por diversas áreas como a transformação ou a aquisição de capacidades comuns (NATO 2010e).

<sup>350</sup> O DPST é um órgão não permanente da NATO sendo activado de acordo com as necessidades, incluindo peritos militares e civis de diversos organismos da Aliança.

<sup>351</sup> Esta fase conta também com o apoio da Agência NC3A que dispõe de ferramentas de investigação operacional que permitem um trabalho de maior rigor científico. A partir de 2012 esta Agência juntamente com outros organismos da NATO passaram a integrar a nova NCI Agency.

<sup>352</sup> Aqui são tidas em conta as informações do ciclo de planeamento anterior.

<sup>353</sup> A decisão final será tomada por consenso menos um, pois o EM que está a ser analisado não tem direito de voto.

para isso constituídas equipas multidisciplinares que se vão inteirando dos progressos realizados e os vão relatando aos diferentes órgãos da Aliança, procurando simultaneamente apoiar as dificuldades.

A revisão dos resultados é a derradeira etapa do processo, realizando-se de dois em dois anos. Esta é a fase da análise e escrutínio da execução dos planos aprovados por cada um dos EM, por forma a avaliar a capacidade efectiva da Aliança em cumprir os objectivos políticos. O processo de revisão, denominado “Defence Planning Capability Review” (DPCR), inicia-se com o preenchimento de um questionário, o “Defence Planning Capability Survey” (DPCS),<sup>354</sup> por parte de cada um dos Aliados, no qual são reveladas as capacidades existentes e potencialmente disponíveis para futuras missões e os planos nacionais de desenvolvimento de capacidades, assim como o planeamento dos recursos financeiros que lhes estão associados. Esta informação é depois analisada, dando origem a um relatório preliminar elaborado pelo DPST sobre o impacto que os planos nacionais terão na capacidade operacional conjunta, podendo ser sugeridas alterações para que sejam redireccionados os esforços para áreas identificadas como deficitárias. Esse relatório é discutido em reuniões bilaterais (DPST-EM), sendo posteriormente submetido ao DPPC(R) para revisão e aprovação durante uma série de exames multilaterais,<sup>355</sup> onde os EM têm a última oportunidade para defender as suas opções e os prazos de implementação previstos. Em paralelo e com base nessas informações os Comandos Estratégicos vão desenvolvendo a avaliação dos riscos para o cumprimento dos níveis de ambição aprovados. Com base na informação dada por cada um dos EM e na avaliação dos riscos, o DPPC(R) prepara um relatório final sobre as capacidades da NATO,<sup>356</sup> que será também aprovado pelos Ministros da Defesa, constituindo um instrumento fundamental para o ciclo de planeamento seguinte. Este processo, em que a organização começa por dirigir os trabalhos, só depois passando para os EM, é designado por “top-down approach.”

A par do NDPP, a Aliança lançou em 1995 o designado “Planning and Review Process” (PARP) destinado a identificar capacidades que os Parceiros pretendessem colocar à disposição da NATO para treinos, exercícios e operações multinacionais. O PARP abriu assim as portas a contribuições de todos os países do PFP, incluindo naturalmente os Estados

---

<sup>354</sup> Este questionário que até 2010 se designou de Defence Planning Questionnaire (DPQ) é elaborado com recurso ao *NATO Defence Planning Automated Software System (NDPASS)*.

<sup>355</sup> Novamente pela regra do consenso menos um.

<sup>356</sup> Em anos intermédios prepara uma actualização dos progressos alcançados.

europeus não Aliados, mas membros da UE.<sup>357</sup> O mecanismo aprovado prevê um processo bianual em que, nos anos pares, os Parceiros interessados preenchem um questionário específico, o “Partnership Survey,” onde discriminam as capacidades, planos, estruturas de forças e respectivo suporte financeiro, que no seu entender poderão disponibilizar. Com base nesta informação, responsáveis da Aliança vão elaborar uma proposta de Objectivos de Partenariado, que irão ser discutidos bilateralmente e posteriormente aprovados pelo NAC e pelo país em questão. Nos anos ímpares é feita uma avaliação dos resultados alcançados (NATO 2011n).

## 7.2.2 Na União Europeia

Na União Europeia, o termo capacidade é entendido também com uma larga abrangência, mas ao contrário da Aliança não foram definidos domínios específicos, embora se faça a distinção entre capacidades militares e civis, tendo em vista o cumprimento de operações militares ou missões civis.

### 7.2.2.1 Capacidades militares

O desenvolvimento de capacidades militares na União inclui também um processo cíclico em que se podem considerar cinco etapas, mas ao contrário do NDPP não tem periodicidade fixa. Inicia-se igualmente com uma orientação política, seguida pelo preenchimento de três catálogos, de requisitos, de forças e de progresso, culminando com um Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP) (Figura 2).

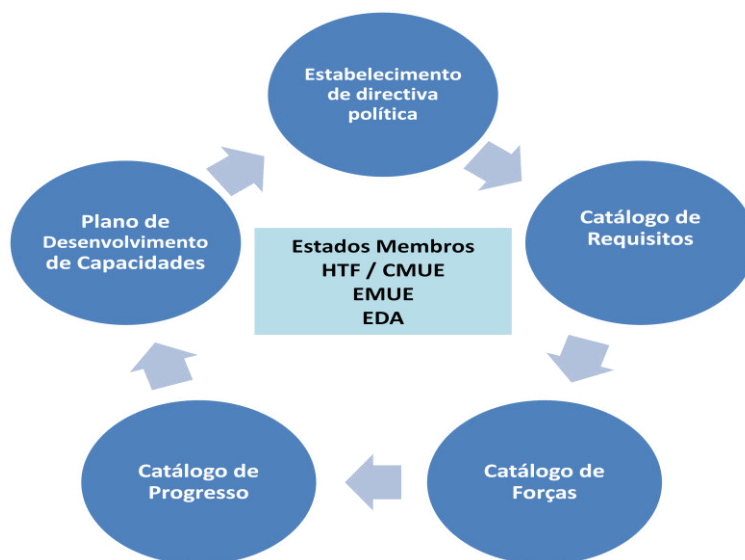


Figura 2 – Desenvolvimento de capacidades militares na UE

<sup>357</sup> Depois da entrada de Malta em 2008 apenas ficou de fora Chipre.

A orientação política decorre dos princípios gerais emanados da Estratégia de Segurança Europeia e das orientações específicas dadas pelos *Headline Goals*, definindo assim o nível de ambição da União. Este é um trabalho coordenado pelo COPS e posteriormente aprovado pelo Conselho.

Os três catálogos são elaborados com a conjugação de esforços do grupo de trabalho HTF (*Helsinki Task Force*)<sup>358</sup> e do EMUE, coordenados pelo Comité Militar e depois submetidos à aprovação do COPS e do Conselho. Para se chegar ao catálogo de requisitos, começam por ser identificados os pressupostos para o planeamento estratégico, “*Strategic Planning Assumptions*,” desenvolvidos em cinco parâmetros: distância; tempo de reacção; duração; rotação das forças; e concomitância de operações. De seguida, são estudados cinco cenários possíveis de actuação: separação de partes pela força; estabilização, reconstrução e aconselhamento militar a países terceiros; prevenção de conflitos; operações de evacuação em ambiente não permissivo; e assistência a operações humanitárias. Para cada um destes cenários e tendo em conta os pressupostos de planeamento é feito o levantamento exaustivo das capacidades militares necessárias para cumprir as missões, incluindo uma lista de unidades e conjuntos de forças. Todos estes elementos vão constituir o catálogo de requisitos, cuja elaboração conta também com o apoio de peritos da NATO, especialmente da NC3A (União Europeia 2011c; Cyprus Ministry of Defence 2012, 42).

Na terceira etapa, os EM são convidados a divulgar as capacidades nacionais que poderão ser disponibilizadas para as operações da União, preenchendo um documento idêntico ao da NATO, mas aqui designado “*Questionário de Capacidades Militares*” (MCQ).<sup>359</sup> A fase de compilação das ofertas, também designada por escrutínio, é depois objecto de diálogos de clarificação entre o EMUE e os EM, por forma a esclarecer e avaliar todas as capacidades oferecidas. O catálogo de forças incluirá assim todas as capacidades que os EM assumem poder vir a disponibilizar para a União.

Na quarta etapa, os peritos do HTF e do EMUE vão fazer a análise, avaliação e prioritização das lacunas. Estas começam por ser identificadas através da análise quantitativa e qualitativa das capacidades oferecidas,<sup>360</sup> por comparação com os requisitos

---

<sup>358</sup> O HTF é um grupo de trabalho que inclui representantes de todos os EM e que, sob a dependência directa do CMUE, trata todos os assuntos de capacidades. Durante o processo do HLG 03 este grupo foi reforçado com peritos da NATO, designando-se HTF Plus.

<sup>359</sup> Este questionário, antes designado “*Headline Goal Questionnaire*” (HGQ) é preenchido com recurso ao software denominado “*Information Gathering Tool*” (IG Tool), muito semelhante ao NDPASS. Detalharemos o relacionamento entre estas duas ferramentas mais à frente neste capítulo.

<sup>360</sup> O processo do HLG 03 fez apenas a análise quantitativa.

que tinham sido levantados. Faz-se depois a avaliação dos riscos operacionais decorrentes dessas lacunas, em função dos pressupostos de planeamento e dos cenários levantados. A última fase desta etapa é a elaboração de uma lista prioritizada das lacunas, em função dos riscos operacionais, que constituirá o conteúdo fundamental do catálogo de progresso e que servirá de base para os trabalhos subsequentes.

Na quinta etapa os EM vão, através da EDA, acordar num Plano de Desenvolvimento de Capacidades. No processo do HLG 03 a EDA ainda não existia e os trabalhos tendo em vista colmatar as lacunas foram liderados pelos EM, em Grupos de Projecto de diferentes capacidades, no âmbito de um plano então implementado denominado “Plano de Acção das Capacidades Europeias” (ECAP). No decorrer do processo do HLG 2010 e já com a EDA em funções, foi aprovado o CDP que, ao contrário da NATO, não visava atribuir objectivos para os EM, mas antes “dar-lhes informação que pudesse facilitar as suas tomadas de decisão no contexto das suas escolhas nacionais, estimulasse a cooperação e facilitasse o lançamento de novos programas conjuntos, que pudessem suprir as lacunas presentes e futuras da União” (União Europeia 2011c, 3).<sup>361</sup> A EDA surge assim como elemento facilitador das relações interestaduais no âmbito das capacidades, não tendo qualquer mandato para impor o cumprimento de metas, que ficam inteiramente ao critério dos EM. Como se poderá subentender do que ficou expresso, o processo de desenvolvimento de capacidades militares da União considera-se um “bottom-up approach.”

À semelhança do que acontece na Aliança, também a União permite as contribuições de Estados não-membros, concretamente aos países em processo ou candidatos a adesão e aos europeus da NATO, mas os oferecimentos são incluídos num anexo ao Catálogo de Progresso e não são considerados para efeito de levantamento de lacunas. Outro aspecto comum nos processos da NATO e da UE, é que todas as capacidades que são declaradas por EM ou não-membros não implicam o vínculo ou cedência obrigatória a quaisquer operações que venham a ser realizadas, as quais terão sempre que se iniciar com um processo de geração de forças, em que cada EM poderá contribuir com o que entender mais adequado.

---

<sup>361</sup> O CDP é um documento que vai sendo actualizado e que inclui quatro áreas (Strands). O Strand A que se debruça sobre as lacunas prioritizadas no catálogo de progresso; o Strand B que inclui o estudo, a longo prazo, das ameaças e desafios futuros; o Strand C que actualiza uma base de dados sobre os projectos em curso nos EM; e o Strand D que vai compilando as lições aprendidas em operações e que possam ter impacto no desenvolvimento de capacidades.

### 7.2.2.2 Capacidades civis

O desenvolvimento de capacidades civis, visando sobretudo o cumprimento de missões de âmbito civil, de complexidade logística e tecnológica bastante mais reduzida que a exigida para as operações militares, debruçou-se em particular sobre aspectos relacionados com os recursos humanos e a sua aptidão e prontidão. Pretendeu-se assim assegurar pessoal em quantidade e qualidade suficiente, com capacidade de planeamento e de condução das missões, com equipamento, procedimentos, doutrinas e treino adequados a cada situação.

Este processo decorreu em paralelo e de forma independente do processo militar atrás descrito, embora com uma lógica semelhante.<sup>362</sup> Iniciando-se com uma directiva política que determinava os objectivos a atingir, seguiu-se a revisão dos pressupostos de planeamento e cenários possíveis de emprego. Depois, decorreram os trabalhos para a elaboração de uma lista de requisitos (aqui não existindo os designados catálogos), que deram lugar à declaração de contribuições por parte dos EM e ao posterior levantamento das lacunas, culminando num plano para o desenvolvimento de capacidades (Figura 3). Os actores principais foram os EM através dos seus representantes no CIVCOM e no COPS, com o apoio de um pequeno núcleo do Serviço Europeu de Acção Externa (do CMPD) e com a cooperação da Comissão Europeia,<sup>363</sup> mas sem envolvimento da EDA ou da NATO.<sup>364</sup>

Outra característica deste processo foi a especial importância dada ao relacionamento com actores do terceiro pilar da União (como a Agência Europeia de Polícia - EUROPOL e a Agência Europeia de Cooperação Judicial - EUROJUST) e à cooperação e envolvimento de Estados não membros à UE<sup>365</sup> e outros actores civis, nomeadamente organizações internacionais, regionais e não-governamentais.

---

<sup>362</sup> O CHG 2008 decorreu num período diferente do processo militar HLG 2003, mas o CHG 2010 já foi sincronizado com o HLG 2010.

<sup>363</sup> A Comissão Europeia é responsável por diversas actividades que estão intimamente relacionadas com as missões civis, nomeadamente a ajuda ao desenvolvimento, a protecção civil e o apoio humanitário.

<sup>364</sup> À EDA foi apenas solicitada a cedência do software, utilizado no CDP militar, para facilitar a transferência de informação entre os EM, na fase de implementação do Plano de Desenvolvimento de Capacidades Civis (União Europeia 2012i, 6).

<sup>365</sup> No CHG 2008, por exemplo, o Canadá, Croácia, Macedónia, Islândia, Noruega, Rússia, Suíça, Turquia e Ucrânia foram convidados a indicar possíveis contribuições (União Europeia 2007a).

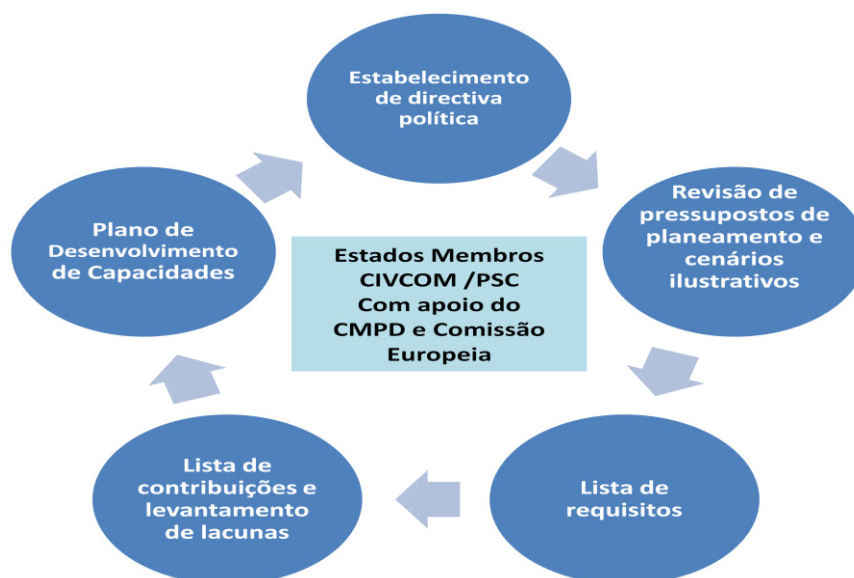


Figura 3 – Desenvolvimento de capacidades civis na UE

Apesar de os processos militar e civil incluírem diferentes actores, a experiência no terreno tornou indiscutível a importância do estreito relacionamento entre estes dois vectores. O CHG 2010 reflectiu essa necessidade, não só por ter alinhado o horizonte temporal com o HLG 2010, mas também por dar muito maior ênfase às sinergias resultantes da cooperação civil-militar, nomeadamente tentando aproximar os cenários de actuação e pressupostos de planeamento estratégico.

### 7.3 Principais etapas e decisões

#### 7.3.1 Primeiras iniciativas

A NATO, tendo por “core business” a defesa colectiva, desde muito cedo se preocupou com os aspectos relacionados com o desenvolvimento de capacidades militares. Nesse contexto, como já referimos, a Cimeira realizada em Lisboa em 1952 estabeleceu um planeamento de defesa que consistia em avaliar as ameaças militares, identificar as necessidades para lhes fazer face e determinar as contribuições de cada país, em função das suas possibilidades económicas e sociais. Esta foi a base do planeamento de defesa da Aliança, cujos métodos e mecanismos foram sendo progressivamente melhorados durante a Guerra Fria. Os EM aceitaram então a troca sistemática de informações sobre os seus programas de reequipamento militar, submetendo-se a exames regulares e à análise crítica dos restantes Parceiros, assumindo também que em caso de conflito as suas forças teriam de ser disponibilizadas.

Com o advento das operações fora do âmbito do Artigo 5º, este conceito de obrigatoriedade de cedência de forças deixou de existir, sendo as missões acordadas caso a caso, com os países a contribuir voluntariamente, através de Conferências de Geração de Forças. No entanto, como os Balcãs comprovaram, as ameaças passaram a ser de largo espectro e a necessidade de um planeamento coordenado foi reafirmada na Cimeira de Washington, em 1999, com a aprovação da DCI. Esta Iniciativa considerava que nos anos seguintes seria prioritário desenvolver as capacidades em cinco áreas específicas (NATO 2001a, 55-56).

- Mobilidade e deslocamento de forças para o exterior dos territórios da Aliança;
- Sustentabilidade e capacidade de rotação de forças para missões de longa duração;
- Capacidade de operar e de enfrentar com sucesso um adversário, em todos os tipos de missões;
- Capacidade de protecção das suas forças e infra-estruturas;
- Sistemas de comunicações interoperáveis.

O objectivo da DCI foi também levar os europeus a dar um maior contributo para a NATO, no âmbito da ESDI, embora o comunicado de Washington também se referisse à Declaração de Saint-Malo, reconhecendo a futura capacidade autónoma da UE. No mesmo contexto, no final de 1999 o SG da NATO, Lord Robertson, no seu discurso dos 3Is apelou ao reforço das capacidades de defesa europeias.

Ainda nesse ano, em Helsínquia, os países da União Europeia aprovaram o HLG 2003 que determinou o nível de ambição e despoletou o primeiro processo de desenvolvimento de capacidades que, como já vimos, teria algumas semelhanças com o NDPP. A partir de 2003, a União pretendia passar a dispor de capacidade de reacção rápida, sendo capaz de deslocar em sessenta dias e sustentar logisticamente durante pelo menos um ano, um conjunto de forças de cinquenta a sessenta mil elementos, aptas a cumprir todo o espectro de missões Petersberg. Esta força deveria ser dotada com capacidade de auto-sustentação e os meios necessários de comando, controlo, apoio de combate, apoio de serviços e logística, além dos elementos de apoio aéreo e naval adequados a cada missão. Referia-se ainda, que os Membros europeus da NATO não pertencentes à UE e os países candidatos à adesão seriam convidados a contribuir para este conjunto de capacidades (União Europeia 1999b, Anexo 1 ao Anexo IV).

O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira reiterou as decisões de Helsínquia e congratulou-se com as ofertas de meios por parte da Turquia, Noruega, Polónia e República Checa. No âmbito das capacidades civis, definiam-se as quatro áreas prioritárias que já atrás referimos (polícia, justiça, administração civil e protecção civil) e concretamente em relação à polícia foram definidos objectivos específicos a atingir até 2003, que apontavam para a disponibilização de uma capacidade global final de cinco mil polícias, assegurando em caso de necessidade de resposta rápida um total de mil elementos a destacar em trinta dias (União Europeia 2000a, Apêndice 4).

Em Dezembro de 2000, o Conselho Europeu de Nice constituiu um marco extremamente importante, tendo sido aprovada a “Declaração de empenhamento de capacidades militares” e instituído um "Mecanismo de avaliação das capacidades militares" (União Europeia 2000b, Anexo I ao AnexoVI). A Declaração reafirmava o Objectivo Global de Helsínquia constatando que, com o apoio de peritos da NATO, tinha sido possível elaborar um catálogo de requisitos. Posteriormente, os países tinham oferecido um conjunto de forças e capacidades estratégicas, que constituíram o catálogo de forças, incluindo nomeadamente cem mil militares, quatrocentos aviões de combate e cem navios, que faziam supor que o HLG 2003 seria cumprido. Reconhecia-se no entanto que certas capacidades teriam de ser melhoradas, em termos quantitativos e qualitativos, sendo necessário um maior esforço em aspectos como a disponibilidade, projectabilidade, sustentabilidade e interoperabilidade das forças, acordando-se por isso um mecanismo de avaliação de capacidades. Este mecanismo referia inúmeras vezes a importância da cooperação com a NATO e defendia o reforço mútuo entre os objectivos de capacidades da União e o DCI da Aliança e a necessidade de os EM assegurarem a coerência dos compromissos assumidos em ambas as organizações. Por isso, na elaboração dos vários catálogos, previa-se a colaboração da NATO através do grupo de peritos formado segundo o modelo do HTF Plus e criava-se um grupo de trabalho específico para as capacidades (EU/NATO Capability Group), que seria responsável pela transparência e intercâmbio de informações, tendo em vista um desenvolvimento coerente das capacidades. Em Dezembro de 2001, seria lançado o ECAP, que como já referimos tinha por objectivo solucionar as lacunas verificadas no HLG 2003.<sup>366</sup>

---

<sup>366</sup> O ECAP foi desenvolvendo os seus trabalhos a par da elaboração do catálogo de progresso (PC 03), coordenando 19 painéis temáticos liderados e participados pelos EM, com carácter voluntário. Depois de aprovado o PC 03 foram estabelecidos 10 Grupos de Projecto com o objectivo de implementar projectos

### **7.3.2 Compromisso de Capacidades de Praga**

A Cimeira da NATO, em Praga, em 2002, definiu um novo capítulo no desenvolvimento de capacidades da Aliança. Reconhecendo-se a falta de progresso do DCI, implementava-se agora o PCC que passaria a debruçar-se sobre mais de quatrocentas áreas específicas, distribuídas por oito itens considerados essenciais para as operações modernas (NATO 2002a, §4.c):

- Defesa contra ataques nucleares, biológicos, químicos e radiológicos (NBQR);
- Sistemas de informações, vigilância e aquisição de objectivos;
- Vigilância ar-terra;
- Comando, controlo e comunicações;
- Eficiência no combate, incluindo mísseis guiados e capacidade de supressão das defesas aéreas inimigas;
- Capacidade de deslocamento estratégico por ar e por mar;
- Reabastecimento em voo;
- Unidades de apoio de combate e de apoio de serviços com capacidade de projecção.

Na mesma alínea onde se fazia o levantamento destas capacidades referia-se que os esforços da Aliança no PCC e os da União no ECAP deveriam “reforçar-se mutuamente, mantendo a autonomia de ambas as organizações e um espírito de abertura” (NATO 2002a, §4.c). No PCC, os projectos seriam calendarizados e liderados por diferentes EM e o resultado final seria muito animador, mas no que respeita à relação NATO-UE não se verificaram avanços significativos.

### **7.3.3 Plano de Acção das Capacidades Europeias**

Na UE, o Catálogo de Progresso aprovado em 2003, identificou um conjunto de trinta e duas lacunas, das quais vinte e uma foram consideradas importantes. O ECAP estabeleceu dezanove painéis de peritos nacionais que deveriam propor soluções para a melhoria das capacidades em falta. Concluiu-se então existirem lacunas de dois tipos: de

---

concretos para resolução das lacunas. Sentiu-se no entanto uma certa falta de coordenação e de liderança conjunta e os resultados práticos não foram animadores (Schmitt 2003, 35-36).

capacidades existentes nos EM mas que por algum motivo não tinham sido oferecidas; ou de capacidades inexistentes e que teriam de ser adquiridas. Para as situações mais preocupante, foram formados grupos de projecto, cada um com uma nação líder, focalizados na implementação de soluções em dez áreas específicas (Schmitt 2011):

- Reabastecimento em voo (Espanha);
- Busca e salvamento em combate (Alemanha);
- Quartéis- Gerais (Reino Unido);
- Protecção NBQ (Itália);
- Forças de Operações Especiais (Portugal);<sup>367</sup>
- Defesa de Mísseis Balísticos de Teatro (Holanda);
- Aeronaves não Tripuladas - UAV (França);
- Transporte Aéreo Estratégico (Alemanha);
- Capacidades espaciais (França);
- Assuntos de interoperabilidade e de procedimentos para missões humanitárias e de evacuação (Bélgica).

#### **7.3.4 Headline Goal 2010 e Civilian Headline Goal 2008**

Na sequência dos trabalhos realizados no âmbito do HLG 2003 e do ECAP, após a adopção da Estratégia Europeia de Segurança os EM decidiram aprovar o HLG 2010. Este objectivo global, não veio alterar o nível de ambição da UE, mas consagrou novos instrumentos, nomeadamente: o Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades, que pretendia um levantamento mais exaustivo das capacidades, a nível quantitativo e qualitativo; a Agência Europeia de Defesa, que deveria promover uma maior cooperação dos EM no âmbito das capacidades; e os Battlegroups, que deveriam assegurar a resposta rápida da União. O texto do HLG 2010 referiria a importância da interoperabilidade e da coerência com os trabalhos da NATO e apelava ao reforço da parceria estratégica, especificamente através do acordo Berlin Plus (assinado um ano antes), dos trabalhos do

---

<sup>367</sup> Portugal assegurou a presidência deste grupo de projecto de Setembro 2003 a Novembro 2007, altura em que os trabalhos foram encerrados.

EU/NATO Capability Group e do estabelecimento de células de ligação da União no SHAPE e da Aliança no EMUE.

As capacidades civis da União ganharam também um fôlego acrescido em finais de 2004, quando se reconheceu que os objectivos definidos em Santa Maria da Feira tinham sido atingidos e até excedidos<sup>368</sup> e se aprovou o CHG 2008. Este documento definia e calendarizava diversas etapas, que permitiriam dispor em 2008 de um conjunto de capacidades civis que permitissem participar simultaneamente em diversas missões, com pessoal altamente qualificado e sustentável por longos períodos. Em aditamento às quatro áreas prioritárias anteriormente definidas, considerava-se agora que a União deveria também poder conduzir vários tipos de missões de monitorização, bem como providenciar o apoio aos Representantes Especiais da União Europeia. Este objectivo global preconizava também que a União deveria contribuir para a reforma do sector de segurança (SSR) e para o apoio a processos de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) (União Europeia 2004e).

### **7.3.5 Orientação Política de Riga**

Na NATO, a etapa seguinte seria a aprovação da Orientação Política Abrangente, em Riga, em 2006. A CPG referia-se à UE dizendo que os EM de ambas as organizações já tinham acordado os procedimentos para assegurar o coerente, transparente e mutuamente reforçador desenvolvimento dos requisitos de capacidades comuns para ambas (NATO 2006c, §14). Mesmo assim, a Aliança considerava que teria de manter a sua capacidade de condução de todo o espectro de missões, definindo para isso um conjunto de dez capacidades que deveria implementar nos próximos dez a quinze anos (§16):

- Deslocar e sustentar operações expedicionárias a longa distância e com reduzido ou nulo apoio da nação hospedeira;
- Gerar forças de reacção rápida com capacidade de adaptação e flexibilidade para diferentes cenários;
- Deter actividades terroristas e apoiar a resposta às suas acções;
- Proteger os sistemas de informação contra ataques cibernéticos;
- Conduzir operações em ambiente NBQR ou sob a ameaça de mísseis balísticos;

---

<sup>368</sup> Os EM ofereceram 5761 elementos na área policial, 631 na justiça, 562 na administração civil e 4988 para a protecção civil (União Europeia 2004d).

- Conduzir operações em ambientes geograficamente ou climaticamente adversos;
- Identificar elementos hostis em áreas urbanas, conduzindo operações que minimizem danos colaterais;
- Conduzir operações em que estejam envolvidos múltiplos actores militares e civis;
- Apoiar operações de estabilização e reconstrução, incluindo SSR, DDR e apoio humanitário;
- Atingir alto grau de interoperabilidade e estandardização com os Aliados e Parceiros.

### **7.3.6 Plano de Desenvolvimento de Capacidades**

No final de 2007 a União aprovou o Catálogo de Progresso do HLG 2010. Na sequência das lacunas ali encontradas, no ano seguinte, os EM com assento na EDA decidiram aprovar o CDP, que identificava um conjunto de doze acções a desenvolver (União Europeia 2008g, 6):

- Medidas contra sistemas de defesa aérea transportados à mão;
- Operações com computadores em rede;
- Medidas contra minas marítimas em áreas do litoral;
- Implicações militares do “comprehensive approach;”
- Recolha de informações militares por meios humanos e treino cultural e linguístico;
- Arquitetura das informações, vigilância, aquisição de objectivos e reconhecimento;
- Apoio médico;
- Defesa NBQR;
- Apoio logístico a terceiros;
- Medidas contra IEDs (C-IED);
- Disponibilidade acrescida de helicópteros;
- NEC.

### 7.3.7 Civilian Headline Goal 2010

Ainda no final de 2007, foi aprovado o relatório final do CHG 2008, que reconhecia ter sido possível efectuar uma avaliação qualitativa e quantitativa das capacidades civis da União, permitindo o desenvolvimento de recursos não existentes e a melhoria de aspectos importantes relacionados com o recrutamento, treino e deslocamento do pessoal. Concretamente, referia-se como muito positiva a criação de capacidades de resposta rápida, incluindo “Civilian Response Teams” (CRT), “Integrated Police Units” (IPU) e “Formed Police Units” (FPU).<sup>369</sup> Os aspectos da coordenação e possíveis sinergias com outros actores, nomeadamente com a vertente militar da União, a Comissão Europeia, outros actores do terceiro pilar e com OI, ONG e Estados não membros, eram considerados merecedores de maior desenvolvimento futuro (União Europeia 2007a).

Tendo por base as conclusões do CHG 2008, foram imediatamente iniciados os trabalhos do CHG 2010 que como já vimos pretendia explorar as sinergias civis-militares e aprofundar a cooperação com outros Parceiros e organizações. Neste novo ciclo, pretendia-se também melhorar a qualidade das capacidades existentes, com novas oportunidades de treino e apoio mais adequado nas missões, especialmente em termos logísticos e de segurança, procurando também incrementar as contribuições dos países e ainda desenvolver ferramentas informáticas que permitissem uma optimização das capacidades de planeamento e condução das missões (União Europeia 2007b).

O alinhamento temporal dos HLG e CHG 2010 permitiu que no final de 2010 estes dois processos fossem analisados em conjunto, tendo sido prolongada a sua implementação. Nesta ocasião foi reiterado o nível de ambição da União e enfatizada a necessidade de dirigir os trabalhos futuros para os aspectos qualitativos, estabelecendo-se objectivos de capacidades a três níveis: civil-militar; militar; e civil. Genericamente pretendia-se melhorar a aptidão de acorrer atempadamente às mais variadas crises internacionais com pessoal civil e militar, treinado, equipado, flexível e interoperável. Na vertente militar, continuava a defender-se a cooperação com a NATO de forma a incrementar a coerência, o reforço mútuo e uma melhor gestão dos encargos financeiros, apelando-se a um reforço dos

---

<sup>369</sup> Os CRT são equipas de especialistas de diferentes áreas, de tamanho e composição flexível, que estão treinados e preparados para estabelecer uma presença internacional rápida numa situação de crise. As IPU são unidades de polícia robustas, adequadas para situações em que as forças militares ou a polícia normal não sejam adequadas. Normalmente são formadas por unidades policiais com estatuto militarizado, como a Guarda Nacional Republicana portuguesa, ou os Carabinieri italianos. As FPU foram muito utilizadas no âmbito da ONU e são constituídas por forças policiais especialmente vocacionadas para missões como controle de multidões, segurança de instalações e escoltas.

contactos entre os Estados-Maiores, inclusive entre a EDA e o ACT (União Europeia 2010b).

### **7.3.8 Pacote de Capacidades de Lisboa**

No âmbito das capacidades, a grande novidade da Cimeira da NATO em Lisboa, seria a aprovação do "Lisbon Capability Package," definindo dez objectivos para os próximos anos, agrupando-os em três categorias (NATO 3013d):

- Para operações em curso:
  - Rede integrada para a operação no Afeganistão;
  - C-IED;
  - Transporte estratégico aéreo e marítimo;
  - Contratos logísticos colectivos.
- Para ameaças emergentes:
  - Defesa antimíssil;
  - Defesa cibernética;
  - Missões de estabilização e reconstrução.
- Para operações futuras:
  - Sistema de Comando e Controlo Aéreo (ACCS);
  - Informações Vigilância e Reconhecimento Conjuntas (JISR);
  - Sistema de Vigilância Terrestre (AGS).

A declaração final da Cimeira, referia a importância da parceria estratégica com a UE, nomeando três lacunas comuns que deveriam ser alvo de esforço conjunto (NATO 2010a, §46):

- C-IED;
- Apoio médico;

- Helicópteros de transporte.

No entanto, parecendo contrariar o desejo de cooperação, transparecia a vontade de alargar as missões da Aliança também a aspectos civis, defendendo-se que “a Aliança deve ter aptidão para planear, empregar e coordenar, capacidades de gestão de crises, civis, assim como militares, que sejam cedidas pelas nações para missões no âmbito da Aliança” (§9). O Conceito Estratégico então aprovado referia-se também a este tema, utilizando uma fórmula um pouco mais esclarecedora: “Vamos criar uma capacidade civil de gestão de crises, apropriada mas modesta, para um relacionamento mais eficaz com os nossos Parceiros civis, tendo por base as lições aprendidas nas operações lideradas pela NATO. Esta capacidade poderá ser também utilizada para planear, empregar e coordenar actividades civis até que as condições permitam a transferência dessas responsabilidades e tarefas para outros actores” (NATO 2010b, §25). Tentava afastar-se assim o “fantasma” da duplicação de meios.<sup>370</sup>

Em termos práticos e apesar de todas as polémicas, a Aliança passou a utilizar o NDPASS também para o oferecimento de capacidades civis e passou a atribuir objectivos nessa área a cada um dos seus membros, considerando-os no entanto numa base voluntária e de preenchimento não obrigatório.<sup>371</sup>

A este propósito, recordamos que a UE nunca chegou a resolver completamente uma polémica semelhante, relativa à possível criação de um Quartel-General operacional permanente, proposto para Tervuren. Apesar de inúmeras tentativas por parte da França, Bélgica, Alemanha e até da Polónia, o Reino Unido nunca deu o seu aval por considerar que este seria um claro exemplo de uma duplicação desnecessária, recordando sempre que o Berlin Plus tinha sido assinado exactamente para resolver este tipo de lacunas da Europa.

### **7.3.9 Pooling and Sharing e Smart Defence**

O ano 2011 seria marcado pela intervenção da NATO na Líbia e pelo desenvolvimento dos conceitos de Pooling and Sharing na União e de Smart Defence na Aliança. A operação Unified Protector viria comprovar as lacunas dos Aliados europeus em

---

<sup>370</sup> Poucos meses depois das reuniões de Lisboa, o Director do IMS referiu-nos que este texto tinha sido objecto de intenso debate para se obter uma versão consensual e que as capacidades a levantar seriam utilizadas apenas para facilitar a coordenação de acções com outros actores e não para agir na esfera civil (entrevista a Juergen Bornemann, Bruxelas, 26 Maio 2011). Também Valença Pinto, nos confirmou que este assunto foi alvo de discussão entre os Aliados, mas referiu que vingou a posição de Portugal e outros EM, que defendiam a não implementação de capacidades civis na NATO que pudessem replicar as capacidades da UE. “O desenvolvimento de capacidades civis na NATO será apenas para justificar a articulação com as capacidades existentes na UE,” disse (entrevista a Valença Pinto, Lisboa, 31 Maio 2011).

<sup>371</sup> Entrevista a Sousa Costa, Lisboa, 18 Junho 2013.

termos de capacidades (em especial, reabastecimento em voo, munições “inteligentes” e meios de informações, vigilância e reconhecimento) e a dependência em relação aos americanos, levando Robert Gates a fazer um aviso muito sério em relação às fraquezas da Europa. Foi neste contexto e no da grave crise económica e financeira que assolava o Ocidente, que Rasmussen lançou o repto da SD, algo não muito diferente do que alemães e suecos haviam proposto na União, no final do ano anterior, ao avançarem com a “iniciativa de Ghent,” que seria o embrião do P&S.<sup>372</sup> Estes não eram conceitos completamente novos, pois já antes tinham sido abordados em ambas as organizações, embora com “rótulos” diferentes e o objectivo principal não era gastar mais, mas antes gastar melhor, tendo por base a colocação em comum e partilha de meios.<sup>373</sup>

Se na NATO se pretendia assegurar um maior equilíbrio entre o esforço americano e o esforço dos países europeus, do mesmo modo na União se apelava a uma maior partilha entre os EM, fomentando a cooperação e minimizando a duplicação de capacidades e o desperdício de recursos. Ambas assumiam o pressuposto que, na área da defesa, os custos de investigação e desenvolvimento, de aquisição e de utilização operacional seriam cada vez mais elevados, enquanto os orçamentos nacionais seriam certamente mais reduzidos. Esta situação tornava óbvio que nem todos os Estados poderiam ter todas as capacidades e que a única solução viável seria a partilha de encargos e meios, para uma utilização conjunta.

Muitos países já se tinham apercebido que este caminho era inevitável, desenvolvendo por isso projectos de cooperação bilateral ou multilateral. Um exemplo, a nível transatlântico, foi o consórcio formado no final dos anos setenta, entre os quatro membros do “European Participating Air Force” (EPAF) e os USA tendo em vista o desenvolvimento e produção de aeronaves F-16, a que se seguiria mais tarde o programa de modernização “Mid Life Update” (MLU).<sup>374</sup> Outro exemplo mais recente, que deu origem a inúmeros comentários no seio da União, foi o acordo celebrado entre a França e o Reino Unido, em 2010, tendo por objectivo desenvolver e partilhar diversas capacidades, nomeadamente uma força expedicionária conjunta e combinada e um grupo naval integrando porta-aviões, que poderiam ser utilizados em prol da NATO, da UE, ou até da

---

<sup>372</sup> Na reunião informal de Ministros da Defesa realizada em 23 e 24 de Setembro de 2010 em Ghent, os líderes europeus decidiram fazer um inventário de capacidades que poderiam ser partilhadas. No mês seguinte alemães e suecos colocaram à discussão uma proposta denominada “European Imperative: Intensifying Military Cooperation in Europe – “Ghent Initiative.”

<sup>373</sup> A Estratégia Europeia de Segurança e o HLG 2010, por exemplo, referiam a necessidade de pooling and sharing de capacidades mas este foi um conceito nunca verdadeiramente explorado.

<sup>374</sup> O EPAF incluía a Bélgica, Holanda, Dinamarca, Noruega, ficando os dois primeiros responsáveis pela produção para os quatro. Posteriormente também Portugal participou no projecto do MLU.

ONU (United Kingdom and France 2010). Mas muitos outros acordos se foram realizando, em diferentes configurações de parcerias,<sup>375</sup> havendo até quem defenda que iniciativas incluindo poucos países têm mais hipóteses de sucesso.<sup>376</sup>

Os conceitos de P&S e SD têm lógicas semelhantes, isto é, depois de se definirem os projectos a desenvolver, os EM informam em quais pretendem participar e a liderança de cada item é atribuída aos Estados que se voluntariam ou permanece nas organizações, sendo exercida pela EDA ou pelo ACT. Os encargos são assumidos por todos os membros do projecto.

Face à sua configuração e também porque os projectos não contam com a participação de todos os EM dessa organização, tanto o P&S como a SD foram acolhidos pelos EM com uma certa desconfiança, surgindo dúvidas sobretudo nos aspectos relacionados com a soberania e a partilha equitativa dos esforços. Na realidade, em ambas as organizações os interesses nacionais sempre foram um factor decisivo e nesse contexto, a colocação em comum e partilha de recursos só poderiam ser bem acolhidas desde que não afectassem a soberania dos Estados. Se por um lado parecia lógico que os países se especializassem em determinadas áreas cujas valências poderiam ser depois partilhadas por todos, a verdade é que a grande maioria não abdicava de dispor, por si só, das capacidades mínimas essenciais às suas missões nacionais e a um mínimo de autonomia, o que tornava incontornável a duplicação de meios. Simultaneamente era necessário esclarecer o que fazer quando uma capacidade fosse colocada em comum por um EM, que no entanto não a quisesse ceder para determinado tipo de operações.<sup>377</sup> Outro aspecto, também relacionado com os interesses nacionais, tinha a ver com as indústrias de defesa. Se três países europeus necessitassem de adquirir helicópteros, por exemplo, e se todos dispusessem de indústrias nessa área, como levá-los a partilhar apenas uma das linhas de produção?<sup>378</sup> Por outro lado, ao abrirem-se os projectos e respectivos encargos à participação apenas de alguns voluntários, poderia estar a colocar-se ainda mais em causa uma partilha equilibrada dos

---

<sup>375</sup> Os Estados Bálticos partilham uma Escola de Estado-Maior, a Alemanha e a Holanda têm um QG Operacional comum, a Bélgica e a Holanda têm uma estrutura integrada de Comando Marítimo, a Bélgica, Holanda e Luxemburgo têm um acordo de cooperação logística, treino e aquisição de equipamento, a França, Alemanha e Holanda têm um acordo para o reabastecimento em voo (Hobbs 2012).

<sup>376</sup> Faleg e Giovannini (2012), referem que a Organização Conjunta de Cooperação em Matéria de Armamentos (OCCAR) que inclui BEL, FRA, ESP, ITA, DEU e GBR, responsável por projectos como o do avião de transporte A400M ou a Fragata Europeia Multi-Missões (FREMM), teve sucesso em virtude do número limitado de participantes.

<sup>377</sup> A experiência demonstrava como a falta de consenso político tinha inviabilizado a maior utilização operacional de organizações multinacionais europeias como o Eurocorpo ou a Eurofor.

<sup>378</sup> Como refere David Hobbs (2012) as indústrias de defesa significam postos de trabalho e nenhum governo está interessado em abdicar disso.

esforços. Estas dúvidas foram subsistindo, sem respostas muito conclusivas, não impedindo que o P&S e a SD fossem dando os primeiros passos, mas influenciando grandemente a lentidão da sua concretização prática.

Na sequência da “iniciativa de Ghent,” foram realizados estudos tendo sido identificados mais de trezentos projectos que poderiam ser considerados para P&S.<sup>379</sup> Em finais de 2011, foi aprovada uma proposta da EDA que incluía onze áreas onde deveria incidir o esforço (União Europeia 2011d, 2-4):

- Programa de treino de tripulações de helicóptero;
- Rede integrada de vigilância marítima;
- Célula para aquisição de satélites de comunicações europeus;
- Hospitais de campanha;
- Reabastecimento em voo;
- Futuras comunicações militares por satélite;
- Informações, vigilância e reconhecimento;
- Treino de pilotos militares;
- Plataformas logísticas (hubs) para o transporte europeu;
- Munições “inteligentes”;
- Treino e logística naval.

Esta proposta não colocou de parte o trabalho realizado no âmbito do CDP e apesar de não constarem desta lista genérica, áreas como o C-IED e a protecção NBQR continuaram a ser trabalhadas pela EDA, enquanto a segurança cibernética era referida como projecto a mais longo prazo. No ano da aprovação oficial dos projectos de P&S, um documento oficial da EDA referia a importância da relação com a NATO e a necessidade de explorar sinergias e evitar duplicações desnecessárias (União Europeia 2011d, 2).

O conceito de SD também foi evoluindo, sob a coordenação do ACT e do SG Adjunto, sendo consagrado na Cimeira de Chicago, em 2012, onde foram seleccionados vinte

---

<sup>379</sup> Entrevista a Joerg Hillmann’s, Bruxelas, 28 Maio 2011.

iniciativas que constaram de um pacote então aprovado. Na sua totalidade, os projectos eram cerca de duzentos e foram classificados em três categorias, de acordo com a rapidez com que se esperariam resultados (imediato, médio e longo prazo), abarcando seis áreas de capacidades (NATO 2012h):

- Informações, vigilância e reconhecimento;
- Sustentabilidade em operações;
- Treino e preparação de forças;
- Protecção da força;
- Empenhamento eficaz (effective engagement);
- Defesa contra mísseis balísticos.

Tal como aconteceu na UE, também as conclusões da NATO em Chicago, vieram confirmar, reforçar e alargar o âmbito das decisões tomadas em Lisboa dois anos antes, nomeadamente no que dizia respeito ao pacote de capacidades então aprovado. Por isso, muitos dos aspectos como o C-IED, a protecção NBQR, a defesa cibernética, os UAV, o apoio médico, as comunicações por satélite, o treino de tripulações de helicóptero, constavam da lista de projectos de SD aprovados. Na prática, acentuava-se a duplicação com os esforços de P&S da UE, apesar de continuar a existir uma certa preocupação com o “politicamente correcto.” Prova disso, foi a declaração final de Chicago que referia: “A NATO irá trabalhar de perto com a UE, como acordado, para assegurar que a nossa Smart Defence e a Pooling and Sharing da UE são iniciativas complementares e mutuamente reforçadoras. Congratulamo-nos com os esforços da UE, em particular nas áreas do reabastecimento em voo, apoio médico, vigilância e treino marítimo” (NATO 2012e, §20).

No final de 2013, as conclusões do Conselho Europeu dedicado à PCSD, incluíam inúmeras referências à NATO e à importância do estreito relacionamento. Em termos de capacidades, sem rebater ou sequer referir as onze áreas do P&S, relevavam-se quatro projectos, alguns dos quais procuravam reforçar as sinergias civil-militar (União Europeia 2013a, §11):

- Desenvolvimento de Sistemas Aéreos não-tripulados (RPAS),<sup>380</sup>

---

<sup>380</sup> Na prática, são UAV para utilização civil.

- Reabastecimento em voo;
- Próxima geração de satélites de comunicações;
- Cooperação civil-militar na defesa cibernética.

### **7.3.10 Especificidades da relação**

No que respeita ao relacionamento NATO-UE, em Maio de 2011, o responsável da EDA pelo desenvolvimento de capacidades, Christian Madsen, referiu-nos que as reuniões com o ACT tinham permitido focalizar as atenções comuns em cinco áreas:

- Protecção NBQR;
- C-IED;
- NEC;
- JISR;
- Apoio médico.

O problema é que, segundo aquele responsável, em virtude das dificuldades político-institucionais a cooperação, mesmo nestas áreas, resumia-se à troca de informações, mesmo assim dificultada pela impossibilidade de intercâmbio de documentação classificada. Por outro lado, constatava que a reduzida dimensão da EDA (cerca de cento e oitenta pessoas) colidia com a maior capacidade do ACT (cerca de oitocentas pessoas), impedindo um relacionamento mais eficaz.<sup>381</sup> Apesar de todas as declarações formais, estava à vista que em termos práticos os avanços tinham sido muito ténues.

Uma situação de semi-bloqueio semelhante se verificou com o EU/NATO Capability Group, que foi mantendo as suas reuniões, mas sem grande utilidade prática. Para além do elencar por parte das delegações de iniciativas que foram lançadas ou da descrição sumária das que estavam a decorrer, pouco ou nada resultou de concreto, para além da reafirmação permanente da necessidade de articulação.<sup>382</sup>

O resumo das principais etapas e decisões propicia uma imagem mais abrangente e nítida da realidade (Anexo M – Resumo das principais etapas e decisões no desenvolvimento de capacidades). Retirando alguns aspectos muito específicos, como o

---

<sup>381</sup> Entrevista a Christian Madsen, Bruxelas, 24 Maio 2011.

<sup>382</sup> Entrevistas a Sousa Costa e Alberto Paradelo, Lisboa, 18 Junho 2013.

sistema antimíssil da NATO, muito dependente dos americanos, ou as capacidades civis da União, que a Aliança nunca decidiu implementar em pleno, inúmeros projectos foram desenvolvidos em duplicado. Em termos genéricos, poderemos mesmo inferir que a cooperação foi muito pobre, não por existirem diferentes preocupações, mas sim por ausência de um ambiente político-institucional mais favorável à implementação de um acordo bilateral que minimize as redundâncias.

#### **7.4 Casos paradigmáticos do relacionamento NATO-UE**

Na sequência do que ficou exposto, abordaremos de seguida quatro casos que consideramos paradigmáticos da parceria NATO-UE. Os dois primeiros são exemplos de sucesso na cooperação e referem-se aos questionários onde os Estados discriminam e oferecem as suas capacidades e às acções realizadas no âmbito do C-IED. Em oposição, no campo do que consideramos ser uma duplicação desnecessária, iremos ver o que se passou com a capacidade de transporte estratégico e aprofundaremos as principais iniciativas no âmbito das forças de reacção rápida.

##### **7.4.1 Questionários de capacidades**

Como vimos, quer a NATO quer a UE solicitam aos EM o preenchimento de questionários - DPCS e MCQ – que são elaborados com recurso a duas ferramentas informáticas – NDPASS e IG Tool.

Os primeiros questionários realizados pelas duas organizações eram completamente estanques, apesar de os EM com dupla dependência poderem disponibilizar exactamente as mesmas capacidades para ambas as partes. Mas a evolução do desenvolvimento de capacidades na União e as necessidades de fazer face a operações com algum grau de complexidade e empenhamento de meios, tornaram evidente que os países apenas dispunham de um conjunto de forças, que balanceavam para a NATO a UE ou a ONU, de acordo com as necessidades. Não existia assim qualquer razão lógica que justificasse a existência de dois questionários semelhantes, mas perfeitamente independentes.

No processo do HLG 2010 foi possível sintonizar o formato do IG Tool com o NDPASS e a partir de 2009 até as datas de envio das respostas passaram a ser idênticas. Por forma a assegurar a maior consistência entre os dois questionários, as questões e tabelas de oferecimento apresentadas no MCQ foram baseadas no DPCS, assim como este documento integrou algumas especificações da União, permitindo aos EM oferecer as contribuições

para ambas as organizações utilizando uma das ferramentas disponíveis. A diferença significativa é que o MCQ, ao contrário do DPCS, não incluiu questões sobre objectivos de capacidades, já que este aspecto não consta do processo da UE.

Face a esta sincronização, no processo de desenvolvimento de capacidades da União, os EM também pertencentes à NATO foram convidados a utilizar o NDPASS, enquanto os Estados apenas pertencentes à UE usaram o IG Tool. Mesmo assim, em ambas as ferramentas é possível a qualquer Estado enviar respostas separadas para a UE ou para a NATO, na prática permitindo a todos os EM decidir se as suas informações são para divulgação geral ou apenas para os respectivos Parceiros. Esta foi a fórmula adoptada para ultrapassar os constrangimentos políticos entre a Turquia, Grécia e Chipre.

Um aspecto também interessante, é que sendo a NATO a única que tem uma calendarização rígida, solicitando de dois em dois anos o preenchimento do questionário, a UE acaba por beneficiar dessa informação aproveitando para actualizar o Catálogo de Forças.<sup>383</sup>

#### **7.4.2 Capacidades de combate a engenhos explosivos improvisados**

Os engenhos explosivos improvisados foram os maiores responsáveis pelas baixas ocorridas nos contingentes internacionais ao serviço da ISAF. Como refere Santiago Demetrio, este não é um problema apenas do Afeganistão, mas antes uma ameaça global por se ter transformado na arma escolhida por insurgentes, terroristas, traficantes de droga e muitas organizações criminosas nacionais e transnacionais, com as estatísticas a demonstrar uma média de ocorrências muito preocupante (Demetrio 2013, 3). Não admira assim, que o combate a esses sistemas tenha sido incluído no CDP/UE e depois também no Pacote de Capacidades de Lisboa da Aliança, revelando-se nos anos seguintes como o projecto de maior sucesso na cooperação NATO-UE.

Apesar dos bloqueios político-institucionais foi possível avançar através de contactos informais entre a EDA e o Centro de Excelência de C-IED da NATO, sediado em Espanha e dependente do ACT. Aproveitando uma necessidade operacional premente no Afeganistão, a EDA disponibilizou verbas para a aquisição de um laboratório de C-IED de nível 2. Naturalmente esta acção contou com o apoio dos EM da União, incluindo Chipre, por considerarem que esta seria uma acção que contribuiria para o reforço da segurança das tropas. Mesmo assim, para evitar constrangimentos políticos, este laboratório não foi

---

<sup>383</sup> Entrevistas a Sousa Costa e Alberto Paradelo.

considerado uma capacidade da União e ficou sob a responsabilidade francesa que após uma fase de implementação no COE espanhol o transportou para o Afeganistão, onde se revelou uma excelente mais-valia para as forças da ISAF.<sup>384</sup>

A responsável pela EDA, Claude-France Arnould (2012, 114), embora não referindo oficialmente a cooperação com a NATO, escreveu mais tarde que este foi um dos casos de sucesso daquela Agência e a prova de que é possível atingir resultados concretos em áreas importantes.

### **7.4.3 Capacidades de transporte estratégico**

A capacidade de transporte estratégico foi uma das lacunas desde cedo identificadas, quer pela NATO quer pela UE, estando reflectida nos objectivos do PCC e do ECAP. Esta preocupação levou a NATO a desenvolver duas iniciativas complementares, a primeira designada de Solução Interina de Transporte Aéreo Estratégico (SALIS) e a segunda denominada Capacidade Estratégica de Transporte Aéreo (SAC). Enquanto a SALIS foi um consórcio de catorze nações que acordaram contratar os serviços de uma empresa civil, que disponibilizaria, por determinado período, seis aeronaves Antonov An-124, russas e ucranianas,<sup>385</sup> a SAC englobou um conjunto de doze países com o objectivo de adquirir três Boeing C-17.<sup>386</sup> Ambas pensavam contar no futuro próximo com os Boeing A400M que diversos países europeus tinham encomendado.

No mesmo período, França, Alemanha, Bélgica e Holanda decidiram organizar uma poule de meios aéreos de transporte estratégico, criando o Comando Europeu de Transporte Aéreo (EATC), que passaria a contar com uma poule de cerca de cento e cinquenta aeronaves de transporte de vários tipos, nomeadamente C-130, C-160, A-310, A-340, Falcon, esperando também contar no futuro com os A400M, todos mantendo as suas bases nos países de origem.<sup>387</sup> Simultaneamente, um conjunto de catorze EM da NATO e da UE decidiram criar o Centro Europeu de Coordenação de Movimentos (MCCE) com o

---

<sup>384</sup> O laboratório foi adquirido em 2010 e enviado para o Afeganistão em 2011 (entrevista a Marie-Jeanne dos Santos, Bruxelas, 25 Maio 2011; União Europeia 2012j).

<sup>385</sup> O contrato do SALIS foi assinado em 2006. Os EM do consórcio foram: BEL, CZE, FRA, DEU, GRC, HUN, LUX, NOR, POL, SVK, SVN, GBR e dois PfP: FIN e SWE (NATO 2013e).

<sup>386</sup> A carta de intenção do SAC foi assinada também em 2006 e três anos depois foram recebidos os C-17 que ficaram sediados na Hungria. Os EM foram: BGR, EST, HUN, LTU, NLD, NOR, POL, ROU, SVN, USA e dois PfP: FIN e SWE (NATO 2012i).

<sup>387</sup> O acordo do EATC foi assinado em 2007 e a IOC foi declarada em Maio 2011, tendo colaborado nesse ano na operação realizada pela NATO na Líbia, transportando passageiros e carga variada (Both 2011).

objectivo de coordenar os movimentos por terra, mar e ar assim como as necessidades de reabastecimento em voo, trabalhando em prol daquelas duas organizações.<sup>388</sup>

Não existindo qualquer projecto com a bandeira da UE, a EDA foi encarregada de coordenar os esforços para a criação da Frota Europeia de Transporte Aéreo (EATF), também com o objectivo de maximizar a utilização dos recursos dos EM, contando com uma participação mais alargada que o EATC.<sup>389</sup>

Um aspecto interessante e que revela preocupação com a coordenação, é que SALIS, EATC e MCCE, foram co-localizados na base aérea de Eindhoven, na Holanda. Mesmo assim, pensamos que este é o exemplo claro de uma capacidade que faz falta a ambas as organizações, mas que a ausência de entendimento político fez gerar diferentes iniciativas que se traduziram na multiplicação de esforços, que nos parecem altamente penalizadores de uma solução conjunta mais eficaz e menos onerosa.

#### **7.4.4 Capacidades de reacção rápida**

Como já tivemos oportunidade de referir, a NATO Response Force foi criada na Cimeira de Praga, em 2002, tendo por objectivo dotar a Aliança de numa força de reacção rápida, tecnologicamente avançada, que deveria constituir um importante catalisador do desenvolvimento de capacidades. Também neste caso o comunicado da Cimeira referia a União dizendo: “A NRF e o trabalho relacionado com o Headline Goal da UE deverão reforçar-se mutuamente, respeitando a autonomia de ambas as organizações” (NATO 2002a, §4.a).

Na UE, o HLG 2003 tinha como objectivo dotar a União de capacidade de reacção rápida, mas a projectada força de sessenta mil militares acabou por se revelar demasiado ambiciosa. Por isso, em Fevereiro de 2004, o Reino Unido, França e Alemanha decidiram propor à UE a criação dos Battlegroup, sendo o conceito para a sua formação e emprego aprovado dois meses depois, pelos Ministros da Defesa europeus. Na ocasião, Javier Solana (2004b, 44), chamou a atenção para a importância da cooperação com a NATO, referindo: “O princípio fundamental deve ser o do reforço mútuo. As forças de reacção rápida

---

<sup>388</sup> O MCCE foi criado em 2007 incluindo: BEL, CAN, DNK, FRA, DEU, HUN, ITA, LVA, NLD, NOR, SVN, ESP, SWE, TUR, aderindo mais tarde GBR, LUX, EST, FIN, ROU, USA, POL, PRT, AUT e CZE (Movement Coordination Centre 2013).

<sup>389</sup> A carta de intenção de criação da EATF foi assinada em 2009 por catorze países: BEL, CZE, FIN, FRA, DEU, GRC, ITA, LUX, NLD, POL, PRT, SVK, ESP, SWE. Mais tarde associaram-se ROU, HUN, e NOR. A EATF teve uma evolução muito lenta e ao contrário da EATC não participou em operações, tendo apenas aprovado alguns projectos e organizado um exercício em 2012 (União Europeia 2012m).

desenvolvidas pelos EM devem poder ser colocadas à disposição quer de uma quer de outra das duas organizações, sem o que não existirá reforço mútuo, mas uma competição onerosa e inútil.” No final desse ano, a União voltaria a reafirmar o carácter complementar e de reforço mútuo entre os dois projectos, assim como a compatibilidade de métodos e procedimentos, sempre que possível e aplicável (União Europeia 2004f, §16).

As NRF foram sendo progressivamente implementadas (IOC em 2004 e FOC em 2006) e os BG foram-lhe seguindo as pegadas (IOC em 2005 e FOC em 2007), com conceitos algo semelhantes, mas denotando os diferentes níveis de ambição de cada uma das organizações. Na Aliança pretendia-se uma força de vinte e cinco mil militares, incluindo elementos de terra, mar e ar, capaz de cumprir todo o espectro de missões. Na União, apostou-se em duas unidades de escalão Batalhão, reforçadas com elementos de apoio de combate e de apoio de serviços, com cerca de mil e quinhentos militares cada, aptas a cumprir o espectro de missões do tipo Petersberg. Nos dois casos, o objectivo foi obter forças multinacionais, por períodos semestrais ou anuais, que resultassem das contribuições de diversos EM, podendo integrar Estados não Membros.

Os processos de geração de forças são distintos, utilizando o “top-down approach” na NATO e o “bottom-up approach” na UE, à semelhança do que acontece nos processos de desenvolvimento de capacidades. Nas NRF, o SHAPE define as capacidades necessárias, assim como as unidades que poderão dar resposta a essas necessidades, resultando num quadro orgânico detalhado que tem de ser preenchido com contribuições nacionais. Os BG são formados com base nas iniciativas dos EM, que acordam entre si o que cada um poderá ceder, oferecendo depois um “pacote” à União.<sup>390</sup> Neste caso, existe uma nação líder, a “framework nation,” que será responsável por assegurar os aspectos relacionados com o aprontamento, comando e controlo e capacidade de deslocamento da força (Molling 2007, 2).

Os prazos de actuação não diferem muito, mas reflectem diferentes conceitos de gestão de crises. Enquanto na NATO está previsto iniciar o deslocamento cinco dias após a decisão, na União referem-se prazos de cinco dias para tomar a decisão e posteriormente dez dias para estar no terreno a implementar a operação. Ambas preveem uma capacidade de sustentação logística inicial de trinta dias.

---

<sup>390</sup> Um dos grandes inconvenientes é que este conjunto de forças que é oferecido varia muito de semestre para semestre, uns com composição mais terrestre, outros mais marítima, como é o caso do BG anfíbio em que Portugal tem participado.

Ao implementar este tipo de forças, as duas organizações perseguiram basicamente os mesmos dois objectivos, isto é, passar a dispor de um conjunto de forças multinacionais, com capacidade de actuação independente, que pudessem assegurar uma resposta rápida a qualquer crise e que, em simultâneo, servissem de veículo para a transformação das forças armadas dos EM. Este segundo aspecto pode considerar-se que foi atingido, uma vez que todos os EM foram participando de acordo com as suas disponibilidades mas fazendo um esforço acrescido para modernizar as suas capacidades, transformando forças militares tradicionalmente estáticas, em expedicionárias, incrementando a interoperabilidade e assegurando uma maior partilha do esforço.

O primeiro aspecto é um pouco mais controverso. Se é verdade que teoricamente, quer a NATO quer a UE, passaram a dispor de capacidade de reacção rápida, também é importante assinalar que em termos práticos essas forças acabaram por praticamente não ser utilizadas.<sup>391</sup>

A não utilização das NRF e dos BG deve-se a diversos factores que poderemos considerar como transversais às duas organizações, dos quais realçamos três: “costs lie were they fall”; dificuldades na geração de forças; e falta de vontade política. O primeiro problema, advém do facto de os encargos financeiros do aprontamento e do eventual emprego operacional serem da responsabilidade do país que cede os meios.<sup>392</sup> Este obstáculo poderia ser ultrapassado se os EM decidissem assumir esses custos através de fundos comuns, como acontece para tantas outras actividades. No entanto, em nenhuma das organizações foi possível chegar a acordo quanto a este ponto.

O segundo problema, não diz respeito apenas ao número de efectivos mas também à sua capacidade operacional, de projecção e de sustentabilidade a longas distâncias. A dificuldade de geração de forças, afectou sobretudo as NRF e obrigou a uma reformulação do conceito e uma reponderação do nível de ambição passando dos vinte e cinco mil efectivos iniciais para três núcleos: um de comando e controle; outro composto por uma Força de Reacção Imediata de treze mil militares; e um conjunto de forças “on call.” A

---

<sup>391</sup> Até ao final de 2013, a NRF foi empregue duas vezes em versão ligeira, em 2004, para reforço da segurança aos Jogos Olímpicos de Atenas e para apoio às eleições presidenciais no Afeganistão e em duas operações mais robustas, em 2005, para apoio às vítimas do furacão Katrina nos USA e para apoio às vítimas do terramoto no Paquistão (NATO 2013f). Os BG nunca foram utilizados.

<sup>392</sup> Assistimos a esta discussão em Bruxelas, no seio do NAC, quando a utilização da NRF em 2005 fez recair as despesas sobre a Espanha, cujo embaixador chegou a referir que a NATO estava a fazer uma acção humanitária à custa do seu país.

alteração das rotações semestrais para anuais,<sup>393</sup> foi também influenciada por este constrangimento. Entretanto, na União, os BG foram sendo assegurados, mas a partir de 2012 registaram-se lacunas e em alguns semestres apenas foi possível dispor de uma unidade em vez das duas previstas (Hatzigeorgopoulos 2012, 9-10). Outro aspecto que influenciou a falta de efectivos em ambas as organizações, especialmente entre 2008 e 2014, foi o grande empenhamento na operação do Afeganistão, que constituiu a prioridade da maioria dos EM.

O terceiro factor, a falta de vontade política, já ao longo do nosso trabalho foi por diversas vezes abordado e está relacionado com diversos aspectos, entre eles os dois que acabámos de abordar. Um relatório da Comissão de Defesa do Parlamento do Reino Unido refere que a maior lacuna da Aliança em termos de capacidades é a falta de vontade política e que este problema se reflecte também na utilização das NRF (House of Commons Defence Committee 2008, 47-51). Pensamos que o mesmo se poderia afirmar em relação à UE e à falta de consenso em relação aos BG. Apesar de os EM terem acordado os conceitos de emprego destas forças, a verdade é que as interpretações variam e os desentendimentos políticos não permitiram sequer que a NRF ou os BG fossem considerados como reservas estratégicas para as operações em curso.<sup>394</sup>

Um último aspecto que é importante realçar e que advém da falta de vontade política e em grande parte também do conflito institucional Turquia-Chipre, é que as declarações de intenções proclamadas por cada uma das organizações em relação à complementaridade das forças de reacção rápida, nunca foram colocadas em prática. Na realidade, as NRF e os BG cresceram e foram-se desenvolvendo de forma completamente independente, não existindo qualquer mecanismo de reforço mútuo ou sequer de aproximação, que poderia resultar por exemplo da realização de exercícios conjuntos. Estamos perante duas forças extremamente importantes e exigentes, com conceitos de emprego semelhantes, mas inteiramente estanques, que obrigam os EM a ir “mudando o chapéu” às suas unidades, balanceando as contribuições, ora para um ora para outro lado.

Este aspecto da geração de forças é extremamente importante e foi dificultado com a alteração dos períodos “on call” na Aliança, que na prática obrigam as unidades a um

---

<sup>393</sup> Esta alteração foi aplicada apenas às NRF, a partir de 2012, mas unicamente aos dois primeiros núcleos. As forças de reforço poderiam ser cedidas por diferentes períodos, dando maior flexibilidade aos EM. Os BG mantiveram o período “on call” de um semestre.

<sup>394</sup> Assistimos a esta discussão em Bruxelas a propósito da KFOR e da EUFOR Tchad/RCA, esta última iniciando a operação sem uma reserva estratégica pré-designada.

empenhamento de dois anos (um de aprontamento e um “on call”). Um documento da União refere que “compete aos Estados Membros envolvidos, resolver quaisquer dificuldades relativamente à compatibilidade das suas contribuições para outras organizações, em particular na NRF da NATO” (União Europeia 2011c, 5). Pensamos que esta não será a melhor forma de implementar a cooperação e coordenação entre as duas organizações e o EU/NATO Capability Group poderia ser o órgão ideal para ajudar a dirimir este tipo de assuntos.

Referimos atrás, que um dos problemas mais delicados com que se confrontam as duas organizações é o do transporte de pessoal e equipamentos a longas distâncias. Mesmo considerando um ambiente estratégico extremamente delicado, acreditamos que muito dificilmente as NRF e os BG irão iniciar operações em simultâneo e em regiões muito afastadas uma da outra. Se neste âmbito a Aliança e a União acordassem numa poule de meios que permitisse assegurar os deslocamentos, repartindo encargos, os EM ficariam certamente mais disponíveis para outras contribuições.

De qualquer forma, enquanto não for possível implementar um relacionamento eficaz, pensamos que será importante manter e apoiar as duas iniciativas, já que em termos genéricos o reforço de uma poderá ser benéfico para a outra. Tal como refere o relatório britânico atrás citado, se os países detêm apenas um conjunto de forças e fazem um esforço para melhorar as capacidades necessárias para uma das organizações, posteriormente essas mesmas capacidades poderão vir a servir também para a outra organização (House of Commons Defence Committee 2008, 77).

### **Síntese conclusiva**

Os processos de desenvolvimento de capacidades na NATO e na UE apresentam algumas semelhanças, mas também significativas diferenças, que traduzem com clareza duas formas distintas de abordagem e resolução dos problemas. Sendo ambas organizações que prezam e respeitam as soberanias nacionais, estão de acordo ao considerar que as capacidades devem ser adquiridas pelos EM numa base de voluntariado e que esse mesmo princípio se deve aplicar posteriormente na partilha e utilização operacional dos meios. Nesse sentido, ambas iniciam os processos com directivas políticas, solicitam informação sobre existências e previsões futuras, fazem a compilação dos meios cedidos e avaliam as lacunas face aos objectivos aprovados.

A grande diferença está depois na forma como cada uma se organiza para preencher essas mesmas lacunas, que na prática se traduz no “top-down approach” da NATO e no “bottom-up approach” da União. No primeiro caso, que consideramos muito mais pragmático e eficaz, são os responsáveis da Aliança que determinam objectivos de capacidades, que depois de negociados e aprovados pelos EM, passam a constituir compromissos nacionais. No segundo caso, não são definidos objectivos nacionais e o preenchimento das lacunas, mesmo que priorizado pelos EM, acaba por não ser tão assertivo. Apesar de existir sobretudo da parte da EDA, uma tentativa de coordenação das acções nacionais, a verdade é que a União nunca demonstrou força suficiente para impor metas aos seus membros. A grande mais-valia da Europa reside nas capacidades civis que, sendo desenvolvidas a par com as militares, conferem uma abrangência e plasticidade que a Aliança não tem.

O relacionamento entre os dois processos foi-se fazendo, a maior parte das vezes pela troca de informações de modo informal, mas a normalização e fusão dos inquéritos, permitiu um avanço muito significativo, abrindo o caminho a muito maior transparência e a uma avaliação de capacidades mais completa e rigorosa.

A abordagem sequencial das principais etapas e decisões nas duas organizações permitiu-nos concluir que as preocupações foram muito semelhantes, mas as boas intenções, não foram suficientes para uma aproximação pragmática e eficaz. Em termos teóricos e da retórica política, ambas as organizações declararam inúmeras vezes a importância do reforço da parceria estratégica no âmbito do desenvolvimento de capacidades. Em termos práticos, as preocupações semelhantes, aliadas ao bloqueio político-institucional, acabaram por gerar uma duplicação de esforços e a quase completa ausência de complementaridade.

No entanto, em abono da verdade, a análise das acções e dos projectos de P&S e de SD, levaram-nos a concluir que, mesmo no seio de cada uma das organizações, existem dúvidas na aplicação dos conceitos e situações de duplicação desnecessária que também não foi possível dirimir. Os problemas de soberania que afectam os EM da Aliança e da União, impedem uma utilização mais equilibrada dos recursos existentes, assim como a autonomia de cada uma das organizações obriga a uma certa redundância de meios. Cientes de que completa soberania e total autonomia são metas impossíveis de alcançar, o grande desafio será obter o equilíbrio das diversas variáveis, perdendo nuns casos e ganhando noutros, fazendo o melhor uso dos cada vez mais escassos orçamentos de defesa.

Se é utópico considerar que todas as capacidades poderiam ser objecto de cedência e partilha, é indubitável que uma maior abertura por parte dos EM e uma coordenação mais efectiva em determinadas áreas onde existe confluência de interesses, poderia gerar um melhor preenchimento das lacunas. Concretamente no relacionamento NATO-UE, às cinco áreas que foram definidas pela EDA e ACT como passíveis de uma abordagem conjunta, seria possível juntar pelo menos outras sete, onde existe sobreposição de intenções e a parceria faria todo o sentido, nomeadamente: Transporte estratégico; Forças de reacção rápida; Reabastecimento em voo; Treino de tripulações de helicópteros; Defesa cibernética; UAV/RPAS; e Comunicações por satélite.

Os casos que abordámos no final do nosso trabalho são muito paradigmáticos dos sucessos e insucessos do relacionamento, demonstrando que, mesmo pela via informal, se podem ir obtendo resultados positivos e com vantagens para ambas as organizações. Demonstram também, que quando não existe cooperação, as iniciativas vão-se multiplicando, obrigando a gastos de recursos supérfluos e tantas vezes sem resultados palpáveis.

Consideramos assim ter dado resposta à QD7.



## Capítulo 8. Operações e missões

### Introdução

Neste capítulo, continuaremos a abordar estudos de caso, dedicando agora a atenção às operações militares e missões civis realizadas por ambas as organizações. Procuraremos assim dar resposta à QD8: Que tipo de relacionamento existiu no âmbito das operações e missões em que ambas as organizações participaram. Em conjunto com o capítulo anterior, iremos ainda confirmar ou infirmar a HC3.

Desde 1 de Janeiro de 2003, data em que a UE iniciou a sua primeira missão civil na Bósnia-Herzegovina e ao longo da década seguinte, a NATO e a UE estiveram muitas vezes lado a lado em diversas regiões do Globo, nomeadamente nos Balcãs, no Iraque, no Darfur, no Afeganistão e ao largo da costa da Somália. Não sendo nosso objectivo aprofundar todas estas missões, iremos abordar as que nos parecem mais importantes e delicadas do ponto de vista operacional e logístico, pelo que focalizaremos a nossa atenção nos Balcãs, especialmente no Kosovo, bem como no Afeganistão e na região do Corno de África.

Tratando-se de realidades muito distintas, em que em maior ou menor grau estão em risco vidas humanas, teremos que ter em conta alguns constrangimentos de segurança das informações, que nos impedem de explorar alguns aspectos, eventualmente não indo tão longe no nosso estudo quanto gostaríamos.<sup>395</sup> Tentaremos mesmo assim perceber o historial, a finalidade das intervenções e as principais linhas de actuação e dificuldades de cada uma das organizações, analisando o tipo de relacionamento existente aos vários níveis, político-estratégico, militar-estratégico, operacional e tático, retirando conclusões sobre a importância do factor cooperação no cumprimento dos objectivos almejados.

### 8.1 Balcãs

Os conflitos nos Balcãs originaram profundas transformações, quer na NATO quer na UE. Na Aliança, comprovaram a mudança do paradigma da defesa territorial dos EM, para o “out of área,” assistindo-se à primeira operação militar cinquenta anos após a assinatura do Tratado de Washington. Na União, constituíram também o principal motivo para o “despertar de consciências,” bem patente na Cimeira de Saint-Malo e em todas as decisões que se seguiram, dando origem à estrutura e capacidade operacional da PESD, mais tarde PCSD.

---

<sup>395</sup> Não poderemos fazer referência a conteúdos de documentos classificados e algumas das entrevistas que solicitámos não foram autorizadas por motivos de segurança.

Se bem que em termos cronológicos as crises dos Balcãs, relevantes para o nosso estudo, tenham ocorrido primeiro na Bósnia-Herzegovina, depois no Kosovo e por último na antiga República Jugoslava da Macedónia, para melhor sistematização faremos a abordagem da mais simples à mais complexa, que coincide com a ordem da “entrada em cena” dos instrumentos militares da UE, tendo presente que em qualquer dos casos a NATO foi a primeira a intervir.

### **8.1.1 Antiga República Jugoslava da Macedónia**

Em resposta a uma solicitação do Presidente da FYR, a NATO iniciou neste país, em Agosto de 2001, uma operação militar tendo por objectivo recolher e destruir o armamento dos grupos de extremistas de etnia albanesa que se tinham envolvido em confrontos com as forças de segurança locais. Esta operação designada Essential Harvest decorreria durante um mês, sendo substituída pela operação Amber Fox, agora com a missão de assegurar a protecção dos monitores internacionais da UE e OSCE, que iriam supervisionar a implementação do Acordo da Paz de Ohride.<sup>396</sup> Três meses depois, esta operação daria lugar à Allied Harmony, que além da missão anterior deveria também apoiar as autoridades locais na reforma do sector de segurança (NATO 2015c).

No final de Março de 2003 esta responsabilidade seria formalmente transferida para a UE, que assim iniciaria a sua primeira operação militar, denominada Concordia. Esta foi, como já referimos atrás, a primeira operação realizada ao abrigo do Berlin Plus A Aliança não estaria empenhada militarmente na operação, mas ao abrigo daquele acordo nomearia o Deputy SACEUR como Comandante operacional. A par da Concordia, mas independente desta, a NATO manteria no entanto um QG em Skopje, incluindo um representante civil e um representante militar, que com um pequeno núcleo de pessoal continuariam a apoiar as autoridades da FYR na reforma do sector de segurança e numa possível futura integração daquele país na Aliança.<sup>397</sup>

A operação Concordia, que nos meses finais seria comandada por um Oficial General português,<sup>398</sup> daria lugar, em Dezembro de 2003, à missão EUPOL Proxima. Como referiria Javier Solana (2003b), no final da operação a maior ameaça à estabilidade já não

---

<sup>396</sup> Javier Solana tomou parte nas negociações deste acordo afirmando pela primeira vez a União como actor de segurança e não apenas consumidor de segurança (Ferreira da Silva 2011, 194).

<sup>397</sup> Este QG evoluiu mais tarde para um Gabinete de Ligação da NATO, mantendo as suas responsabilidades (NATO 2015d).

<sup>398</sup> Foi o Major-General Luis Nelson Santos que desempenhava as funções de Comandante da EUROFOR, a força europeia que foi encarregada de assumir o comando da operação.

era o conflito armado mas sim a criminalidade, pelo que o ênfase do apoio europeu deveria passar a ser policial e não militar, mantendo no entanto um Representante Especial e o apoio técnico e financeiro às autoridades locais. Na realidade, estas tarefas civis já não eram novas, uma vez que no contexto dos esforços da UE para a estabilização da região e considerando que a FYR era uma potencial candidata à União, em simultâneo com as missões da PESD, a Comissão Europeia foi utilizando outros instrumentos, incluindo apoios monetários e ajudas ao desenvolvimento, numa política de “dual track” (Ionannides 2006, 70-73).<sup>399</sup> Por isso, logo em 2001, a UE tinha nomeado um Representante Especial (EUSR) para a FYR, que ficou encarregado de coordenar todas as actividades da União e de estabelecer estreitos contactos com as autoridades locais e com os demais intervenientes internacionais, nomeadamente a NATO, OSCE e Nações Unidas (União Europeia 2001c).

A Proxima, foi uma missão civil e portanto fora do âmbito do Berlin Plus, que passou a ser responsável por Monitorizar, Orientar e Aconselhar (Monitoring, Mentoring and Advising), o combate ao crime organizado e as reformas no âmbito do Ministério da Administração Interna, incluindo as forças policiais.<sup>400</sup> Dois anos depois, esta missão seria substituída pela EUPAT, de dimensão bastante menor e com um mandato de apenas seis meses, mas genericamente com o mesmo objectivo de apoio à reforma da polícia local.<sup>401</sup>

A ligação institucional entre a NATO e a UE verificou-se na fase de transição das operações militares da Aliança para a União e naturalmente durante a operação Concordia, por ser ao abrigo do Berlin Plus. Esta aproximação, permitiu a assinatura de um documento conjunto,<sup>402</sup> referindo a importância da parceria e os principais aspectos a ter em conta, tendo por objectivo fundamental a segurança e estabilidade da região. No final da Concordia, cada uma das organizações concentrou-se nas suas missões, não se formalizando qualquer tipo de parceria, mas mantendo-se frequentes contactos para troca de informações, continuando ambas a contribuir para atingir aquele objectivo comum.

---

<sup>399</sup> Em 2000, a União criou a Agência Europeia para a Reconstrução, vocacionada para apoio à região dos Balcãs. Tendo iniciado os seus trabalhos no Kosovo, passou depois também para a FYR, Sérvia e Montenegro, sendo responsável pela reconstrução de infraestruturas, estabilização política, económica e social, apoio aos governos nas reformas democráticas e acompanhamento na transição para a adesão à UE (União Europeia 2008h).

<sup>400</sup> Esta missão incluiria cerca de duzentos Oficiais de Polícia dos países europeus e de Parceiros, que acompanhariam as missões diárias da polícia local, sendo a sua segurança da responsabilidade da nação hospedeira (União Europeia 2003e).

<sup>401</sup> Esta missão incluiria cerca de trinta Oficiais de Polícia localizados no Ministério do Interior e em pequenas unidades móveis espalhadas pelo país (União Europeia 2005c).

<sup>402</sup> Referido no Capítulo 4.

### 8.1.2 Bósnia e Herzegovina

Na sequência de ódios e divisões ancestrais, a guerra fratricida que se desenrolou na BIH desde 1992, envolvendo três facções de diferentes etnias e religiões (bósnios, maioritariamente muçulmanos; sérvios, cristãos ortodoxos; e croatas, católicos), só cessaria em finais de 1995, após a intervenção da NATO. Nesse ano, foi possível assinar os Acordos de Dayton, que consagraram uma solução federal, que além do governo central incluía duas entidades com grande autonomia, a República Srpska e a Federação da Bósnia e Herzegovina.

A missão da ONU (UNPROFOR), que se encontrava no território desde o início dos conflitos, mas que se tinha revelado impotente para resolver a situação, foi então substituída por uma força bastante mais robusta da NATO, a única organização que à data estava em condições de desempenhar aquele papel. Iniciou-se assim a operação IFOR, que contaria com sessenta mil militares da Aliança e de diversos Parceiros. Simultaneamente, a UE mostrava a sua fraqueza e incapacidade de actuação, por falta de estruturas e meios minimamente autónomos que permitissem desempenhar um papel credível. Apesar de várias declarações de intenção,<sup>403</sup> só sete anos mais tarde, no Conselho Europeu de Copenhaga, em Dezembro de 2002, a União veio referir oficialmente a sua vontade em assumir a liderança da operação militar na BIH, substituindo a então designada SFOR da Aliança.<sup>404</sup>

Como recorda Martin Reichard (2006, 250-55) esta declaração teve por base uma proposta Franco-Britânica uma vez que estes dois países há muitos anos estavam envolvidos nas questões da ex-Jugoslávia, mas mesmo assim foi uma ideia que não agradou logo à NATO que considerava prematura a transferência de responsabilidade. O posterior apoio alemão e a oferta britânica para comandar a operação, foram fundamentais para que em Outubro de 2003 os Ministros da Defesa da União declarassem prontidão para iniciar a operação militar, desbloqueando-se simultaneamente as dúvidas no seio da Aliança. Os USA que inicialmente tinham manifestado também algumas reticências em relação à capacidade europeia para assumir aquele desafio, acabariam por concordar com a solução, tanto mais que nesse período se encontravam já bastante absorvidos pelos empenhamentos no Iraque e no Afeganistão. No início de 2004, iniciaram-se então os primeiros contactos

---

<sup>403</sup> Logo em 1996 o Comissário da UE para os Assuntos Externos, H. Van den Broek, sugeriu que a Europa se deveria empenhar mais, passando a liderar a operação (Reichard 2006, 251).

<sup>404</sup> Foi também neste Conselho Europeu que a União assumiu a sua prontidão para iniciar a missão na FYR em substituição da Allied Harmony (União Europeia 2002e, §28-29).

NATO-UE, que teriam como base de partida as lições aprendidas na operação Concordia, ficando desde logo decidido que o Berlin Plus seria novamente accionado.

A EUFOR Althea teria assim início em 2 de Dezembro de 2004, assumindo a mesma missão até aí atribuída à SFOR, isto é, a manutenção de um ambiente estável e seguro, bem como o apoio à criação e treino de umas Forças Armadas nacionais, tendo por objectivo a consolidação da paz e o estabelecimento de um Estado unitário, independente e democrático. Incluindo inicialmente cerca de sete mil militares a operação foi sendo reconfigurada, à medida que a situação de segurança ia melhorando, chegando a 2013 com cerca de seiscentos elementos oriundos de mais de duas dezenas de EM e Parceiros.<sup>405</sup> Apesar do enorme esforço, dez anos após a implementação da Althea, o Comandante Operacional e Deputy SACEUR, Richard Shirreff (2015), veio no entanto referir que, “a Bósnia e Herzegovina permanece um estado politicamente disfuncional onde a segurança não pode ser dada como garantida.”

No final da SFOR, a NATO manteve em Sarajevo um QG reduzido que teria por objectivo genérico apoiar as autoridades locais na reforma do sector de segurança, mas acrescentando outras tarefas não menos importantes como a perseguição a criminosos de guerra, de acordo com as solicitações do Tribunal Criminal Internacional para a ex-Jugoslávia, assim como o aconselhamento para a implementação de capacidades de contra-terrorismo. Este QG ficou também responsável pela ligação da Aliança às autoridades da BIH, acompanhando os programas no âmbito dos PFP e posteriormente, a partir de Abril de 2010, apoiando as evoluções no âmbito do processo de adesão à Aliança, actividades que permitiram que militares da BIH participassem na ISAF, no Afeganistão (NATO 2013g).

No âmbito das missões civis, recordamos que em Janeiro de 2003, quase dois anos antes da EUFOR, a UE iniciou as missões PESD na BIH, utilizando o seu vector policial. A EUPM substituiu a IPTF das Nações Unidas, passando a ser responsável por Monitorizar, Orientar e Aconselhar as forças de polícia locais, contribuindo para a sua operacionalidade e capacidade de assegurar o cumprimento da lei e da ordem e o combate ao crime organizado. Esta missão foi sendo sucessivamente reformulada até ser encerrada em Junho de 2012.<sup>406</sup>

---

<sup>405</sup> Em Fevereiro de 2013 eram dezoito EM e cinco Parceiros: Albânia, Chile, Macedónia, Suíça e Turquia (União Europeia 2013e).

<sup>406</sup> A EUPM iniciou a missão com cerca de trezentos e cinquenta Oficiais de Polícia terminado a missão com doze (União Europeia 2012n).

Por outro lado, quando a União decidiu iniciar a EUPM, acordou simultaneamente na nomeação de um Representante Especial para a BIH, o qual seria responsável por supervisionar todas as actividades europeias relacionadas com a implementação do Estado de Direito, exercendo a autoridade sobre o Chefe de Missão (HoM)<sup>407</sup> da EUPM e sendo o principal conselheiro do SG Solana (União Europeia 2012f). Mais tarde, com o início da Althea, passou a promover a coordenação global e orientação política das acções locais da UE. No entanto, não podendo a sua intervenção colidir com a cadeia de comando NATO, implementada através do Berlin Plus, manteve a responsabilidade sobre a EUPM, enquanto em relação à Althea apenas passou a dar aconselhamento político, embora de comum acordo com o respectivo Comandante pudesse recorrer à força de intervenção rápida da EUFOR (IPU) (União Europeia 2005d). Ao contrário do que tinha acontecido na FYR, o mandato do EUSR para a BIH não incluía a tarefa de estabelecer contactos com as restantes organizações internacionais no terreno. Após o encerramento da EUPM, a União decidiu manter o EUSR com a missão de continuar a acompanhar a situação política e apoiar o processo de adesão da BIH à UE (União Europeia 2012o).

No que respeita ao relacionamento NATO-UE em Bruxelas, a Althea foi o único ponto de agenda das reuniões periódicas que se foram realizando entre o NAC e o COPS e entre os Comités Militares das duas organizações. Entre a Althea e o QG da NATO em Sarajevo, apesar de não existir qualquer elo institucional formal, os respectivos comandantes no terreno sentiram a necessidade dessa ligação, efectuando reuniões de coordenação e apoiando-se mutuamente. Este relacionamento foi até do domínio público e publicitado na página oficial da EUFOR, nomeadamente quando o Comandante do QG NATO decidiu atribuir um prémio ao Comandante da força europeia pelo seu papel no “excelente nível de cooperação e reforço da ligação entre as duas organizações” (União Europeia 2013f). Curiosamente, este entrosamento foi possível apesar de a Turquia ser um dos países com maior empenhamento na Althea.

### **8.1.3 Kosovo**

Como refere Greg Campbell (2000, 148-51), o único aspecto que dá notoriedade ao Kosovo é o sangue que já foi derramado no seu solo, numa disputa por um território que Sérvios e Albaneses continuam a considerar o berço das suas identidades nacionais. Na realidade, desde o século XIV, os cristãos ortodoxos Sérvios combateram os otomanos e

---

<sup>407</sup> É o principal responsável pela missão a nível tático. Nas operações militares da UE designa-se por Comandante da Força (FCdr).

mais tarde os Albaneses convertidos ao islamismo, obtendo derrotas e vitórias de ambos os lados, arrastando ódios até aos nossos dias.

Foi exactamente com o intuito de travar novos derramamentos de sangue e uma catástrofe humanitária, desta vez perpetrada pelas autoridades sérvias contra as populações kosovares albanesas, que aviões da NATO bombardearam durante setenta e oito dias alvos seleccionados no Kosovo e na República Federal da Jugoslávia. Esta acção da NATO foi iniciada após o falhanço dos Acordos de Rambouillet que previam uma autonomia reforçada para o Kosovo, no seio da República Federal da Jugoslávia e a presença de uma força da Aliança no território, pretensões negadas pelos líderes sérvios apoiados pelas autoridades russas.<sup>408</sup>

Após a capitulação sérvia, o CSNU aprovou a Resolução 1244, permitindo que dois dias depois os primeiros elementos da KFOR entrassem no teatro, enquanto o líder sérvio Slobodan Milosevic era obrigado a retirar as suas forças militares, paramilitares e policiais. A força da Aliança foi então dotada de cinquenta mil militares de mais de trinta EM e Parceiros, recebendo um mandato robusto com tarefas tão diversas como: estabelecer um ambiente seguro e propício ao regresso de refugiados e deslocados de ambas as etnias, assegurar a segurança pública e a ordem até que uma autoridade civil pudesse assumir essa função, apoiar a desmilitarização do Exército de Libertação do Kosovo e a criação de uma Força de Segurança local, simultaneamente coordenando e conjugando esforços com a presença civil internacional (Organização das Nações Unidas 1999, §9).

Esta presença civil seria materializada pela missão das Nações Unidas, UNMIK, que ficaria responsável pela administração interina do Kosovo, tendo em vista o desenvolvimento de instituições democráticas, que permitissem assegurar condições de vida normais para todos os habitantes do território. O mandato incluía a responsabilidade inicial de assegurar as funções básicas de administração do território, supervisionando o desenvolvimento de instituições próprias e a realização de eleições, facilitando o processo político para determinação do futuro estatuto do Kosovo, tal como tinha sido previsto nas conversações de Rambouillet. As responsabilidades da UNMIK incluíam também a manutenção da lei e da ordem o que pressupunha a participação de elementos de polícia internacionais e a formação de uma polícia local (§11). Os efectivos autorizados para esta

---

<sup>408</sup> As conversações de Rambouillet tiveram origem em Janeiro de 1999, com a participação dos USA, Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Rússia, República Federal da Jugoslávia e de albaneses do Kosovo, revelando um maior empenhamento dos europeus na resolução da crise (Weller 1999, 211-51).

missão seriam cerca de quatro mil e setecentos polícias e um número semelhante de pessoal civil internacional e de funcionários contratados localmente, para apoio a toda a estrutura.<sup>409</sup>

A UNMIK foi progressivamente transferindo responsabilidades para as autoridades locais, num processo para uma ampla autonomia,<sup>410</sup> mas apesar de todos os esforços da comunidade internacional, a situação não estabilizou completamente. Além de vários pequenos enclaves de etnia sérvia que foram permanecendo no território, numa situação bastante fragilizada e indefinida, o problema mais delicado localizou-se na zona a norte do rio Ibar, que tinha fronteira com a República Federal da Jugoslávia e mais especificamente na cidade de Mitrovica, cuja maioria kosovar sérvia nunca aceitou a separação de Belgrado. Esta oposição ficou bem patente em diversos episódios de grande violência,<sup>411</sup> que obrigaram à actuação das forças da KFOR e colocaram em evidência o bloqueio político a que se tinha chegado, fruto também da indefinição sobre o estatuto do Kosovo. Por isso, em Novembro de 2005, o SG da ONU encarregou o ex-Presidente da Finlândia, Martti Ahtissari, de encetar negociações tendo em vista uma tomada de decisão sobre o futuro do território.

Seguiram-se dois anos de intenso trabalho diplomático, com a participação essencialmente dos mesmos protagonistas das conversações de Rambouillet, verificando-se que as posições não se tinham alterado.<sup>412</sup> Enquanto os USA e os países europeus consideravam que a independência seria inevitável, a Rússia opunha-se firmemente a essa solução e apoiava as pretensões da Sérvia,<sup>413</sup> no sentido da inviolabilidade das suas fronteiras nacionais. A proposta de Ahtissari foi apresentada em Março de 2007 e apesar de o texto oficial do relatório não ser completamente explícito, preconizava-se uma “independência com supervisão.”<sup>414</sup> Um Representante Civil Internacional (ICR), simultaneamente Representante Especial da UE deveria exercer essa supervisão, apoiado por uma missão da PESD que seria responsável por Monitorizar, Orientar e Aconselhar em

---

<sup>409</sup> Em Janeiro de 2002, a missão incluía nove mil cento e trinta e dois elementos (Organização das Nações Unidas 2002b).

<sup>410</sup> A política da ONU seria apelidada de “standards before status” que previa a implementação de uma situação administrativa e securitária estabilizada, com grande autonomia das autoridades locais, que permitisse a posterior decisão sobre o estatuto final do Kosovo (Weller 2008, 18).

<sup>411</sup> Os episódios violentos foram surgindo de ambos os lados e nomeadamente em Março de 2004, registaram-se grandes manifestações por todo o território, dirigidas contra kosovares sérvios e os seus locais de culto religioso (Weller 2008, 19).

<sup>412</sup> Nestas negociações participaram também representantes da UE e da NATO (Keohane 2006).

<sup>413</sup> A República Federal da Jugoslávia (1992-2003) deu lugar à Sérvia e Montenegro (2003-2006) e em Junho de 2006, após a independência do Montenegro, passou a designar-se República da Sérvia.

<sup>414</sup> As autoridades sérvias defendiam uma “autonomia com supervisão” (Weller 2008, 57).

todos os aspectos relacionados com o Estado de Direito, tendo ainda poderes executivos para as áreas da justiça, polícia e controlo de fronteiras.

Não existindo consenso para implementação desta solução, o CSNU decidiu prolongar as negociações, desta vez sob a forma de uma troika, incluindo representantes diplomáticos dos USA, UE e Rússia, que liderados pelo embaixador alemão Wolfgang Ischinger, teriam mais cento e vinte dias para tentar chegar a um acordo. O falhanço também desta última fórmula e o apoio que os líderes kosovares foram sentindo por parte de diversos países ocidentais, com os USA na primeira linha, abriram caminho para a declaração unilateral de independência, proclamada em Pristina, em 17 de Fevereiro de 2008. Muitos Estados se apressariam a reconhecer o Kosovo como país independente, mas Rússia e Sérvia recusaram fazê-lo, sendo acompanhadas neste gesto por cinco EM da UE, nomeadamente: Espanha, Chipre, Grécia, Roménia e Eslováquia.

Apesar destas divergências internas, poucos dias antes da declaração de independência, em 4 de Fevereiro, a União tinha decidido estabelecer a missão EULEX. Esta não era uma ideia nova e já desde Abril de 2006 a UE tinha no Kosovo um Planning Team (EUPT), na convicção de que o processo iniciado por Ahtissari teria sucesso e que a União assumiria um papel mais activo naquele território, substituindo a missão da ONU. O objectivo da EUPT era preparar a transição suave da UNMIK para uma missão PESD e um dos aspectos que a Acção Comum do Conselho Europeu enfatizava era a necessidade de coordenação com outros intervenientes além da UNMIK, nomeadamente a KFOR (União Europeia 2006d, §10). Curiosamente, esse documento autorizava o SG Solana a transmitir informações e documentos classificados da UE, até ao nível “UE Confidencial” à KFOR, mas apenas “UE Restrito” à UNMIK (§13).<sup>415</sup>

Face aos constrangimentos referidos, a decisão para iniciar a EULEX acabou por não ser consensual a nível internacional e no Kosovo não foi do agrado das minorias sérvias. A base legal desta missão assentava na Resolução 1244, por não existir outra, mas as suas tarefas abrangiam todos os domínios do Estado de Direito, assim como as áreas da polícia, justiça e controlo de fronteiras, mantendo simultaneamente determinadas responsabilidades executivas, tal como tinha sido previsto na proposta de Ahtissari (União Europeia 2008i). Na prática, as atribuições da EULEX extravasavam a própria Resolução 1244, dando

---

<sup>415</sup> Recordamos, que já nesta altura em Bruxelas apenas estava autorizada a transmissão de informação e documentação classificada entre a UE e a NATO, nas operações no âmbito do Berlin Plus, que não era o caso do Kosovo.

cobertura à declaração unilateral de independência, que não tinha sido reconhecida pela ONU. Este contexto tornou impossível o encerramento da UNMIK, que apesar de progressivamente reduzida foi subsistindo a par e com alguma sobreposição de tarefas da EULEX, a qual, em virtude da situação política paradoxal, só a partir de Dezembro de 2008 foi sendo progressivamente implementada.

A EULEX tornou-se então na mais importante missão civil da UE, mas revelou também as grandes fragilidades da União. A sua orgânica previa a presença de cerca de dois mil elementos internacionais apoiados por mil colaboradores locais, mas o recrutamento do pessoal foi um grande desafio e só após sete conferências de geração de forças, foi possível preencher cerca de 80% dos lugares. A qualidade e treino do pessoal veio a comprovar-se também muito aquém do desejável obrigando a um treino intensivo “on job.” As instalações, equipamentos e viaturas que supostamente seriam cedidas pela UNMIK acabaram por não o ser, criando dificuldades logísticas e operacionais acrescidas (Grevi 2009, 359). O esforço demonstrado pela grande maioria dos EM foi acompanhado de contribuições de Estados Terceiros, nomeadamente dos USA, que pela primeira vez participaram numa missão PESD, colaborando para que o vasto e delicado mandato fosse sendo cumprido.<sup>416</sup>

Em paralelo com a EULEX, a União nomeou um Representante Especial para o Kosovo, não lhe sendo no entanto conferida qualquer responsabilidade de comando operacional daquela missão, o qual seria exercido desde Bruxelas, através do CPCC.<sup>417</sup> Em Pristina, ficou o Chefe de Missão EULEX, que sem prejuízo da cadeia de comando receberia orientação política do EUSR, devendo simultaneamente assegurar a cooperação com as outras organizações no terreno, nomeadamente a KFOR e a UNMIK. A Acção Comum da UE que permitiu dar início à EULEX, autorizava a comunicação de informações e documentos classificados à NATO, ONU e a Estados Terceiros, “até ao nível de classificação relevante para cada um deles” (União Europeia 2008i, Artigo 18º, §1).

O nível de entrosamento entre as diversas organizações no terreno permitiu acordar, embora informalmente, diferentes níveis de actuação, em função do possível agravamento

---

<sup>416</sup> Os USA contribuíram com setenta e sete polícias. Ibid., 360. Elementos do Canadá, Noruega, Suíça e Turquia integraram também a missão.

<sup>417</sup> Entre 2008 e 2012 o EUSR foi simultaneamente investido nas funções de Representante Civil Internacional, uma função que como vimos estava prevista no plano Ahtissari, sendo o responsável máximo no terreno pela interpretação deste documento, podendo inclusivamente anular decisões das autoridades kosovares. Peter Feith foi o diplomata nomeado para assumir este “duplo chapéu” ficando na situação delicada de ter que cumprir o plano Ahtissari como ICR e manter-se sob a Resolução 1244 como EUSR (Cardier 2011, 6).

da situação operacional. Assim, o primeiro nível de resposta (first responder) a uma alteração da ordem pública seria da responsabilidade da polícia kosovar. Se esta força não estivesse em condições de resolver a crise, avançaria o segundo nível (second responder), que era constituído pela unidade de polícia orgânica da EULEX, a FPU, que lhe permitia cumprir o mandato executivo. Se apesar destas intervenções os eventos registassem uma escalada de violência a que esses elementos não conseguissem fazer face, avançaria o terceiro nível (third responder), que era a KFOR. Esta colaboração operacional revelar-se-ia essencial em diversas ocasiões, ficando bem expressa nomeadamente em 2011, quando kosovares sérvios a norte do rio Ibar, desenvolveram acções violentas incendiando um dos postos fronteiriços de ligação com a Sérvia (a designada Gate 1), executando posteriormente vários bloqueios de estradas. Foi então necessário recorrer à força musculada da KFOR, que depois de estabilizar a situação continuou a dar apoio à EULEX para o controlo da fronteira.<sup>418</sup>

Marco Serronha, confirmou-nos a existência de cooperação entre a KFOR e a EULEX, salientando no entanto alguns aspectos que considerou estarem a impedir uma interacção mais adequada. De âmbito positivo, salientou a existência de oficiais de ligação da EULEX no QG da KFOR e vice-versa, facilitando e apoiando a realização frequente de reuniões entre responsáveis das duas missões, para troca de informações e afinação de procedimentos. Referiu ainda, que as relações pessoais entre os comandantes ao nível táctico eram essenciais para o êxito do relacionamento, já que os mandatos de cada um se revelavam algo limitativos e o relacionamento das duas instituições em Bruxelas era inexistente. Este esforço no terreno permitiu executar operações conjuntas, nomeadamente para detenção de criminosos de guerra, acções que tinham de ser desenvolvidas pela EULEX, mas que necessitavam de um reforço de segurança que só a KFOR estava em condições de garantir. Do mesmo modo, nas operações conduzidas pela KFOR em que fosse previsível a detenção de civis, era pedido apoio à EULEX. Outro aspecto revelador da cooperação em tarefas específicas foi o apoio dado pelos Carabinieri da KFOR à formação da polícia kosovar, apesar de esta ser uma responsabilidade específica da EULEX. Regularmente realizavam-se também exercícios conjuntos, que permitiam treinar e normalizar técnicas e tácticas de emprego dos meios em situações mais delicadas, como era o caso do controle de tumultos.<sup>419</sup>

---

<sup>418</sup> Entrevista a Mika-Markus Leinonen, por e-mail, 28 Março 2014.

<sup>419</sup> Entrevista a Marco Serronha, Lisboa, 8 Fevereiro 2012.

De pendor mais negativo, Marco Serronha constatou que ao contrário da KFOR, o HoM da EULEX dispunha de liberdade de acção bastante reduzida, não tendo capacidade de decisão sobre inúmeras situações que extravasassem a rotina.<sup>420</sup> O controlo que se fazia sentir de Bruxelas tinha origem, não só no comandante operacional (Director do CPCC), ou no Alto Representante para a Política Externa, mas sobretudo nos cinco EM que nunca reconheceram a independência do Kosovo e pretendiam manter a sua capacidade de intervenção, não dando carta-branca ao HoM. Na tentativa de desbloquear esta situação, que em termos práticos dificultava as acções no terreno, em 2011, o Comandante da KFOR e o HoM da EULEX trabalharam em conjunto num documento que pretendia espelhar claramente as tarefas de cada uma das organizações, detalhar as áreas de cooperação e estabelecer um “road map” para o futuro. Este documento teve o aval da NATO, mas no dia da sua assinatura em Pristina, o HoM da EULEX foi informado pelas autoridades da UE que o acordo não seria aprovado.<sup>421</sup>

Em termos genéricos, poderemos então concluir que no Kosovo existiu cooperação e complementaridade entre as missões da NATO e da UE, mas os decisores políticos em Bruxelas não permitiram a integração operacional que seria possível e desejável. Neste caso, somos levados a concluir que o ónus estará do lado da União e não tem a ver com os problemas institucionais entre a Turquia e Chipre, mas com os cinco EM europeus que não reconheceram a independência do Kosovo e pretenderam controlar a situação através da EULEX, por um lado, apoiando a estabilização da região, mas por outro, relembrando a indefinição internacional do estatuto do território.<sup>422</sup> Pensamos no entanto, que o ritmo das operações modernas não se coaduna com a grande centralização das decisões na capital europeia, pelo que a aprovação de um acordo formal de cooperação explicitando os passos concretos a dar no futuro, conferiria uma maior liberdade de acção ao HoM da EULEX, com ganhos operacionais óbvios.

Outro aspecto que constitui uma vulnerabilidade da União é o facto de coexistirem no teatro um HoM e um EUSR, ambos hierarquicamente dependentes de Bruxelas. Apesar de serem responsáveis por áreas diferentes, existem aspectos comuns que necessitam de coordenação e de um estreito relacionamento, que nem sempre é fácil de obter. Esta particularidade europeia de apostar numa bicefalia que replica as responsabilidades do

---

<sup>420</sup> Marco Serronha referiu-nos, a título de exemplo, uma operação conjunta que esteve suspensa até às três horas da madrugada, a aguardar autorização da Alta Representante, Lady Ashton.

<sup>421</sup> Entrevista a Marco Serronha.

<sup>422</sup> Destes cinco EM apenas Chipre não integrou a missão EULEX.

Conselho e da Comissão, não ficou totalmente resolvida com o Tratado de Lisboa, mantendo problemas de relacionamento interno que enfraquecem o papel da União e dificultam o cumprimento coerente dos seus objetivos.<sup>423</sup>

De referir ainda, que a participação americana na EULEX e a maior abertura da NATO para uma partilha do esforço de segurança no Kosovo, podem ser interpretadas como um crescente reconhecimento do papel da UE como produtor de segurança regional. Mesmo assim, não se vislumbra num horizonte próximo a transferência de responsabilidade da KFOR para a UE, o que só poderia suceder com um maior consenso político no interior da União e uma situação securitária menos volátil, que passaria também pela maior abertura ao diálogo por parte da Sérvia e o aval dos USA e das próprias autoridades do Kosovo.

## **8.2 Afeganistão**

Em resposta aos atentados do 11 de Setembro e na sequência da aprovação da Resolução 1373, pelo CSNU,<sup>424</sup> uma coligação liderada pelos USA iniciou a operação Enduring Freedom (OEF), no Afeganistão, com o intuito de suprimir as bases da Al-Qaeda ali existentes e apoiar aquele país na transição para o desenvolvimento. Ainda no final desse ano, a ONU realizou uma Conferência em Bona, na qual se acordou a criação de uma Autoridade Afegã Interina que seria apoiada por uma Força de Segurança Internacional e por uma missão das Nações Unidas, tendo em vista a estabilização do país e a organização de forças de segurança e instituições nacionais permanentes (Organização das Nações Unidas 2001a). Estava assim aberto o caminho para a criação da ISAF e da United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA).

A ISAF ficou responsável por apoiar a Autoridade Afegã na manutenção da segurança de Cabul e arredores, por forma a permitir que aquela Autoridade bem como o pessoal da ONU pudessem operar num ambiente seguro. O mandato da UNAMA previa a coordenação dos esforços civis internacionais na criação de um Estado soberano, pacífico e desenvolvido (Organização das Nações Unidas 2001b). Simultaneamente manteve-se no território a OEF, liderada pelos americanos mas reforçada com a participação de cerca de trinta países, tendo por objectivo assegurar a estabilidade e liberdade de movimentos em todo o país, colaborando também para o desenvolvimento sustentado e o reforço das instituições nacionais e regionais.

---

<sup>423</sup> David Cadier (2011, 6), considera que este relacionamento institucional interno é mesmo o maior desafio da EULEX, no âmbito da cooperação com outros actores no Kosovo.

<sup>424</sup> Aprovada em 28 Setembro 2001.

No âmbito da OEF foram criados os Provincial Reconstruction Teams (PRTs), que constituíram pequenas equipas que permaneceram sob a liderança de diferentes nações, incluindo contributos de pessoal militar e civil multinacional. Com diferentes orgânicas e grande autonomia, os PRTs ficaram responsáveis pela coordenação de projectos de reconstrução e desenvolvimento nas várias províncias, em estreita ligação com as autoridades e populações locais, apoiando também os esforços da comunidade internacional nos aspectos de segurança e governação.<sup>425</sup> A OEF incluía ainda, o Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A) encarregado do treino e monitorização das forças de segurança afegãs, tanto militares como policiais.

O sucesso da Conferência de Bona permitiu que no início de 2002 se realizasse em Genebra, uma Conferência sobre a Reforma do Sector de Segurança no Afeganistão, onde se decidiu que determinadas nações ficariam responsáveis por liderar os projectos fundamentais para a reconstrução. Assim, os USA assumiram a reforma das Forças Armadas; a Alemanha, a reforma da Polícia Nacional; o Reino Unido, a luta contra os narcóticos; a Itália, a reforma da Justiça; e o Japão, o apoio financeiro ao desarmamento, desmobilização e reintegração (Peral 2009, 326-27). Todos estes projectos se foram desenvolvendo progressivamente, alguns muito lentamente, sentindo-se cada vez mais a necessidade de um esforço acrescido da comunidade internacional, que acabaria por tornar inevitável a presença da NATO e da UE. Nesse sentido, em 11 de Agosto de 2003, a NATO assumiu o comando da ISAF, recebendo um mandato do CSNU que lhe permitiria alargar as suas responsabilidades a todo o território.<sup>426</sup> Em Outubro desse ano, seria criado também o cargo de NATO Senior Civilian Representative in Afghanistan, com o intuito de manter em Cabul um representante político da Aliança, para ligação às autoridades afegãs e coordenação com os representantes da comunidade internacional, em especial as Nações Unidas e a União Europeia.

A partir de Dezembro de 2003 e ao longo dos três anos seguintes, a ISAF foi recebendo da OEF a responsabilidade pela condução das operações de combate aos insurgentes, com o objectivo de garantir um ambiente estável e seguro, em todo o

---

<sup>425</sup> Em geral os PRTs incluíam entre cinquenta e trezentos elementos, preponderando o número de militares em relação aos civis. Dos diferentes modelos adoptados, os mais distantes eram os americanos, com cerca de uma centena de militares e três a cinco civis, mais vocacionados para os aspectos securitários e os alemães, com cerca de trezentos militares e dez a vinte civis, mais empenhados em tarefas de reconstrução e desenvolvimento (Runge 2009, 10-15).

<sup>426</sup> Resolução do CSNU 1510, de 13 Outubro 2003.

Afeganistão.<sup>427</sup> A sua missão passou a incluir ainda o apoio ao incremento da capacidade das forças de segurança afegãs, assim como a inúmeras iniciativas tendentes a melhorar a governação, reconstrução e desenvolvimento económico. Por isso, os PRTs foram também passando para a alçada da NATO, expandindo-se por todo o país, embora mantendo o estatuto diferenciado e autónomo, muito dependente das nações líder.<sup>428</sup>

O esforço da UE no Afeganistão teve início logo em 2001, quando a União nomeou um Representante Especial para o território. No ano seguinte, uma delegação da Comissão Europeia foi instalada em Cabul, iniciando a distribuição de fundos comunitários. O EUSR foi sendo responsável pela ligação às autoridades afegãs e pela coordenação de todas as actividades da União, assumindo também, após o Tratado de Lisboa, a chefia da delegação da Comissão. Os apoios comunitários que transformaram a União no segundo maior dador, após os USA, distribuíram-se por diversos sectores, desde a ajuda humanitária, à reconstrução de infraestruturas, passando pelo apoio à reforma da polícia e até pela ajuda financeira a diversos PRTs liderados por países europeus. A Comissão Europeia assumiria também, em conjunto com a Itália, a reforma do sector de Justiça (Gross 2009, 21-23).

Numa nova Conferência realizada em Londres, em Fevereiro de 2006, as autoridades afegãs e a comunidade internacional acordaram num documento que ficou conhecido por “Afghanistan Compact,” tendo sido definidos e calendarizados os objectivos dos esforços a desenvolver nos anos seguintes, em três áreas fundamentais: Segurança; Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos; Desenvolvimento Económico e Social (NATO 2006d). Estas tarefas não eram novas, mas trava-se agora de tentar sistematizar e organizar melhor os esforços da comunidade internacional, em coordenação com as autoridades locais, dando um novo impulso para a soberania do país. Foi neste contexto e por proposta da Alemanha, que a UE reconheceu a reforma da Polícia como um aspecto de extrema importância para a estabilização do Afeganistão.

Na sequência de diversos reconhecimentos no terreno (fact finding missions), a União decidiu lançar, a partir de Junho de 2007, a missão EUPOL Afghanistan, com o objectivo de continuar a reforma da Polícia Nacional que, como vimos, era até aí uma responsabilidade alemã. A Acção Comum da União determinava ao HoM que trabalhasse em estreita coordenação com todos os intervenientes locais e internacionais, incluindo a

---

<sup>427</sup> O alargamento foi executado em 4 fases: 1º para Norte, em Dezembro de 2003; 2º para Oeste, em Fevereiro de 2005; 3º para Sul, em Dezembro de 2005; 4º para Este, em Outubro de 2006 (NATO 2014d).

<sup>428</sup> Em 2003 a OEF tinha oito PRTs, enquanto no final de 2010 a ISAF contava com vinte e sete (NATO 2010f).

ISAF, autorizando a divulgação de informações e documentos classificados de acordo com as regras do Conselho, prevendo no entanto o estabelecimento de acordos técnicos locais, para facilitar o processo (União Europeia 2007c, Artigo 6 §9 e Artigo 15 §1).

O mandato desta missão europeia era não executivo, incluindo a monitorização, orientação, aconselhamento e treino das forças policiais, aos diferentes níveis, desde o patamar estratégico ministerial, até aos escalões operacional e tático, dos comandos policiais nacionais, regionais e provinciais, prevendo por isso a deslocação de equipas por todo o território, operando com base em diversos PRTs. Uma carta do Ministro do Interior afegão para o HoM da EUPOL, de Outubro de 2008, veio solicitar que as prioridades desta missão fossem: o desenvolvimento dos programas de treino policial; a implementação de uma estratégia anti-corrupção; o reforço da capacidade de informações e investigação contra o crime organizado, reduzindo as baixas civis e policiais e apoiando as actividades contra-terroristas e contra-insurgentes; o completamento do sistema de recrutamento policial; a melhoria da segurança nas principais cidades e estradas; e a segurança às eleições do ano seguinte (Peral 2009, 328-29).

De salientar no entanto, que as responsabilidades no âmbito da reforma policial não passaram para a exclusiva competência da EUPOL, sendo partilhadas por múltiplos actores no terreno, como o CSTC-A e a ISAF, além de diversos países que assinaram projectos bilaterais com o governo afegão.<sup>429</sup> Por isso, em 2007, após a aprovação do “Afghanistan Compact,” tinha sido instituído um órgão, designado International Police Coordination Board (IPCB), com liderança afegã e englobando vários representantes da comunidade internacional, tendo por objectivo coordenar todas as actividades da comunidade internacional.

Apesar da existência do IPCB, o relacionamento entre as forças internacionais não foi fácil, especialmente nos primeiros tempos, fruto de diferentes visões sobre o papel que as forças policiais afegãs deveriam desempenhar no território. A estratégia americana, conduzida pelo Departamento de Defesa, que naturalmente influenciava também o desempenho da NATO, preocupava-se prioritariamente com a formação em quantidade, considerando as forças policiais sobretudo como forças de segurança que deveriam ter um papel activo na contra-insurgência. A visão alemã, depois corroborada pela UE, era muito mais “civilista,” focalizando a sua atenção nos aspectos civis da reforma policial e na

---

<sup>429</sup> A França, Alemanha, Itália e Espanha foram os países europeus que mais se distinguiram neste âmbito (Peral 2009, 334-35).

ligação às populações locais, apostando na qualidade dos quadros (Gross 2011, 92-96). Nesse contexto, a EUPOL focalizou os seus esforços em três pilares fundamentais: a reforma do Ministério do Interior; a profissionalização da Polícia Nacional; e o relacionamento entre a Polícia e a Justiça (União Europeia 2014c). O CSTC-A concentrou-se em aspectos mais táticos, de treino, equipamento e actuação policial em operações. A ISAF contribuiu sobretudo para a formação de unidades especiais de Polícia (NATO 2015e, 16).

No final de 2009, em virtude do incremento da actividade insurgente, os líderes da Aliança decidiram iniciar uma nova missão que designariam por NATO Training Mission in Afghanistan (NTM-A). O objectivo seria treinar e apoiar as forças de segurança afegãs, tanto militares como policiais, tarefas que sendo semelhantes às atribuídas ao CSTC-A, levaram à constituição de um comando conjunto, assumido por um General americano.<sup>430</sup> Simultaneamente, a ISAF foi reforçando o seu apoio à formação das unidades locais, destacando equipas de aconselhamento, as Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT) e as Police Operational Mentoring and Liaison Teams (POMLT),<sup>431</sup> que iriam monitorizar a progressiva assunção de responsabilidades por parte dos afegãos. O agravamento da situação securitária levou também a um significativo reforço dos efectivos da ISAF e da OEF, passando de cerca de cinco mil e seiscentos militares, em 2003, para cento e trinta e dois mil elementos, de quarenta e oito nações, em 2011 (NATO 2014h, 7). Neste ano, as forças afegãs começaram a assumir progressivamente a responsabilidade do território, permitindo a redução dos contingentes internacionais.<sup>432</sup>

A EUPOL previa inicialmente um quadro orgânico de duzentos e sessenta elementos, depois alargado para quatrocentos, mas nunca totalmente preenchido, sendo este um dos grandes problemas que os HoM tiveram que defrontar.<sup>433</sup> Além desta importante lacuna, como refere Eva Gross (2009, 30-31), a missão europeia teve um arranque difícil, causado pela complicada situação de segurança que se vivia no território, agravado pelas frequentes mudanças de HoM e sobretudo pelas disputas institucionais entre a UE e a NATO. Especificamente, a não existência de equipamentos fundamentais, como viaturas

---

<sup>430</sup> O comandante da NTM-A passou a depender hierarquicamente do comandante da ISAF. Este assumiu em simultâneo o comando da OEF, por forma a assegurar a unidade de comando na condução das operações militares.

<sup>431</sup> Mais tarde designadas por Military Advisory Teams (MAT) e Police Advisory Teams (PAT).

<sup>432</sup> A responsabilidade pela cidade de Cabul foi transferida em 2008, mas a restante parte do território foi assumida em cinco fases que decorreram entre Julho 2011 e Junho 2013 (NATO, 2013h).

<sup>433</sup> O efectivo máximo foi alcançado em Maio 2012 com trezentos e sessenta elementos internacionais. Entrevista a Christiane Buck, 15 Janeiro 2015.

blindadas, computadores e equipamentos de comunicações, afectou a segurança dos elementos da EUPOL impedindo, na fase inicial, o normal funcionamento da missão. O previsto deslocamento de pessoal para os PRTs, na ausência de entendimento formal entre a UE e a NATO/ISAF no que respeitava à segurança dos membros da EUPOL, obrigou a acordos bilaterais com as nações líderes dos PRTs. Mas estes acordos também não foram fáceis, especialmente nos casos de nações não pertencentes à UE, como os USA e a Turquia, na prática colocando em causa os limites geográficos da EUPOL.<sup>434</sup>

Confirmando estas dificuldades de relacionamento institucional, também David Leakey referiria,<sup>435</sup> que foram necessários dois anos de negociações entre a NATO e a UE para as forças europeias no Afeganistão poderem ter acesso ao “Blue Force Tracking System.”<sup>436</sup>

Em 2012 e ao contrário do que aconteceu no Kosovo, seria dado mais um importante passo ao ser assinado um memorando de entendimento entre o Comandante da ISAF e o HoM da EUPOL onde se oficializavam as regras para a segurança do pessoal da missão europeia e o apoio a dar pela Aliança.<sup>437</sup> Em termos práticos, as forças de segurança afegãs foram assumindo progressivamente a segurança de todo o território, mas a ISAF manteve a responsabilidade executiva de garantir a segurança do pessoal internacional.

A EUPOL adoptou medidas de segurança próprias, contratando uma empresa de segurança privada, estando no entanto previsto que em situações extremas e se esta protecção não fosse suficiente, a ISAF actuaria em seu auxílio, assumindo-se na prática como o segundo nível de resposta. A hipótese, que para alguns poderia parecer mais lógica, de a Aliança ser a primeira responsável pela segurança dos elementos da força europeia, obrigaria a que acções de âmbito mais civil ou policial fossem acompanhadas em permanência por forças militares, uma situação que responsáveis da UE consideram desnecessária e nalguns casos eventualmente passível de dificultar o cumprimento do

---

<sup>434</sup> No total, a EUPOL apenas conseguiu instalar treze equipas (field offices) nos PRTs e em 2014 já só existiam duas. Entrevista a Christiane Buck.

<sup>435</sup> O Tenente-General David Leakey foi Director Geral do EMUE em Bruxelas, entre 2007 e 2010, tendo proferido esta afirmação no Seminário “A NATO e a União Europeia,” Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 22 Outubro 2010.

<sup>436</sup> É um sistema de georreferenciação, desenvolvido inicialmente para as unidades americanas e depois utilizado pelas diversas forças no terreno, que permite a localização em tempo real das unidades amigas e também dos elementos hostis.

<sup>437</sup> Entrevista a Christiane Buck.

mandato europeu.<sup>438</sup> No entanto, nos primeiros tempos, a falta de segurança mais robusta, não só atrasou como limitou a expansão geográfica da EUPOL (Peral 2009, 334).

Com o passar dos anos muitos problemas foram sendo esclarecidos e limados, apesar de se continuar a sentir um grande desequilíbrio de recursos, não só humanos como também materiais e financeiros.<sup>439</sup> Tornaram-se rotineiras as reuniões das autoridades afegãs com os comandantes das forças internacionais, no âmbito do IPCB, existindo também, mais esporádicas mas sempre que necessárias, reuniões entre responsáveis da NATO e da UE. Assim, são dignos de registo os encontros em Cabul, entre o NATO Senior Civilian Representative e o Comandante Operacional da EUPOL,<sup>440</sup> bem como entre o Comandante da ISAF e o HoM da EUPOL, apoiados por um esforço de cooperação permanente levado a cabo pelos Estados-Maiores respectivos. Neste caso, destaque também para a existência nos quadros da EUPOL de oficiais especialmente dedicados à ligação com a ISAF.<sup>441</sup>

Todas estas acções permitiram um elevado grau de entrosamento, assegurando a complementaridade das actividades das forças e elementos internacionais. Subsistindo no entanto visões mais “militaristas” ou mais “civilistas,” ao nível tático, a NATO foi providenciando o treino básico em larga escala, sendo responsável pelo National Police Training Centre, em Wardak,<sup>442</sup> enquanto a EUPOL focalizou a sua atenção na formação dos graduados, supervisando o Kabul Staff College, mantendo também todas as actividades relacionadas com a ligação da Polícia à Justiça (União Europeia 2010f).

No que respeita ao relacionamento entre os órgãos da União, a situação não se revelou muito melhor do que no Kosovo, notando-se um certo distanciamento entre a EUPOL e o EUSR bem como a falta de apoio financeiro da delegação da Comissão Europeia a necessidades da EUPOL. Apesar de estes problemas serem reconhecidos por todos os intervenientes, a verdade é que neste campo poucos progressos se alcançaram (Peral 2009, 335).

---

<sup>438</sup> Mika-Markus Leinonen, em entrevista, revelou cepticismo em relação à segurança permanente com forças da NATO, que na sua opinião poderiam elas próprias atrair os ataques insurgentes.

<sup>439</sup> No período de Maio 2010 a Maio 2011, a EUPOL dispunha de cerca de trezentos elementos e um orçamento de 54,6 milhões de euros, enquanto NTM-A/CSTC-A contavam com mil e quinhentos a dois mil elementos e 3,5 mil milhões de euros, apenas para a reforma policial (Bloching 2011, 2).

<sup>440</sup> Tratando-se de uma missão civil, recordamos que o Comandante Operacional da EUPOL é o Director do CPCC sediado em Bruxelas.

<sup>441</sup> Entrevista a Christiane Buck.

<sup>442</sup> Este Training Centre ficou sob a responsabilidade de uma força europeia denominada European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR) que contou com contributos dos USA e da Turquia. Iniciando a missão em Dezembro 2009 com cerca de duzentos efectivos, atingiu em Maio 2011 mais de quatrocentos, ultrapassando assim os efectivos da EUPOL. Entrevista a Gomes de Almeida, Lisboa, 14 Julho 2013.

A investigação que efectuámos leva-nos assim a concluir, que no Afeganistão dada a profusão de actores e a gigantesca diversidade de tarefas, a coordenação multilateral foi exercida por várias instâncias a diferentes níveis, procurando tornar homogéneos os esforços da comunidade internacional. O difícil relacionamento institucional entre a NATO e a UE impediu que o início da missão EUPOL Afghanistan obtivesse a eficácia pretendida, embora as limitações internas da União, como a dificuldade em obter os recursos humanos e materiais necessários e a incapacidade de congregar os esforços europeus, tenham estado também no âmago dos problemas.

A situação securitária e a realidade no terreno foram completamente diferentes dos Balcãs, onde a missão EULEX tinha bastante mais relevância e era mais facilmente diferenciável da missão da KFOR. No caso do Afeganistão, a EUPOL e a NTM-A/CSTC-A partilhavam responsabilidades da reforma policial e um deficiente relacionamento poderia comprometer as missões de ambas, compreendendo-se por isso que a este nível a cooperação se tenha tornado indubitável e imprescindível, adquirindo certamente mais relevância se fosse acompanhada por igual esforço no patamar político-estratégico de Bruxelas.

### **8.3 Somália**

A globalização económica e o aumento exponencial das transações entre a Europa e o Extremo Oriente originaram que uma parte significativa do comércio marítimo mundial e em especial da UE necessitasse de atravessar o Golfo de Aden.<sup>443</sup> Esta situação, associada ao falhanço do Estado Somali, originou que entre Janeiro e Setembro de 2008 os actos de pirataria ocorridos na região do Corno de África aumentassem de forma dramática, verificando-se apenas nesse período cerca de cento e cinquenta ataques a navios cargueiros, muitos dos quais ao serviço do Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas (PAM) (French Delegation to the EU PSC 2008, 46).

Constatando essa realidade, que originou um número elevado de reféns e uma importante redução do tráfego marítimo na região, o CSNU aprovou duas Resoluções que se debruçavam sobre este problema. A primeira, apelava à intervenção da comunidade internacional na estabilização da situação interna na Somália e na protecção dos navios que transportavam a ajuda humanitária do PAM às populações somalis deslocadas. A segunda, era mais vocacionada para o combate à pirataria, encorajando os Estados com meios navais

---

<sup>443</sup> Cerca de 95% do comércio marítimo da UE (em volume) e 20% do comércio mundial passam pelo Golfo de Aden (União Europeia 2012b, 14).

e aéreos militares na área, a coordenar esforços e autorizando acções de repressão, inclusive em águas territoriais da Somália (Organização das Nações Unidas 2008a; 2008b).<sup>444</sup>

Em resposta a estes apelos, a UE decidiu estabelecer em Bruxelas uma célula de coordenação, a EUNAVCO, para apoio às missões militares de vigilância e protecção, que entretanto tinham sido iniciadas por alguns Estados Membros (União Europeia 2008j). Esta iniciativa permitiu que logo a partir de Setembro de 2008 fossem organizadas escoltas aos navios mais vulneráveis. No mês seguinte, a União decidiu iniciar na região a sua primeira operação naval, com a designação EUNAVFOR Somalia – Operation Atalanta, tendo por objectivos contribuir, para a protecção dos navios do PAM e dos navios vulneráveis em trânsito na região do Corno de África, dissuadindo e reprimindo todos os actos de pirataria.<sup>445</sup> Consciente de que este combate se teria de realizar não só no mar mas também ao longo da costa, pela eliminação das bases terrestres, a Acção Comum da União referia que a zona de operações consistiria “no território costeiro e nas águas interiores da Somália, bem como nas zonas marítimas ao largo da costa da Somália e dos países vizinhos na região do oceano Indico” (União Europeia 2008m, Artigo 1 §1-2).

A Atalanta assumiu também as tarefas da EUNAVCO, instalando o Quartel-General Operacional em Northwood, no Reino-Unido, mantendo em permanência o Comando da Força embarcado no Teatro de Operações e uma unidade logística avançada, na base militar francesa do Djibouti. A composição da força foi muito variável por haver uma grande rotação de meios, mas integrou aproximadamente mil e duzentos a dois mil militares, quatro a sete navios e duas a quatro aeronaves de patrulha e reconhecimento (União Europeia 2003f).

As solicitações da ONU tiveram também resposta por parte da NATO, que logo em 2008 fez deslocar meios navais para a região, realizando de Outubro a Dezembro a operação Allied Provider, tendo por missão providenciar escoltas aos navios da PAM e em simultâneo patrulhar os mares da costa da Somália, para dissuadir os ataques de piratas a outros navios. A esta operação sucedeu a Allied Protector, que decorreu de Março a Agosto de 2009,<sup>446</sup> passando no final desse período a designar-se Ocean Shield, o nome que

---

<sup>444</sup> Uma terceira Resolução, a 1838, de 7 Outubro 2008, veio reforçar as duas anteriores e congratular-se com os apoios em curso.

<sup>445</sup> O comando da Atalanta foi rodando de quatro em quatro meses e por duas vezes Portugal assumiu essa responsabilidade, com o Comodoro Alberto Silvestre Correia em 2011 e com o Comodoro Jorge Novo Palma, em 2013.

<sup>446</sup> Nos primeiros quarto meses, esta operação foi comandada pelo Contra-Almirante português José Pereira da Cunha.

perdurou até aos nossos dias.<sup>447</sup> O comando operacional localizou-se também em Northwood, mas no edifício do Comando Marítimo permanente da NATO (MARCOM), onde a partir de 2013 e com a nova reestruturação dos comandos da Aliança passaram a ser conduzidas todas as operações marítimas da Aliança. Os meios navais, normalmente bastante mais reduzidos que os da UE, incluíram entre dois a quatro navios, destacados por rotação das Forças Marítimas de Reacção Imediata – SNMG 1 e 2.

As preocupações americanas na região do Corno de África tiveram expressão logo após o 11 de Setembro, quando foi destacada para aquela área uma Força Naval internacional, a CTF 150, focalizada na segurança marítima e no combate ao terrorismo, incluindo operações contra o tráfico ilegal de armas e drogas. A CTF 150 fazia parte da coligação de trinta nações denominada Combined Maritime Force (CMF), criada em Fevereiro de 2002, sob a liderança da 5ª Esquadra americana, com o comando sediado no Bahrain. Com o incremento dos ataques a navios cargueiros e em resposta também às Resoluções do CSNU, em Janeiro de 2009 a CMF foi reforçada com a CTF 151, com o objectivo de combater a pirataria marítima.<sup>448</sup> O comando das CTFs foi sendo exercido em rotação pelos países participantes na coligação e os meios navais foram muito variáveis, de acordo com as disponibilidades e necessidades específicas, mas de uma forma geral tão ou mais reduzidos que os da Ocean Shield, com a agravante de a sua área de intervenção incluir ainda uma parte do Golfo de Omã, que não era contemplada pela missão europeia.

Considerando que uma grande percentagem dos armadores e dos membros das tripulações dos navios mercantes que atravessavam aquela região eram oriundas do Extremo Oriente, não é de estranhar que além dos três conjuntos de forças anteriormente referidos, tenham permanecido na região outros meios navais. Existiram assim destacamentos independentes da China, Índia, Japão, Malásia, República da Coreia, Irão e Rússia, alguns destes contribuindo esporadicamente também para a CMF.<sup>449</sup>

Com todos estes meios na região, foi necessário implementar medidas de coordenação, destacando-se para o efeito a International Maritime Organization (IMO), uma agência especializada da ONU para os assuntos marítimos. Uma das suas primeiras iniciativas foi a definição de um corredor internacional de passagem no Golfo de Aden

---

<sup>447</sup> Em Junho de 2012 o NAC estendeu a missão até ao final de 2016.

<sup>448</sup> A partir de 2004 a CMF passou a incluir também a CTF 152, vocacionada para a segurança marítima na região do Golfo Pérsico. As CTF 150 e 152 contribuíam para o esforço da operação Enduring Freedom (Combined Maritime Forces 2014).

<sup>449</sup> Entrevista a Jorge Novo Palma, Lisboa, 6 Novembro 2013.

(IRTC), por onde passou a ser recomendado o trânsito dos navios civis e onde incidiam as escoltas e patrulhas das forças presentes. Foram depois criados diversos centros coordenadores do tráfego marítimo na região, sendo de destacar o NATO Shipping Centre (NSC) e o Maritime Security Centre, Horn of Africa (MSCHOA) da UE, ambos dependentes dos respectivos comandos operacionais em Nortwood e ainda o Maritime Liaison Office (MARLO) americano, sediado no Bahrain. Estes organismos permitiram uma troca de informações constante entre as forças militares e os navios civis, controlando os movimentos, alertando para potenciais riscos de pirataria e aconselhando as acções a desenvolver em caso de ataque.<sup>450</sup>

Da grande quantidade de meios navais militares, a União Europeia, a NATO e a CMF eram reconhecidas como os “Big Three,” por serem as organizações que mantinham uma presença mais constante e tinham procedimentos de cooperação mais consolidados, beneficiando do facto de incluírem muitas nações em comum. Percebendo-se logo no início das operações que, por motivos políticos, não seria possível implementar a unidade de comando entre os “Big Three,” tentou-se desde muito cedo implementar uma certa unidade de esforços. Nesse âmbito foi possível assinar, ao nível militar-estratégico, um documento comum tendo por objectivo facilitar o planeamento e execução das diferentes actividades, atribuindo a cada um dos comandos, por rotação, as funções de coordenador: das visitas aos portos da região; das acções na Bacia da Somália; e das missões no IRTC.<sup>451</sup>

Além deste documento, aos níveis operacional e tático foi também possível acordar conceitos e planos de operações que foram sendo revistos anualmente, constituindo as bases para a coordenação e integração das acções.<sup>452</sup> Na sequência desses documentos, ao nível operacional, os três Estados-Maiores em Northwood e no Bahrain reuniam-se semanalmente, através de videoconferência, revendo as últimas acções efectuadas e acertando prioridades ao nível de cobertura de vigilância para as semanas seguintes. Para agilizar a coordenação, a este nível existiam ainda oficiais de ligação da NATO no QG da UE e vice-versa, assim como a CMF tinha um oficial em Nortwood, apoiando ambas as operações. No patamar tático, os comandantes da Atalanta, Ocean Shield e CTF 151,

---

<sup>450</sup> A IMO e os NSC, MCHOA e MARLO faziam parte de uma rede mais vasta de centros de coordenação e partilha de informações que se foi progressivamente alargando, integrando nomeadamente, o Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, o Maritime Trade Organisation do Reino Unido, o Piracy Reporting Centre, bem como Information Sharing Centres no Quênia, Tanzânia e Iémen (NATO 2015f; União Europeia 2014d; United States Naval Forces Central Command 2014).

<sup>451</sup> Entrevista a Novo Palma.

<sup>452</sup> Mesmo assim, as Regras de Empenhamento, um documento fundamental para determinar as condições para o uso da força, não foram uniformizadas e mantiveram-se restritas no âmbito de cada força.

reuniam-se no mar sempre que possível, normalmente na zona do IRTC, onde todos deviam colocar meios. Além desses encontros, mais ou menos esporádicos, trocavam informações semanalmente, por “chat,” através de uma rede de comunicações americana, instalada para o efeito. Ao nível das células de operações e informações existia uma comunicação diária, a horas definidas, para efeitos de coordenação do emprego dos meios e partilha de informação.<sup>453</sup>

Apesar de todos estes mecanismos de coordenação, teoricamente muito válidos, existiam alguns aspectos práticos, originados por decisões de índole político-estratégica, que provocavam algumas dificuldades de relacionamento e de cumprimento das missões dos diferentes comandos. Importa neste âmbito realçar quatro aspectos fundamentais: o desequilíbrio de meios; os diferentes estatutos das forças; as distintas visões em relação à abordagem abrangente dos problemas na região; e os interesses nacionais em confronto. O desequilíbrio dos meios navais e aéreos foi sempre muito evidente, com a Atalanta a apresentar um nível de participação bastante mais elevado, permitindo-lhe desempenhar um papel mais relevante, enquanto as outras duas organizações tinham um grande peso político e institucional, mas detinham meios muitas vezes reduzidos à sua expressão mínima. Não admira por isso, que os maiores tivessem alguma relutância em cumprir as orientações dos mais pequenos, quando a estes cabia por rotação a coordenação de determinadas actividades.<sup>454</sup>

O estatuto das forças e a sua capacidade de assinar protocolos com os países da região influenciavam também os aspectos tácticos. A UE, com o seu estatuto jurídico próprio, aprovou a Convenção Internacional da ONU para a Lei do Mar e realizou acordos com o Quênia, Seicheles, Djibouti e Maldivas, podendo deter e transferir para os tribunais destes países os piratas interceptados. A NATO e a CMF não tinham o mesmo estatuto e não podiam efectuar o mesmo tipo de detenções, tendo os acordos que ser realizados individualmente pelos países integrantes das operações, o que nem sempre foi possível.

Por outro lado, como já aflorámos atrás, a pirataria na costa da Somália, não se revelou um problema passível de ser resolvido no mar, de forma sectorial, uma vez que estava intimamente relacionada com a situação política, social e económica, verdadeiramente característica de um Estado Falhado. No conjunto dos “Big Three,” apenas

---

<sup>453</sup> Entrevista a Novo Palma.

<sup>454</sup> Em 2013, por exemplo a Atalanta tinha dez navios, a Ocean Shield dois e a CTF 151 apenas o navio de comando (Entrevista a Novo Palma).

a União implementou uma abordagem abrangente (comprehensive approach) da situação, investindo em simultâneo em vários projectos complementares. Assim, além da Atalanta, a UE foi desenvolvendo no continente outros três polos de actividades: a Somalia Unit; a EUTM Somalia; e a EUCAP Nestor. A primeira, gerida por um EUSR e operando desde o Quénia, foi responsável por um conjunto de programas de ajuda ao desenvolvimento, aplicando muitas dezenas de milhões de euros em áreas essenciais como a saúde, educação, infraestruturas, desenvolvimento rural, segurança, ou governação (União Europeia 2014e). A segunda, sediada no Uganda visou contribuir para a formação e treino dos quadros das Forças Armadas somalis.<sup>455</sup> A terceira, com QG no Djibouti, tinha como objectivo desenvolver as capacidades de segurança marítima de cinco Estados no Corno de África, nomeadamente, na Somália, Seicheles, Tanzânia, Quénia e Djibouti (União Europeia 2014g).

Entretanto, a NATO e CMF foram-se concentrando nas actividades no mar, embora por vezes os seus navios se aproximassem de terra para algumas visitas ou actividades de apoio às populações, nomeadamente de âmbito sanitário. Estas acções não eram abrangidas pelo documento comum aprovado, nem eram sujeitas a qualquer tipo de coordenação, dando por vezes sinais políticos contraditórios e não contribuindo para o esforço conjunto. Acresce ainda, que diversos países europeus, como a Alemanha, França, Reino Unido ou Itália, apesar de integrarem muitas vezes as forças dos “Big Three,” não deixavam de zelar pelos seus interesses nacionais, os quais se sobrepunham muitas vezes aos desígnios da própria UE, realizando acções de carácter bilateral, não coordenadas com os Parceiros e por isso também passíveis de provocar maiores desequilíbrios políticos na região.<sup>456</sup>

Constatando todos estes inconvenientes, Pereira da Cunha, um dos primeiros comandantes da Ocean Shield, defendia em 2011 que as operações da NATO e UE se deveriam fundir, permitindo assim a unidade de comando e a verdadeira concentração de esforços.<sup>457</sup> Novo Palma, comandante da Atalanta em 2013, não tem a mesma opinião e defende que na actualidade este tipo de missões, fora do âmbito da guerra pura e mais no patamar da segurança, realizam-se em ambientes de grande complexidade, com a presença de múltiplos agentes, com grande necessidade de cooperação e onde é necessário encontrar

---

<sup>455</sup> No início de 2014 esta missão transferiu o seu QG para a capital da Somália, onde passou também a ser responsável pela SSR ao nível do Ministério da Defesa e da chefia das Forças Armadas (União Europeia 2014f).

<sup>456</sup> Sendo a Somália um Estado Federado com diversas entidades antagónicas, os apoios desequilibrados causavam grande instabilidade política e alimentavam rivalidades. Entrevista a Novo Palma.

<sup>457</sup> Vice-Almirante Pereira da Cunha, Seminário "A Prevenção e a Resolução de Conflitos em África," IDN, Lisboa, 10 Outubro 2011.

denominadores comuns, não sendo possível implementar a unidade de comando, mas aconselhando a unidade de esforços.<sup>458</sup>

Tendemos a concordar com esta segunda formulação que nos parece mais pragmática e realista. Se em termos puramente operacionais a fusão seria o ideal, não nos parece que em termos políticos tal desiderato seja alcançável nos tempos mais próximos, já que ambas as organizações têm interesses na região e face também às restantes forças e países presentes nenhuma vai querer perder a capacidade de influenciar a situação in loco.

### **Síntese conclusiva**

As várias operações e missões que acabámos de estudar permitiram descortinar a grande diversidade de situações e de respostas por parte das duas organizações em apreço. Pode dizer-se, no entanto, que os objectivos finais foram muito semelhantes e embora em diferentes graus, de acordo com as realidades políticas e estratégicas locais, se traduziram nos três parâmetros consensualizados para o Afeganistão, segurança, governação e desenvolvimento, qualquer deles indispensável para o êxito global. Para atingir esse desiderato, a NATO privilegiou a segurança através da utilização do seu vector militar, enquanto a União Europeia foi doseando as suas capacidades militares e civis, colocando sempre grande ênfase nas ajudas ao desenvolvimento, numa clara lógica de complementaridade.

O tipo de cooperação foi variando também de acordo com as circunstâncias, os intervenientes e as missões concretas, podendo afirmar-se não ter existido um relacionamento uniforme, sentindo-se no entanto aos níveis operacional e tático bastante maior apetência para a conjugação de esforços. Por outro lado, a aproximação foi mais fácil nas situações em que a União desempenhou operações militares, as primeiras das quais na FYR e na BIH ao abrigo do Berlin Plus, em substituição de anteriores missões da Aliança e a última, ao largo da Somália numa operação em tudo semelhante à da NATO. Nos casos da Concordia e da Althea atingiu-se o “patamar ideal” da unidade de comando, que nunca mais foi possível alcançar.

No caso da Somália, foi extremamente importante o consenso estratégico quanto às operações marítimas a realizar, as quais beneficiaram também da co-localização dos comandos de nível operacional, tornando possível a assinatura de documentos comuns enformadores da relação. A facilidade de ligação entre os comandos táticos embarcados, da

---

<sup>458</sup> Entrevista a Novo Palma.

Atalanta, da Ocean Shield e também da CTF 151, foi outro factor relevante, que foi possível implementar graças ao apoio técnico dado pela coligação liderada pelos USA. As dificuldades no relacionamento, tiveram origem no desequilíbrio dos meios, nos diferentes estatutos das forças, nas distintas visões em relação à abordagem abrangente dos problemas da região e nos interesses nacionais em confronto, no fundo fazendo realçar a inexistência de um consenso político mais alargado.

No Kosovo, as missões da NATO e da União eram completamente diferentes entre si, mas também complementares nos objectivos a alcançar. Não foi possível acordar um documento comum, nem sequer ao nível tático, por dificuldades de entendimento político, neste caso essencialmente relacionadas com as diferentes visões sobre o estatuto do Kosovo. Mesmo assim, no dia-a-dia, o nível de entrosamento foi muito relevante, realizando-se inúmeras operações conjuntas, que beneficiaram os propósitos da KFOR e da EULEX, tornando mais coerentes os esforços da comunidade internacional. Neste âmbito e apesar da inexistência de um acordo escrito, foi tacitamente reconhecido, sendo implementado quando necessário, o apoio securitário mais robusto da força da Aliança aos elementos europeus. O aspecto que mais afectou a realização de operações conjuntas foi a reduzida autonomia do HoM da EULEX, sempre muito dependente das decisões políticas de Bruxelas.

No Afeganistão, a EUPOL revelou-se extremamente reduzida face à vastíssima presença da NATO, criando um certo sentimento de menoridade daquela em relação a esta. Neste teatro de operações, tal como no Kosovo, a missão europeia chegou bastante mais tarde que as forças da Aliança, tendo, todavia, neste contexto a particularidade de compartilhar as tarefas de formação da polícia local. O início da missão foi muito difícil, por se tratar de um ambiente hostil e inseguro, onde faltaram apoios logísticos e operacionais essenciais e onde a visão alemã e europeia de uma polícia mais “civilista,” colidiu com a visão americana e da Aliança, mais “militarista.” Com a evolução da situação e a progressiva assunção de responsabilidades por parte das autoridades afegãs, foram sendo implementadas medidas de coordenação e cada uma das organizações acabou por ganhar o seu “nicho de mercado,” contribuindo em complementaridade para o esforço comum. De âmbito bilateral, foi possível também assinar entre a ISAF e a EUPOL um memorando de entendimento visando garantir, em situações extremas, a segurança dos elementos europeus através da força robusta da NATO.

Mesmo sendo operações e missões muito diversas, a procura de um fio condutor comum leva-nos a realçar quatro aspectos que nos parecem ter moldado os relacionamentos.

O primeiro diz respeito aos desencontros ao nível político-estratégico que acabaram por se reflectir negativamente no desenrolar das operações e missões. Como se viu em relação à reduzida autonomia do HoM da EULEX, ou aos problemas iniciais da EUPOL, ou mesmo quanto à disparidade no tratamento de documentação classificada, situações dúbias ao nível superior originaram dificuldades ao nível tático.

O segundo, bem patente em todas as situações que estudámos, foi o relacionamento entre os comandantes no terreno. A resolução dos conflitos modernos está muito centrada na tecnologia, mas o factor humano continua a ser excepcionalmente importante. Assim, se os comandantes das forças tiverem um bom entendimento pessoal e estiverem disponíveis para cooperar, é dado um passo fundamental no sentido da prossecução dos objectivos.

O terceiro teve a ver com os efectivos e o equilíbrio dos esforços de cada uma das organizações. Vimos que na Somália a UE teve normalmente mais meios e esse aspecto levou-a a almejar uma posição de maior relevo, tendo dificuldade em aceitar que outros coordenassem determinadas acções, enquanto no Afeganistão a sua fraqueza de meios lhe retirou importância e capacidade negocial.

O quarto aspecto foi a impossibilidade de aplicação do princípio da unidade de comando. Na actualidade, a diversidade dos conflitos e a multiplicidade dos interesses nacionais e regionais originam a intervenção simultânea de diferentes actores, dificultando enormemente a coordenação das tarefas. No entanto, para os que defendem os mesmos valores e pretendem atingir os mesmos objectivos, a cooperação tornou-se fundamental, procurando-se agora a unidade de esforços.

A principal conclusão que retiramos do nosso estudo é que nas operações e missões em que NATO e UE estão envolvidas lado a lado, ambas beneficiam do trabalho em conjunto e em termos práticos, como refere Leo Michel (2007, 3), “nenhuma das organizações se pode permitir falhar ou ver a outra a falhar.” A Aliança com o seu carácter mais militar e robusto e a União com a sua panóplia de meios civis e militares, dispõem em conjunto de instrumentos fundamentais para a resolução de situações complexas como nos Balcãs, no Afeganistão ou na Somália. Os comandantes no terreno já entenderam como esta cooperação bilateral é importante e imprescindível para o cabal cumprimento das suas missões. Falta convencer os líderes políticos.

Pensamos assim ter dado resposta à QD8. Confirmámos também a HC3, que afirmava que a cooperação estratégica nas vertentes do desenvolvimento de capacidades e

das operações e missões conjuntas permite atingir os objectivos comuns, com maior eficácia e benefício para ambas as organizações.



## **Análise e discussão dos resultados**

A nossa investigação teve por objectivo responder à Questão de Partida : “Como se pode definir e enquadrar a cooperação estratégica entre a NATO e a UE ocorrida no século XXI e qual a sua importância no contexto da segurança e defesa da região euro-atlântica?” Esta QP permitiu-nos orientar e delimitar o nosso estudo, investigando os vários aspectos que influenciaram esse relacionamento estratégico, avaliando a sua relevância para as sociedades ocidentais.

O argumento que considerámos como Hipótese Principal, dava uma resposta parcial à QP referindo que: “Apesar das dificuldades político-institucionais, a cooperação estratégica entre a NATO e a UE é viável e pode ser incrementada, sendo um factor crucial para garantir a paz, segurança e estabilidade da região euro-atlântica.” Esta HP esteve sempre no âmago da investigação podendo ser infirmada ao longo das várias fases do nosso estudo, mas sendo confirmada apenas no final do trabalho depois de devidamente avaliados todos os parâmetros de análise.

Para uma resposta mais completa à QP e a total confirmação da HP levantámos oito Questões Derivadas e três Hipóteses Concorrentes. As QD permitiram aprofundar os diversos aspectos do tema de uma forma lógica, sistemática e coerente, enquanto as HC foram dando respostas parciais às QD, contribuindo progressivamente para a validação da HP.

O percurso metodológico que idealizámos levou-nos a estruturar a investigação em três partes. A primeira, dedicada à caracterização e conceptualização estratégica foi subdividida em três capítulos que procuraram dar resposta às QD1, 2 e 3, confirmando a HC1. A segunda parte fez a análise da parceria e dos principais desafios, sendo também abordada em três capítulos, respondendo às QD4, 5 e 6 e dando o aval à HC2. A terceira parte debruçou-se sobre estudos de caso relativos ao desenvolvimento de capacidades e às operações e missões em que ambas as organizações participaram, incluindo dois capítulos referentes às QD7 e 8, validando a HC3.

Em cada um dos capítulos retirámos conclusões parcelares que foram dando resposta às QD e confirmando as HC. Iremos de seguida analisar e discutir resumidamente os resultados que obtivemos.

A primeira parte do nosso trabalho pretendeu caracterizar a NATO (QD1) e a UE

(QD2), passando depois ao estudo da evolução dos conceitos estratégicos de cada uma das organizações, tentando perceber que tipo de aproximação demonstraram (QD3).

No âmbito da QD1, estudámos as actividades da NATO desde a sua criação e debruçamo-nos sobre os seus documentos e decisões mais marcantes, verificando ainda a forma como se organizou para ir cumprindo as suas tarefas. Este trabalho permitiu esboçar a sua caracterização, concluindo-se ser uma Aliança político-militar, de matriz intergovernamental, que tem por objectivo assegurar a defesa colectiva dos seus EM, alicerçando a união em valores comuns, na robustez das decisões por consenso, nas estruturas permanentes, na doutrina unificada, na transformação que foi sendo capaz de operar no seu seio e na mais-valia do elo transatlântico. Os principais problemas com que se confrontou foram o desequilíbrio na partilha dos esforços (com os USA a assumir o fardo mais pesado) e as reduzidas capacidades civis que condicionaram a actuação autónoma. Por tudo isso, esta organização pode ser considerada um instrumento essencial para a segurança cooperativa do Ocidente, não sendo no entanto só por si suficiente.

A QD2 levou-nos a investigar a UE, especialmente a evolução do seu vector de segurança e defesa, sem esquecer no entanto outros elementos de poder importantes, nomeadamente nas dimensões civil e normativa, que complementam a anterior. Ao contrário da NATO, estamos agora perante uma organização política híbrida com maior apetência para os aspectos económicos e sociais que garantem o bem-estar das populações, só tardiamente e timidamente se preocupando com os aspectos de segurança, apesar de esta também ter estado na sua génese. Mesmo assim, foi possível ao longo da última década desenvolver uma PCSD, de cariz intergovernamental (embora muito dependente das regras ditadas pela França, Alemanha e Reino Unido), com uma arquitectura institucional dedicada e uma actuação global, credível e autónoma, embora limitada. A conjugação das suas capacidades civis e militares conferiram-lhe uma enorme plasticidade, assim como o poder normativo lhe permitiu transmitir os seus valores fundamentais e redefinir normas internacionais. Mas em termos genéricos, a crise económica, aliada a problemas como a complexidade institucional e o peso excessivo de alguns países, trouxeram-lhe bastantes dificuldades. O desequilíbrio na partilha do esforço, muito relacionado com recursos limitados mas também com falta de vontade política foi o aspecto que mais fragilizou a área da PCSD. A UE revelou-se assim um imprescindível produtor de segurança internacional mas as suas características e vulnerabilidades também não permitiram considerá-la auto-suficiente.

A QD3 permitiu-nos avaliar a evolução das opções estratégicas de cada uma das organizações por forma a tentar perceber o seu grau de aproximação neste domínio. Passámos por isso em retrospectiva os compromissos oficialmente assumidos e efectuámos uma análise comparativa, especialmente sobre as percepções de ameaças e riscos, as tarefas e objectivos, as áreas de actuação, as capacidades e a vontade política e coerência. As percepções de ameaças e riscos e as tarefas e objectivos que decorrem daqueles desafios, se bem que não exactamente coincidentes revelaram muitas preocupações semelhantes e até uma importante complementaridade de conceitos e responsabilidades. No que respeita às áreas de actuação, a UE é a única que se assume como actor global, enquanto a NATO por dificuldade de consenso prefere definir-se como parceiro de segurança global, o que na prática lhe permite também uma actuação alargada. Nas capacidades, enquanto a União procura ter um conjunto de instrumentos de natureza civil, militar e sobretudo económica, a Aliança dispõe também de vectores políticos e diplomáticos mas assenta a sua força em meios militares convencionais e na dissuasão nuclear. A vontade política e coerência entre as decisões e as acções são dois aspectos que afectam ambas as organizações, verificando-se que muitas vezes os interesses nacionais prevalecem sobre anseios colectivos.

Consideramos assim ter confirmado a HC1 que defendia que, NATO e UE são organizações especialmente aptas para dar resposta às actuais ameaças à segurança e a evolução que registaram na última década, inclusive nos seus conceitos estratégicos, permitiu alargar e melhorar o âmbito de actuação de ambas, não sendo possível nomear apenas uma como variável decisiva. Comprovámos que quer a Aliança quer a União sofreram neste início do século XXI uma série de transformações, fruto da progressiva actualização das suas opções estratégicas, passando a contar com excelentes instrumentos para fazer face aos desafios da actualidade. No entanto, as suas particularidades tornaram-nas individualmente tão indispensáveis como insuficientes.

A segunda parte da nossa investigação pretendeu verificar, como evoluiu e que factores influenciaram o relacionamento bilateral (QD4), quais as convergências e divergências transatlânticas e respectivas consequências para a cooperação NATO-UE (QD5) e por último, quais os desafios que a Turquia e a Rússia colocam à parceria entre as duas organizações (QD6).

A QD4 conduziu-nos ao estudo das principais etapas do relacionamento, permitindo-nos perceber as origens e os contornos das dificuldades sentidas, as quais se baseavam sobretudo em dúvidas e receios de americanos e franceses e em problemas institucionais

entre a Turquia e Chipre. Vimos então, que se registou uma importante evolução, embora intermitente, na relação entre as duas organizações, não se atingindo no entanto o patamar de excelência na parceria. A visão da Aliança esteve sempre muito ligada às percepções americanas, que progressivamente se foram abrindo a uma maior autonomia europeia. A política externa francesa também mudou, com Sarkozy, retirando-se outra das barreiras que se sentiam à aproximação NATO-UE. O diferendo entre a Turquia e Chipre manteve-se inalterado impedindo contactos oficiais, mas não obstando à proliferação de encontros informais aos diferentes níveis, permitindo alguma coordenação de actividades.

A QD5 levou-nos a investigar as convergências e divergências transatlânticas e a sua influência na parceria NATO-UE. Para isso, começámos por estudar comparativamente diversos factores do relacionamento entre os USA e a Europa, abordando aspectos históricos, geográficos e políticos, passando para os valores e percepção das ameaças, incluindo depois outras vertentes importantes como a segurança e eficiência energética, as preocupações ambientais, as ajudas ao desenvolvimento e a cooperação económica. Para completar esta análise, fomos depois verificar as atitudes americanas e europeias, nomeadamente o esforço que foi sendo feito de cada um dos lados do Atlântico em prol da segurança e defesa comum. Concluímos, que apesar das dificuldades, o relacionamento transatlântico demonstrou mais aspectos de convergência do que de divergência, sendo de salientar pela positiva a excelente cooperação económica e pela negativa o decrescente esforço europeu na área da segurança e defesa, muito contrário às práticas e anseios americanos. As vulnerabilidades existentes de ambos os lados, quando vistas à luz da relação NATO-UE, aconselham a uma partilha equilibrada de tarefas, numa fórmula mista que considerámos de “geo-funcional,” com cada uma das organizações a apoiar a outra, aproveitando o melhor que têm para oferecer.

A QD6 teve por objectivo aprofundar o estudo sobre os posicionamentos geoestratégicos da Turquia e da Rússia tentando esclarecer a respectiva influência na parceria NATO-UE e sobre cada uma destas organizações em particular. Analisámos assim os actores, as políticas e os acontecimentos ocorridos sobretudo no século XXI, verificando as relações que aqueles dois países desenvolveram com a Aliança, a UE, os USA e outros pólos regionais. No que respeita à Turquia, constatámos o seu importante e responsável papel como membro da Aliança em contraste com as inúmeras tentativas infrutíferas de adesão à UE, que parecem estar a propiciar o seu desenvolvimento como potência muçulmana regional. O seu diferendo com Chipre constitui o principal factor do bloqueio

no relacionamento institucional da NATO com a UE, mas não tem impedido o desenvolvimento de relações informais a diferentes níveis, sendo possível identificar pequenos passos concretos que poderiam ajudar a desanuviar a tensão. A Rússia, é um desafio mais preocupante, porque apesar de alguns sinais contraditórios, recusa aproximar-se da NATO e da UE e não permite que países que considera na sua órbita, como a Ucrânia e a Geórgia, caminhem para Ocidente. Este “inimigo” comum poderá constituir o catalisador do reforço dos laços NATO-UE e um verdadeiro teste à sua capacidade de entendimento.

Em função das respostas que obtivemos às últimas três QD consideramos ter confirmado a HC2 que defendia que, NATO e UE são duas organizações internacionais tendencialmente mais complementares e menos concorrentes e os desafios colocados pela Turquia e pela Rússia não são passíveis de alterar negativamente essa evolução natural, podendo mesmo contribuir para o reforço da parceria. Registámos assim, uma evolução positiva na relação, embora não isenta de dificuldades, verificámos que as convergências transatlânticas são mais importantes que as divergências e concluímos que os desafios colocados pela Turquia e pela Rússia não são inultrapassáveis, podendo até influenciar uma maior cooperação NATO-UE.

Na terceira parte do nosso trabalho realizámos estudos de caso focalizando a atenção no desenvolvimento de capacidades (QD7) e nas operações e missões em que ambas as organizações participaram (QD8).

Para dar resposta à QD7, fomos investigar os processos e os responsáveis pelo desenvolvimento de capacidades, assim como as principais etapas e conclusões dos trabalhos realizados, tentando perceber que tipo de cooperação bilateral existiu. No final abordámos quatro casos paradigmáticos dos sucessos e insucessos do relacionamento. Concluímos que os processos demonstram algumas preocupações comuns, mas a prática do “top-down approach” da Aliança revela-se mais pragmática e eficaz, por determinar objectivos de capacidades que passam a ser compromissos nacionais, ao contrário do “bottom-up approach” da UE onde a iniciativa de preenchimento de lacunas está quase totalmente nas mãos dos EM. Na análise das etapas e conclusões, vimos que a fusão dos inquéritos foi um passo muito importante que permitiu maior transparência e acuidade na aferição dos resultados, mas não impediu duplicações de esforços e ausência de complementaridade. A evolução dos projectos de Pooling and Sharing na UE e de Smart Defence na Aliança originaram alguma discussão bilateral, embora sempre muito

condicionada pelas dificuldades político-institucionais já referidas. Os casos de sucesso e insucesso permitiram comprovar que quando existe cooperação os resultados são extremamente positivos e remuneradores para ambas as organizações, enquanto as opções de exagerada autonomia conduzem a duplicações desnecessárias e gastos supérfluos.

A QD8 conduziu-nos para o estudo do historial, objectivos, linhas de actuação e dificuldades sentidas nas operações e missões nos Balcãs, no Afeganistão e no Corno de África, tendo em vista retirar conclusões sobre a importância da cooperação bilateral. Concluímos que dada a diversidade dos teatros e das respostas dadas pelas duas organizações não foi possível encontrar um padrão de relacionamento uniforme, apesar de se notar aos níveis operacional e tático uma maior apetência para a conjugação de esforços, do que ao nível estratégico. Nos Balcãs, especialmente no Kosovo, a cooperação bilateral foi posta à prova e mesmo sentindo-se dificuldades políticas no seio da UE, foi possível atingir um bom nível de entrosamento. No Afeganistão a vasta presença da NATO e a sua vertente mais “militarista,” contrastou com a reduzida participação da UE, de pendor mais “civilista,” mas as medidas de coordenação que foram sendo implementadas permitiram a complementaridade das acções. Na Somália, apesar de também não existir consenso político alargado, foi possível ao nível militar acordar planos e conceitos de operações conjuntas, envolvendo forças da Aliança, da UE e dos USA, provando a viabilidade e importância da unidade de esforços.

Consideramos assim ter confirmado a HC3 que defendia que, a cooperação estratégica, especialmente nas vertentes dos processos de desenvolvimento de capacidades e das operações e missões em que ambas estejam envolvidas, permite atingir os objectivos comuns com maior eficácia e com benefício para cada uma das organizações. Não nos restam então dúvidas que sempre que foi possível implementar acções de cooperação, estas trouxeram mais-valias para cada uma das organizações e para o cumprimento dos objectivos comuns. Quando esta parceria falhou, os problemas agudizaram-se com prejuízo para ambas.

Tendo obtido respostas concludentes em todas as oito Questões Derivadas, validámos as três Hipóteses Concorrentes e consideramos estar em condições de confirmar a Hipótese Principal e dar resposta à Questão de Partida. É o que faremos a seguir, nas conclusões finais, que serão o corolário lógico do percurso metodológico aplicado.

## **Conclusões finais**

Na sequência da II Guerra Mundial e em virtude da ameaça soviética, os líderes políticos de doze nações da Europa Ocidental e da América do Norte decidiram criar uma organização de defesa colectiva, assinando o Tratado de Washington, que formalizaria o nascimento da NATO. Tendo em vista consolidar a paz na Europa, dois anos depois, a França, a Alemanha Ocidental e outros quatro Estados europeus, decidiram assinar o Tratado de Paris que instituía a CECA, colocando sob a égide de uma entidade supranacional toda a sua produção do carvão e do aço, indispensável à produção dos armamentos. No final da década de cinquenta, em Roma, esta organização iria evoluir e transformar-se em CEE, preocupando-se agora mais com os assuntos económicos, originando o lançamento do Mercado Comum europeu. Nas duas décadas seguintes, NATO e CEE foram consolidando as suas raízes e alargando os seus Estados-Membros, mas com cada organização a desempenhar o seu papel de forma independente.

Algumas décadas depois, a queda do Muro de Berlim marcaria o colapso de um Mundo bipolar e daria início a uma nova Era, que iria assistir à implosão da União Soviética, à unificação das Alemanhas, à aproximação dos Estados da Europa Central e do Báltico ao Ocidente e a uma Rússia fraca, titubeante e destituída de liderança. Entretanto, também a invasão do Kuwait pelo Iraque e mais tarde os conflitos nos Balcãs, obrigariam europeus e americanos a reformular os seus conceitos de segurança e defesa, alargando os horizontes para fora das suas fronteiras. Na BIH e no Kosovo as intervenções foram levadas a cabo pela NATO, com a UE a demonstrar a sua incapacidade para resolver este tipo de problemas. Constatando este facto, no final do século XX, britânicos e franceses levaram os seus Parceiros europeus a dar os primeiros passos no desenvolvimento de uma Política Europeia de Segurança e Defesa autónoma, dando maior credibilidade ao pilar da Política Externa e de Segurança Comum, instituído uns anos antes em Maastricht.

Os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 vieram assinalar de forma dramática o início do século XXI e o carácter transnacional e difuso das novas ameaças. Este ambiente estratégico internacional fez realçar dois aspectos, não inteiramente novos mas extraordinariamente importantes: o primeiro, que a segurança das nações não poderia ser garantida de forma individual, sendo indispensável a cooperação interestadual e interorganizacional; o segundo, que a defesa dos interesses nacionais poderia obrigar a uma actuação robusta muito longe das respectivas fronteiras terrestres. Foi neste contexto que no novo milénio, apesar das dificuldades endógenas e exógenas no âmbito das duas

organizações mas também dos respectivos EM, assistimos a uma profunda transformação quer da NATO quer da UE, ambas procurando adequar os seus instrumentos aos desafios com que foram sendo confrontadas.

A Aliança, nunca abandonando a matriz da defesa colectiva, consolidada pelo elo transatlântico, abriu as suas portas a novos membros de Leste, reduziu as estruturas de comando na Europa e abraçou definitivamente o conceito de actuação “out of area,” passando a apostar mais em forças expedicionárias e de reacção rápida, incrementando simultaneamente as parcerias estratégicas. A UE manteve o seu pendor económico e implementou a moeda única, alargando também as suas fronteiras a novos EM e criando uma rede de parcerias, reforçando simultaneamente o seu poder normativo que lhe permitiu influenciar as políticas de EM e não membros. Na dimensão de segurança e defesa criou uma arquitectura institucional semelhante à da Aliança, mas bastante mais reduzida, apostando no vector civil, além do militar, para gestão de crises no âmbito das missões de Petersberg. Fruto das transformações ocorridas, as duas organizações puderam desempenhar operações e missões nos quatro cantos do Mundo, as da NATO de teor marcadamente militar e as da UE de carácter misto, se bem que o número de intervenções civis tenha sido bastante maior.

Neste século em que focalizámos a nossa atenção, são múltiplas as razões que nos levam a considerar que a parceria bilateral não deveria levantar quaisquer dúvidas. A primeira, por mais óbvia, é a existência de vinte e dois EM em comum. Por outro lado, as duas organizações defendem os mesmos valores de liberdade, democracia, respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito, ambas reconhecendo o primado das Nações Unidas para a resolução dos conflitos internacionais. A história e a cultura são também factores de aproximação, numa Europa marcada por guerras fratricidas que se habituou a contar com o parceiro americano para influenciar decisivamente a supremacia dos valores comuns. Esta forte ligação transatlântica extravasa os aspectos de segurança e defesa, estendendo-se também fortemente à economia, fazendo dos mercados europeus e americanos os mais integrados e pujantes do Mundo, tornando evidente que só em conjunto serão capazes de vencer os desafios da globalização.

As percepções das duas organizações em relação às ameaças e riscos também se revelaram muito semelhantes no seu conteúdo fundamental. A proliferação de WMD, o terrorismo, os ataques cibernéticos, os conflitos nos Estados frágeis, a segurança energética, a pirataria, as alterações climáticas foram algumas das principais preocupações, que levaram

NATO e UE a tentar implementar instrumentos que lhes permitissem enfrentar esses desafios. As capacidades militares ou civis foram alguns desses instrumentos, tendo sido na sua maioria implementadas pelos próprios EM e em muitos casos utilizadas quer por uma quer por outra organização, reforçando a ideia de uma parceria inevitável. A actuação global de ambas, também não nos parece ter causado qualquer tipo de constrangimento ou rivalidade. De igual modo, o alargamento das parcerias revelou-se benéfico para as duas, permitindo criar uma rede em prol da segurança e do bem-estar mundial. De uma forma geral, constatámos que os objectivos e os meios não sendo coincidentes, foram complementares, não garantindo a unidade de comando, mas possibilitando a implementação de uma certa unidade de esforços, sem colocar em causa a autonomia decisória de cada uma das organizações.

Apesar de todos estes aspectos poderem indiciar que a cooperação seria fácil de implementar, constatámos que a relação entre as duas organizações se revestiu de inúmeras dificuldades, passando desde a queda do Muro de Berlim por cinco fases distintas. A primeira, ainda sem a existência de um vector de segurança e defesa europeu autónomo, consistiu na parceria que levou à realização de operações conjuntas entre a NATO e a UEO, uma organização na altura considerada o “braço armado” da UE. A segunda fase, sensivelmente a partir de Saint-Malo, acompanhou a UE a tentar dar os primeiros passos da emancipação, mas com a NATO e em especial os USA a demonstrar grandes dúvidas, expressas muito claramente nos 3Ds de Madeleine Albright (1998, 10-12), “avoiding decoupling, duplication and discrimination,” isto é, evitar a quebra do elo transatlântico, a duplicação de meios e a discriminação de membros da NATO não pertencentes à UE. Por isso, nessa altura se falava com insistência numa Identidade de Segurança e Defesa Europeia, mas integrada na Aliança.

A terceira fase, espoletada com o 11 de Setembro, assistiu ao reforço da autonomia europeia, com a declaração de operacionalidade da PESD e o início das operações e missões da UE e com os USA mais preocupados nas intervenções no Afeganistão e no Iraque e nos apoios que poderiam receber por parte dos seus Parceiros europeus. A Guerra do Iraque originaria uma profunda cisão transatlântica, extremando também as facções atlantistas e europeístas no seio da Europa, enquanto em sentido contrário os conflitos nos Balcãs propiciavam a aproximação entre a NATO e a UE, comprovada pela assinatura do acordo Berlin Plus, que visava sobretudo evitar duplicações de capacidades e de estruturas de comando.

A quarta fase, iniciada no período em que a UE lançou a operação Althea na BIH, registou um completo bloqueio político-institucional, por um lado devido à atitude francesa de querer reforçar a autonomia europeia de costas viradas para a Aliança e por outro lado, pelo conflito político entre a Turquia e Chipre, com a Grécia a complicar a situação. A Turquia cansada de esperar e de ser ultrapassada na adesão à UE, não reconhecendo Chipre como nação soberana e independente, impediu o acordo de segurança deste Estado com a Aliança. Os cipriotas, apoiados pelos gregos, conseguiram a adesão à UE, passando a ser um dos principais entraves ao sucesso do processo de aproximação da Turquia à Europa. Estes contornos gerais, agravados por aspectos particulares, levaram ao extremar de posições que se prolongaram até aos nossos dias.

Apesar de ao nível oficial em Bruxelas não se terem registado grandes alterações, foi possível ainda considerar uma quinta fase, com a tomada de posse de Sarkozy e a reentrada da França na estrutura militar da Aliança, passando a apoiar a parceria NATO-UE. Apesar de se manter o diferendo entre a Turquia e Chipre, a nova postura francesa veio permitir que se registasse nos últimos anos um incremento substancial de contactos informais bilaterais aos diferentes níveis, permitindo a troca de informações em aspectos fulcrais do desenvolvimento de capacidades e o aprofundamento da cooperação no âmbito operacional.

Estas diferentes fases do relacionamento vieram comprovar, que apesar da crescente importância e robustez das organizações, é impossível enquadrar a cooperação bilateral sem ter em conta o peso específico dos EM que mais capacidade têm para influenciar as suas decisões, nomeadamente os USA, Reino Unido, França, Alemanha e Turquia, não esquecendo ainda o pequeno Chipre.

Os Estados Unidos sempre foram o principal motor da NATO e começaram por olhar para a parceria com a UE de uma forma ambivalente, querendo uma Europa mais forte, mas sem colocar em causa a existência da Aliança e o seu primado no âmbito da segurança e defesa regional e global. Quando em meados da primeira década a ameaça de desaparecimento da NATO deixou de existir e o apoio europeu foi mais necessário, as atitudes americanas mudaram, passando a ser abertamente a favor do reforço da cooperação NATO-UE, continuando no entanto a defender a lógica dos 3Ds.

O Reino Unido, sendo o país europeu mais atlantista, alinou sempre pelo diapasão dos USA, apoiando a autonomia europeia desde que esta não colidisse com a NATO. Mesmo depois da maior abertura americana, continuou a ser o verdadeiro guardião da

Aliança, não permitindo à UE dar passos no sentido da duplicação de capacidades, como se comprovou em relação ao comando de Tervuren. No fundo, a afirmação de Tony Blair de que pretendia uma Europa unida e pró-americana mas se tal não fosse possível, preferia uma Europa dividida com uma parte pró-americana (Gordon e Shapiro 2004, 131), manteve-se como a imagem de marca dos vários governos britânicos.

A França, pelo contrário, foi sempre o país mais europeísta e céptico da relação transatlântica e do que considerava ser o excessivo peso dos americanos e da NATO na Europa. Nesse sentido, os franceses foram os principais mentores e apoiantes da autonomia europeia no âmbito da segurança e defesa, sendo simultaneamente os maiores contribuintes em recursos humanos e materiais e os verdadeiros baluartes de muitas operações e missões da PCSD, à semelhança dos USA na Aliança. Como já referimos, com Sarkozy, a França passou de opositora a apoiante da parceria NATO-UE, empenhando-se bastante mais nas operações da Aliança, apesar de manter a sua aposta no reforço do pilar europeu.

A Alemanha, revelou, de um modo geral, um grande equilíbrio em relação às duas organizações, prezando o seu valor específico e apoiando a cooperação bilateral. As suas atitudes foram também de abertura à parceria transatlântica, exceptuando o período da Guerra do Iraque em que a sua postura foi claramente antiamericana. O seu peso económico levou-a a desempenhar um papel de liderança nas dimensões civil e normativa da UE, o que não aconteceu na segurança e defesa, onde teve um papel muito mais tímido, fruto de constrangimentos institucionais, que desaconselhavam a utilização de forças combatentes no exterior do seu território, um aspecto que também influenciou negativamente a sua actuação no seio da NATO.

A Turquia, manteve sempre um laço forte e solidário com a NATO, estando na primeira linha das suas decisões e acções colectivas, ao mesmo tempo que foi demonstrando a sua determinação em aderir à UE. Na procura deste objectivo, apoiado por americanos, mas visto com cepticismo por muitos europeus, participou em inúmeras iniciativas no âmbito da PCSD e foi moldando o seu quadro político e jurídico tendo em vista cumprir os critérios de adesão. A postura firme na defesa da sua soberania e dos seus interesses estratégicos, como demonstraram os diferendos com Chipre e com a Grécia, e nos últimos anos a deriva autoritária de Erdogan e a política externa de Davutoglu, vieram alimentar as dúvidas da Europa, embora sem colocar em causa o papel extremamente importante desta grande potência muçulmana no diálogo entre o Ocidente e o Oriente.

Chipre é um dos mais pequenos EM da UE, mas a sua dimensão foi inversamente proporcional aos problemas que causou ao relacionamento NATO-UE. O seu ingresso extemporâneo, pela mão da Grécia, sem assegurar a estabilidade das suas fronteiras, constituiu a prova de que uma adesão em momento inadequado pode trazer mais problemas do que vantagens, sendo uma lição para o futuro.

Além dos EM que mencionámos, é impossível abordar a segurança e defesa da região euro-atlântica sem equacionar a postura da Rússia. Tendo atravessado uma década de declínio político e económico após a queda do Muro de Berlim, o novo século veria a ascensão ao poder de Putin e Medvedev, que se revelariam os protagonistas de um conjunto de acções contraditórias, ora fazendo renascer os velhos fantasmas soviéticos antiocidentais, ora tentando a aproximação à NATO e à UE. Infelizmente para o Ocidente, a marca de Putin seria bastante mais visível, pautando-se por uma grande desconfiança em relação à NATO e aos USA, uma abertura moderada à UE, que permitiria implementar as trocas comerciais e participar em actividades da PCSD e uma aproximação aos países da Ásia Central e Oriental, tendo em vista restabelecer a liderança russa nessa região. O alargamento da Aliança a Leste e o seu sistema antimíssil foram as principais questões que levaram os líderes da Federação Russa a considerar que estava em causa a segurança do seu espaço vital, colocando a NATO na lista de ameaças. Este extremar de posições deixaria à UE o delicado papel de moderador do diálogo, comprovando a importância da cooperação entre estas duas organizações.

Tendo abordado sumariamente o papel dos principais Estados importa ainda recordar que existem outros aspectos enformadores da parceria NATO-UE e que têm reflexos também no seio de cada uma das organizações, nomeadamente, os equilíbrios da relação bilateral, a divisão de tarefas e a vontade política.

Quando falamos de equilíbrios, não temos em mente uma equação de soma zero, com uma das organizações a ganhar e outra a perder, mas antes uma fórmula de resultado positivo, com ambas a ganhar. Para que isso se concretize, é necessário uma Europa forte e solidária, que esqueça as “utopias pacifistas” e invista mais na segurança e defesa, por forma a ser o parceiro credível dos USA, que por seu turno não poderão abandonar o Velho Continente, mesmo que por razões lógicas transfiram a sua prioridade estratégica para o Pacífico.

No que respeita à divisão de tarefas, que está intimamente relacionada com a questão da duplicação de capacidades, concluímos serem muito redutoras as opções por partilhas meramente geográficas ou funcionais, confinando as organizações a determinados territórios ou missões, na prática impedindo-as de decidir onde e como actuar. O mais desejável seria por isso uma solução “geo-funcional,” que em função da situação concreta permitisse decidir qual o tipo de participação de cada organização e de que modo se poderiam apoiar mutuamente.

A vontade política, intimamente relacionada com os aspectos que acabámos de referir, é o parâmetro essencial que permite não só tomar decisões, como também implementá-las, passando da retórica à acção. Este é o verdadeiro “calcanhar de Aquiles” dos europeus, que tem minado o interior de cada uma das organizações e o relacionamento transatlântico e que só poderá ser ultrapassado com líderes políticos pragmáticos e coerentes, com objectivos comuns, cientes de que a actuação conjunta e coordenada terá sempre maiores hipóteses de sucesso do que qualquer esforço individual.

Os dois casos de estudo que abordámos na última parte do nosso trabalho permitiram-nos completar a investigação e comprovar a importância da cooperação estratégica entre a NATO e a UE. Partindo do pressuposto que as capacidades são essenciais para o cumprimento das operações e missões, mas os recursos são cada vez mais escassos, ficou claro que nem a UE pode desenvolver capacidades militares que rivalizem com a NATO, porque não tem os USA, nem a Aliança tem possibilidade de assegurar capacidades civis semelhantes às da UE. Na vertente operacional, concluímos que segurança, governação e desenvolvimento são três parâmetros indissociáveis na resolução das crises que assolam o nosso século e para aplicar esta fórmula nas situações mais complexas não existe qualquer organização internacional que o possa fazer de forma completamente autónoma. A parceria NATO-UE é assim imprescindível e inevitável.

Por tudo o que ficou expresso, pensamos ter dado resposta à Questão de Partida e confirmado que, apesar das dificuldades político-institucionais, a cooperação estratégica entre a NATO e a UE é viável e pode ser incrementada, sendo um factor crucial para garantir a paz, segurança e estabilidade da região euro-atlântica.



*“Tudo se torna num labirinto de pedras e placas que nem sequer se percebe se o que temos sob as botas é estrada, se uma carpete, pois é possível que estejamos dentro de uma casa, apesar de estarmos entre carros carbonizados, esburacados por estilhaços, parados no lugar para onde se despistaram quando o condutor foi alvejado e morto.”*

*Batalha de Kobane, Síria*

*Francesca Borri (2015)*

*“At least 30 people were killed and more than a hundred injured when indiscriminate rocket fire hit a market, schools, homes and shops in the port city of Mariupol in Ukraine on Saturday.”*

*Combates no Leste da Ucrânia*

*The Telegraph (2015)*



## **Problemas a necessitar de resolução**

No momento em que iniciamos estas derradeiras considerações, recordamos uma série de acontecimentos internacionais que se sucederam nos últimos meses e que inevitavelmente também influenciam a nossa visão sobre o futuro. Referimo-nos especialmente: à instabilidade na Ucrânia que levou a Rússia a anexar a Crimeia e a apoiar os combates no Leste daquele país; aos avanços do auto proclamado “Estado Islâmico” na Síria e no Iraque, com a Turquia a solicitar maior apoio dos seus Aliados; à NATO a suspender a cooperação militar com a Rússia e a implementar uma nova capacidade de resposta rápida para enfrentar esta velha ameaça, simultaneamente com todos os países da Aliança a comprometer-se a atingir os 2% do PIB nas despesas com a defesa, num horizonte de dez anos; à UE a decretar importantes sanções económicas contra a Rússia; ao encerramento da ISAF e início da operação Resolute Support, passando de missão de combate para o treino, aconselhamento e apoio às forças afegãs; ao prolongamento da missão EUPOL Afghanistan por mais dois anos; ao reinício das conversações entre cipriotas gregos e turcos, sob os auspícios da ONU, tendo em vista a reunificação da ilha; à descoberta de gás natural nas águas territoriais de Chipre, com a Turquia a reivindicar parte desta riqueza para os cipriotas turcos.

Esta sequência de acontecimentos não vem contrariar em nada aquilo que defendemos ao longo do nosso trabalho, antes reforçando a nossa convicção de que só um laço transatlântico forte e uma cooperação estreita entre a NATO e a UE poderá permitir que os povos euro-atlânticos venham a usufruir de mais umas décadas de paz, segurança, estabilidade e progresso. Não pretendendo fazer exercícios de futurologia, mas tendo em conta que considerámos aquela cooperação estratégica viável e passível de ser consolidada e incrementada, deixaremos de seguida um conjunto de onze tópicos, com quatro considerações genéricas e sete ideias específicas que resumem os aspectos que, na nossa opinião, poderão ajudar a dirimir as dificuldades existentes, simultaneamente abrindo caminhos para investigações futuras.

Em termos genéricos:

A UE deverá fazer juz à sua divisa “Unida na diversidade,” não dando passos atrás no seu processo de integração, mas também não “fugindo para a frente” em busca de soluções federais que os povos europeus não anseiam nem necessitam. O mais importante será mesmo cumprir os Tratados existentes com pragmatismo e solidariedade, o que no

âmbito da segurança e defesa obrigará a um reforço das suas capacidades civis e militares, evitando duplicações desnecessárias com a NATO, solidificando a arquitectura institucional existente e melhorando a actuação a nível global, ciente de que não é possível acorrer a todas as crises e que as operações e missões não se podem prolongar indefinidamente.

A **NATO** terá de se manter a mais importante Aliança político-militar e a ponte que une os dois lados do Atlântico. Para isso será necessário resolver o seu principal problema que reside na deficiente partilha de esforços entre americanos e europeus, não podendo estes últimos tornar-se tão fracos e irrelevantes que se transformem em desnecessários, colocando em causa o âmago da relação transatlântica. Simultaneamente, os Aliados deverão preocupar-se em aprimorar a sua célula de coordenação com os actores civis, por forma a que as acções militares possam ser complementadas com os apoios civis indispensáveis não apenas para ganhar a guerra, mas sobretudo para construir a paz.

A resolução do diferendo entre a **Turquia e Chipre** necessitará de um esforço acrescido da Europa, apoiada por uma maior intervenção americana. A UE terá de exercer maior pressão sobre Chipre para resolver os seus problemas internos, avançando para a reunificação da ilha e a integração dos cipriotas turcos na grande família europeia. Em relação à Turquia, a UE não poderá manter a sua posição dúbia e terá de cumprir a promessa de prosseguir as negociações tendo em vista a adesão, ou inversamente, decidir em definitivo que aquele Estado não reúne as condições para a integração plena, uma opção delicada que poderia ser extremamente gravosa para o futuro da relação NATO-UE. O parceiro americano será também importante para ajudar a resolver todas estas questões, continuando a apoiar a adesão da Turquia e não deixando que uma questão aparentemente menor chamada Chipre acabe por determinar o isolamento turco ou a sua deriva antiocidental.

Em relação à **Rússia** o diálogo NATO-UE será mais necessário do que nunca. Se as sanções económicas da UE são um excelente meio para demonstrar o desagrado do Ocidente, a aproximação da NATO à Ucrânia e à Geórgia, ou o anúncio de novas forças de reacção rápida, não nos parecem ser as melhores formas de manifestar respeito pelas preocupações russas. Nesse sentido, independentemente de exercícios militares que se vão realizando na Polónia e nos países Bálticos em sinal de solidariedade, pensamos que a Aliança deveria suspender imediatamente os processos de adesão daqueles dois países, que constituem uma falsa esperança para os próprios e um desafio desnecessário à Rússia.

Simultaneamente, deveria tentar-se a reaproximação a este país noutros problemas de interesse mútuo como o Afeganistão, o Irão, a Síria, ou o combate ao “Estado Islâmico.”

Em termos específicos:

**Conceito Estratégico NATO-UE.** Vimos que os conceitos estratégicos da NATO e da UE não apresentam divergências, sendo pelo contrário ricos em semelhanças e complementaridades. Como base do entendimento mútuo seria por isso vantajosa a aprovação de um documento estratégico comum, reflectindo as preocupações de ambas as organizações e definindo os objectivos, prioridades e instrumentos para fazer face aos desafios.

**Berlin Plus-Plus.** O acordo Berlin Plus foi assinado com o objectivo de impedir a duplicação de capacidades de comando e controlo, assegurando à UE determinados meios da NATO, desde que esta não estivesse empenhada no mesmo local. Constatámos, no entanto, ao longo do nosso trabalho que em muitas situações o envolvimento terá de ser simultâneo e por outro lado que nenhuma das organizações é autossuficiente, pelo que seria lógico encontrar uma solução mais abrangente e equilibrada em que cada uma pudesse ceder ou receber meios de acordo com as necessidades.

**Smart Defence e Pooling and Sharing.** Os conceitos de SD e P&S também têm lógicas e objectivos muito semelhantes, não fazendo sentido que cada uma das organizações tente desenvolver capacidades de forma independente e sem concertação bilateral. Terá que haver por isso uma maior integração entre os dois projectos, para que os recursos financeiros sejam criteriosamente utilizados em prol do reforço mútuo de capacidades, o que deverá passar por uma optimização da ligação entre o ACT e a EDA e uma maior responsabilização do NATO-EU Capability Group.

**Agência Europeia de Defesa e Turquia.** O bloqueio político-institucional existente tem impedido a Turquia de colaborar com a EDA o que é extremamente prejudicial para este país e para a própria UE que assim se vê privada de um apoio importante. Será por isso fundamental abrir as portas da Agência à Turquia, senão como membro de pleno direito no mínimo como membro associado, que possa gozar do mesmo estatuto que tinha em relação à UEO e lhe permitia participar em todas as actividades no âmbito do desenvolvimento das capacidades europeias.

**Acordos de segurança.** Apesar das inúmeras tentativas, nunca foi possível assinar um acordo de segurança entre a NATO e a UE, um problema que esteve sempre intimamente relacionado com a falta de um documento semelhante entre Chipre e a Aliança. Na prática, esta situação causa constrangimentos operacionais graves, uma vez que impede a troca de documentação classificada nos teatros de operações em que as duas organizações estão empenhadas em simultâneo. Este terá de ser um dos mais relevantes aspectos a resolver na cooperação bilateral, devendo ser equacionado em conjugação com a anterior questão da Turquia na EDA.

**Forças de reacção rápida.** As NRF e os BG reflectem os diferentes níveis de ambição das organizações, mas ambas padecem dos mesmos problemas de falta de recursos e de entendimento político em relação à sua utilização. Considerando que os conceitos de emprego são semelhantes e que as forças que os países vão cedendo são as mesmas, balanceadas ora para um ora para outro lado, será necessário implementar mecanismos de geração de forças e de articulação de meios que facilitem a compatibilidade das contribuições nacionais e uma melhor repartição de encargos entre os EM. Outro passo importante será convencer os decisores políticos que estas forças podem e devem ser utilizadas, quer directamente nas operações, quer como reservas estratégicas.

**Exercícios conjuntos.** Os exercícios entre as duas organizações são a forma mais evidente de preparar os vários escalões de comando e as forças, bem como aferir a adequação das doutrinas e procedimentos, para os diferentes cenários de emprego. Constatámos no entanto que NATO e UE apenas realizaram um exercício conjunto, tendo a segunda edição sido adiada sucessivamente e por motivos políticos, nunca concretizada. No futuro, a realização deste tipo de exercícios, alargados também aos Parceiros, será imprescindível para a transparência e eficácia da relação bilateral.

Para que tudo o que referimos se possa tornar viável, existe apenas uma necessidade absoluta - **a vontade política**, consolidada numa agenda de passos concretos a serem dados. Sem vontade não se definem objectivos nem se adquirem capacidades, sem vontade não se alcançam objectivos nem se utilizam capacidades existentes.

Os desafios do futuro são enormes e só com grande solidariedade e coragem de assumir os riscos será possível ultrapassar as dificuldades e ter um mundo melhor, onde todos possam viver em paz e segurança. Para atingir este desiderato, a NATO e a União Europeia, em conjunto, terão certamente um papel fundamental a desempenhar.

## **Bibliografia**



## Bibliografia genérica

Adamkus, Valdas, Martin Butora, Emil Constantinescu et al. 2009. “Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe.” *Gazeta Wyborcza*, 16 July 2009. Acedido 1 Junho 2013. [http://www.rferl.org/content/An\\_Open\\_Letter\\_To\\_The\\_Obama\\_Administration\\_From\\_Central\\_And\\_Eastern\\_Europe/1778449.html](http://www.rferl.org/content/An_Open_Letter_To_The_Obama_Administration_From_Central_And_Eastern_Europe/1778449.html).

Aktar, Cengiz. 2010. “The Present and Future of Turkey’s Membership Negotiations with the EU.” Policy Brief, nº 19, Global Political Trends Center, Istanbul, October. Acedido 16 Janeiro 2011. [http://www.gpotcenter.org/dosyalar/PB19\\_2010\\_CengizAktar\\_ThePresentAndFutureOfTurkeysMembershipNegotiationsWithTheEU.pdf](http://www.gpotcenter.org/dosyalar/PB19_2010_CengizAktar_ThePresentAndFutureOfTurkeysMembershipNegotiationsWithTheEU.pdf).

Albright, Madeleine K. 1998. “The Right Balance Will Secure NATO’s Future.” *Financial Times*, 7 December. In *From St-Malo to Nice, European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers, nº47, comp. by Maartje Rutten. Paris: WEU ISS, 2001.

Alessandri, Emiliano. 2010a. “A Question of Interest and Vision: Southern European Perspectives on Turkey’s Relations with the European Union.” Policy Paper, nº 21, Brookings Institution, Washington D.C., June 2010. Acedido 20 Novembro. [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/0630\\_turkey\\_eu\\_alessandri/0630\\_turkey\\_eu\\_alessandri.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/0630_turkey_eu_alessandri/0630_turkey_eu_alessandri.pdf).

-. 2010b. “Assessing NATO 2020.” Paper, Brookings Institution, Washington D.C., 24 May. Acedido 6 Dezembro 2010. [http://www.brookings.edu/papers/2010/0524\\_nato\\_2020\\_alessandri.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2010/0524_nato_2020_alessandri.aspx).

-. 2010c. “Turkey’s New Foreign Policy and the Future of Turkey-EU Relations.” *The International Spectator*, September.

-. 2010d. “Democratization and Europeanization in Turkey After the September 12 Referendum.” *Insight Turkey*, Vol.12, nº 4, Brookings Institution, Washington D.C. Acedido 8 Janeiro 2011. [http://www.brookings.edu/articles/2010/10\\_turkey\\_alessandri.aspx](http://www.brookings.edu/articles/2010/10_turkey_alessandri.aspx).

Alessandri, Emiliano, and Omer Taspinar. 2010. “Turkey’s Constitutional Dilemma and EU Ambitions.” Paper, US-Europe Analysis Series, nº46, Brookings Institution, Washington D.C., 30 April. Acedido 23 Novembro 2010. [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/0430\\_turkey\\_alessandri\\_taspinar/0430\\_turkey\\_alessandri\\_taspinar.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/0430_turkey_alessandri_taspinar/0430_turkey_alessandri_taspinar.pdf).

Almeida, João Marques de. 1995. “As Potências Europeias e a Aliança Atlântica.” *Análise Social*, vol. XXX (133), Lisboa. Acedido 14 Janeiro 2011. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223388283Z8uKD4oh6Iu53UM0.pdf>.

-. 1998. “Estados Unidos e Europa: da “Pax Americana” a uma Relação Transatlântica?” Em *Uma Nova NATO numa Nova Europa*, Nação e Defesa, nº 84. Lisboa: IDN.

-. 2003a. “A Europa Kantiana Não Sobrevive ao Fim da Aliança Atlântica.” *Nova Cidadania*, nº16, IEP/UCP, Lisboa.

-. 2003b. “A NATO e a Intervenção Militar na Bósnia.” Em *Soberania e Intervenções Militares*, Nação e Defesa, nº 105. Lisboa: IDN.

-. 2003c. “Hegemonia Americana e Multilateralismo.” *Janus 2005 Anuário de Relações Exteriores*, Universidade Autónoma de Lisboa.

-. 2004. “As Fracturas no Ocidente.” *Relações Internacionais*, nº 3, IPRI/UNL.

-. 2008. “A União Europeia e a Rússia após a crise da Geórgia: o fim do paradigma do “pós-guerra fria.” *Relações Internacionais*, nº 20, IPRI/UNL.

-. 2010. "UE-NATO." *Diário Económico*, 15 Novembro.

Almeida, João Marques de, e Vasco Rato. 2004. *A Encruzilhada: Portugal entre a Europa e os Estados Unidos*. Lisboa: Bertrand.

Almeida, Rui Lourenço Amaral de. 2005. *Portugal e a Europa: Ideias, Factos e Desafios*. Lisboa: Sílabo.

Ankara Agreement. 1963. "Agreement Establishing an Association Between the European Economic Community and Turkey." Ankara, 1 September. Acedido 27 Fevereiro 2013. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=117&l=2>.

Anderson, Jeffrey, G. John Ikenberry, and Thomas Risse, eds. 2008. *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Andersson, Jan Joel. 2008. "The European Security Strategy and the Continuing Search for Coherence." In *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, edited by Sven Biscop, and Jan Joel Anderson. New York: Routledge.

Andersson, Jan Joel, Erik Brattberg, Malin Haggqvist, Hanna Ojanen and Mark Rhinard. 2011. "The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent ?" UI Occasional Papers nº 7, The Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 10 June. Acedido 28 Março 2012. <http://www.ui.se/eng/upl/files/56523.pdf>.

Andréani, Gilles. 2010. "Turkey, Europe and the United States a Multipolar World." Policy Brief, The German Marshall Fund of the United States, Washington D.C., 11 June. Acedido 23 Novembro 2010. [http://www.gmfus.org/cs/publications/publication\\_view?publication.id=591](http://www.gmfus.org/cs/publications/publication_view?publication.id=591).

Angelet, Bruno, and Ioannis Vrailas. 2008. *European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty*. Egmont Paper 21. Brussels: Royal Institute for International Relations, May. Acedido 23 Novembro 2010. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep.21.pdf>.

Ângelo, Victor. 2011. *Revista Visão*. Artigo de opinião, 25 Agosto.

Antonenko, Oksana, and Igor Yurgens. 2010. "5 Ways to Bring NATO and Russia Together." *The Moscow Times*, 17 November. Acedido 19 Novembro 2010. <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/5-ways-to-bring-nato-and-russia-together/423495.html>.

-. 2010. "Towards a NATO-Russian Strategic Concept: Ending Cold War Legacies; Facing New Threats Together." Report, Institute of Contemporary Development and International Institute for Strategic Studies, November. Acedido 12 Janeiro 2011. <http://www.iiss.org/programmes/russia-and-eurasia/publications/towards-a-nato-russia-strategic-concept/>.

Antunes, João Pedro. 2010. "O Tratado de Lisboa e a Defesa Europeia: a Meio Caminho da Defesa Comum." Em *Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*, Nação e Defesa, nº 127. Lisboa: IDN.

Archick, Kristin and Paul Gallis. 2008. "NATO and the European Union." Congressional Research Service Report for Congress, Washington D.C., 29 January. Acedido 7 Dezembro 2010. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32342.pdf>.

Armitage, Richard L. and Joseph S. Nye Jr. 2007. "CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America." Report. Center for Strategic & International Studies, Washington D.C., 6 November. Acedido 21 Dezembro 2011. [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/18057/csis\\_commission\\_on\\_smart\\_power.html](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/18057/csis_commission_on_smart_power.html).

Arnould, Claude–France. 2012. “The European Defence Agency’s Role in Pooling & Sharing.” In *Military Capability Development in the framework of the Common Security and Defence Policy*, edited by Cyprus Ministry of Defence. Presidency of the Council of the EU 2012. Nicosia: M&M Printings.

Aron, Raymond. 1962. *Paix et Guerre entre les nations*. Paris : Calmann-Lévy.

-. 2003. *Peace and War: A theory of International Relations*. New Brunswick NJ: Transactions Publishers.

Ash, Timothy Garton. 2004. *Free World: America, Europe and the Surprising Future of the West*. New York: Random House.

-. 2009. “The US has lost its focus on Europe. It’s up to us to get our act together.” *Guardian*, 7 October. Acedido 9 Novembro 2012. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2009/oct/07/us-lost-focus-on-europe>.

Aslund, Anders. 2008. “An Assessment of Putin’s Economic Policy.” Article, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C., July. Acedido 29 Abril 2013. <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=974>.

Asmus, Ronald D. 2006. “The European Security Strategy: An American View.” In *Security Strategy and Transatlantic Relations*, edited by Roland Dannreuther, and John Peterson. New York: Routledge.

Aurel, Braun, ed. 2008. *Nato-Russia Relations in the Twenty-first Century*. New York: Routledge.

Austin, Bridget. 2000. Letter to Graham Watson. 23 August. Acedido 13 Julho 2000. <http://www.statewatch.org/news/sept00/NATO.PDF>.

Ayka, Mahmut Bali. 2005. “Turkey and European Security and Defence Identity/Policy (ESDI/P): A Turkish View.” *Journal of Contemporary European Studies*, December.

Aznar, Jose Maria, José Manuel Durão Barroso, Silvio Berlusconi, Tony Blair, Vaclav Havel, Peter Medgyessy, Leszek Miller, and Anders Fogh Rasmussen. 2003. “United We Stand.” Letter, *Wall Street Journal*, 30 January. Acedido 29 Julho 2012. <http://www.huembwas.org/Media/UnitedWeStand.htm>.

Bacelar, José Lima. 2010. “Os Desafios Actuais da NATO.” *Cadernos Navais*, nº 32, Edições Culturais da Marinha: Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica, Jan/Mar.

Bailes, Alyson J. K. 2005. “The European Security Strategy: An Evolutionary History.” Policy Paper nº 10, Stockholm International Peace Research Institute, February. Acedido 19 Abril 2012. <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI10.pdf>.

Baranovsky, Vladimir. 2002. *Russia’s Attitudes Towards the EU: Political Aspects*. Helsinki: Ulkopoliittinen Instituutti.

Baran, Zeyno. 2008. “Turkey and the Black Sea Region.” In *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives*, edited by Daniel Hamilton, and Gerhard Mangott. Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations.

Barrinha, André. 2009. “A Turquia e a Ilusão do Médio Oriente” Em “60 Anos da NATO,” *Relações Internacionais*, nº 21. Lisboa: IPRI/UNL.

-. 2011. “Turquia.” Em *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*, coordenação de Maria Raquel Freire. Coimbra: Universidade de Coimbra.

- Barysch, Katinka. 2010. "Turkey and the EU: Can Stalemate be Avoided?" Policy Brief, Center for European Reform, London, December. Acedido 12 Janeiro 2011. [http://www.cer.org.uk/pdf/pb\\_turkey\\_eu\\_barysch\\_dec10.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/pb_turkey_eu_barysch_dec10.pdf).
- Barrento, António. 2005. "A Europa e os E.U.A.: Pontos de Reflexão." Em *Estratégia: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Óscar Soares Barata*, coordenação de Adriano Moreira e Pinto Ramalho. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Barroso, Durão. 2011. Speech to the European Parliament during the debate on the economic crises and the euro. European Parliament, Strasbourg, 14 September. Acedido 7 Novembro 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/572>.
- Baylis, John, and Jon Roper, eds. 2006. *The United States and Europe: Beyond the Neo-Conservative Divide?* New York: Routledge.
- BBC News. 2002. "Bush's 'evil axis' comment stirs critics." *BBC News*, 2 February. Acedido 26 Julho 2012. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1796034.stm>.
- Bereuter, Doug. 2004. "Division of Labour: NATO, EU Can Separate Missions, Protect Unity." Editorial, *Defense News*, and *Le Soir*, 8 March. Acedido 4 Dezembro 2012. <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=478>.
- Bereuter, Doug, and John Lis. 2003. Broadening the Transatlantic Relationship. *The Washington Quarterly*, Winter. Acedido 8 Janeiro 2011. [http://www.twq.com/04winter/docs/04winter\\_bereuter.pdf](http://www.twq.com/04winter/docs/04winter_bereuter.pdf).
- Berdal, Mats, and David Ucko. 2009. "NATO at 60." *Survival*, Apr/May. Acedido 23 Novembro 2010. [http://pdfserve.informaworld.com/463002\\_\\_909778142.pdf](http://pdfserve.informaworld.com/463002__909778142.pdf).
- Bessa, Daniel. 2011. "O Euro em Risco?" *Jornal Expresso*, Suplemento de Economia, 9 Julho.
- Biden, Joseph. 2009. Security Conference. Speech. Munich, 7 February. Acedido 9 Novembro 2012. [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/RemarksbyVicePresidentBidenat45thMunichConferenceonSecurityPolicy/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/RemarksbyVicePresidentBidenat45thMunichConferenceonSecurityPolicy/).
- Billion, Didier. 2009. "A Turquia." Em *Atlas das Relações Internacionais*, direcção de Pascal Boniface. Lisboa: Plátano.
- . 2010. "La Turquie, L'OTAN et L'Union Européenne: La Difficile Articulation des Politiques de Coopération Stratégique." Paper, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Paris, 10 Novembre. Acedido 23 Novembro 2010. [http://www.iris-france.org/docs/kfm\\_docs/docs/observatoire-turquie/2010-11-10-cooperation.pdf](http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/observatoire-turquie/2010-11-10-cooperation.pdf).
- Binnendijk, Hans and Geoffrey Hoon, dir. 2010. "Affordable Defense for Future NATO Missions." National Defense University Special Report, Washington D.C., 23 February. Acedido 26 Fevereiro 2012. [http://www.ndu.edu/CTNSP/docUploaded/NATO\\_Affordable%20Defense%20Capabilities.pdf](http://www.ndu.edu/CTNSP/docUploaded/NATO_Affordable%20Defense%20Capabilities.pdf).
- Biscop, Sven. 2005. *The European Security Strategy: A Global Agenda for Positive Power*. Surrey UK: Ashgate Pub Co.
- . 2008. "The European Security Strategy in context: A Comprehensive Trend." In *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, edited by Sven Biscop, and Jan Joel Anderson. New York: Routledge.

-, ed. 2009. *The Value of Power, The Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy*. Egmont Paper 33. Brussels: Royal Institute for International Relations, October. Acedido 23 Novembro 2010. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep33.pdf>.

-. 2011. "From Lisbon to Lisbon: Squaring the Circle of EU and NATO Future Roles." Security Policy Brief, n° 16. Egmont, Brussels, January. Acedido 15 Janeiro 2013. [http://aei.pitt.edu/29741/1/SPB-16\\_Op-Ed-Nato.pdf](http://aei.pitt.edu/29741/1/SPB-16_Op-Ed-Nato.pdf).

Biscop, Sven, and Franco Algieri, eds. 2008. *The Lisbon Treaty and ESDP: transformation and integration*. Egmont Paper 24. Brussels: Royal Institute for International Relations, June. Acedido 23 Novembro 2010. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep24.pdf>.

Biscop, Sven, and Jan Joel Anderson, eds. 2008. *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*. New York: Routledge.

Biscop, Sven, and Joe Coelmont, eds. 2010. *A Strategy for CSDP Europe's Ambitions as a Global Security Provider*. Egmont Paper 37. Brussels: Royal Institute for International Relations, October. Acedido 12 Fevereiro 2012. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/sum/ep37.html>.

-. 2011. *Europe Deploys Towards a Civil-Military Strategy for CSDP*. Egmont Paper 49. Brussels: Royal Institute for International Relations, June. Acedido 12 Fevereiro 2012. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/sum/ep49.html>.

Biscop, Sven, Jolyon Howorth, and Bastian Gierich. 2009. *Europe: A Time for Strategy*. Egmont Paper 27. Brussels: Royal Institute for International Relations, January. Acedido 14 Fevereiro 2012. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep27.pdf>.

Bloching, Sebastian. 2011. "Policing in Conflict: An Overview of EUPOL Afghanistan." ESR Briefing, n° 7, *European Security Review*, 12 July. Acedido 25 Janeiro 2015. [http://isis-europe.eu/sites/default/files/programmes-downloads/2011\\_artrel\\_646\\_esrbriefing7-eupol-afghanistan.pdf](http://isis-europe.eu/sites/default/files/programmes-downloads/2011_artrel_646_esrbriefing7-eupol-afghanistan.pdf).

Bohm, Michael. 2010. "Five Reasons Why Russia Will Never Join NATO." *The Moscow Times*, 19 November. Acedido 14 Maio 2013. <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/5-reasons-why-russia-will-never-join-nato/423840.html>.

Both, Jochen. 2011. "EATC an example for Pooling and Sharing." Presentation to the Subcommittee on Security and Defence, European Parliament. Brussels, 29 November. Acedido 15 Outubro 2013. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201112/20111215ATT34317/20111215ATT34317EN.pdf>.

Booth, Ken. 2007. *Theory of World Security*. New York: Cambridge University Press.

Borri, Francesca. 2015. "Kobane, a cidade indómita." *Jornal Expresso*, 24 Janeiro.

Brimmer, Esther. 2002. *The EU's search for a strategic role: ESDP and its implications for Transatlantic Relations*. Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations.

-. 2007. *Seeing blue: American visions of the European Union. Chaillot Paper, n°105*. Paris: EUISS. Acedido 5 Novembro 2012. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp105.pdf>.

British-French Summit. 1998. Joint Declaration, St-Malo, 3-4 December. *Em From St-Malo to Nice, European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers, n°47, comp. by Maartje Rutten. Paris: WEU ISS, 2001.

Brito, Luis Villa de. 2010. "NATO e UE: A Evolução Conceptual." *Revista Militar*, Outubro.

- . 2011. “NATO e União Europeia : Análise da Parceria Estratégica.” *Revista Militar*, Junho/Julho.
- The Brussels Treaty. 1948. Acedido 10 Abril 2011. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17072.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17072.htm).
- Brzezinski, Ian J. 2010. “Obama’s Five Challenges at Lisbon”. *The New York Times*, 15 November. Acedido 16 Novembro 2010. [http://www.nytimes.com/2010/11/16/opinion/16iht-edBrzezinski.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2010/11/16/opinion/16iht-edBrzezinski.html?_r=1).
- Brzezinski, Zbigniew. 2000. “Living with the new Europe.” *The National Interest*, Summer.
- . 2009. “An Agenda for NATO: Towards a Global Security Web.” *Foreign Affairs*, Sep/Oct.
- . 2014. *Os Estados Unidos e a Crise do Poder Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- Buharali, Can. 2010. “Better NATO-EU Relations Require More Sincerity.” Edam Discussion Paper Series, 2010/1, GMF, Washington D.C., January. Acedido 20 Junho 2011. <http://www.edam.org.tr/images/PDF/yayinlar/makaleler/discussion%20paper%20series.pdf>.
- Burgess, James Peter. 2007. “What is New and What is Old in NATO’s Strategic Concept?” Paper, International Peace Research Institute, Oslo, 16 April. Acedido 18 Janeiro 2012. <http://jpeterburgess.com/wpcontent/uploads/2010/02/Burgess-2007-What-is-new.pdf>.
- Burgess, James Peter, and Ola Tunander, eds. 2000. *European Security Identities. Contested understanding of EU and NATO*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Burghardt, Gunter. 2006. “The European Union's Transatlantic Relationship.” EU Diplomacy Papers, College of Europe, Brugge, February. Acedido 6 Dezembro 2010. [www.coleurope.eu](http://www.coleurope.eu).
- Burton, John. 2009. “EU-US Transatlantic Relations: The Obama Moment.” In *The Obama Moment: European and American Perspectives*, edited by Álvaro Vasconcelos, and Marcin Zaborowski. Paris: EUISS.
- Burwell, Frances G. 2007. “Transatlantic Leadership for a New Global Economy.” Policy Paper, The Atlantic Council of the United States, Washington D.C., April. Acedido 17 Outubro 2012. [http://www.acus.org/files/publication\\_pdfs/65/070420-Transatlantic\\_Global\\_Economy.pdf](http://www.acus.org/files/publication_pdfs/65/070420-Transatlantic_Global_Economy.pdf).
- Burwell, Frances G., David C. Gompert, Leslie S. Lebl, Jan M. Lodal, and Walter B. Slocombe. 2006. “Transatlantic Transformation: Building a NATO-EU Security Architecture.” Policy Paper, The Atlantic Council of the United States, Washington D.C., March. Acedido 10 Janeiro 2011. [http://www.acus.org/docs/0603Transatlantic\\_Transformation.pdf](http://www.acus.org/docs/0603Transatlantic_Transformation.pdf).
- Bush, George W. 2002. “State of the Union Adress.” Washington D.C., 29 January. Acedido 26 Julho 2012. <http://millercenter.org/president/speeches/detail/4540>.
- . 2005. Speech, Brussels, 21 February. Acedido 5 Novembro 2012. <http://georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2005/02/20050221.html>.
- Buzan, Barry, and Lene Hanson. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: University Press.
- Cabral, Valdemar Oliveira. 2009. “A PESC da União Europeia: prespectivas e articulação com a OTAN.” Trabalho Individual de Longa Duração do CPOG. IESM, Lisboa.
- Cameron, Fraser. 2005. “The EU and International Organisations: Partners in Crisis Management,” EPC Issue Paper, nº 41, European Policy Center, Brussels, 24 October. Acedido 14 Novembro 2010.

<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cab359a3-9328-19cc-a1d2-8023e646b22c&lng=en&id=13896>.

Campbell, Greg. 2000. *The Road to Kosovo: A Balkan Diary*. Oxford: Westview Press.

Cardier, David. 2011. "EU Mission in Kosovo (EULEX): Constructive Ambiguity or Constructive Disunity?" Transatlantic Security Paper n° 3. Fondation pour la Recherche Stratégique, Johns Hopkins University, June. Acedido 17 Janeiro 2015. <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2011/201108.pdf>.

Cascone, Gabriele. 2008. *ESDP Operations and NATO: Co-operation, Rivalry or Muddling-through?* In Michael Merlingen and Rasa Ostrauskaite, eds. *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*. London: Routledge.

Central Intelligence Agency. 2012. World Fact Book. Acedido 27 Novembro. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html>.

Centre for Defence Studies. 2001. "Achieving the Helsinki Headline Goal." Discussion Paper. Centre for Defence Studies, King's College, London, November.

Chopin, Thierry, and Michel Foucher, eds. 2009. *L'état de l'Union 2009: Rapport Schuman sur L'Europe*. Paris : Fondation Robert Schuman.

Christofias, Demetris. 2010. "Cyprus : Current Developments and Prospects for the Future." Address by the President of the Republic of Cyprus, Brookings Institution, Washington D.C., 27 September. Acedido 10 Novembro 2010. [http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/0927\\_cyprus/20100927\\_cyprus.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/0927_cyprus/20100927_cyprus.pdf).

Churchill, Winston. 1946a. Speech. Westminster College, Fulton, Missouri, 5 March. Acedido 18 Janeiro 2011, <http://www.historyplace.com/speeches/ironcurtain.htm>.

-. 1946b. Discurso. Zurique, 19 Setembro 1946. Em *60 Anos de Europa: Os Grandes Textos da Construção Europeia*, ed. Parlamento Europeu, Gabinete em Portugal. Lisboa: Europress, 2008.

Cimbalo, Jeffrey L. 2004. "Saving NATO from Europe." *Foreign Affairs*, Nov/Dec.

Clinton, Bill. 1997. "Second Inaugural Address." 20 January. Acedido 22 Outubro 2012. <http://www.bartleby.com/124/pres65.html>.

Clinton, Hillary Rodham. 2010a. "Remarks on the Future of the European Security." Ecole Militaire, Paris, 29 January. Acedido 4 Outubro 2012. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>.

-. 2010b. "Remarks on United States Foreign Policy." Council on Foreign Relations, 8 September. Acedido 8 Novembro 2012. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/146917.htm>.

Coffey, Luke. 2012. "Keeping America Safe: Why U.S. Bases in Europe Remain Vital." Special Report, Margaret Thatcher Center for Freedom, The Heritage Foundation, 11 July. Acedido 10 Janeiro 2013. <http://www.heritage.org/research/reports/2012/07/keeping-america-safe-why-us-bases-in-europe-remain-vital>.

Cohen, Willian. 2000. NATO Defence Minister Meeting. Speech. Birmingham, 10 October. In *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, by Stanley R. Sloan. New York: Continuum, 2010.

Collective Security Treaty Organization. 2013. "Basic Facts." Acedido 6 Junho. [http://www.odkb.gov.ru/start/index\\_aengl.htm](http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm).

- Collins, Alan. 2010. *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press.
- Combined Maritime Forces. 2014. "About CMF." Website. Updated July. Acedido 25 Janeiro 2015. <http://combinedmaritimeforces.com/>.
- Communauté Européenne de Défense. 1952. *Traité Instituant la Communauté Européenne de Défense*. Paris, 27 mai. Acedido 22 Abril 2011. <http://www.ena.lu/>.
- Comunidades Europeias. 1986. "Acto Único Europeu," Luxemburgo, 17 Fevereiro. Acedido 4 Maio 2011. <http://www.infoeuropa.euroid.pt/registo/000037591/>.
- Cooper, Robert. 2006. *Ordem e Caos no Século XXI*. Barcarena: Editorial Presença.
- Cornish, Paul. 2006. "EU and NATO; Co-operation or Competition?" Briefing Paper, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, 4 October. Acedido 20 Dezembro 2012. [http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/06/pe348\\_586-en.pdf](http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/06/pe348_586-en.pdf).
- Costa, Carla Guapo, Marcos F. Ferreira, Maria J. Pereira, e Andreia M. Soares. 2009. *A União Europeia como Actor Global, Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Cottey, Andrew. 2007. *Security in the New Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Couto, Abel Cabral. 1988. *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM.
- . 2000. "Segurança e Estudos sobre a Paz." Em *Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz*, Nação e Defesa, nº 95/96. Lisboa: IDN.
- . 2005. "Raymond Aron e a Teoria da Estratégia." Em *Raymond Aron, Um Intelectual Comprometido*, Nação e Defesa, nº 111, 3ª série. Lisboa: IDN.
- Croft, Stuart. 2000. *The EU, NATO and Europeanization: The return of the Architectural Debate*. European Security, vol-9.
- Cutileiro, José. 1998. "European Defence and Security Identity." Speech at the WEU Colloquy. Madrid, 4-6 May. Acedido 27 Maio 2012. <http://www.nato.int/docu/colloq/c980504/d980504c.htm>.
- Cutileiro, José, e Ricardo Alexandre. 2009. *Visão Global: Conversas para entender o Mundo*. Carcavelos: Primebooks.
- Cyprus Ministry of Defence. 2012. *Military Capability Development in the framework of the Common Security and Defence Policy*. Presidency of the Council of the EU 2012. Nicosia: M&M Printings.
- Daalder, Ivo H. 2001a. "A US view of European Security and Defence Policy." Brookings Institution, Washington D.C., March.
- . 2001b. "Are the United States and Europe heading for divorce?" *International Affairs*, Summer. Acedido 20 Novembro 2010. [http://www.brookings.edu/articles/2001/summer\\_westerneurope\\_daalder.aspx](http://www.brookings.edu/articles/2001/summer_westerneurope_daalder.aspx).
- . 2003. "The End of the Atlanticism." *Survival*, Summer. Acedido 8 Janeiro 2011. [http://www.brookings.edu/articles/2003/summer\\_europe\\_daalder.aspx](http://www.brookings.edu/articles/2003/summer_europe_daalder.aspx).
- . 2010a. "Success at the Lisbon Summit: The U.S. Perspective." Transcription of Address, The Brookings Institution, Washington D.C., 22 November. Acedido 2 Fevereiro 2012. [http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/1122\\_lisbon\\_summit/20101122\\_lisbon\\_summit.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/1122_lisbon_summit/20101122_lisbon_summit.pdf).

-. 2010b. "Breaking a Brussels Logjam." *The New York Times*, 18 October. Acedido 12 Setembro 2010. <http://www.nytimes.com/2010/10/19/opinion/19iht-eddaalder.html>.

Daalder, Ivo H., and James Goldgeier. 2001. "Putting Europe First." *Survival*, Spring. Acedido 23 Novembro 2010. <http://www.brookings.edu/views/articles/daalder/survival01.pdf>.

-. 2006. "Global NATO." *Foreign Affairs*, Sep/Oct.

Daalder, Ivo H., and James G. Stavridis. 2011. "NATO's Success in Libya." *The New York Times*, 30 October. Acedido 1 Fevereiro 2012. [http://www.nytimes.com/2011/10/31/opinion/31iht-eddaalder31.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/10/31/opinion/31iht-eddaalder31.html?_r=0).

Daehnhardt, Patricia. 2010. "O Novo Conceito Estratégico da NATO: As Relações com a União Europeia." Em *O Conceito Estratégico da NATO*, Nação e Defesa, nº 126. Lisboa: IDN.

Dagand, Sophie. 2008. "The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP." *European Security Review*, March. Acedido 6 Dezembro 2010. [http://www.isis-europe.org/pdf/2008\\_artrel\\_150\\_esr37tol-mar08.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_150_esr37tol-mar08.pdf).

Dannreuther, Roland, ed. 2003. *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*. London: Routledge.

Dannreuther, Roland. 2007. *International Security: The contemporary agenda*. Cambridge: Polity Press.

Dannreuther, Roland, and John Peterson, eds. 2006. *Security Strategy and Transatlantic Relations*. New York: Routledge.

Dasseleer, Pol-Henry. 2010. *Russie - Union Européenne: Des Grilles de Lecture Différentes au Niveau Sécuritaire*. Bruxelles: Institut Royal Supérieur de Défense.

Dauvergne, Alain. 2011. "The Treaty of Lisbon: Assessment and Prospects as of Summer 2011." Paper, Studies & Research nº87, Notre Europe, Paris, Summer. Acedido 7 Novembro 2011. [https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=direct&doc\\_number=000047455&format=999](https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=direct&doc_number=000047455&format=999).

Davidovic, Sonja. 2002. "American Foreign Policy between Unilateralism and Multilateralism." Paper, Seminar American Foreign Policy Extending from the Gulf War to the Conflict in Afghanistan, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn, Summer. Acedido 25 Outubro 2012. <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/American%20Foreign%20Policy.pdf>.

Davutoglu, Ahmet. 2001. *Strategik Derinlik: Turkiye'nin Uluslararası Konumu*. Istanbul: Küre Yayinlari.

-. 2010. "Perspectives on Turkish Foreign Policy." Address, Brookings Institution, Washington D.C., 29 November. Acedido 8 Janeiro 2011. [http://www.brookings.edu/events/2010/1129\\_turkey.aspx](http://www.brookings.edu/events/2010/1129_turkey.aspx).

-. 2012. Joint Press Point with NATO Secretary General and the Minister of Foreign Affairs of Turkey. Brussels, 18 January. Acedido 20 Fevereiro 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_83444.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_83444.htm).

Defarges, Philippe Moreau. 2006. *Para onde vai a Europa ?* Lisboa: Instituto Piaget.

Demetrio, Santiago San Antonio. 2013. "C-IED COE Annual Report 2012." Directors Forward. Madrid, January. Acedido 15 Outubro 2015. [http://www.coec-ied.es/Galerias/ficheros/20130214\\_C-IED\\_COE\\_Annual\\_report\\_light.pdf](http://www.coec-ied.es/Galerias/ficheros/20130214_C-IED_COE_Annual_report_light.pdf).

- Dempsey, Judy. 2013. "Victory for Russia as the EU's Nabucco Gas Project Collapses." *Carnegie Europe*, 1 July. Acedido 20 Julho 2013. <http://www.carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=52246>.
- Dennison, Susi, Richard Gowan, Hans Kundnani, Mark Leonard, and Nick Witney. 2013. "Why Europe needs a new global strategy," Policy Brief. European Council on Foreign Relations, 27 November. Acedido 30 Novembro 2013. [http://ecfr.eu/page/-/ECFR90\\_STRATEGY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf).
- Diez, Thomas and Michelle Pace. 2007. "Normative Power Europe and Conflict Transformation." Paper for presentation at the 2007 EUSA Conference, Montreal, 17-19 May. Acedido 24 Novembro 2011. <http://aei.pitt.edu/7798/1/diez-t-01a.pdf>.
- Dinan, Desmond. 2005. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. 3<sup>rd</sup> ed. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Dobbins, James. 2005. "NATO Peacekeepers need a partner." *International Herald Tribune*, 30 September. Acedido 20 Novembro 2010. <http://www.rand.org/commentary/2005/09/30/IHT.html>.
- Drozdiak, William. 2010. "The Brussels Wall: Tearing Down the EU-NATO Barrier." *Foreign Affairs*, May/June.
- Duarte, António Rebelo. 2008. "A Europa da Segurança e Defesa." *Cadernos Navais*, n° 25, Edições Culturais da Marinha: Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica, Lisboa, Abr/Jun.
- Dufourcq, Jean and David S. Yost, eds. 2006. "NATO-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction." Occasional Paper, n° 15, NATO Defence College, Rome, May. Acedido 23 Novembro 2010. [http://www.ndc.nato.int/download/publications/op\\_15.pdf](http://www.ndc.nato.int/download/publications/op_15.pdf).
- Dumoulin, André, Raphael Mathieu, and Gordon Salet. 2005. *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) – de l'opérateur à l'identitaire*. Bruxelles: Bruylant.
- Duverger, Maurice. 1994. *A Europa dos Cidadãos*. Lisboa: Edições Asa.
- . *Europa: O Estado da União*. Lisboa: Editorial Notícias, 1996.
- Eco, Umberto. 2009. *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas*. 15<sup>a</sup> ed. Barcarena: Editorial Presença.
- Englund, Will. 2012. "Medvedev Calls Missile Defense a Threat to Russia." Article, *The Washington Post: Europe*, 23 March. Acedido 20 Maio 2013. [http://articles.washingtonpost.com/2012-03-23/world/35446966\\_1\\_missile-defense-dmitry-rogozin-medvedev-plans](http://articles.washingtonpost.com/2012-03-23/world/35446966_1_missile-defense-dmitry-rogozin-medvedev-plans).
- Eralp, Yalim. 2010. "NATO'S Lisbon Summit: New Strategic Concept and the Missile Defence." Policy Brief, Global Political Trends Center, Istanbul, December. Acedido 12 Janeiro 2011. [http://www.gpotcenter.org/dosyalar/PB20\\_NATOLisbonSummit\\_Eralp\\_DEC2010.pdf](http://www.gpotcenter.org/dosyalar/PB20_NATOLisbonSummit_Eralp_DEC2010.pdf).
- Erdogan, Recep Tayyip 2009. "Turkey's European Future." Speech, Friends Of Europe, VIP Dinner Debate, Brussels, 19 January. Acedido 30 Janeiro 2013. <http://www.friendsofeurope.org/Contentnavigation/Events/Eventsoverview/tabid/1187/EventType/EventView/EventId/773/EventDateID/783/TurkeysEuropeanFuture.aspx>.
- Ergurel, Deniz. 2011. "A Voice Rising From Brussels." Article, *Today's Zaman*, 10 May. Acedido 1 Fevereiro 2013. [http://www.todayszaman.com/news-243523-a-voice-rising-from-brussels-by-deniz-ergurel\\*.html](http://www.todayszaman.com/news-243523-a-voice-rising-from-brussels-by-deniz-ergurel*.html).
- Espada, João Carlos. 2014. *Portugal, a Europa e o Atlântico*. Lisboa: Alêtheia Editores.

EurAsian Economic Community. 2013. "EurAsEC." Acedido 6 Junho. [http://www.eurasian-ec.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2 &Itemid=7](http://www.eurasian-ec.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2 &Itemid=7).

Eurocorps. 2012. "History." Acedido 21 Junho. <http://www.eurocorps.org/history.php>.

European Central Bank. 2015. "Statistics: Euro Exchange Rates USD." Frankfurt. Acedido 15 Fevereiro. <http://www.ecb.int/stats/exchange/eurofxref/html/eurofxref-graph-usd.en.html>.

European Community, and United States of America. 1990. "Transatlantic Declaration on EC-US Relations." 23 November. Acedido 15 Junho 2012. [http://eeas.europa.eu/us/docs/trans\\_declaration\\_90\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf).

European Union, and United States of America. 1995a. "New Transatlantic Agenda." 5 December. Acedido 15 Junho 2012. [http://useu.usmission.gov/new\\_transatlantic\\_agenda.html](http://useu.usmission.gov/new_transatlantic_agenda.html).

-. 1995b. "Joint EU/US Action Plan." 3 December. Acedido 11 Outubro 2012. <http://www.eurunion.org/partner/actplan.htm>.

-. 2005. "The European Union and United States Initiative to Enhance Transatlantic Economic Integration and Growth." Brussels, 20 June. Acedido 11 Outubro 2012. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc\\_127675.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127675.pdf).

-. 2007. "Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the European Union and the United States of America." 30 April. Acedido 11 Outubro 2012. [http://www.eeas.europa.eu/us/docs/framework\\_trans\\_economic\\_integration07\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/us/docs/framework_trans_economic_integration07_en.pdf).

-. 2009. "EU-US Energy Council." Summit, Washington DC, 4 November. Acedido 19 Outubro 2012. [http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral\\_cooperation/doc/usa/2009\\_energy\\_council\\_joint\\_press\\_statement.pdf](http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/doc/usa/2009_energy_council_joint_press_statement.pdf).

-. 2010. "EU-US Summit Joint Statement." Lisbon, 20 November. Acedido 11 Outubro 2012. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-597\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-597_en.htm).

European Union Center of Excellence. 2008. "Turkey's Quest for EU Membership." Briefing, University of North Carolina, March. Acedido 28 Fevereiro 2013. [http://www.unc.edu/depts/europe/business\\_media/mediabriefs/Brief4-0803-turkey%27s-quest.pdf](http://www.unc.edu/depts/europe/business_media/mediabriefs/Brief4-0803-turkey%27s-quest.pdf).

European Union-NATO. 2002. "European Union – NATO Declaration on ESDP." Brussels, 16 December. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents*, Vol. III, Chaillot Papers, n°57, compiled by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS, 2003.

-. 2005. "Ministerial Meeting Joint Press Statement." Reykjavik, 14-15 May. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents*, Vol. III, Chaillot Papers, n°57, compiled by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS, 2003.

European Union Institute for Security Studies. 2005. *EU Security and Defence: Core Documents 2004*, Vol. V. Chaillot Paper, n°75. Paris: EUISS.

-. 2006. *EU Security and Defence: Core Documents 2005*, Vol. VI. Chaillot Paper, n° 87. Paris: EUISS.

-. ed. 2010. *What Europeans Want from NATO?* Report, n° 8, Paris, November. Acedido 16 Dezembro 2012. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_8-What\\_do\\_Europeans\\_want\\_from\\_NATO.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_8-What_do_Europeans_want_from_NATO.pdf).

European Union-Russia. 2010. "Joint Report EU-Russia Energy Dialogue 2000-2010: Opportunities for our Future Energy Partnership." Brussels/Moscow, November. Acedido 20 Maio 2013. <http://ec.europa.eu/energy/international/russia/doc/reports/2010-11-report-10thanniversaryfinal.pdf>.

Fernandes, António Horta, e João Vieira Borges. 2005. "Enquadramento Conceptual." Em *Pensar a Segurança e Defesa*, coord. José Manuel Freire Nogueira. Lisboa: Edições Cosmos, IDN.

Fernandes, Sandra Dias. 2006. *Europa (In)segura: União Europeia, Rússia, Aliança Atlântica – A Institucionalização de uma Relação Estratégica*. Estoril: Principia.

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ed. 2010. *Portugal - União Europeia e os EUA: Novas Perspectivas Económicas num Contexto de Globalização*. Lisboa: Almedina.

Faleg, Giovanni, and Alessandro Giovannini. 2012. "The EU between Pooling and Sharing and Smart Defence: Making a virtue of necessity?" CEPS Special Report, Nº 61. Brussels, 19 May. Acedido 10 Outubro 2013. <http://www.ceps.eu/book/eu-between-pooling-sharing-and-smart-defence-making-virtue-necessity>.

Ferreira, Maria João Militão. 2005. *A Política Externa Europeia – Uma reflexão sobre a União Europeia como Actor Internacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Flaesch-Mougin, ed. 2009. *Union Européenne et Sécurité : Aspects Internes et Externes*. Bruxelles: Bruyant.

Flournoy, Michèle A., and Julianne Smith, dir. 2005. "European Defence Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities." CSIS Report, Washington D.C.

Franco-British Summit. 2003. "Declaration on Strengthening European Cooperation in Security and Defence." Le Touquet, 4 February. In *From Copenhagen to Brussels, European Defence: Core Documents, Vol. IV*. Chaillot Papers, nº 67, comp. by Antonio Missiroli. Paris: EUISS, 2003.

Franco, Livia. 2010. "A NATO aos 60: a travessia do rubicão (ou a importância dos valores)." *Lusitana, Política Internacional e Segurança* nº3.

Freire, Maria Raquel. 2009. "A Política Externa em Transição: O Caso da Federação Russa." Em "A Revolução Europeia de 1989," *Relações Internacionais*, nº 23. Lisboa: IPRI/UNL. Acedido 17 Abril 2013. <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/ri/n23/n23a05.pdf>.

-. coord. 2011. *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

-. 2013. "A Política Russa para a Ásia-Pacífico: As Relações Rússia-Japão." Em *Ásia-Pacífico*, Nação e Defesa, nº 134. Lisboa: IDN.

French Delegation to the EU PSC. 2008. "Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)." Acedido 25 Janeiro 2015. [http://www.rpfrance.eu/IMG/pdf/Guide\\_to\\_the\\_ESDP\\_nov.\\_2008\\_EN.pdf](http://www.rpfrance.eu/IMG/pdf/Guide_to_the_ESDP_nov._2008_EN.pdf).

Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" *The National Interest*, Summer. Acedido 9 Janeiro 2012. <http://www.wesjones.com/eoh.htm>.

-. 1992. *The End of History and the Last Man*. London: Penguin Books.

-. 2005. *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London: Profile Books.

Gallup Europe. 2010. "Europeans on Global Security Issues." Survey. EastWest Institute, Brussels, December. Acedido 14 Dezembro 2011, <http://eu.gallup.com/Brussels/145079/Europeans-Global-Security-Issues.aspx>.

Garcia, Francisco Proença. 2010a. *Da Guerra e da Estratégia: A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.

- 2010b. "European Union Partners – NATO." *Revista Militar*, Janeiro.

- 2010c. "A NATO após a Cimeira do 60º Aniversário." *Revista Militar*, Fevereiro.

- 2011. "O Regresso do Nuclear e a Aliança Atlântica." *Revista Troplov de Artes Religião e Ciência*, Número Especial.

Garcia, Francisco Proença, e Sandra Magalhães. 2010. "O Novo Conceito Estratégico da NATO: um contributo." *Lusíada, Política Internacional e Segurança* nº3, Universidade Lusíada, Lisboa.

Gardiner, Nile, and Sally McNamara. 2008. "The Bucharest Summit: Washington and London Must Not Give Into French Demands." WebMemo, The Heritage Foundation, 24 March. Acedido 20 Julho 2012. <http://www.heritage.org/research/reports/2008/03/the-bucharest-nato-summit-washington-and-london-must-not-give-in-to-french-demands>.

Gardner, Hall, ed. 2004. *NATO and the European Union: New World, New Europe, New Threats*. Aldershot: Ashgate.

Garibov, Azad. 2013. "Russia and Central Asia: Do all Central Asian roads still lead to Russia?" The Journal of Turkish Weekly, 18 April. Acedido 7 Junho 2013. <http://www.turkishweekly.net/op-ed/3091/russia-and-central-asia-do-all-central-asian-roads-still-lead-to-russia.html>.

Gaspar, Carlos. 2010. "A Comunidade Transatlântica." Em *Portugal - União Europeia e os EUA: Novas Perspectivas Económicas num Contexto de Globalização*, editado por Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa: Almedina.

- 2011. *O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica*. IDN Cadernos nº5. Lisboa: IDN.

Gates, Robert. 2008. Briefing by Defence Secretary Gates and ROK Minister Lee, 17 October. Acedido 12 Novembro 2012. <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/October/20081020121847eaifas0.7119104.html>.

- 2011. "The Future of NATO." Speech, The Security and Defense Agenda, Brussels, 10 June. Acedido 13 Novembro 2012. <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>.

German Marshall Fund of the United States. 2003. "Transatlantic Trends 2003." Topline Data, July. Acedido 29 Julho 2012. [http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2003\\_english\\_top.pdf](http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2003_english_top.pdf).

- 2004. "Transatlantic Trends 2004." Key Findings. Acedido 4 Outubro 2012. [http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2004\\_english\\_key.pdf](http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2004_english_key.pdf).

- 2007. "Transatlantic Trends 2007." Key Findings. Acedido 6 Outubro 2012. [http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2007\\_english\\_key.pdf](http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2007_english_key.pdf).

- 2008. "Transatlantic Trends 2008." Key Findings. Acedido 5 Novembro 2012. [http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2008\\_english\\_key.pdf](http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2008_english_key.pdf).

- 2010. "Transatlantic Trends 2010." Key Findings. Acedido 13 Março 2013. [http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2010\\_English\\_Key.pdf](http://trends.gmfus.org/files/archived/doc/2010_English_Key.pdf).

-. 2011. "Transatlantic Trends 2011." Key Findings. Acedido 23 Março 2013. [http://www.gmfus.org/publications\\_/TT/TT2011\\_final\\_web.pdf](http://www.gmfus.org/publications_/TT/TT2011_final_web.pdf).

-. 2012. "Transatlantic Trends 2012." Key Findings. Acedido 2 Outubro 2012. <http://trends.gmfus.org/files/2012/09/TT-2012-Key-Findings-Report.pdf>.

-. 2013. "Transatlantic Trends 2013," Key Findings. Acedido 20 Dezembro 2014. <http://trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-Key-Findings-Report.pdf>.

Germany, France, Luxembourg, and Belgium. 2003. Meeting of the Heads of State and Government. "Final Communiqué." Brussels, 29 April 2003. In *From Copenhagen to Brussels, European Defence: Core Documents, Vol. IV*. Chaillot Papers, n° 67, comp. by Antonio Missiroli. Paris: EUISS, 2003.

Guedes, Armando Marques. 2006. "Sobre a União Europeia e a NATO." Em *Novos Desafios à Segurança Europeia*, Nação e Defesa, n° 103. Lisboa: IDN.

Gil, Isabel Capelo, org. 2009. *Identidade Europeia: Identidades na Europa*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Giles, Keir. 2010. "The Military Doctrine of the Russian Federation," Paper, Research Review, NATO Defense College, Rome, February. Acedido 8 Maio 2013. [http://www.conflictstudies.org.uk/files/MilitaryDoctrine\\_RF\\_2010.pdf](http://www.conflictstudies.org.uk/files/MilitaryDoctrine_RF_2010.pdf).

Glière, Catherine, comp. 2007. *EU Security and Defence: Core Documents 2006, Vol. VII*. Chaillot Papers, n°98. Paris: EUISS.

Glière, Catherine, comp. 2008. *EU Security and Defence: Core Documents 2007, Vol. VIII*. Chaillot Papers, n°112. Paris: EUISS.

Glière, Catherine, comp. 2009. *EU Security and Defence: Core Documents 2008, Vol. IX*. Chaillot Papers, n°117. Paris: EUISS.

Glière, Catherine, comp. 2010. *European Union Security and Defence: Core Documents 2009, Vol. X*. Paris: EUISS.

Gnesotto, Nicole. 2003. Preface. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents*, Vol. III, Chaillot Papers, n°57, comp. by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS.

-. ed. 2004. *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004)*. Paris: EUISS.

Gnesotto, Nicole, and Giovanni Grevi. 2006. *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?* Paris: EUISS.

Godinho, Maria João. 2009. "O Papel do Parlamento no Envolvimento de Contingentes Militares e de Forças de Segurança no Estrangeiro. Prespectivas Comparadas." Trabalho de Investigação Final do Curso de Auditores de Defesa Nacional, IDN, Lisboa.

Gomes, João Mira. 2010. "As Missões Internacionais da UE." Em *O Conceito Estratégico da NATO*, Nação e Defesa, n°126. Lisboa:IDN.

Gorbachev, Mikhail. 1988. Speech to the United Nations, 7 December. Acedido 14 Fevereiro 2011. [http://isc.temple.edu/hist249/course/Documents/gorbachev\\_speech\\_to\\_UN.htm](http://isc.temple.edu/hist249/course/Documents/gorbachev_speech_to_UN.htm).

Gordon, Michael R. 2000. "The 2000 Campaign: The Military; Bush Would Stop U.S. Peacekeeping in Balkan Fights." Article, New York Times, 21 October. Acedido 26 Outubro 2012.

<http://www.nytimes.com/2000/10/21/us/the-2000-campaign-the-military-bush-would-stop-us-peacekeeping-in-balkan-fights.html?pagewanted=all&src=pm>.

Gordon, Philip H.. 2000. "Their own army?" *Foreign Affairs*, Jul/Aug.

Gordon, Philip H., and Omer Taspinar. 2008. *Winning Turkey: How America, Europe and Turkey can Revive a Fading Partnership*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Gordon, Philip H., and Jeremy Shapiro. 2004. *Allies at War: America, Europe and the Crisis over Iraq*. New York: McGraw-Hill Professional.

Górka-Winter, Beata, and Marek Madej, eds. 2009. "NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview." Report, The Polish Institute of International Affairs, Warsaw, May. Acedido 9 Janeiro 2011. [http://www.pism.pl/zalaczniki/PISM\\_Report\\_NATO\\_ENG.pdf](http://www.pism.pl/zalaczniki/PISM_Report_NATO_ENG.pdf).

Grabbe, Heather, and Sinan Ulgan. 2010. "The Way Forward for Turkey and the EU: A Strategic Dialogue on Foreign Policy." Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., December. Acedido 23 Dezembro 2010. [http://carnegieendowment.org/files/turkey\\_eu\\_policy1.pdf](http://carnegieendowment.org/files/turkey_eu_policy1.pdf).

Grant, Charles. 2003. "EU defence takes a step forward." Briefing Note, Centre for European Reform, London, December. Acedido 23 Novembro 2010. [http://www.cer.org.uk/pdf/briefing\\_eu\\_defence03.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_eu_defence03.pdf).

-. 2009. "Is Europe Doomed to Fail as a Power?" Essay, Centre for European Reform, London, July. Acedido 20 Novembro 2010. [http://www.cer.org.uk/pdf/essay\\_905.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/essay_905.pdf).

Grazioso, Andrea. 2007. "ESDP and NATO Capability Generation: The Latest Case of Mirror Imaging?" Research Paper n° 31, NATO Defence College, Rome, February. Acedido 23 Novembro 2010. <http://www.atlanticcommunity.org/Leo%20Michel%20on%20NATO-EU%20at%20NATO%20College.pdf>.

Grevi, Giovanni, ed. 2006. *The Future of ESDP*. Paris: EUISS.

Grevi, Giovanni. 2009. "The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo)." In *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, edited by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. Paris: EUISS. Acedido 2 Dezembro 2011. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP\\_10-web.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf).

Grevi, Giovanni, Damien Helly, and Daniel Keohane, eds. 2009. *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009)*. Paris: EUISS.

Grigoriadis, Ioannis N. 2010. "The Davutoglu Doctrine and Turkish Foreign Policy." Working Paper, n° 8/2010, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, April. Acedido 29 Janeiro 2013. <http://www.eliamep.gr/en/all-publications/working-papers/the-davutoglu-doctrine-and-turkish-foreign-policy>.

Gross, Eva. 2009. "Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's contribution." Occasional Paper, n° 78. EUISS, April. Acedido 20 Janeiro 2015. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op78.pdf>.

-. 2011. "The EU, the US and Security Sector Reform in Afghanistan." In *The EU-US Security and Justice Agenda in Action*, edited by Patryk Pawlak, Chaillot Papers, n° 127. Paris: EUISS. Acedido 24 Janeiro 2015. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp127\\_EU-US\\_security\\_justice\\_agenda.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp127_EU-US_security_justice_agenda.pdf).

The Guardian. 2011. "Turkey: Admiration and apprehension." Editorial, Guardian, 14 June. Acedido 29 Janeiro 2013. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jun/14/turkey-editorial>.

Haftendorn, Helga, Robert O. Keohane, and Celeste A. Wallander, eds. 1999. *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press.

Haine, Jean-Yves, comp. 2003. *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents*, Vol. III, Chaillot Papers, n°57. Paris: EUISS.

Haine, Jean-Yves. 2008. "The European Security Strategy Coping with Threats: Is Europe Secure?" In *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*. Eds. Sven Biscop, and Jan Joel Anderson. New York: Routledge.

Hamilton, Daniel S. 2004. "American Perspectives on the European Security and Defence Policy." Article, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, May. Acedido 22 Outubro 2012. <http://www.esdp-course.ethz.ch/content/pubkms/detail.cfm?lng=en&id=16960>.

Hamilton, Daniel S., ed. 2004. *Conflict and Cooperation in Transatlantic Relations*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

-. 2005. *The New Frontiers of Europe: The Enlargement of the European Union Implications and Consequences*. Johns Hopkins University and Calouste Gulbenkian Foundation.

Hamilton, Daniel S., and Joseph P. Quinlan. 2004. *Partners in Prosperity: The Changing Geography of the Transatlantic Economy*. Washington D.C.: CTR.

Hamilton, Daniel S., and Joseph P. Quinlan. 2012a. *The Transatlantic Economy 2012*. Volume 1: Headline Trends, Washington D.C.: CTR. Acedido 15 Outubro 2012. [http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/TransatlanticEconomy\\_2012/120321\\_TAE\\_2012\\_vol1\\_final.pdf](http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/TransatlanticEconomy_2012/120321_TAE_2012_vol1_final.pdf).

-. 2012b. *The Transatlantic Economy 2012*. Volume 2: State-By-State and Country-By-Country, Washington D.C.: CTR. Acedido 16 Outubro 2012. [http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic\\_Economy\\_2012/120321\\_TAE\\_2012\\_vol2\\_final.pdf](http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2012/120321_TAE_2012_vol2_final.pdf).

-. 2010. *The Transatlantic Economy 2010: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Washington D.C.: CTR. Acedido em 10 Janeiro 2011. [http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/a/t/te2010\\_final\\_text.pdf](http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/a/t/te2010_final_text.pdf).

Hamilton, Daniel, Charles Barry, Hans Binnendijk, Stephen Flanagan, Julianne Smith, and James Townsend. 2009. "Alliance Reborn: an Atlantic compact for the 21st Century." Paper, The Washington NATO Project, Washington D.C., February. Acedido 5 Novembro 2010. [http://www.acus.org/files/publication\\_pdfs/65/NATO-AllianceReborn.pdf](http://www.acus.org/files/publication_pdfs/65/NATO-AllianceReborn.pdf).

Hatzigeorgopoulos, Myrto. 2012. "The Role of EU Battlegroups in European Defence." Paper. ISIS Europe, European Security Review, June. Acedido 16 Outubro 2013. [http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publicationsdownloads/esr56\\_EUBattlegroups-June2012%20MH\\_2.pdf](http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publicationsdownloads/esr56_EUBattlegroups-June2012%20MH_2.pdf).

Haukkala, Hiski. 2010. *The EU-Russia Strategic Partnership: The Limits of Post-Sovereignty in International Relations*, London: Routledge.

Heisbourg, François, ed. 2000. *Défense Européenne: La mise en oeuvre*. Chaillot Papers n° 42. Paris: EUISS.

Helly, Damien. 2009. "The EU Military Operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic (Operation EUFOR Tchad/RCA). In *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. Paris: EUISS. Acedido 2 Dezembro 2011. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP\\_10-web.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf).

Highfield, Lord Plant of. 2011. "Europe and America Today: Common Challenges, Different Paths?" Pannel, IEP/UCP Estoril Political Forum, 27-29 June.

Hill, Christofer, and Michael Smith. *International Relations and the European Union*. Oxford: The EU series, 2005.

Hobbs, David. 2012. "The Pooling and Sharing of Defence Assets, Specialization." Conference on Smart Defence in South Eastern Europe. Tirana, 23 April. Acedido 10 Outubro 2013. <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2775>.

Hofmann, Stephanie C. 2008. "OTAN: Vers un Nouveau Concept Stratégique?" *Politique Étrangère*, n°1. Acedido 29 Janeiro 2012. [http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=4983&id\\_provenance=97](http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=4983&id_provenance=97).

Hochschild, Jennifer. 2009. "Conducting Intensive Interviews and Elite Interviews." Harvard University. Acedido 15 Fevereiro 2015. <http://scholar.harvard.edu/jlhochschild/publications/conducting-intensive-interviews-and-elite-interviews>.

Hough, Peter. 2008. *Understanding Global security*, Oxon: Routledge.

House of Commons Defence Committee. 2008. "The future of NATO and European defence." Ninth Report of Session 2007-08. London, 20 March. Acedido 16 Outubro 2013. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmdfence/111/111.pdf>.

Howorth, Jolyon. 2003. "ESDP and NATO: Wedlock or Deadlock?" *Cooperation and Conflict* n°38, September.

-. 2005. "The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP." *Journal of Transatlantic Studies*, Spring.

-. 2007. *Security and Defence Policy in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan.

-. 2009. "A new institutional architecture for the transatlantic relationship?" *Europe Visions*, n° 5, Institut Français des Relations Internationales, Paris, June. Acedido 20 Novembro 2010. [http://www.ifri.org/files/Europe\\_visions/EuropeVisions5\\_Howorth\\_final.pdf](http://www.ifri.org/files/Europe_visions/EuropeVisions5_Howorth_final.pdf).

Howorth, Jolyon, and John T. S. Keeler, eds. 2003. *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for European autonomy*. New York: Palgrave Mcmillian.

Hull, Cecilia. 2011. "Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?" Paper n°088, Swedish Defence Research Agency (FOI), Stockholm. Acedido 7 Novembro 2011. [http://www.dodccrp.org/events/16th\\_iccrts\\_2011/papers/088.pdf](http://www.dodccrp.org/events/16th_iccrts_2011/papers/088.pdf).

Huterer, Manfred. 2010. "The Russia Factor in Transatlantic Relations and New Opportunities for US-EU-Russia Cooperation." Working Paper, n°4, Brookings Institution, Washington D.C., May. Acedido 20 Maio 2013. [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/06\\_us\\_eu\\_russia\\_huterer/06\\_us\\_eu\\_russia\\_huterer.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/06_us_eu_russia_huterer/06_us_eu_russia_huterer.pdf).

Hunter, Robert E. 2002. *The European Security and Defence Policy: NATO's Companion – or Competitor?* Santa Monica: RAND Corporation. Acedido 20 Março 2010. [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1463.html](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1463.html).

Huntington, Samuel P. 1993. "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Summer.

Huterer, Manfred. 2010. "The Russia Factor in Transatlantic Relations and New Opportunities for US-EU-Russia Cooperation." Working Paper, n° 4, Brookings Institution, Washington D.C., May. Acedido 19 Novembro 2010. [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/06\\_us\\_eu\\_russia\\_huterer/06\\_us\\_eu\\_russia\\_huterer.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/06_us_eu_russia_huterer/06_us_eu_russia_huterer.pdf).

Ikenberry, G. John, and Anne-Marie Slaughter. 2006. "Forging a World of Liberty Under Law: U.S. National Security in the 21<sup>st</sup> Century." Final Paper of the Princeton Project on National Security, Princeton University, 27 September. Acedido 4 Novembro 2012. [http://www.worldgovernance.org/IMG/pdf\\_0080\\_Forging\\_a\\_World\\_of\\_Liberty\\_Under\\_Law.pdf](http://www.worldgovernance.org/IMG/pdf_0080_Forging_a_World_of_Liberty_Under_Law.pdf).

International Crisis Group. 2013. "China's Central Asia Problem." Executive Summary. Asia Report, nº 244, 27 February. Acedido 7 Junho 2013. <http://www.crisisgroup.org/~ /media/Files/asia/north-east-asia/244-chinas-central-asia-problem.pdf>.

International Institute for Strategic Studies. 2008. *European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations*. London: IISS.

-. 2012. *The Military Balance 2012*. London: Routledge.

Instituto da Defesa Nacional. 1998. *Uma nova NATO numa nova Europa*. Nação e Defesa, nº 84. Lisboa: IDN.

-. 2000. *Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz*. Nação e Defesa, nº 95/96. Lisboa: IDN.

-. 2006. *Novos Desafios à Segurança Europeia*. Nação e Defesa, nº 103. Lisboa: IDN.

-. 2003. *Soberania e Intervenções Militares*. Nação e Defesa, nº 105. Lisboa:IDN.

-. 2005. *Teoria das Relações Internacionais*. Nação e Defesa, nº 110. Lisboa:IDN.

-. 2009. *O Mar no Pensamento Estratégico Nacional*. Nação e Defesa, nº 122. Lisboa:IDN.

-. 2009. *Portugal e a Aliança Atlântica*. Nação e Defesa, nº 123. Lisboa: IDN.

-. 2009. *Que visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*. Nação e Defesa, nº 124. Lisboa: IDN.

-. 2010. *Visões Globais para a Defesa*. Nação e Defesa, nº 125. Lisboa: IDN.

-. 2010. *O Conceito Estratégico da NATO*. Nação e Defesa, nº 126. Lisboa: IDN.

-. 2010. *Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*. Nação e Defesa, nº 127. Lisboa: IDN.

-. 2011. *Gestão de Crises*. Nação e Defesa, nº 129. Lisboa: IDN.

-. 2012. *Segurança no Mediterrâneo*. Nação e Defesa, nº132. Lisboa: IDN.

-. 2013. *Ásia-Pacífico*. Nação e Defesa, nº 134. Lisboa: IDN.

Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, ed. 2007. *Estratégia*, nº 24-25. Lisboa.

Instituto Português de Relações Internacionais. 2009. *60 Anos da NATO*, Relações Internacionais, nº 21. Lisboa: IPRI/UNL.

-. 2009. *A Revolução Europeia de 1989*, Relações Internacionais, nº 23. Lisboa: IPRI/UNL. Acedido 17 Abril 2013. <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/ri/n23 /n23a05.pdf>.

The International Institute for Strategic Studies. 2008. *IISS Strategic Dossier - European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations*. London: IISS.

-. 2009. *The Military Balance 2009*. London: IISS.

Ionannides, Isabelle. 2006. "EU Police Mission Proxima : testing the European approach to building peace." In *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper, nº 90, edited by Agnieszka Nowak. Paris: EUISS.

Jenkin, Bernard. 2013. "The EU is taking over defence policy by stealth." The Telegraph online, 7 December. Acedido 8 Dezembro 2013. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10502998/The-EU-is-taking-over-defence-policy-by-stealth.html>.

Jobim, Nelson A. 2010. "O Futuro da Comunidade Transatlântica." Conferência Internacional, IDN, 10 Setembro. Acedido 2 Maio 2012. [https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes09/o\\_futuro\\_da\\_comunidade.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes09/o_futuro_da_comunidade.pdf).

Johnson, Lyndon B. 1964. "Letter to Prime Minister Inonu." Washington D.C., 5 June. Acedido 10 Fevereiro 2013. <http://cyprus-conflict.org/materials/johnsonletter.html>.

Johnson, Debra, and Paul Robinson. 2005. *Perspectives on EU-Russia relations*. London ; New York : Routledge.

Jones, Ben. 2011. "Franco-British Military Cooperation: A New Engine for European Defence?" Occasional Paper nº 88. Paris: EUISS.

Jones, Bruce. 2010. "The Coming Clash? Europe and US Multilateralism under Obama." Paper, Brookings Institution, Washington D.C., June. Acedido 19 Novembro 2010. [http://www.brookings.edu/papers/2010/06\\_europe\\_us\\_jones.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2010/06_europe_us_jones.aspx).

Jones, James. 2010. "Europe Today is our Indispensable Partner." Speech. Security Conference, Munich, 9 February. Acedido 6 Outubro 2012. [http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article\\_id=18206&topicID=66](http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_id=18206&topicID=66).

Jones, Seth G. 2007. *The Rise of European Security Cooperation*. New York: Cambridge University Press.

Jourdier, François. 2014. "Et so lón dissolvait IÓTAN ? " Magistro online, 19 Mars. Acedido 20 Janeiro 2015. <http://magistro.fr/index.php/template/lorem-ipsu/avec-l-europe/item/1643-et-si-l-on-dissolvait-l-otan>.

Judt, Tony. 2007. *Pós-Guerra, História da Europa desde 1945*. Coimbra: Edições 70.

Kagan, Robert. 2004. *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books.

-. 2009. *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*. Alfragide: Casa das Letras.

Kaldor, Mary. 2007. *Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.

Karagoz, Murat. 2004. "US Arms Embargo against Turkey - after 30 Years: An Institutional Approach towards US Policy Making." Paper, Center for Strategic Research, Winter. Acedido 12 Fevereiro 2013. <http://sam.gov.tr/us-arms-embargo-against-turkey-after-30-years-an-institutional-approach-towards-us-policy-making/>.

Kashmeri, Sarwar A. 2011. "The North Atlantic Treaty Organization and the European Union's Common Security and Defense Policy: Intersecting Trajectories." Monograph, Strategic Studies institute, US Army War College, Pennsylvania, July. Acedido 16 Dezembro 2012. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubid=1078>.

Keegan, John. 2006. *Uma História da Guerra*. Lisboa: Edições Tinta da China Lda.

Kelleher, Catherine. 2008. "The ESS and the United States." In *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*. Eds. Sven Biscop, and Jan Joel Anderson. New York: Routledge.

Keohane, Daniel. 2006. "Unlocking EU-NATO co-operation." Article, Centre for European Reform, 1 June. Acedido 17 Janeiro 2012. <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2006/unlocking-eu-nato-co-operation>.

Keohane, Daniel, and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.

Keohane, Robert O. 2002. Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States. *Journal of Common Market Studies*, Malden/USA, Volume 40/4, November.

Kirisci, Kemal. 2006. *Turkey's Foreign Policy in Turbulent Times*. Chaillot Paper, nº 92. Paris: EUISS. Acedido 12 Fevereiro 2013. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp092.pdf>.

Kirsch, Ina, and Andy Edgel. 2011. "Fichas Técnicas sobre a União Europeia: Federação Russa." Parlamento Europeu, Abril. Acedido 27 Maio 2013. [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.htmlftuId=FTU\\_6.4.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.htmlftuId=FTU_6.4.2.html).

Kocziej, David, rapporteur. 2010. "NATO's European Dimension." International Conference Report, SDA, Brussels, 21 June. Acedido 8 Dezembro 2010. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&v33=118605&id=120686>.

-. 2010. "Redefining NATO and the Transatlantic Relationship." SDA Roundtable Report, Brussels, 27 October. Acedido 8 Dezembro 2010. [http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2010/Events/Redefining\\_NATO/Redefining\\_NATO\\_Report.pdf](http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2010/Events/Redefining_NATO/Redefining_NATO_Report.pdf).

Kohl, Helmut. 1990. "Ten Point Plan for German Reunification." Speech, German Parliament, 28 November. Acedido 14 Janeiro 2012. [http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub\\_document.cfm?document\\_id=223](http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=223).

Korski, Daniel, Ulrike Guérot, and Mark Leonard. 2008. "Re-Wiring the US-EU Relationship." Memo, European Council of Foreign Relations, London. Acedido 19 Novembro 2010. [http://ecfr.3cdn.net/92fb6ffaa3c821af6a\\_vdm6bnizs.pdf](http://ecfr.3cdn.net/92fb6ffaa3c821af6a_vdm6bnizs.pdf).

Korski, Daniel, and Richard Gowan. 2009. "Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities." Report, European Council on Foreign Relations, London, October. Acedido 14 Dezembro 2011. <http://ecfr.eu/page/-/documents/civilian-crisis-report.pdf>.

Krauthammer, Charles. 2004. *Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World*. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 2004.

Krause, Joachim, Lisa Watanabe, and Andreas Wenger, eds. 2003. *Unraveling the European Security and Defense Policy Conundrum*. Zurich: Center for Security Studies.

Kugler, Richard L., and Hans Binnendijk. 2008. "Toward a New Transatlantic Compact." Paper, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington D.C., August. Acedido 6 Janeiro 2012. <http://www.ndu.edu/CTNSP/docUploaded/DTP%2052%20NATO%20Concept%20and%20Compact.pdf>.

Kupchan, Charles. 2002. "The End of the West." *Atlantic Monthly*, 1 November. Acedido 24 Novembro 2010. <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/2002/11/kupchan.htm>.

-. 2006a. "The Fourth Age: The Next Era in Transatlantic Relations." *The National Interest*, Fall. Acedido 4 Dezembro 2010. [http://www.cfr.org/publication/11488/fourth\\_age.html](http://www.cfr.org/publication/11488/fourth_age.html).

- . 2006b. "The Unravelling of the Atlantic Order: Historical Breakpoints in U.S.-European Relations." Working Paper, Institute of European Studies, UC Berkeley, 14 April. Acedido 19 Novembro 2010. <http://econpapers.repec.org/paper/cdlblineur/174315.htm>.
- Kuzmitcheva, Larissa. 2004. "Russia and European Security and Defence Policy: Problematic Strategic Partnership? Paper. Acedido 29 Maio 2013. [www.cepsr.com/dwnld/kuzmichevar1005.rtf](http://www.cepsr.com/dwnld/kuzmichevar1005.rtf).
- Langenhove, Luk Van. 2010. *The EU as a Global Actor in a Multipolar World and Multilateral 2.0 Environment*. Egmont Paper 36. Brussels: Royal Institute for International Relations. Acedido 14 Fevereiro 2012. <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep36.pdf>.
- Laquer, Walter. 2007. *The Last Days of Europe: Epitaph for an Old Continent*. New York: St. Martins Press.
- Larrabee, F. Stephen. 2011. "Unfinished Business in Europe." In *The Agenda for the EU-US Strategic Partnership*, edited by Álvaro de Vasconcelos. Paris: EUISS.
- Laruelle, Marlène. 2009. "Russia in Central Asia: Old History, New Challenges?" Working Paper, nº 3, EU Central Asian Monitoring, September. Acedido 6 Junho 2013. <http://aei.pitt.edu/13586/1/WP3-EN.pdf>.
- Lasas, Ainius. 2010. *European Union and NATO Expansion: Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lavrov, Sergey. 2010. "In the same boat." *Itogi*, Article by Russian Foreign Minister, 15 November. Acedido 20 Novembro 2010. [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/EBC5C2D512C49D9BC32577DD0036DF47](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/EBC5C2D512C49D9BC32577DD0036DF47).
- Law, Alistair. 2009. "Strategic Partnership or Contending Coalitions? An analysis of EU-NATO relations." Paper, e-International Relations, 13 September. Acedido 10 Novembro 2010. <http://www.e-ir.info/?p=2330>.
- Layne, Christopher. 2006. "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States Unipolar Moment." *International Security*, Fall. Acedido 19 Novembro 2010. [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/is3102\\_pp007-041\\_layne.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/is3102_pp007-041_layne.pdf).
- Lefebvre, Maxime. 2011. *La Politique Étrangère Européenne*. Paris: Que sais-je ?
- Lellouche, Pierre. 2009. "Les nécessaires progrès de l'Europe de la défense." *Défense Nationale et Sécurité Collective*, Décembre.
- Leonard, Mark. 2005. *Why Europe Will Run the 21st Century*. London: Fourth Estate.
- Levada Center. 2013. "Nationwide Survey, 1999-2009." Centre for the Study of Public Policy, Moscow. Acedido 11 Maio. [http://www.russiavotes.org/security/security\\_usa\\_nato.php](http://www.russiavotes.org/security/security_usa_nato.php).
- Lewis, Jeffrey. 2008. "EU Policy on Iraq: The Collapse and Reconstruction of Consensus-Based Foreign Policy." DEI Working Paper 08-9, UCD Dublin European Institute, Dublin, July. Acedido 15 Fevereiro 2012. [http://www.ucd.ie/t4cms/wp\\_08-9\\_jeffrey\\_lewis.pdf](http://www.ucd.ie/t4cms/wp_08-9_jeffrey_lewis.pdf).
- Lima, Bernardo Pires de. 2008. "Sarkozy e a Revisão da Estratégia de Segurança Europeia em 2008." Occasional Paper, nº 31, IPRI/UNL, Lisboa, Janeiro. Acedido 10 Novembro 2010. [http://www.ipri.pt/publicacoes/working\\_paper/working\\_paper.php?idp=221](http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/working_paper.php?idp=221).
- Lindley-French, Julian. 2002. *Terms of Engagement: The Paradox of American Power and the Trans-Atlantic Dilemma Post-11 September*. Chaillot Paper, nº 52. Paris: EUISS.

- Lindley-French, Julian, and Franco Algeri. 2004. "A European Defence Strategy." Paper, Bertelsmann Foundation, Gutersloh, May. Acedido 19 Novembro 2010. [http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2004/2004\\_Venusberg\\_Report](http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2004/2004_Venusberg_Report).
- Lindstrom, Gustav, ed. 2003. *Shift or Rift: Assessing US-EU relations after Iraq*. Paris: EUISS. Acedido 20 Novembro 2010. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/bk2003\\_01.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/bk2003_01.pdf).
- Lindstrom, Gustav. 2005. *EU-US Burdensharing: Who does what?* Chaillot Paper, n° 82. Paris: EUISS. Acedido 10 Novembro 2010. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp082.pdf>.
- . 2007. *Enter the EU Battlegroups. Chaillot Paper n° 97*. Paris: EUISS.
- Lodge, Henry Cabot. 1919. Speech, Washington D.C., 12 August. Acedido 21 Outubro 2012. [http://www.firstworldwar.com/source/lodge\\_leagueofnations.htm](http://www.firstworldwar.com/source/lodge_leagueofnations.htm).
- Lucas, Edward. 2008. *The New Cold War, Putin's Russia and the Threat to the West*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lundestad, Geir. 2003. *The United States and Western European Union since 1945*. New York: Oxford University Press.
- Maizière, Thomas de. 2013. "Speech on the Occasion of the 49<sup>th</sup> Munich Security Conference." Munich, 1 February. Acedido 12 Fevereiro 2013. [https://www.securityconference.de/fileadmin/user\\_upload/data/pdf/2013-02-01\\_Mu%CC%88siKo\\_Englisch.pdf](https://www.securityconference.de/fileadmin/user_upload/data/pdf/2013-02-01_Mu%CC%88siKo_Englisch.pdf).
- Mankoff, Jeffrey. 2013. "The United States and Central Asia after 2014." Report, Center for Strategic and International Studies, January. Acedido 6 Junho 2013. [http://csis.org/files/publication/130122\\_Mankoff\\_USCentralAsia\\_Web.pdf](http://csis.org/files/publication/130122_Mankoff_USCentralAsia_Web.pdf).
- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40/2. Acedido 24 Novembro 2011. <http://www.euce.gatech.edu/files/Ian-Manners-Normative-Power-Europe-JCMS-40-2-2002.pdf>.
- . 2004. "Normative Power Europe Reconsidered." Paper, Workshop From civilian to military power: the European Union as a crossroads?, Oslo, 22-23 October. Acedido 24 Novembro 2011. <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Manners.pdf>.
- Marcus, Jonathan. 2012. "Leon Panetta: US to Deploy 60% of Navy Fleet to Pacific." Article, *BBC News* online, 2 June. Acedido 12 Novembro 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-18305750>.
- Martins, Vasco. 2010. "Keeping the Germans Happy, the Russians In and the Americans Out." IPRIS Viewpoints 25, Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Lisboa, November. Acedido 3 Dezembro 2010. <http://www.ipris.org/?menu=6&page=63>.
- . 2011. "The Strategic Concept that couldn't." IPRIS Viewpoints 44, Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Lisboa, March. Acedido 26 Janeiro 2012. <http://www.ipris.org/?itemId=4&menu=16>.
- Massias, Jean-Pierre. 2007. "Russia and the Council of Europe: Ten Years Wasted?" Paper, Russie. Nei. Visions, n°15, Institut Français des Relations Internationales. Acedido 19 Abril 2013. [http://www.ifri.org/files/Russie/ifri\\_CE\\_massias\\_ang\\_jan2007.pdf](http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_CE_massias_ang_jan2007.pdf).
- Mathews, Jessica Tuchman. "Redefining Security." *Foreign Affairs*, Spring 1989.

- Maulny, Jean-Pierre. 2012. "The Franco-British Treaty, the European Union's Pooling and Sharing and NATO's Smart Defence: How can the different initiatives in terms of pooling capabilities be coordinated?" IRIS Policy Paper. Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Paris, June. Acedido 11 Fevereiro 2013. [http://www.iris-france.org/docs/kfm\\_docs/docs/analyses-iris/2012-06-jp-maulny---defense-europenne-en.pdf](http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/analyses-iris/2012-06-jp-maulny---defense-europenne-en.pdf).
- Maulny, Jean-Pierre, and Fabio Liberti. 2008. "Pooling of EU Member States Assets in the Implementation of ESDP." Study, European Parliament, Brussels, February. Acedido 10 Novembro 2010. [http://www.isis-europe.org/pdf/2008\\_artrel\\_142\\_08-02epstudy-pooling.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_142_08-02epstudy-pooling.pdf).
- McNamara, Sally. 2010. "NATO's 2010 Strategic Concept: Five Markers of Success." Web Memo, nº 3061, The Heritage Foundation, Washington D.C., 16 November. Acedido 19 Novembro 2010. <http://www.heritage.org/research/reports/2010/11/natos-2010-strategic-concept-five-markers-of-success>.
- Mead, Walter Russell. 2005. "AI Symposium: The Sources of American Power." In *American Interest*, Vol. 1, n.º1, Autumn. Acedido 5 Novembro 2005. <http://wrm.the-american-interest.com/article.cfm?piece=120>.
- Meireles, Luísa. 2013. "Uma NATO económica em formação." *Jornal Expresso*, 22 Junho.
- Melville, Andrei, and Tatiana Shakleina, ed. 2005. *Russian Foreign Policy in Transition: Concepts and Realities*. Budapest: Central European University Press.
- Mendes, Marco Gonçalves. 2010. "Política de Defesa do Brasil." Em *Visões Globais para a Defesa, Nação e Defesa*, nº 125. Lisboa: IDN.
- Menon, Anand, and Jonathan Lipkin. 2003. "European Attitudes Towards Transatlantic Relations 2000-2003: An Analytical Survey." Research and European Issues, Notre Europe, Paris, May. Acedido 26 Novembro 2012, <http://www.notre-europe.eu/011-647-Les-attitudes-europeennes-et-les-relations-transatlantiques-entre-2000-et-2003.html>.
- Merkel, Angela. 2009. A new strategy for NATO. 26 March. [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_704284/Content/EN/Artikel/2009/03/2009-03-26-merkel-regerkl-nato\\_en.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_704284/Content/EN/Artikel/2009/03/2009-03-26-merkel-regerkl-nato_en.html).
- . 2009. Security Conference Speech. Munich, 7 February. Acedido 11 Janeiro 2011. [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_704298/Content/EN/Reden/2009/2009-02-07-rede-merkel-sicherheitskonferenz-en.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_704298/Content/EN/Reden/2009/2009-02-07-rede-merkel-sicherheitskonferenz-en.html).
- Merlicco, Giordano. 2010. "Le Relazioni Transatlantiche: L'Evoluzione dei Rapporti tra Stati Uniti ed Europa." *Relazioni Transatlantiche*, nº 4, Osservatorio di Politica Internazionale, luglio/settembre.
- Merlingen, Michael, and Rasa Ostrauskaite, eds. 2008. *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*. London: Routledge.
- Merritt, Giles. 2008. "Revisiting NATO-ESDP Relations." SDA Discussion Paper, Security and Defence Agenda, 15 April. Acedido 16 Novembro 2010. <http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2009/Publications/NATO-ESDPRelationsDP.pdf>.
- Mesquita, Maria José Rangel de. 2010. *A União Europeia após o Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- Messervy-Whiting, Graham. 2005. "The growing EU-NATO relationship: beyond Berlin." *International Spectator* 40 (2).

Michel, Leo. 2006. "NATO and the European Union: Improving Practical Cooperation." *A Transatlantic Workshop*, Institute for National Strategic Studies, National Defence University, Washington D.C., 20-21 March.

-. 2007. "NATO-EU Cooperation in Operations." Research Paper, n° 31, NATO Defense College, Rome, February. Acedido 28 Janeiro 2015. <http://www.atlanticcommunity.org/Leo%20Michel%20on%20NATO-EU%20at%20NATO%20College.pdf>.

-. 2010. Conférence, Ecole St-Cyr, 3 Février. Acedido 10 Novembro 2010. <http://french.france.usembassy.gov/evenements100203.html>.

Miles, Donna. 2012a. "Forces Changes in Europe to Preserve Strategic Edge." Article, *American Forces Press Service*, Stuttgart, 7 May. Acedido 12 Novembro 2012. <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116221>.

-. 2012b. "Stavridis: Europe Remains Vital to Current, Future Security." Article, *American Forces Press Service*, Washington D.C., 3 May. Acedido 12 Novembro 2012. <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=116179>.

-. 2012c. "Priorities Chart Way Forward for EUCOM." Article, *American Forces Press Service*, Stuttgart, 4 May. Acedido 4 Dezembro 2012. <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116199>.

Milne, Seumas. 2011. "Turkey offers to broker Libya ceasefire as rebels advance on Sirte." Article, *The Guardian*, 21 March. Acedido 17 Fevereiro 2013. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/27/libya-turkey-mediators-prime-minister>.

Missiroli, Antonio. 2002. "EU-NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP?" *Security Dialogue*, vol 33/1.

-. 2009. "NATO and the EU: What a Difference a Decade Makes." Commentary, EPC, Brussels, 17 July. Acedido 23 Junho 2011. [http://www.epc.eu/documents/uploads/41255650\\_NATO%20and%20the%20EU%20-%20what%20a%20difference%20a%20decade%20makes.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/41255650_NATO%20and%20the%20EU%20-%20what%20a%20difference%20a%20decade%20makes.pdf).

Missiroli, Antonio, comp. 2003. *From Copenhagen to Brussels, European Defence: Core Documents, Vol. IV*. Chaillot Papers, n° 67. Paris: EUISS.

Molling, Christian. 2007. "NATO and EU Rapid Response: Contradictory or Complementary?" *CCS Analyses in Security Studies*, Vol. 2, n° 22. Center for Security Studies, Zurich, October.

Monaghan, Andrew. 2006. "Russia, NATO and the EU: A European Security Triangle or Shades of a New Entente?" *Russie.Nei.Visions* n° 10a, IFRI, Paris, May. Acedido 20 Junho 2011. [http://ifri.org/index.php?page=contribution-detail&id=4564&id\\_provenance=103&provenance\\_context\\_id=6](http://ifri.org/index.php?page=contribution-detail&id=4564&id_provenance=103&provenance_context_id=6).

Le Monde. 2001. Editorial, 13 Setembro. Acedido 4 Outubro 2012. [http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americains\\_913706\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americains_913706_3232.html).

Monroe, James. 1823. Message to Congress, Washington D.C., 2 December. Acedido 23 Novembro 2010. <http://www.ushistory.org/documents/monroe.htm>.

Mooling, Christian. 2007. "NATO and EU rapid response: contradictory or complementary?" *CSS Analysis in Security Studies*, Center for Security Studies, Zurich, October. Acedido 5 Novembro 2010. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=&lng=en&id=44246>.

Morales, Javier. 2009. "Russia's New National Security Strategy: Towards a Medvedev Doctrine?" Article, *Real Instituto Elcano*, 25 September. Acedido 2 Maio 2013. <http://www.realinstitutoelcano>

.org/wps/portal/ri/elcano\_eng/Content?WCM\_GLOBAL\_CONTEXT=/elcano/elcano\_in/zonas\_in/defense+security/ari135-2009.

Moran, Michael. 2010. *Cyprus: A European Anomaly*. Istanbul: Istanbul Kultur University.

Moreira, Adriano. 2008. *Teoria das Relações Internacionais, 6ª ed.* Coimbra: Almedina.

-. 1986-87. Uma Viragem Histórica, Boletim nº14. Academia Internacional da Cultura Portuguesa. Citado por, Raquel de Caria Patricio. 2009. *Uma Visão do Projecto Europeu: História, Processos e Dinâmicas*. Coimbra: Almedina.

-. 2010. “A NATO e a Cimeira de Lisboa.” *Relações Internacionais*, nº 27, IPRI/UNL, 25 Setembro. [http://www.ipri.pt/publicacoes/revista\\_ri/rri.php?idr=27](http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/rri.php?idr=27).

Movement Coordination Centre. 2013. “MCCE at a Glance.” Paper. November. Acedido 20 Dezembro 2013. <https://www.mcce-mil.com/SiteAssets/Pages/default/MCCE-at-a-glance-11-2013.pdf>.

NATO-EU. 2003. “Framework for an Enhanced NATO-EU Dialogue and a Concerted Approach on Security and Stability in the Western Balkans.” Brussels, 29 July. In *From Copenhagen to Brussels, European Defence: Core Documents, Vol. IV*. Chaillot Papers, nº 67, comp. by Antonio Missiroli. Paris: EUISS, 2003.

Nogueira, José Manuel Freire. 2005. *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos, IDN.

Noivo, Diogo. 2010. Turkish disappointment; How the European Union contributed to Ankara’s new foreign policy.” *Portuguese Journal of International Affairs*, Spring / Summer. Acedido 23 Novembro 2010. <http://www.ipris.org/?menu=6&page=38>.

Nugent, Neil. 2006. *The Government and Politics of the European Union*. New York: The EU Series, Palgrave Macmillan.

Nuland, Victoria. 2008. Speech to the Press Club and AmCham, Paris, 22 February. Acedido 3 Dezembro 2010. <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/February/20080222183349eaifas0.5647394.html>.

Nunes, Isabel Ferreira. 2006. “Multilevel Role Prescriptions: Portugal, NATO and the CFSP.” PhD Diss., University of Twente, 2006. Acedido 10 Outubro 2010. [http://doc.utwente.nl/57126/1/thesis\\_Nunes.pdf](http://doc.utwente.nl/57126/1/thesis_Nunes.pdf).

-. 2012. “Política Comum de Segurança e Defesa.” IDN Policy Paper 1/2012. IDN, Lisboa.

-. 2012. “Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu.” IDN Policy Paper 2/2012. IDN, Lisboa.

Nye, Joseph S. Jr. 2000. *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.

-. 2005. *O Paradoxo do Poder Americano: Por que é que a única superpotência mundial não pode actuar isoladamente*. Lisboa: Gradiva.

Obama, Barack. 2008. Victory Speech. *The Wall Street Journal*, 5 November. Acedido 8 Novembro 2012. <http://elections.nytimes.com/2008/results/president/speeches/obama-victory-speech.html>.

-. 2009a. “A New Beginning.” Speech, Cairo, 4 June. Acedido 9 Novembro 2012. <http://www.whitehouse.gov/blog/NewBeginning>.

-. 2009b. Speech, Moscow, 7 July. In United States of America, “National Security Strategy,” Washington D.C., May 2010. Acedido 30 Dezembro 2010. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy .pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

-. 2013. “Faz Sentido Gastar Menos em Guerras e Mais em Investigação.” Entrevista, *Visão*, 3 Janeiro.

O’ Donnell, Clara Marina. 2010. “A Transatlantic defence market, forever elusive?” Policy Brief, Centre for European Reform, London, July. Acedido 23 Novembro. [http://www.cer.org.uk/pdf/pb\\_transatlantic\\_defence\\_july10.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/pb_transatlantic_defence_july10.pdf).

O’Hanlon, Michael. 2010. “Defense Budgets and American Power.” Policy Paper, nº 24, Brookings Institution, Washington D.C., December. Acedido 15 Dezembro 2010. [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/12\\_defense\\_budget\\_ohanlon /12\\_defense\\_budget\\_ohanlon.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2010/12_defense_budget_ohanlon/12_defense_budget_ohanlon.pdf).

Ojanen, Hanna. 2006. “The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy.” *Journal of Common Market Studies*, Malden/USA, vol. 44/1.

Olivier, Manuel. 1998. “Multinational Forces and their Relations with NATO and WEU.” Speech at the WEU Colloquy “European Defence and Security Identity.” Madrid, 4-6 May. Acedido 27 Maio 2012. <http://www.nato.int/docu/colloq/c980504/d980505b.htm>.

Organização das Nações Unidas. 1999. “Resolution 1244.” UNSC, 10 June. Acedido 16 Janeiro 2015. [http://www.nato .int/kosovo/docu/u990610a.htm](http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm).

-. 2001a. “Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions.” Bonn, 5 December. Acedido 12 Maio 2014. <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan /afghan-agree.htm>.

-. 2001b. “Resolution 1386 (2001).” UNSC, 20 December. Acedido 18 Janeiro 2015. [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf ?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement).

-. 2002a. “Resolution 1441.” UNSC, 8 November 2002. Acedido 29 Julho 2012, <http://www.un.org/Depts/unmovic /documents /1441.pdf>.

-. 2002b. “UNMIK Facts and Figures.” Deployment as of 15 January. Acedido 17 Janeiro 2015. <http://www.un.org/en /peacekeeping/missions/unmik/facts.shtml>.

-. 2008a. “Resolution 1814.” UNSC, 15 May. Acedido 25 Janeiro 2015. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN /N08/343/79/PDF/N0834379.pdf?OpenElement>.

-. 2008b. “Resolution 1816.” UNSC, 2 June. Acedido 25 Janeiro 2015. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc /UNDOC/GEN/N08/361/77/PDF/N0836177.pdf?OpenElement>.

-. 2011a. “Resolution 1970.” UNSC, 26 February. Acedido 20 Setembro 2012. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf ?OpenElement>

-. 2011b. “Resolution 1973.” UNSC, 17 March. Acedido 20 Setembro 2012. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf ?OpenElement>.

-. 2014. “UNAMA: Mandate.” UNAMA. Acedido 14 Maio. <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid =12255&language=en-US>.

Organization of the Black Sea Economic Cooperation. 2013. “BSEC at a glance.” Acedido 18 Março. <http://www .bsec-organization.org/Pages/homepage.aspx>.

Oxford University. 1998. *New Oxford Dictionary of English*. Oxford: Oxford University Press.

Ozcan, Sezer. 2010. "Historical Evolution of the Europeanization Process of Turkey." *Portuguese Journal of International Relations*, Spring/Summer.

Paret, Peter ed. 1986. *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press.

Parish, Jonathan. 2005. "Remaining Relevant." Em NATO, "Examining NATO's Transformation." NATO Review, Brussels, Spring.

Parrish, Karen. 2012. "Panetta: Military Leaders Unified Behind Budget Request." Article, *American Forces Press Service*, Washington D.C., 4 February. Acedido 13 November 2012. <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=67188>.

Patrício, Raquel de Caria. 2009. *Uma Visão do Projecto Europeu: História, Processos e Dinâmicas*. Coimbra: Almedina.

Pedra, José João. 2010. "A Segurança e a Defesa da União Europeia, de Maastricht a Lisboa: Contributos para uma Análise Estratégica." Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Peral, Luis. 2009. "The EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan)." In *European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, edited by Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane. Paris: EUISS. Acedido 2 Dezembro 2011. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP\\_10-web.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf).

Pereira, Ana Fonseca. 2010. "Secretário Geral da NATO alerta contra cortes na defesa," *Jornal Público*, 3 Julho.

Pereira, Laura Ferreira. 2005. "A Europa da Defesa e o Fim do Limbo." *Em Teoria das Relações Internacionais*, Nação e Defesa, nº 110. Lisboa: IDN.

-. 2010. *Portugal in the European Union: Assessing Twenty-Five Years of Integration Experience*. New York: Routledge, 2010.

Perepelytsia, Grigoriy M. 2007. "A OTAN e a Ucrânia: numa encruzilhada." Notícias da OTAN, Verão. Acedido 1 de Maio 2013. <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/portuguese/art2.html>.

Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union. 2013. "Russia-EU Relations: Areas of Cooperation; Crisis Management." Acedido 30 de Maio. <http://russianmission.eu/en/crisis-management>.

Petrovskiy, Pavel. 2010. "Nova Doutrina Militar da Rússia." *Em Visões Globais para a Defesa*, Nação e Defesa, nº125. Lisboa: IDN.

Pew Global Attitudes Survey. 2006. Acedido 10 Novembro 2010. <http://pewglobal.org/reports/>.

PEW Research Center. 2012. "Opinion of the United States: Do you have a favorable or unfavorable view of the United States?" Global Attitudes Project, Survey, Spring. Acedido 22 Fevereiro 2013, <http://www.pewglobal.org/database/indicator/1/country/224/>.

Pfeiffer, Holger. 2008. "Defence and Force Planning in Historical Perspective: NATO as a Case Study." *Baltic Security and Defence Review*, vol. 10.

Pfister, Stéphane. 2008. "La Gestion Civile des Crises: Un Outil Politico-Stratégique au Service de L'Union Européenne." Thèse de Doctorat, Université de Genève. Acedido 5 Novembro 2010. <http://archive-ouverte.unige.ch/vital/access/manager/Repository/unige:1407>.

Pflimlin, Edouard. 2006. *Vers l' autonomie des capacités de l'Union Européenne ?* Bruxelles: Fondation Robert Schuman.

Pinheiro, Paulo Vizeu. 2008. "Portugal e a Defesa Europeia." *Relações Internacionais*, nº 20, IPRI/UNL, Dezembro. Acedido 3 Dezembro 2010. <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n20/n20a12.pdf>.

Pinto, Luis Valença. 2009. "A Segurança e Defesa na Europa." *Em O Mar no Pensamento Estratégico Nacional*, Nação e Defesa, nº 122. Lisboa: IDN.

Pope, Nicole, and Hugh Pope. 2000. *Turkey Unveiled: A History of Modern Turkey*. New York: Overlook.

Presidence Française du Conseil de l'Union Européenne. 2008. "Une Europe qui Agit pour Répondre ao Défis D'Aujourd'Hui." Programme de Travail, 1 juillet-31 décembre. Acedido 30 Agosto 2012. [http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared /ProgrammePFUE/Programme\\_FR.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared /ProgrammePFUE/Programme_FR.pdf).

Quille, Gerrar. 2008. "The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP." Briefing Paper, European Parliament, Brussels, February. Acedido 23 Novembro 2010. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT28796EN.pdf>.

Quinlan, Joseph P. 2003. "Drifting Apart or Growing Together? The Primacy of the Transatlantic Economy." Washington D.C., Center for Transatlantic Relations, Março. Acedido 9 Outubro 2012. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications /Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=46948>.

Quivy, Raymond, e Luc Van Campenhoudt. 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5ª ed. Lisboa: Gradiva.

Ramos, Luis Faro. 2010. "A Cooperação Estruturada Permanente: Desafios e Opções para Portugal." *Em Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia*, Nação e Defesa, nº 127. Lisboa: IDN.

Raposo, Henrique. 2010. *Um Mundo sem Europeus, Barack Obama entre o Fim do Eurocentrismo e o Novo Ocidente*. Lisboa: Guerra e Paz.

Rasmussen, Anders Fogh. 2010. "Russian Military Doctrine off Target - NATO Chief," Article, *RIA Novosti*, 23 April. Acedido 8 Maio 2013. <http://en.rian.ru/world /20100423/158720428.html>.

-. 2011a. "Building Security in an Age of Austerity." Keynote Speech, Munique Security Conference, 4 February. Acedido 1 Fevereiro 2012. [http://www.nato.int /cps/en/natolive /opinions\\_70400.htm](http://www.nato.int /cps/en/natolive /opinions_70400.htm).

-. 2011b. "NATO and Russia Can Defend Together." Article, *The New York Times*, 5 December. Acedido 20 Maio 2013. [http://www.nytimes.com/2011/12/06/opinion/nato-and-russia-can-defend-together.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/12/06/opinion/nato-and-russia-can-defend-together.html?_r=0).

-. 2012. "New NATO – New Turkey." Speech, Ankara, 17 February. Acedido 20 Fevereiro 2013. [http://www.nato.int /cps/en/natolive/opinions\\_84334.htm](http://www.nato.int /cps/en/natolive/opinions_84334.htm).

Razomkov Center. 2013. "How would you vote if the referendum on Ukraine`s NATO accession was held the following Sunday? (recurrent, 2002-2009)," Sociological Poll. Acedido 1 Maio. [http://razumkov.org.ua/eng /poll.php?poll\\_id=46](http://razumkov.org.ua/eng /poll.php?poll_id=46).

Reichard, Martin. 2006. *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*. Hampshire: Ashgate.

Reis, João Nunes dos. 2009. “O impacto dos conflitos regionais nas relações OTAN/EU-Rússia.” Trabalho Individual de Longa Duração do CPOG. IESM, Lisboa.

Republic of Turkey. 2013. “BLACKSEAFOR.” Acedido 18 Março 2013. <http://www.mfa.gov.tr/blackseafor.en.mfa>.

-. 2015. “Turkey-EU relations.” Acedido 25 Janeiro. <http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-the-european-union.en.mfa>.

Ricard, Philippe. 2010. “En un an le traité de Lisbonne a exacerbé les rivalités de pouvoir à Bruxelles.” *Le Monde*, 2 Décembre. Acedido 7 Novembro 2010. <http://unioneuropeenne.20minutes-blogs.fr/archive/2010/12/16/en-un-an-le-traite-de-lisbonne-a-exacerbe-les-rivalites-de-p.html>.

Rice, Condoleezza. 2000. “Campaign 2000: Promoting the National Interest.” *Foreign Affairs*, Jan/Feb. Acedido 31 Outubro 2012. <http://www.foreignaffairs.com/articles/155630/condoleezza-rice/campaign-2000-promoting-the-national-interest>.

Riggio, Daniele. 2003. “EU-NATO Cooperation and Complementary between the Rapid Reaction Forces.” *The International Spectator*, XXXVIII/3.

Ringsmose, Jens, and Sten Rynning, eds. 2011. “NATO’s New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment.” Danish Institute for International Studies Report, 2011:2. Acedido 29 Janeiro 2012. [http://www.diis.dk/graphics/publications/reports2011/rp2011-02-nato\\_web.pdf](http://www.diis.dk/graphics/publications/reports2011/rp2011-02-nato_web.pdf).

Robertson, Lord. 1999. Speech, Annual Session of the NATO Parliamentary Assembly. Amsterdam, 15 November. In *From St-Malo to Nice, European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers, nº47, comp. by Maartje Rutten. Paris: WEU ISS, 2001.

Rodrigues, Alexandre Reis. 2004. *Defesa e Relações Internacionais*. Cruz Quebrada: Editorial Notícias.

-. 2006. *A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa: Em Colisão ou em Convergência?* Cadernos Navais, nº 18. Lisboa: Edições Culturais da Marinha: Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica, Julho/Setembro.

-. 2007. “A Defesa Colectiva da Europa: Responsabilidade da NATO ou da União Europeia?” Em *Estratégia*, nº 24-25, editado por Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa.

-. 2010. “O novo Conceito Estratégico da NATO: Duas questões polémicas.” *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 24 Setembro. Acedido 30 Novembro 2010. [http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view\\_txt.asp?id=826](http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=826).

Rodrigues, Domingos J. F. 2009. *Turquia: País-Ponte entre dois Mundos*. Lisboa: Prefácio.

-. 2012. “The Turkish Dilemma: Unveiling the Southern Corridor.” Em *Segurança no Mediterrâneo, Nação e Defesa*, nº132. Lisboa: IDN.

Romano, Pietro. 2012. “Pooling and Sharing: A Contribution to the European Integration?” IPRIS Viewpoints 93, Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Lisboa, April. Acedido 10 Maio 2012. <http://ipris.blogs.sapo.pt/58492.html>.

Rosén, Guri. 2011, “Can You Keep a Secret? How the European Parliament got Access to Sensitive Documents in the Area of Security and Defence.” Arena Working Paper, nº 13, Centre for European Studies, University of Oslo, December. Acedido 13 Julho 2012. <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2011/wp13-11.pdf>.

Rougé, Guillaume de. 2010. "The EU seen from Washington: a Global Actor in an Emerging Transatlantic "Hub"?" Paper presented at the CERI-IRSEM Joint Doctoral Student Workshop, Paris. Acedido 29 Novembro 2010. [http://www.centretransatlantique.fr/pdf/gdr\\_02062010.pdf](http://www.centretransatlantique.fr/pdf/gdr_02062010.pdf).

Rubin, James P. 2008. "Building a New Atlantic Alliance: Restoring America's Partnership with Europe." *Foreign Affairs*, July/Aug.

Rumsfeld, Donald. 2003. "Briefing at the Foreign Press Center." Washington D.C., 22 January. Acedido 29 Julho 2012. <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330>.

Runge, Peter. 2009. "The Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Role model for civil-military relations?" Occasional Paper IV. Bonn International Center for Conversion, October.

Rupp, Richard E. 2006. *NATO after 9/11: An Alliance in Continuing Decline*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rupnik, Jacques, ed. 2011. *The Western Balkans and the EU: "The Hour of Europe."* Chaillot Papers, n°126. Paris: EUISS.

Russian Federation. 1993. "The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation." 2 November. Acedido 19 Abril 2013. <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html>.

-. 2000a. "National Security Concept of the Russian Federation," 10 January. Acedido 22 Abril 2013. <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/36aba64ac09f737fc32575d9002bbf31>.

-. 2000b. "Russia's Military Doctrine 2000," 21 April. Acedido 22 Abril 2013. <http://igcc.ucsd.edu/assets/001/502378.pdf>.

-. 2000c. "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation," 20 June. Acedido 23 Abril 2013. <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>.

-. 2009a. "The draft of the European Security Treaty," 29 November. Acedido 2 Maio 2013. <http://eng.kremlin.ru/news/275>.

-. 2009b. "National Security Strategy of the Russian Federation to 2020," 12 May. Acedido 2 Maio 2013. <http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020>.

-. 2010. "The Military Doctrine of the Russian Federation," 5 February. Acedido 6 Maio 2013. [http://merln.ndu.edu/whitepapers/Russia2010\\_English.pdf](http://merln.ndu.edu/whitepapers/Russia2010_English.pdf).

Rutten, Maartje, comp. 2001. *From St-Malo to Nice, European Defence: Core Documents*. Chaillot Papers, n°47. Paris: WEU ISS, 2001.

-. 2002. *From Nice to Laeken, European Defence: Core Documents, Vol. II*. Chaillot Papers, n° 51. Paris: EUISS.

Rynning, Sten. 2005. *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sacchetti, António Emilio. 1995. *Segurança Europeia (1989-1995)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1995.

Sangiovanni, Mette Eilstrup. 2003. "Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe." *Survival*, vol. 45/3.

Santos, Eduardo Silvestre dos. 2008. *A NATO no século XXI: O Passado, o Presente e o Futuro da Aliança Atlântica*. Lisboa: Tribuna.

Santos, Loureiro dos. 2000. *Reflexões sobre Estratégia: Temas de Segurança e Defesa*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

-. 2003. *A Idade Imperial: A Nova Era*. 4ª ed. Mem Martins: Publicações Europa-América.

Sarkozy, Nicolas. 2009a. Security Conference Speech. Munich, 7 February. Acedido 26 Novembro 2012. <http://www.acronym.org.uk/textonly/docs/0902/doc15.htm>.

-. 2009. Clôture du Colloque sur La France, La Défense Européenne et L'OTAN Au XXIème Siècle. Paris, 11 Mars. Acedido 24 Outubro 2011. <http://www.renovationfranceotan.com/documents/?mode=details&id=67>.

Schake, Kori. 2002. "Constructive Duplication: Reducing EU Reliance on US Military Assets." Working Paper, Centre for European Reform, London, January. Acedido 22 Junho 2012. [http://www.cer.org.uk/pdf/cerwp12\\_cd.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/cerwp12_cd.pdf).

Scheffer, Jaap the Hoop. 2007. "NATO and EU: Time for a New Chapter." Keynote speech by the NATO Secretary General, Berlin, 29 January. Acedido 24 Novembro 2010. <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html>.

-. 2008. "Relations between the European Union and NATO." Speech.High-level Seminar, Paris, 7 July 2008. Acedido 31 Agosto 2012. <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080707b.html>.

-. 2009. "Transatlantic Leadership for a New Era." Public Address, Security and Defence Agenda Evening Debate Report, Brussels, 26 January. Acedido 8 Janeiro 2011. [http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2009/Publications/Report\\_speech\\_Jaap\\_de\\_Hoop\\_Scheffer.pdf](http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2009/Publications/Report_speech_Jaap_de_Hoop_Scheffer.pdf).  
Scheipers, Sibylle and Daniela Sicurelli. 2007. "Normative Power Europe: A Credible Utopia?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45/2.

Schmidt, Helmut. 2011. "A Alemanha na e com a Europa." Discurso no Congresso do SPD, Berlim, 4 Dezembro. Acedido 20 Dezembro 2011. <http://macua.blogs.com/files/discurso-helmut-schmidt-no-congresso-spd.pdf>.

Schmidt-Radefeldt, Roman. 2009. "A Política Europeia de Segurança e de Defesa depois do Tratado Reformador de Lisboa – A Caminho de um Exército Europeu ?" *Proelium n° 10*, Revista da Academia Militar. Acedido 5 Novembro 2010. <http://www.academiamilitar.pt/proelium-n.o-10.html>.

Schmitt, Burkard. 2003. *The European Union and armaments: Getting a bigger bang for the euro*. Chaillot Papers, n° 63. Paris: EUISS.

-. 2011. "European Capability Action Plan (ECAP)." Paper. EUISS, s.d. Acedido 28 Fevereiro. <http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/06-bsecap.pdf>.

Schnabel, Rockwell A., and Francis X. Rocca. 2005. *The Next Superpower? The Rise of Europe and its Challenge to the United States*. Maryland: Rowman & Littlefield.

Serfaty, Simon. 2005a. *The Vital Partnership: Power and Order, America and Europe Beyond Iraq*. Maryland: Rowman & Littlefield.

-. 2005b. "The United States, The European Union and NATO: After the cold war and Beyond Iraq." CSIS Report and Conclusions, Think Tank Summit "The Future of U.S.-EU-NATO Relations," Wye Plantation, 15 April. Acedido 2 Dezembro 2010. <http://csis.org/files/media/csis/pubs/useunato.pdf>.

- . 2006a. “A challenged and challenging Europe: impact on NATO-EU-US relations.” *The International Spectator*, vol. 41, issue 1. Acedido 25 Novembro 2010. <http://aussepolitik.net/midcom-serveattachmentguid-1ddfe8b3fc50a64fe8b11dd8f4245b546e7f59ff59f/serfaty-web.pdf>.
- . 2006b. “Moment of Reflection, Commitment to Action.” CSIS Report, Washington D.C., August 2006.
- . 2008. *A Recast Partnership? Institutional Dimensions of Transatlantic Relations*. Washington D.C.: CSIS.
- Serfaty, Simon, and Sven Biscop. 2009. “A Shared Security Strategy for a Euro-Atlantic Partnership of Equals: A Report of the Global Dialogue Between the European Union and the United States.” Paper, CSIS, Washington D.C., July. Acedido 20 Junho 2011. <http://www.egmontinstitute.be/papers/09/other/Serfaty-Biscop.pdf>.
- Serronha, Marco Paulino. 2010. “O novo Conceito Estratégico da OTAN: Uma Aliança para o século XXI.” Trabalho Individual de Longa Duração do CPOG. IESM, Lisboa.
- The Shanghai Cooperation Organisation. 2013. “Main Page.” Acedido 7 Junho. <http://www.sectsco.org/EN123/index.asp>.
- Shapiro, Jeremy, and Nick Witney. 2009. “Towards a Post- American Europe: A Power Audit of EU-US Relations.” Paper, European Council on Foreign Relations, London, November. Acedido 2 Dezembro 2010. <http://ecfr.eu/page/-/documents/towards-a-post-american-europe.pdf>.
- Shirreff, Richard. 2015. “10 from 10.” Points of thought, March. Acedido 23 Janeiro 2015. [www.csdpmap.eu/richard-shirreff](http://www.csdpmap.eu/richard-shirreff).
- Silva, Cavaco. 2011a. Discurso “União Europeia: lições de uma crise.” Instituto Universitário Europeu, Florença, 12 Outubro. Acedido 7 Novembro 2011. <http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=57945>.
- . 2011b. Entrevista. *Jornal Expresso*, 30 Julho.
- Silva, Nuno Pereira da. 2000. “A NATO e as Políticas de Segurança e Defesa na Europa.” *Revista Militar*, Janeiro.
- . 2009. *A Segurança e Defesa da Europa – da PESD à PCSD*. Lisboa: Prefácio.
- . 2010. “Balanço da primeira década do século XXI na UE/PESD.” *Revista Militar*, Abril.
- Silva, Pedro Ferreira da. 2011. *Entre Ceres e Marte: A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisboa: IDN.
- Silveira, Alessandra. 2010. *Tratado de Lisboa: Versão Consolidada*. Lisboa: Quid Juris.
- Silvestri, Stefano. 2010. “The EU, NATO and the Use of Force: A Division of Labour.” In *What Europeans Want from NATO?* edited by EUISS, Report, nº 8, Paris, November. Acedido 16 Dezembro 2012. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_8-What\\_do\\_Europeans\\_want\\_from\\_NATO.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_8-What_do_Europeans_want_from_NATO.pdf).
- Simón, Luis. 2013. *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU-NATO Conundrum in Perspective*. London: Palgrave and Macmillan.

Simón, Luis, ed. 2010. "European Defence Capabilities: No Adaptability without Co-operation," RUSI Occasional Paper. Royal United Services Institute, London, March. Acedido 10 Janeiro 2012. [https://www.rusi.org/downloads/assets/European\\_Defence\\_Capabilities.pdf](https://www.rusi.org/downloads/assets/European_Defence_Capabilities.pdf).

Sloan, Stanley R. 2006. *Building a New Foundation for Transatlantic Relations*. EuroFuture, Summer.

Sloan, Stanley R. 2010. *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*. New York: Continuum.

Soares, Andreia Mendes. 2005. *União Europeia: Que Modelo Político?* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Solana, Javier. 2000a. "Full text of the letter from Mr. Solana in reply to the letter from the Secretary-General of NATO." 26 Julho. Acedido 13 Julho 2012. <http://www.statewatch.org/news/2002/mar/16solana.htm>.

-. 2000b. "Intervention in the first Joint Meeting COPSi/NAC." Brussels, 19 September. In *From St-Malo to Nice, European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers, nº47, comp. by Maartje Rutten. Paris: WEU ISS, 2001.

-. 2001. "Destined to Cooperate." Article, Financial Times, 14 June. In *From Nice to Laeken, European Defence: Core Documents, Vol. II.*, Chaillot Papers, nº 51, comp. by Maartje Rutten. Paris: EUISS, 2002.

-. 2002a. Speech. German Marshall Fund Peter Weitz dinner. Washington D.C., 20 May. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents, Vol. III*, Chaillot Papers, nº57, comp. by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS, 2003.

-. 2002b. "Remarks following the agreement on the establishment of EU-NATO permanent arrangements." Brussels, 16 December. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents, Vol. III*, Chaillot Papers, nº57, comp. by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS, 2003.

-. 2003a. "Europe and America: Partners of Choice." Speech, New York, 7 May. In *From Copenhagen to Brussels, European Defence: Core Documents, Vol. IV*. Chaillot Papers, nº 67, comp. by Antonio Missiroli. Paris: EUISS, 2003.

-. 2003b. "Remarks at the ceremony marking the end of the EU-led Operation Concordia." Skopje, 15 December. Acedido 13 Janeiro 2015. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Solana%20launch%20of%20Mission%20Proxima%2015.12.2003.pdf>.

-. 2004a. Preface. In *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004)*. Ed. Nicole Gnesotto. Paris: EUISS.

-. 2004b. "Informal meeting of Defence Ministers: Summary of the remarks by Javier Solana." Brussels, 6 April. In *EU Security and Defence: Core documents 2004*, Vol. V, Chaillot Paper, nº 75. Paris: EUISS, 2005.

-. 2008. Discour. Seminaire Relatif a la Relation EU-NATO. Paris, 7 July. In *EU Security and Defence: Core Documents 2004, Vol. V*. Chaillot Paper, nº75. Paris: EUISS, 2005.

-. Curriculum Vitae. Acedido 14 Maio 2011. <http://www.consilium.europa.eu/App/Solana/cv.aspx?lang=EN &cmsid=1591>.

Sousa, José Pedro, e Castro Teixeira Fernandes. 2002. *A Segurança da Europa Ocidental – Uma arquitectura Euro-Atlântica Multidimensional*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Sousa, Teresa de. 1998. "A Europa depois de Amesterdão e de Madrid." Em *Uma Nova NATO Numa Nova Europa*, Nação e Defesa, nº84. Lisboa: IDN.

-. 2010. "Cimeira de Lisboa; Novo Conceito Estratégico valoriza as parcerias: Desencontro entre a NATO e a UE fragiliza a relação transatlântica." *Jornal Público*, 18 Novembro.

Sloan, Stanley R. 2000. *The United States and European Defence*. Chaillot Paper, nº 39. Paris: EUISS.

Stein, Aaron. 2005. "Turkey Embraces Missile Defense." EDAM Non-Proliferation Policy Briefs 2012/5, Center for Economics and Foreign Policy Studies, November. Acedido 23 Março 2013. [http://edam.org.tr/disarmament/EN/documents/TR %20Missile%20Defence.pdf](http://edam.org.tr/disarmament/EN/documents/TR%20Missile%20Defence.pdf).

Straus, Ira. 2004. "A MAP for Russia." In *NATO and The European Union: New World, New Europe, New Threats*, ed. Hall Gardner. Aldershot: Ashgate.

Szymanski, Adam, and Marcin Terlikowski. 2010. "The Policy of Turkey towards EU-NATO Cooperation." Bulletin, nº 133(209), The Polish Institute of International Affairs, 17 November. Acedido 12 Setembro 2012. <http://www.esdp-course.ethz.ch/content/pubkms/detail.cfm?lng=en&id=124576>.

Tanrisever, Oktay F. 2012. "Turkey and Russia in the Black Sea Region: Dynamics of Cooperation and Conflict." Black Sea Discussion Paper Series-2012/1, Center for Economics and Foreign Policy Studies, January. Acedido 22 Março 2013. <http://gpf-europe.com/images/bsdp3.pdf>.

Teixeira, Nuno Severiano. 2009. *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

-. 2009. "A NATO, a União Europeia e a Política de Defesa em Portugal." *Revista de História das Ideias*, vol. 30, Instituto de História e Teoria das Ideias, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

The Telegraph. 2015. "Dramatic video of driver's lucky escape during shelling in Mariupol." *The Telegraph*, 28 January. Acedido 29 Janeiro 2015. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11368279/Dramatic-video-of-drivers-lucky-escape-during-shelling-in-Mariupol.html>.

Telo, António. 2009. "Os Caminhos da NATO: O que foi, o que é, o que deve ser." *Relações Internacionais*, nº 21, IPRI/UNL, Março.

Theil, Stefan. 2009. "The Modest Superpower, How the financial crisis could leave Europe even stronger than America." *Newsweek*, 7 November. Acedido 3 Dezembro 2010. <http://www.newsweek.com/2009/11/06/the-modest-superpower.print.html>

Theiler, Olaf. 2008. "Sword or Ploughshare? New Roles for NATO and the Changing Nature of Transatlantic Relations." Occasional Paper, nº 17, George C. Marshall European Center for Security Studies, February. Acedido 25 de Janeiro de 2012. [http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F\\_Publications/occPapers/occ-paper\\_17-en.pdf](http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F_Publications/occPapers/occ-paper_17-en.pdf).

Tiilikainen, Teija. 2010. "The EU, NATO and Russia." In *What Europeans Want from NATO?* edited by EUISS, Report, nº 8, Paris, November. Acedido 16 Dezembro 2012. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_8-What\\_do\\_Europeans\\_want\\_from\\_NATO.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_8-What_do_Europeans_want_from_NATO.pdf).

Today's Zaman. 2012. "Malatya's NATO radar site formally declared operational." Article, *Today's Zaman*, 1 March. Acedido 17 Fevereiro 2013. [http://www.todayszaman.com/newsDetail\\_getNewsById.action?newsId=273016](http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?newsId=273016).

- Toje, Asle, ed. 2005. "A Strategic Culture for Europe: EU Security Policy After Iraq." *Oxford Journal on Good Governance*, Vol.2, Nº 1. March. Acedido 17 Fevereiro 2012. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots783=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=110308>.
- Toje, Asle. 2008. "The EU, NATO and European Defence – A slow train coming." Occasional Paper, nº 74, EUISS, Paris, December. Acedido 5 Novembro 2010. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/OP-74.pdf>.
- Tomé, Luis. 2004. "Relações NATO-UE e Divergências Transatlânticas." *Janus 2005 Anuário de Relações Exteriores*, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Traité de l'Elysée. 1963. Paris, 22 janvier. Acedido 24 Abril 2011. <http://www.france-allemanne.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963,0029.html>.
- Transparency International. 2008. "2008 Corruption Perception Index." Acedido 29 Abril 2013. [http://archive.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2008/cpi2008/cpi\\_2008\\_table](http://archive.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table).
- Tratado de Dunquerque. 1947. "Treaty on Dunkirk." 4 March. Acedido 18 Janeiro 2011. [http://www.ena.lu/treaty\\_alliance\\_mutual\\_assistance\\_united\\_kingdom\\_france\\_dunkirk\\_march\\_1947-2-3147-1.pdf](http://www.ena.lu/treaty_alliance_mutual_assistance_united_kingdom_france_dunkirk_march_1947-2-3147-1.pdf).
- Tratado de Bruxelas. 1948. "Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence." Brussels, 17 March. Acedido 19 Janeiro 2011. [http://www.ena.lu/brussels\\_treaty\\_17\\_march\\_1948-2-21797-1.pdf](http://www.ena.lu/brussels_treaty_17_march_1948-2-21797-1.pdf).
- Treviño, José María. 2010. "El futuro de la OTAN después de la cumbre de Lisboa de 2010". Paper, Real Instituto Elcano, Madrid, 24 November. Acedido 2 Dezembro 2010. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI164-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI164-2010).
- Ulgen, Sinan. 2010. "Turkish Politics and the Fading Magic of EU enlargement." Policy Brief, Centre for European Reform, London, September. Acedido 29 Novembro 2010. [http://www.cer.org.uk/pdf/pb\\_ulgen\\_turkey\\_8sept10.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/pb_ulgen_turkey_8sept10.pdf).
- D'Urso, Dario. 2010. "Shifting Turkey: Ankara's new dynamics under the AKP government." *Portuguese Journal of International Affairs*, Spring/Summer. Acedido 6 Dezembro 2010. <http://www.ipris.org/?menu=6&page=38>.
- União da Europa Ocidental. 1995. "European Security: A Common Concept of the 27 WEU Countries." WEU Council of Ministers, Madrid, 14 November. Acedido 2 Março 2012. <http://www.weu.int/documents/951114en.pdf>.
- . 1993. "Declaration." WEU Council of Ministers. Luxembourg, 22 November. Acedido 25 de Junho 2012. <http://www.weu.int/documents/931122en.pdf>.
- United Kingdom and France. 2010. "UK–France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation." London, 2 November. Acedido 11 Outubro 2013. <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation>.
- United States Naval Forces Central Command. 2014. "Maritime Liaison Office." Website. Updated July. Acedido 26 Janeiro 2015. <http://www.cusnc.navy.mil/marlio/mission.html>.
- United States of America. 1994. "A National Security Strategy of Engagement and Enlargement." Washington D.C., July. Acedido 25 Outubro 2012. <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf>.

-. 2002. "National Security Strategy." Washington D.C., 17 September. Acedido 19 Março 2012. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>.

-. 2006. "National Security Strategy." Washington D.C., 16 March. Acedido 4 Novembro 2012. <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2006.pdf>.

-. 2010. "National Security Strategy." Washington D.C., May. Acedido 13 Novembro 2012. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rssviewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rssviewer/national_security_strategy.pdf).

-. 2012a. "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense." Department of Defense, Washington D.C., 3 January. Acedido 12 Novembro 2012. [http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf).

-. 2012b. "Personnel and Procurement Reports and Data Files." Department of Defense. Acedido 12 Novembro 2012. <http://siadapp.dmdc.osd.mil/index.html>.

The University of Chicago Press. 2010. *The Chicago Manual of Style*. 16th ed. Chicago: The University Chicago Press.

US Census Bureau. 2012. "Statistical Abstract of the United States." Acedido 17 Outubro. [http://www.census.gov/prod/www/abs/statab1995\\_2000.html](http://www.census.gov/prod/www/abs/statab1995_2000.html).

US Department of Defense. 1999. *Dictionary of Military Terms*. London: Greenhill Books.

Vaisse, Justin. 2006. "The Rise and Fall of the Bush Doctrine: The Impact on Transatlantic Relations." Working Paper, Institute of European Studies, UC Berkeley, 6 April. Acedido 2 Dezembro 2010. <http://econpapers.repec.org/paper/cdlbineur/174669.htm>.

-. 2009. "Europe - Etats Unis: Accords / Désaccords." Paper, Brookings Institution, Washington D.C., May. Acedido 3 Setembro 2012. [http://www.brookings.edu/papers/2009/05\\_transatlantic\\_relations\\_vaisse.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2009/05_transatlantic_relations_vaisse.aspx).

-. 2010. "Previewing Obama's European Trip #3: The U.S.-EU Summit in Lisbon." Paper, Brookings Institution, Washington D.C., 20 November. Acedido 23 Novembro 2010. [http://www.brookings.edu/papers/2010/1110\\_us\\_eu\\_summit\\_vaisse.aspx?p=1](http://www.brookings.edu/papers/2010/1110_us_eu_summit_vaisse.aspx?p=1).

Valasek, Tomas. 2007. "*The roadmap to better EU-NATO relations*." Briefing Note, Centre for European Reform, London. Acedido 29 Novembro 2010. [http://www.cer.org.uk/pdf/briefing\\_tv\\_eu\\_nato\\_20dec07.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_tv_eu_nato_20dec07.pdf).

-. 2008a. "France, NATO and European defence." Policy Brief, Centre for European Reform, London, May. Acedido 29 Novembro 2010. [http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief\\_nato\\_12may2008.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_nato_12may2008.pdf).

-. 2008b. "What Obama Effect for Transatlantic relations?" Blogspot, Center for European Reform, London, 10 November. Acedido 5 Novembro 2010. <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2008/11/what-obama-effect-for-transatlantic.html>.

-. 2009. "NATO, Russia and European security." Working Paper, Centre for European Reform, London, November. Acedido 2 Dezembro 2010. [http://www.cer.org.uk/pdf/wp\\_929\\_nato\\_nov09.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/wp_929_nato_nov09.pdf).

Valério, Nuno. 2010. *História de União Europeia*. Lisboa: Editorial Presença.

Vasconcelos, Álvaro de. 2000. "Portugal 2000: La Voie Européene." Etudes et Recherches n° 9, *Notre Europe*, Paris, Janvier.

-. 2009. "Europe's NATO." *Issues* nº29, EUISS, Paris, April. Acedido 2 Dezembro 2010. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/newletter\\_29.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/newletter_29.pdf).

-. 2010. "Europeans Prepare to Face Up to their Responsibilities." Analysis, EUISS, Paris, November. Acedido 10 Dezembro 2010. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/European\\_prepare\\_to\\_face\\_up\\_to\\_their\\_responsibilities.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/European_prepare_to_face_up_to_their_responsibilities.pdf).

-, ed. 2009. *What ambitions for European Defence in 2020?* Paris: EUISS.

-, coord. 2010. *What do Europeans want from NATO?* Report, nº 8. Paris: EUISS. Acedido 7 Dezembro 2010. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_8-What\\_do\\_Europeans\\_want\\_from\\_NATO.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_8-What_do_Europeans_want_from_NATO.pdf).

-, ed. 2011. *The Agenda for the EU-US Strategic Partnership*. Paris: EUISS.

Vasconcelos, Álvaro de, and Marcin Zaborowski, eds. 2009. *The Obama Moment: European and American Perspectives*. Paris: EUISS. Acedido 3 Dezembro 2010. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The\\_Obama\\_Moment\\_\\_web\\_A4.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Obama_Moment__web_A4.pdf).

Viana, Vitor Rodrigues. 2003. "O Conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas." Trabalho Individual de Longa Duração do CPOG. IESM, Lisboa.

Viegas, Patrícia. 2010. "Barroso admite que a relação transatlântica não funciona." *Diário de Notícias*, 16 Julho.

Vilnius Group Countries. 2003. "Statement by the Foreign Ministers of Albania, Bulgaria, Croatia, Estonia, Latvia, Lithuania, Macedonia, Romania, Slovakia and Slovenia." 5 February. Acedido 29 Julho 2012. [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=19022](http://www.novinite.com/view_news.php?id=19022).

Vitorino, António. 2011. Entrevista. *Jornal Expresso*, 24 Setembro.

Volker, Kurt. 2009. "We Cannot Escape Each Other: Europe and US are Part of a Single Community." Article, *Global Europe*, 20 October. Acedido 20 Dezembro 2010. <https://www.globeurope.com/standpoint/we-cannot-escape-each-other>.

Waechter, Detlef. 2010. "Why NATO is on the Right Track." Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 28 October. Acedido 29 Novembro 2010. [http://carnegieendowment.org/files/nato\\_right\\_track.pdf](http://carnegieendowment.org/files/nato_right_track.pdf).

Walker, Joshua W. 2010. "Architect of Power." *The Journal of International Security Affairs*, Spring. Acedido 29 Janeiro 2013. <http://www.securityaffairs.org/issues/2010/18/walker.php>.

Weinrod, W. Bruce, and Charles L. Barry. 2010. "NATO Command Structure: Considerations for the Future." Paper, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington D.C., September. Acedido 7 Novembro 2011. <http://www.ndu.edu/CTNSP/docUploaded//DTP%2075%20NATO%20Command%20Structure.pdf>.

Weisbrode, Kenneth. 2009. "EU and NATO: interlocking or interblocking?" Paper, Atlantic Council, Washington D.C., 1 May. Acedido 18 Dezembro 2010. [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/eu-and-nato-interlocking-or-interblocking](http://www.acus.org/new_atlanticist/eu-and-nato-interlocking-or-interblocking).

Weisensee, Jan. 2010. "Measuring European Foreign Policy Impact: The EU and the Georgia Crisis of 2008." EU Diplomacy Papers, nº 9, College of Europe, Brugges. Acedido 14 Janeiro 2011. [http://www.coleurope.eu/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2010/EDP\\_9\\_2010\\_Weisensee.pdf](http://www.coleurope.eu/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2010/EDP_9_2010_Weisensee.pdf).

Weitz, Richard. 2010. "Global Insights: Russia-NATO Cooperation a Bright Sign in a Gloomy War." *World Politics Review*, 2 November. Acedido 3 Novembro 2010. <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/6904/global-insights-russia-nato-cooperation-a-bright-sign-in-a-gloomy-war>.

Weller, Mark. 1999. "The Rambouillet conference on Kosovo." In *The International Affairs*, n° 75, Issue 2, edited by The Royal Institute of International Affairs, April. Acedido 16 Janeiro 2015. <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/inta069.pdf>.

-. 2008. *Negotiating the final status of Kosovo*. Chaillot Paper, n° 114. Paris: EUISS.

Wendling, Dr. Cécile. 2010. "The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management: A Critical Analysis and Perspective." Paper, Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire, Paris. Acedido 7 Novembro 2011. [http://www.humansecuritygateway.com/documents/IRSEM\\_TheComprehensiveApproachtoCivilMilitaryCrisisManagement.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/IRSEM_TheComprehensiveApproachtoCivilMilitaryCrisisManagement.pdf).

Williams, Paul D. 2008. *Security Studies: An Introduction*. New York: Routledge.

Wilson, Woodrow. 1918. "Fourteen Points Declaration." 8 January. Acedido 20 Outubro 2012. <http://militaryhistory.about.com/od/worldwari/p/World-War-I-The-Fourteen-Points.htm>.

Witney, Nick. 2008. "European Defence: Now with added élan?" Post, European Council on Foreign Relations, London, 19 December. Acedido 25 Novembro 2010. [http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_nick\\_witney\\_ecfr\\_european\\_defence\\_summit/](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_nick_witney_ecfr_european_defence_summit/).

-. 2008. "Re-Energising Europe's Security and Defence Policy." Paper, European Council on Foreign Relations, London. Acedido 3 Dezembro 2010. <http://www.ecfr.eu/page/-/documents/ESDP-report.pdf>.

Wogau, Karl von, ed. 2009. *The Path to the European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing.

The World Bank. 2013. "GDP Growth (annual %)." Acedido 29 Abril. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

Wolfowitz, Paul D. 2002. Speech at the 38th Conference on European Security Policy. Munich, 2 February. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents*, Vol. III, Chaillot Papers, n°57, comp. by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS, 2003.

Wright, Thomas. 2013. "Europe's Lost Decade." *Survival*, vol. 55 n° 6, December 2013-January 2014.

Yost, David S. 2007. "NATO and International Organizations." Forum Paper, NATO Defence College, Rome, September. Acedido 20 Dezembro 2010. <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=2>.

-. 2011. "Adapting NATO's Deterrence Posture: The Alliance's New Strategic Concept and Implications for Nuclear Policy, Non-Proliferation, Arms Control, and Disarmament." Report on a Workshop in Tallinn, 4-6 May. NATO Defence College, Rome, June 2011. Acedido 25 Janeiro 2012. <http://natolibguides.info/content.php?pid=165366&sid=1394932>.

Yost, David, and Jean Dufourcq. 2006. "NATO-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction." Occasional Paper, NATO Defence College, Rome, May.

Zaborowski, Marcin, ed. 2006. *Friends Again? EU-US Relations After the Crisis*. Paris: EUISS. Acedido 20 Novembro 2010. Acedido 3 Dezembro 2010. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/transat06.pdf>.

Zaborowski, Marcin. 2008. *Bush's Legacy and America's Next Foreign Policy*. Chaillot Paper, n°111. Paris: EUISS. Acedido 31 Outubro 2012. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp111.pdf>.

Zakaria, Fareed. 2008. *O Mundo Pós-Americano*. Lisboa: Gradiva.

Zandt, Maria. 2009. "Helping the most vulnerable around the globe: The European Union as a humanitarian actor." On-line Journal, The euros.eu, 6 April. Acedido 1 Dezembro 2011. <http://www.theeuros.eu/Helping-the-most-vulnerable-around,2636?lang=en>.

## **Bibliografia da NATO**

NATO. 1949. "DC 6/1- The Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area." 1 December. NATO Strategy Documents 1949-1969. Acedido 5 Janeiro 2012. <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491201a.pdf>.

-. 1952. "MC 14/1- NATO Strategic Guidance." 9 December. NATO Strategy Documents 1949-1969. Acedido 5 Janeiro 2012. <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a521209a.pdf>.

-. 1957. "MC 14/2- Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organisation Area." 23 May. NATO Strategy Documents 1949-1969. Acedido 5 Janeiro 2012. <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a570523a.pdf>.

-. 1968. "MC 14/3- Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organisation Area." 16 January 1968. NATO Strategy Documents 1949-1969. Acedido 6 Janeiro 2012. <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>.

-. 1985. Defence Planning Committee. Final Communiqué, Brussels, 22 May. Acedido 14 Fevereiro 2011, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c850522a.htm>.

-. 1989. *L'Alliance Atlantique: Données et Structures*. Bruxelles: Service de L'Information de L'OTAN.

-. 1990. "Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance." NAC, London, 5-6 July. Acedido 14 Janeiro 2011. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>.

-. 1991a. "The Alliance New Strategic Concept." Rome, 7 November. Acedido 16 Fevereiro 2011. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23847.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm).

-. 1991b. "Rome Declaration on Peace and Cooperation." Rome, 8 November. Acedido 16 Fevereiro 2011. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>.

-. 1994. "Declaration of the Heads of State and Government." Final Declaration, NATO Summit. Brussels, 10-11 January. Acedido 30 Dezembro 2010. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940111a.htm>.

-. 1996a. "NATO/WEU Operation Sharp Guard." IFOR Final Factsheet. 2 October. Acedido 16 Junho 2012. <http://www.nato.int/ifor/general/shrp-grd.htm>.

-. 1996b. "Ministerial Meeting of the North Atlantic Council." Final Communiqué. Berlin, 3 June. Acedido 22 Junho 2012. [http://www.nato.int/cps/en/SID-41933363-48EBE02D/natolive/official\\_texts\\_25067.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-41933363-48EBE02D/natolive/official_texts_25067.htm).

-. 1997. "Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation." Press Release, NATO Summit. Madrid, 8 July. Acedido 25 Junho 2012. <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>.

- . 1999a. “The Alliance’s Strategic Concept.” Washington, 24 April. Acedido 11 Janeiro 2012. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm).
- . 1999b. “An Alliance for the 21<sup>st</sup> Century,” Final Communiqué, NATO Summit. Washington 24 April. Acedido 4 Junho 2012. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>.
- . 2000a. “NATO in the 21<sup>st</sup> Century,” Speech by Lord Robertson. Brussels, 20 July 2000. Acedido 18 Julho 2012. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_18360.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_18360.htm?selectedLocale=en).
- . 2000b. “North Atlantic Council. Final Communiqué.” Brussels, 14-15 December. Acedido 15 Julho 2012. <http://www.nato.int/docu/pr/2000/p00-124e.htm>.
- . 2001a. *Manual*. Brussels: NATO Office of Information and Press.
- . 2001b. “NATO-EU Meeting on Security Cooperation.” Brussels, 23 October. Acedido 18 Julho 2012. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_18524.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_18524.htm).
- . 2002a “Prague Summit Declaration.” 21 November. Acedido 28 Fevereiro 2011. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>.
- . 2002b. “Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation.” Rome Summit, 28 May. Acedido 3 Março 2011. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b020528e.htm>.
- . 2002c. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Final Communiqué. Reykjavik, 14 May. Acedido 18 Janeiro 2012. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-059e.htm>.
- . 2004a. “Istanbul Summit Communiqué.” 28 June. Acedido 5 Março 2011. <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>.
- . 2004b. “A Transformação da OTAN.” Brochura, NATO Public Diplomacy Division, Brussels.
- . 2004c. “NATO-Russia Action Plan on Terrorism.” NATO-Russia Council, 9 December. Acedido 16 Maio 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21003.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21003.htm).
- . 2005. “Segurança através da Parceria.” Brochura, NATO Public Diplomacy Division, Brussels.
- . 2006a. *Handbook*. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2006.
- . 2006b. “Riga Summit Declaration.” 28 November. Acedido 7 Março 2011. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_37920.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_37920.htm).
- . 2006 c. “Comprehensive Political Guidance.” Endorsed by NATO Heads of State and Government. Riga Summit, 29 November. Acedido 19 Janeiro 2012. [http://www.nato.int/cps/en/SID-93AFE00D-9C90D09E/natolive/official\\_texts\\_56425.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-93AFE00D-9C90D09E/natolive/official_texts_56425.htm?selectedLocale=en).
- . 2006d. “The Afghanistan Compact.” The London Conference on Afghanistan, 1 February. Acedido 20 Janeiro 2015. [http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan\\_compact.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf).
- . 2006e. Capability Management in NATO.” Enclosure 1, 5000 TC-611/Ser. NU 041. Supreme Allied Commander Transformation, Norfolk, 28 July.
- . 2007. “A New Command Structure for a Transformed Alliance.” Briefing Paper, NATO Public Diplomacy Division, Brussels.
- . 2008. “Bucharest Summit Declaration.” 3 April. Acedido 7 Março 2011. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm).

- . 2009a. "Summit Declaration on Afghanistan." Strasbourg/Kehl, 4 April. Acedido 8 Março 2011. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_52836.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52836.htm?mode=pressrelease).
- . 2009b. "Declaration on Alliance Security." 4 April. Acedido 23 Janeiro 2012. [http://www.nato.int/cps/en/SID-D7D94B05-F2FBBC61/natolive/news\\_52838.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-D7D94B05-F2FBBC61/natolive/news_52838.htm).
- . 2009c. "Outline Model for a NATO Defence Planning Process." Action Sheet PO (2009) 0042-AS1. 6 April.
- . 2010a. "Lisbon Summit Declaration." 20 November. Acedido 8 Março 2011. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm).
- . 2010b. "Active Engagement, Modern Defence." Strategic Concept for the Security and Defence of the Members of NATO, adopted by Heads of State and Government. Lisbon, 19 November. Acedido 29 Janeiro 2012. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm).
- . 2010c. *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement-Analysis and recommendations of the Group of Experts on a new Strategic Concept for NATO*. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 17 May.
- . 2010d. "NATO-Russia Council Joint Statement," Lisbon, 20 November. Acedido 8 Maio 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_68871.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm).
- . 2010e. "Defence Policy and Planning Committee." Updated 10 December. Acedido 12 Dezembro 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_69128.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69128.htm).
- . 2010f. "Provincial Reconstruction Teams." ISAF Topics, Updated 8 November. Acedido 20 Janeiro 2015. <http://www.nato.int/isaf/topics/prt/>.
- . 2011a. Operation SFOR. Acedido 19 Fevereiro 2011. <http://www.nato.int/sfor/index.htm>.
- . 2011b. Euro-Atlantic Disaster Response Coordinator Centre. Acedido 24 Fevereiro. <http://www.nato.int/eadrcc/>.
- . 2011c. Operation Eagle Assist. Acedido 28 Fevereiro. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm).
- . 2011d. Operation Active Endeavour. Acedido 28 Fevereiro. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_7932.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_7932.htm).
- . 2011e. "International Security Assistance Force: Key Facts and Figures," Updated 4 March. Acedido 5 Março 2011. [http://www.nato.int/isaf/placemats\\_archive/2011-03-04-ISAF-Placemat.pdf](http://www.nato.int/isaf/placemats_archive/2011-03-04-ISAF-Placemat.pdf).
- . 2011f. "NATO's Assistance to Iraq." Acedido 5 Março. [http://www.jfcnaples.nato.int/training\\_mission\\_iraq/page55563220.aspx](http://www.jfcnaples.nato.int/training_mission_iraq/page55563220.aspx).
- . 2011g. Istanbul Cooperation Initiative. Acedido 5 Março. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_58787.htm?](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58787.htm?)
- . 2011h. "Assisting the African Union in Darfur, Sudan." Acedido 7 Março. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49194.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49194.htm).
- . 2011i. Allied Command Transformation. Acedido 7 Novembro. <http://www.nato.int/ims/docu/act.pdf>.
- . 2011j. "Transformation Process Given New Impetus." Acedido 28 Fevereiro. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_55558.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_55558.htm?selectedLocale=en).

- . 2011m. “Fact sheet of NRC practical cooperation.” 10 January. Acedido 8 Maio 2013. <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/nrc-statement-10/>.
- . 2011n. “Partnership for Peace Planning and Review Process.” Updated 3 November. Acedido 13 Dezembro 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_68277.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68277.htm).
- . 2011. Allied Command Operations. Acedido 7 Novembro. <http://www.nato.int/ims/docu/aco.pdf>.
- . 2012a. “Financial and Economic Data Relating to NATO Defence.” NATO, Brussels, 13 April. Acedido 3 Dezembro 2012. [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2012\\_04/20120413\\_PR\\_CP\\_2012\\_047\\_rev1.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2012_04/20120413_PR_CP_2012_047_rev1.pdf).
- . 2012b. “Allied Rapid Reaction Corps.” Acedido 11 Janeiro. <http://www.arrc.nato.int/alliedrapidreactioncorps.aspx>.
- . 2012c. “Improving NATO’s Capabilities.” Acedido 18 Janeiro. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49137.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49137.htm).
- . 2012d. Defence Planning Committee. Acedido 29 Julho. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49201.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49201.htm).
- . 2012e. “Chicago Summit Declaration.” Press release. 20 May 2012. Acedido 11 Fevereiro 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease).
- . 2012f. “NRC Cooperative Airspace Initiative 10 Years 10 Stories Anniversary Feature.” Article, NATO-Russia Council, 2 November. Acedido 17 Maio 2013. <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/20121102-nrc-10-years-cai/>.
- . 2012g. “The NATO Defence Planning Process.” Updated 18 May. Acedido 12 Dezembro 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49202.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm).
- . 2012h. “Smart Defence: The constituents of Smart Defence.” Updated 26 April. Acedido 10 Fevereiro 2014. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_84268.htm?](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84268.htm?)
- . 2012i. “Strategic Airlift Capability.” Updated 7 August. Acedido 24 Fevereiro 2014. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50105.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50105.htm).
- . 2013a. Operation KFOR. Acedido 21 Fevereiro. [http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor\\_placemat.pdf](http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor_placemat.pdf).
- . 2013b. “NATO Relations with Russia: Key Areas of Cooperation.” Acedido 16 Maio. [http://www.nato.int/cps/en/SID-A4DE2067-6A701314/natolive/topics\\_50090.htm?](http://www.nato.int/cps/en/SID-A4DE2067-6A701314/natolive/topics_50090.htm?)
- . 2013c. “Ballistic Missile Defence.” Info. Acedido 20 Maio. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49635.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49635.htm).
- . 2013d. “Improving NATO’s Capabilities.” Updated 15 October. Acedido 16 Outubro 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49137.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49137.htm?selectedLocale=en).
- . 2013e. “Strategic Airlift Interim Solution.” Updated 5 February. Acedido 16 Outubro 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50106.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50106.htm).
- . 2013f. “The Rapid Response Force.” NATO Info, Updated 15 October. Acedido 16 Outubro 2013. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49755.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm).

- . 2013g. “NATO Relations with Bosnia and Herzegovina.” Nato Topic, Updated 14 February. Acedido 15 Janeiro 2015. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49127.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm).
- . 2013h. “Inteqal: Transition to Afghan lead.” NATO Topics, Updated 18 Jun. Acedido 24 Janeiro 2015. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_87183.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_87183.htm).
- . 2013i. “NATO’s Mediterranean Dialogue.” NATO Topics, Updated 3 June. Acedido 1 Março 2015. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52927.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52927.htm).
- . 2014a. “NATO Codification System Country Codes.” Updated June. Acedido 20 Fevereiro 2015. <http://www.nato.int/structur/AC/135/main/links/codsp3.htm>.
- . 2014b. “Organisations and Agencies.” Updated 17 June. Acedido 18 Janeiro 2015. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_66470.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_66470.htm).
- . 2014c. “NATO Organization.” Updated 14 June. Acedido 18 Janeiro 2015. <http://www.nato.int/cps/en/natolive/structure.htm#MS>.
- . 2014d. “International Security Assistance Force: History.” Updated 17 March. Acedido 20 Janeiro 2015. <http://www.isaf.nato.int/history.html>.
- . 2014e. “NATO Operations and Missions.” Updated 1December. Acedido 1 Março 2015. [http://www.nato.int/cps/en/SID-09364004-08587FCC/natolive/topics\\_52060.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-09364004-08587FCC/natolive/topics_52060.htm).
- . 2014f. “The Partnership for Peace Programme.” Updated 31 March. Acedido 1 Março 2015. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50349.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm).
- . 2014g. “NATO’s relations with partners across the globe.” Updated 31 March. Acedido 1 Março 2015. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49188.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49188.htm).
- . 2015a. “Allied Command Operations.” Acedido 17 Janeiro. <http://www.aco.nato.int/structure.aspx>.
- . 2015b. “NATO Force Structure: High Readiness Forces and Headquarters in the NATO Force Structure.” Allied Command Operations. Acedido 18 Janeiro. <http://www.aco.nato.int/page134134653.aspx>.
- . 2015c. “NATO’s role in the former Yugoslav Republic of Macedonia.” NATO Info. Acedido 19 Janeiro. <http://www.nato.int/fyrom/home.htm>.
- . 2015d. “NATO Liaison Office Skopje.” Acedido 19 Janeiro. <http://www.nhqs.nato.int/hqskopje.aspx>.
- . 2015e. “Afghanistan Report 2009.” NATO Public Diplomacy Division. Acedido 24 Janeiro. [http://www.isaf.nato.int/pdf/20090331\\_090331\\_afghanistan\\_report\\_2009.pdf](http://www.isaf.nato.int/pdf/20090331_090331_afghanistan_report_2009.pdf).
- . 2015f. “NATO Shipping Centre.” Acedido 26 Janeiro. <http://www.shipping.nato.int/Pages/aboutus.aspx>.

### **Bibliografia da União Europeia**

União Europeia.1992a. “Tratado da União Europeia.” Maastricht, 7 Fevereiro. Acedido 5 Maio 2011. <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>.

- . 1992b. “Tratado da União Europeia: Declaração Relativa à União da Europa Ocidental.” Maastricht, 7 Fevereiro. Acedido 15 Junho 2012. <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/html/11992M.html#0001000001>.
- . 1995. “Barcelona Declaration.” Adopted at the Euro-Mediterranean Conference, Barcelona, 27-27 November. Acedido 14 Março 2012. [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf).
- . 1997a. “Tratado da Comunidade Europeia” e “Tratado da União Europeia” após Amesterdão. 2 Outubro. Acedido 13 Maio 2011. <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties /dat/11997D/html/11997D.html#0001010001>.
- . 1997b. “European Council Presidency Conclusions.” Luxembourg, 12-13 December. Acedido 28 Fevereiro 2013. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm).
- . 1998. Informal European Summit. Portschach, 24-25 November. In *From St-Malo to Nice, European Defence: Core Documents*, Chaillot Papers, nº47, comp. by Maartje Rutten. Paris: WEU ISS, 2001.
- . 1999a. “Conclusões da Presidência do Conselho Europeu.” Colónia, 3-4 Junho. Acedido 15 Maio 2012. [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_pt.htm#](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm#).
- . 1999b. “Conclusões da Presidência do Conselho Europeu.” Helsínquia, 10-11 Dezembro. Acedido 15 Maio 2011. [http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_pt.htm#](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm#).
- . 1999c. “Estratégia Comum da União Europeia em Relação à Rússia.” Colónia, 4 Junho. Acedido 12 Fevereiro 2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999E0414:PT:HTML>.
- . 1999d. “Estratégia Comum da União Europeia em Relação à Ucrânia.” Helsínquia, 11 Dezembro. Acedido 12 Fevereiro 2012. [http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2\\_pt.htm#V](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_pt.htm#V).
- . 2000a. “Conclusões da Presidência do Conselho Europeu.” Santa Maria da Feira, 19-20 Junho. Acedido 15 Maio 2011. [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2\\_pt.htm#](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_pt.htm#).
- . 2000b. “Relatório da Presidência do Conselho Europeu sobre a PESD.” Nice, 7-9 Dezembro. Acedido 2 Julho 2011. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-r1.%20ann.p0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00400-r1.%20ann.p0.htm).
- . 2000c. “Estratégia Comum do Conselho Europeu para a Região Mediterrânica.” Santa Maria da Feira, 19 Junho. Acedido 14 Março 2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0458:PT:HTML>.
- . 2000d. “Declaração Conjunta sobre o Reforço do Diálogo e Cooperação sobre as questões Políticas e de Segurança na Europa,” Paris, 30 Outubro. Acedido 29 Maio 2013. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/er/12780.p0.html](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/er/12780.p0.html).
- . 2001a. “Tratado de Nice.” 26 Fevereiro. Acedido em 6 Outubro 2011. [http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/pt\\_nice.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/pt_nice.pdf).
- . 2001b. “Conclusões da Presidência do Conselho Europeu.” Laeken, 14-15 Dezembro. Acedido 6 de Outubro de 2011. [www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/pt/ec/68833.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/pt/ec/68833.doc).
- . 2001c. “Acção Comum do Conselho relativa à nomeação do Representante Especial da União Europeia na antiga Republica Jugoslava da Macedónia.” Acção Comum 2001/760/PESC, Bruxelas, 29

Outubro. Acedido 14 Janeiro 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0760&qid=1396973312746&from=EN>.

-. 2002a. “European Council Presidency Conclusions.” Barcelona, 15-16 March. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents*, Vol. III, Chaillot Papers, n°57, comp. by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS, 2003.

-. 2002b. “Crisis Management Exercise.” Brussels, 22-28 May. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents*, Vol. III, Chaillot Papers, n°57, comp. by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS, 2003.

-. 2002c. “European Council Presidency Report.” Seville, 21-22 June. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents*, Vol. III, Chaillot Papers, n°57, comp. by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS, 2003.

-. 2002d. “European Council Presidency Conclusions.” Brussels, 24-25 October 2002. Acedido 20 Julho 2012. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72968.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72968.pdf).

-. 2002e. “European Council Presidency Conclusions.” Copenhagen, 12-13 December. In *From Laeken to Copenhagen, European Defence: Core Documents*, Vol. III, Chaillot Papers, n°57, comp. by Jean-Yves Haine. Paris: EUISS, 2003.

-. 2002f. “Acção Comum do Conselho relativa à nomeação do Representante Especial da União Europeia na Bósnia-Herzegovina.” Acção Comum 2002/211/PESC, Bruxelas, 11 Março. Acedido 15 Janeiro 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002E0211&qid=1396639238258&from=EN>.

-. 2003a. “Uma Europa Segura num Mundo Melhor.” Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, Conselho Europeu, Bruxelas, 12 Dezembro. Acedido 3 Abril 2012. <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>.

-. 2003b. “European Defence: NATO/EU Consultations, Planning and Operations.” European Council, Brussels, 12 December. In *From Copenhagen to Brussels, European Defence: Core Documents*, Vol. IV. Chaillot Papers, n° 67, comp. by Antonio Missiroli. Paris: EUISS, 2003.

-. 2003c. “Declaração do Conselho Europeu sobre as Relações Transatlânticas.” Anexo às Conclusões da Presidência do Conselho Europeu, Bruxelas, 12-13 Dezembro 2003. Acedido 28 Agosto 2012. [www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/pt/ec/79658.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/pt/ec/79658.doc).

-. 2003d. “Conclusões da Presidência do Conselho Europeu,” Bruxelas, 12 Dezembro. Acedido 30 Maio 2013. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-03-5\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-5_pt.htm).

-. 2003e. “European Union Police Mission Proxima.” Fact Sheet, 15 December. Acedido 14 Janeiro 2015. [http://www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/proxima-fyrom/pdf/15122003\\_factsheet\\_proxima-fyrom\\_en.pdf](http://www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/proxima-fyrom/pdf/15122003_factsheet_proxima-fyrom_en.pdf).

-. 2003f. “European Union Naval Force Somalia.” Fact Sheet, December. Acedido 25 Janeiro 2015. [http://www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/pdf/factsheet\\_eunavfor\\_en.pdf](http://www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/pdf/factsheet_eunavfor_en.pdf).

-. 2004a. “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.” Roma, 29 Outubro. Acedido 7 Outubro 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PT>.

- 2004b. “Council Joint Action 2004/551/CFSP on the establishment of the European Defence Agency.” Brussels, 12 July. Acedido 20 Setembro 2011. <http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo/Missionandfunctions>.
- 2004c. “Defesa Europeia: Consulta, Planeamento e Operações NATO-EU.” Anexo às Conclusões do Conselho Europeu, Bruxelas, 18 Junho. Acedido 30 Agosto 2012, [https://infoeuropa.euocid.pt/opac/?func=direct&doc\\_number=000029478](https://infoeuropa.euocid.pt/opac/?func=direct&doc_number=000029478).
- 2004d. “Ministerial Declaration.” Civilian Capability Commitment Conference. Brussels, 22 November. Acedido 3 Outubro 2013. <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf>.
- 2004e. “Civilian Headline Goal 2008.” Brussels, 7 December. Acedido 20 Dezembro 2013. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf>.
- 2004f. “Declaration on European Military Capabilities.” Military Capability Commitment Conference. Brussels, 22 November. Acedido 15 Outubro 2013. <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf>.
- 2005a. “Alargamento: Turquia; Declaração da Comunidade Europeia e dos Estados-Membros.” Bruxelas, 21 Setembro. Acedido 8 Março 2013. [www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/pt/er/86334.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/pt/er/86334.doc).
- 2005b. “Road Map on the Common Space of External Security.” 15<sup>th</sup> EU-Russia Summit, Moscow, 10 May. Acedido 29 Maio 2013. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/84815.pdf>.
- 2005c. “EU Police advisory team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia.” Fact Sheet, December. Acedido 14 Janeiro 2015. [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupat/pdf/01122005\\_factsheet\\_eupat\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupat/pdf/01122005_factsheet_eupat_en.pdf).
- 2005d. “Acção Comum do Conselho que altera o mandato do Representante Especial da União Europeia na Bósnia-Herzegovina.” Acção Comum 2005/825/PESC, Bruxelas, 24 Novembro. Acedida 16 Janeiro 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005E0825&qid=1396645238356&from=EN>.
- 2006a. “The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups.” Note. European Parliament, 12 Setembro. Acedido 16 Janeiro 2015. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede030909notesdp/\\_sede030909notesdp\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909notesdp/_sede030909notesdp_en.pdf).
- 2006b. Special Eurobarometer 255, “Attitudes Towards European Union Enlargement,” March-May. Acedido 11 Março 2013. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_255\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf).
- 2006c. Eurobarometer 66, “Public Opinion in the European Union,” Autumn. Acedido 11 Março 2013. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb66/eb66\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf).
- 2006d. “Acção Comum relativa ao estabelecimento de uma Equipa de Planeamento da União Europeia (EUPAT Kosovo).” Acção Comum 2006/304/PESC, Bruxelas, 10 Abril. Acedido 17 Janeiro 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006E0304&qid=1398272177876&from=EN>.
- 2007a. “Final Report on the Civilian Headline Goal 2008.” Brussels, 19 November. Acedido 20 Dezembro 2013. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final\\_Report\\_on\\_the\\_Civilian\\_Headline\\_Goal\\_2008.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_Report_on_the_Civilian_Headline_Goal_2008.pdf).

- . 2007b. “Civilian Headline Goal 2010.” Brussels, 19 November. Acedido 26 Janeiro 2014. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian\\_Headline\\_Goal\\_2010.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf).
- . 2007c. “Acção Comum sobre o estabelecimento da missão de Polícia da União Europeia no Afeganistão: EUPOL Afeganistão.” Acção Comum 2007/369/PESC, Bruxelas, 30 Maio. Acedido 17 Outubro 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02007E0369-20080804&qid=1400524768635 &from=EN>.
- . 2008a. “Conclusões da Presidência do Conselho Europeu.” Bruxelas, 11-12 Dezembro. Acedido 20 Dezembro 2011. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/08/st17/st17271-re01.pt08.pdf>.
- . 2008b. “Introducing CPCC.” In ESDP Newsletter nº 6. Ed. General Secretariat of the Council of the European Union, July. Acedido 9 Dezembro 2011. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pages24-25-CEU8003ESDP6final\\_vers.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pages24-25-CEU8003ESDP6final_vers.pdf).
- . 2008c. “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança,” Conselho Europeu, Bruxelas, 11 Dezembro. Acedido 15 Abril 2012. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf).
- . 2008d. “Alterações Climáticas e Segurança Internacional.” Relatório do Alto Representante e da Comissão ao Conselho Europeu, 14 Março. Acedido em 24 Abril 2012. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.pdf).
- . 2008e. “Presidency Report on ESDP,” European Council, Brussels, 11-12 December. In *EU Security and Defence: Core Documents 2008, Vol. IX*. Chaillot Papers, nº117, comp. by Catherine Glière. Paris: EUISS, 2009.
- . 2008f. Eurobarometer 69, “The European Union Today and Tomorrow,” Spring. Acedido 11 Março 2013. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_part3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_part3_en.pdf).
- . 2008g. “Future Trends from The Capability Development Plan.” Brochure. EDA: Brussels, 8 July. Acedido 6 Outubro 2013. [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/Brochure\\_CDP.pdf](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/Brochure_CDP.pdf).
- . 2008h. “European Agency for Reconstruction.” Page archived on 2 December. Acedido 24 Março 2014. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/home/default.htm>.
- . 2008i. “Acção Comum sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo: EULEX Kosovo.” Acção Comum 2008/124/PESC, Bruxelas, 4 Fevereiro. Acedido 24 Abril 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008E012420090609&qid=1398363896896 &from=EN>.
- . 2008j. “Acção Comum relativa à acção de coordenação militar da União Europeia de apoio à Resolução 1816 (2008) do CSNU (EU NAVCO).” Acção Comum 2008/748/PESC do Conselho, Bruxelas, 19 Setembro. Acedido 14 Janeiro 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0749&qid=1403196389840&from=EN>.
- . 2008m. “Acção Comum relativa à operação militar da União Europeia tendo em vista contribuir para a dissuasão, a prevenção e a repressão dos actos de pirataria e dos assaltos à mão armada ao largo da costa da Somália.” Acção Comum 2008/851/PESC, Bruxelas, 10 Novembro. Acedido 25 Janeiro 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008E0851-20120323&qid=1403282281107 &from=EN>.
- . 2008n. *60 Anos de Europa: Os Grandes Textos da Construção Europeia*. Lisboa: Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu, Europress.

- . 2009a. “The Role of NATO in the Security Architecture of the EU.” European Parliament Resolution, P6\_TA\_PROV (2009)0076, 19 February. Acedido 12 Setembro 2012. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/ta/p6\\_ta-prov%282009%290076/\\_p6\\_ta-prov%282009%290076\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov%282009%290076/_p6_ta-prov%282009%290076_en.pdf).
- . 2009b. “Ministerial Declaration: ESDP Ten Years – Challenges and Opportunities.” 2974 th External Relations Council Meeting, Brussels, 17 November. Acedido 12 Setembro 2012. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/111253.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/111253.pdf).
- . 2010a. “Tratado da União Europeia” após Lisboa e “Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.” Em *Tratado de Lisboa: Versão Consolidada*, Alessandra Silveira. Lisboa: Quid Juris, 2010.
- . 2010b. “EU civilian and military capability development beyond 2010.” Note. Brussels: Political and Security Committee 17127/10, 7 December.
- . 2010c. “3055<sup>th</sup> and 3056<sup>th</sup> Foreign Affairs Council Meetings.” Press Release, Brussels, 9 December. Acedido 17 Dezembro 2011. [http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/EN/foraff/118387.pdf](http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/foraff/118387.pdf).
- . 2010d. *Europe in Figures: Eurostat 2010*. Luxembourg: European Commission. Acedido 1 Dezembro 2011. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF).
- . 2010e. Eurobarometer 74, “Public Opinion in the European Union,” Autumn. Acedido 11 Março 2013. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb74/eb74\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_publ_en.pdf).
- . 2010f. “EUPOL Afghanistan, ISAF and NTM-A/CSTC-A Tighten Cooperation.” EUPOL Press Release, 25 October. Acedido 24 Janeiro 2015. <http://www.eupol-afg.eu/pashto/sites/default/files/EUPOL%20Afghanistan%20ISAF%20and%20NTM.pdf>.
- . 2011a. *Europe in Figures: Eurostat 2011*. Luxembourg: European Commission. Acedido 16 Março 2012, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-11-001/EN/KS-CD-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-11-001/EN/KS-CD-11-001-EN.PDF).
- . 2011b. “EDA Defence Data Portal.” Acedido 12 Dezembro. <http://www.eda.europa.eu/DefenceData?CountryYear=2010>.
- . 2011c. “Development of European Military Capabilities.” Press Info. Updated January. Acedido 13 Dezembro 2013. [http://consilium.europa.eu/media/1222506/110106%20updated%20factsheet%20capacites%20militaires%20-%20version%208\\_en.pdf](http://consilium.europa.eu/media/1222506/110106%20updated%20factsheet%20capacites%20militaires%20-%20version%208_en.pdf).
- . 2011d. “EDA’s Pooling and Sharing.” EDA Fact sheet. Updated 24 November. Acedido 11 Outubro 2013. [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/factsheet/\\_pooling\\_sharing\\_-\\_301111](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/factsheet/_pooling_sharing_-_301111).
- . 2012a. “EUMM Georgia.” Acedida 16 Março. <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eumm-georgia?lang=en>.
- . 2012b. “EUNAVFOR Somalia Information Booklet.” European Union Operation HQ, Northwood, September. Acedido 18 Outubro 2012. [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-somalia/pdf/eunavfor\\_brochure\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-somalia/pdf/eunavfor_brochure_en.pdf).
- . 2012c. European External Action Service, CFSP. Acedido 15 Fevereiro. [http://eeas.europa.eu/cfsp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/index_en.htm).

- 2012d. “Acordos de Parceria e Cooperação (APC): Rússia, Europa Oriental, Cáucaso Meridional e Ásia Central.” Acedido 12 Março. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/reasons\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17002\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_pt.htm).
- 2012e. “International Aid,” European Union Delegation to the USA, acedido 11 Outubro. <http://eurunion.org/eu/International-Aid/International-Aid.html>.
- 2012f. *The EU in the World 2013: A Statistical Portrait*. Eurostate Statistical Books. Belgium: European Union. Acedido 29 Novembro 2012. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-30-12-861/EN/KS-30-12-861-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-30-12-861/EN/KS-30-12-861-EN.PDF).
- 2012g. “Europe and United States: Defence Expenditure in 2010.” Defense Data Portal, European Defence Agency, Brussels, 12 January. Acedido 4 Dezembro 2012. <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>.
- 2012h. “Defence Data: EDA Participating Member States in 2010.” Defense Data Portal, European Defence Agency, Brussels, 7 March. Acedido 4 Dezembro 2012. [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/National\\_Defence\\_Data\\_2010\\_4.pdf](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/National_Defence_Data_2010_4.pdf).
- 2012i. “Multi-Annual Civilian Capability Development Plan: Action Lines for 2012-2013.” Note. EEAS (2012) 01187. Brussels, 6 July.
- 2012j. Pooling and Sharing Projects: Counter-IED.” EDA Information. Updated 13 August. Acedido 15 Outubro 2013. <https://www.eda.europa.eu/projects/projects-search/counter-ied>.
- 2012m. “European Air Transport Fleet.” EDA Information. Updated 14 August. Acedido 25 Fevereiro 2015. <http://www.eda.europa.eu/projects/projects-search/european-air-transport-fleet>.
- 2012n. “European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina.” Fact Sheet, Updated June. Acedido 15 Janeiro 2013. [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/EUPM%20factsheet%20EN%20latest%20FINAL.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/EUPM%20factsheet%20EN%20latest%20FINAL.pdf).
- 2012o. “EU Completes its Police Mission in Bosnia and Herzegovina.” Press Release, Brussels, 30 June. Acedido 16 Janeiro 2015. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/131441.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/131441.pdf).
- 2013a. “Conclusões do Conselho Europeu,” Bruxelas, 20 Dezembro. Acedido 15 Março 2015, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/140270.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/140270.pdf).
- 2013b. “Parceria para a Adesão da Turquia.” Síntese explicativa. Acedido 7 Março. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/ongoing\\_enlargement/community\\_acquis\\_turkey/e40111\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/community_acquis_turkey/e40111_pt.htm).
- 2013c. “Turkey 2013 Progress Report.” Commission Staff Working Document, Brussels, 16 October. Acedido 23 Março 2015. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/turkey\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/turkey_2013.pdf).
- 2013d. “EU-Russia Cooperation Programme (Tacis/ENPI).” Acedido 20 Maio 2013. [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu\\_russia/tech\\_financial\\_cooperation/](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/).
- 2013e. “EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina.” Fact Sheet, Updated February. Acedido 15 Janeiro 2015. [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/04032013\\_factsheet\\_althea-bih\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/04032013_factsheet_althea-bih_en.pdf).
- 2013f. “Closer Relationships Between EUFOR ALTHEA and NATO HQ Sa Formally Recognized at Awards Ceremony.” EUFOR page, Press Statement, Sarajevo, 5 June. Acedido 16 Janeiro 2015.

[http://www.euforbih.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2272:closer-relationships-between-eu-for-althea-and-nato-hq-sa-formally-recognised-awards-ceremony](http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2272:closer-relationships-between-eu-for-althea-and-nato-hq-sa-formally-recognised-awards-ceremony) &catid=105:press-statements&Itemid=70.

-. 2014a. “Europe in Figures: Eurostat Yearbook.” Online, Updated 24 June. Acedido 22 Janeiro 2015. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Europe\\_in\\_figures\\_-\\_Eurostat\\_yearbook](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Europe_in_figures_-_Eurostat_yearbook).

-. 2014b. “Turkey 2014 Progress Report.” Commission Staff Working Document, Brussels, 8 October 2014. Acedido 25 Janeiro 2015. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-turkey-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf).

-. 2014c. “EU Police Mission in Afghanistan: EUPOL Afghanistan.” Fact Sheet, EUPOL Press Information Office, Updated February. Acedido 24 Janeiro 2015. [http://www.eupol-afg.eu/sites/default/files/EUPOL%20Afghanistan\\_en.pdf](http://www.eupol-afg.eu/sites/default/files/EUPOL%20Afghanistan_en.pdf).

-. 2014d. “Maritime Security Centre – Horn of Africa.” Website. Updated July. Acedido 26 Janeiro 2015. <http://www.mschoa.org/on-shore/about-us>.

-. 2014e. “EU Delegation to Somalia.” Website. Updated July. Acedido 26 Janeiro. [http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/somalia/index_en.htm).

-. 2014f. “EUTM Somalia: EU military mission to contribute to the building up and strengthening of the Somali National Armed Forces.” Fact Sheet, Updated April. Acedido 26 Janeiro 2015. [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet\\_eutm\\_somalia\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet_eutm_somalia_en.pdf).

-. 2014g. “EUCAP Nestor.” Fact Sheet, Updated March. Acedido 26 Janeiro 2015. [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet\\_eucap\\_nestor\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet_eucap_nestor_en.pdf).

-. 2014h. “Missions and Operations.” Updated October. Acedido 1 Março 2015. [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm).

-. 2014i. “Política Europeia de Vizinhança.” Última actualização 2 Setembro. Acedido 1 Março 2015. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_pt.htm).

-. 2014j. “Parceria Oriental.” Última actualização 18 Agosto. Acedido 1 Março 2015. [http://ec.europa.eu/news/external\\_relations/090508\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/news/external_relations/090508_pt.htm).

-. 2015a. “Union for the Mediterranean.” Acedido 1 Março. <http://ufmsecretariat.org/ufm-countries/>.

-. 2015b. “Black Sea Synergy.” Acedido 1 Março. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/water\\_protection\\_management/r17102\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/r17102_en.htm).

-. 2015c. “Instrument for Stability.” Acedido 1 Março. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/114171\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114171_en.htm).

## **Anexos**



## **Anexo A**

### **Corpo de conceitos**

#### **Segurança**

Tal como refere Loureiro dos Santos (2000, 81-82), este conceito sofreu uma evolução por influência dos países anglo-saxónicos e especialmente dos USA. Inicialmente a segurança era um estado ou situação que se pretendia atingir, ou seja, era o objectivo a alcançar. Actualmente tem um âmbito mais vasto, pretendendo traduzir não só o resultado final, mas também as medidas para o alcançar. Podemos defini-la então, como um conceito lato e abrangente, que exprime o sentimento e a capacidade de protecção e de neutralização de agressões ou ameaças da mais variada ordem, contra a integridade de pessoas ou bens.

#### **Defesa**

De acordo com o mesmo autor, também o conceito de defesa se alterou. Anteriormente era um conceito dominante, incluindo o conjunto de medidas, tanto de carácter militar, como político, económico, social e cultural que permitissem enfrentar as ameaças que directa ou indirectamente colocassem em causa a segurança. Na actual terminologia é um conceito mais restrito, que está basicamente ligado à actividade militar (Loureiro dos Santos 2000, 81-82). Definimo-lo assim, como a acção ou conjunto de medidas de carácter militar realizadas no sentido de preservar a segurança.

#### **Segurança alargada e cooperativa**

Nuno Severiano Teixeira (2009, 76-77), considera que este é um novo conceito de segurança. Alargada porque “não é só militar, ou policial, é também cibersegurança, segurança energética, alimentar ou ambiental”, podendo designar-se genericamente por segurança humana. “Cooperativa porque sendo as ameaças e riscos de natureza eminentemente transnacional, só a cooperação internacional entre os Estados, e a existência de uma complementaridade entre as capacidades existentes, poderão resultar numa resposta eficaz.” Vemos assim, que este conceito se refere a uma concepção multidimensional e de parceria multilateral, de manutenção da estabilidade e prevenção de crises, incluindo os aspectos de resposta não apenas militar, mas também, política, diplomática, económica, social e ambiental, cometidos a uma escala internacional integrada.

## **Segurança colectiva ou defesa colectiva**

Adriano Moreira (2008, 120), define segurança colectiva como um “sistema global que funciona a favor de todos e, portanto, um sistema que reage contra qualquer agressão considerada injusta em face do direito internacional.” Pensamos que esta definição se pode aplicar também à defesa colectiva, uma vez que estes dois conceitos se confundem. A defesa colectiva, está intimamente relacionada com a NATO, desde os seus primórdios, assentando na solidariedade política entre os Aliados, podendo definir-se como o comprometimento de todos os Estados membros, na defesa mútua contra uma agressão militar externa.

## **Gestão de crises**

É um termo utilizado em diversos domínios, mas no âmbito do nosso estudo é especialmente referido na UE, apesar de a NATO também o empregar, pretendendo definir a capacidade de intervenção em locais onde estejam em causa a segurança e o bem-estar das populações. Este conceito, está intimamente relacionado com as chamadas “missões de Petersberg,” vulgarmente chamadas “Missões de Paz,” que incluem operações de Ajuda Humanitária, de Manutenção da Paz, ou de Restabelecimento da Paz.

## **Ameaça**

Segundo Horta Fernandes e Vieira Borges (2005, 73), “ameaça é sempre um acto ofensivo, uma antecâmara de agressão, portanto uma realidade estratégica sem ser ainda guerra, que não desaparece quando a agressão é efectivada.” Em termos genéricos, podemos defini-la como qualquer actividade marcadamente de carácter hostil, que possa colocar em perigo a nossa segurança e bem-estar. A NATO e UE têm visões semelhantes, embora não completamente coincidentes, em relação ao tipo de ameaças que têm que defrontar.

## **Capacidades militares, civis ou de duplo uso**

A designação “capacidades” inclui um conjunto de diferentes instrumentos que vão dos recursos materiais e humanos à preparação técnica e treino, tendo em vista assegurar que as forças ou elementos individuais estão em condições de cumprir os objectivos que lhes forem determinados. Poderão ser mais adequadas para operações militares ou para missões civis ou até passíveis de utilização em ambas as situações. No Capítulo 7 aprofundamos este conceito.

### **Comprehensive approach ou abordagem abrangente**

Refere-se ao envolvimento coordenado de um largo espectro de instrumentos militares e civis para a resolução de uma crise. Foi referido pela União da Europa Ocidental, no Conceito Estratégico de 1995 e recuperado pela NATO na Cimeira de Riga, em 2006. Dois anos mais tarde, por ocasião da Cimeira de Bucareste e a propósito da situação no Afeganistão, passou a ser profusamente defendido e aplicado, considerando-se fundamental para o sucesso das operações. Reflecte no entanto um conceito antigo, que corresponde ao que nos anos 80 foi designado por Cabral Couto (1988, 228) como “Estratégia total,” ou seja, a unificação de todo o sistema estratégico, de forma coerente, utilizando os recursos morais e materiais disponíveis.

### **Soft power ou poder “suave”**

É um termo da autoria de Joseph S. Nye, Jr. (2005, 28-29), muito utilizado na actualidade, pretendendo definir a capacidade de levar os outros a desejarem o que nós próprios desejamos, através da argumentação e sem necessidade de coacção.

### **Hard power ou poder “duro”**

O mesmo autor utiliza esta expressão para, ao contrário da anterior, referir a utilização do poder militar ou económico para induzir os outros a alterarem a sua atitude. Passou a ser utilizado em inúmeras ocasiões para definir uma importante capacidade militar mas na verdade não é apenas disso que se trata, uma vez que o factor económico também faz parte do conceito original.

### **Smart power ou poder “inteligente”**

É um termo recente, que surgiu através de uma proposta elaborada por uma comissão encarregada de estudar uma nova política externa para os Estados Unidos. Combina o soft power com o hard power, desenvolvendo uma estratégia integrada que utiliza vectores militares e civis, apoiando-se também em alianças e partenariados a nível internacional (Armitage e Nye Jr. 2007, 7).



## **Anexo B**

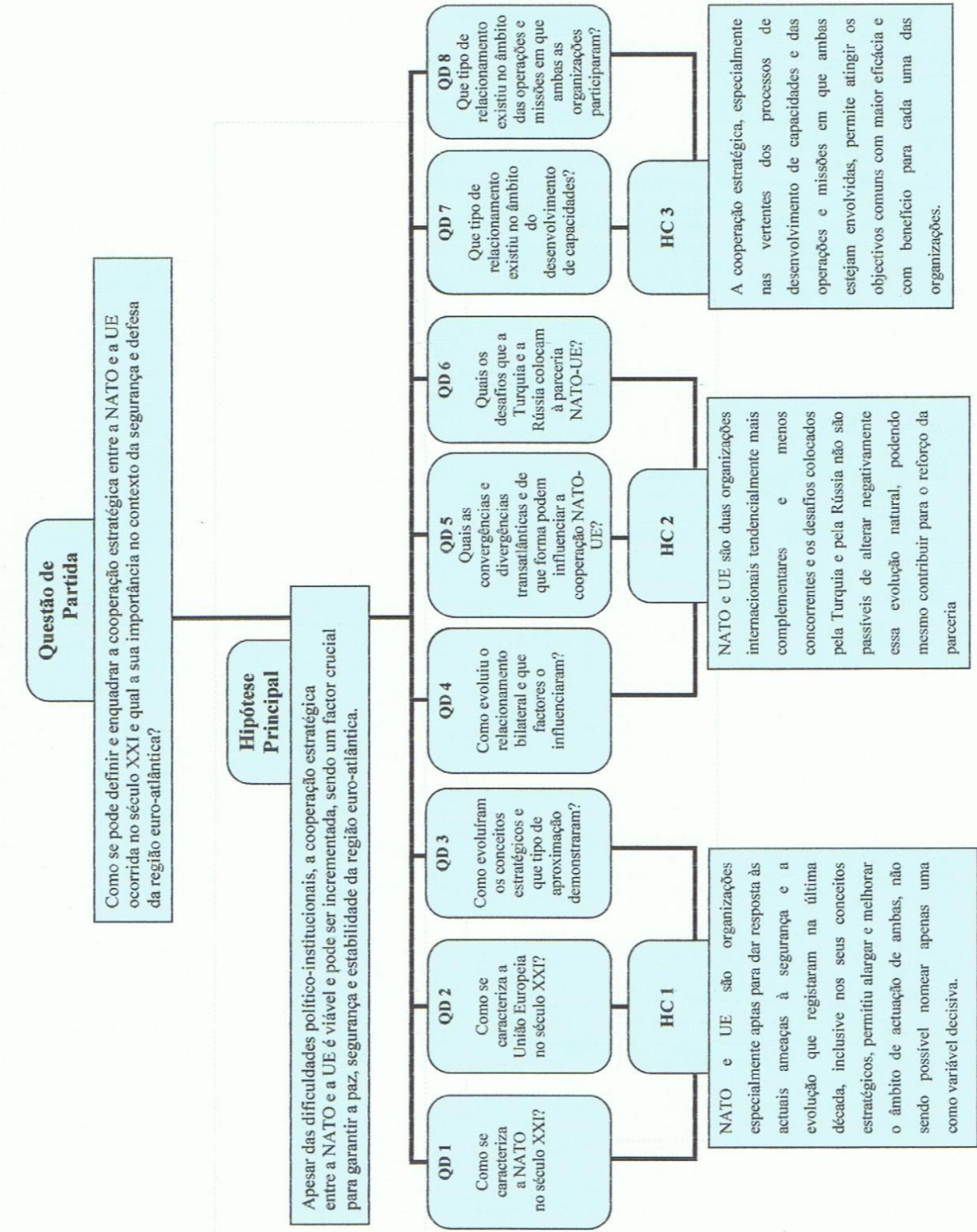
### **Relação das entrevistas**

(Por ordem cronológica)

- Deputado Júlio Francisco Miranda Calha, Presidente da Comissão de Segurança e Defesa da Assembleia Parlamentar da NATO. Lisboa, 14 Abril 2011.
- Embaixador José Cutileiro, Secretário-Geral da UEO (de 1994 a 2000). Lisboa, 12 Maio 2011.
- Tenente-General Ton van Osch, holandês, Director do EMUE. Bruxelas, 24 Maio 2011.
- Coronel Hermann Lattacher, austríaco, Chefe da Repartição de Planeamento de Resposta a Crises / Divisão de Operações do EMUE. Bruxelas, 24 Maio 2011.
- Christian Madsen, sueco, Chefe da Divisão de Capacidades da EDA. Bruxelas, 24 Maio 2011.
- Michael Hartinger, britânico, Responsável pelo Plano de Desenvolvimento de Capacidades na EDA. Bruxelas, 24 Maio 2011.
- Marie-Jeanne dos Santos, Diplomata na Delegação do Luxemburgo na UE. Bruxelas, 25 Maio 2011.
- Graça Mira Gomes, Diplomata Representante de Portugal no COPS. Bruxelas, 25 Maio 2011.
- Tenente-General Juergen Bornemann, alemão, Director do IMS no QG da NATO. Bruxelas, 26 Maio 2011.
- Major-General Alexander Burov, Vice-Chefe da MILREP da Rússia na NATO. Bruxelas, 26 Maio 2011.
- Tenente-Coronel Panayiotis Pericleous, MILREP de Chipre na UE. Bruxelas, 26 Maio 2011.
- Suat Akgun, Diplomata da Delegação da Turquia na NATO. Bruxelas, 27 Maio 2011.
- João Mira Gomes, Embaixador de Portugal na NATO. Bruxelas, 27 Maio 2011.
- Tenente-General, Artur Pina Monteiro, MILREP de Portugal na NATO e UE. Bruxelas, 28 Maio 2011.
- Coronel Joerg Hillmann's, Oficial do Estado-Maior da MILREP/UE alemã. Bruxelas, 28 Maio 2011.
- Capitão-de-Fragata Rui Encarnação, Oficial do Estado-Maior da MILREP portuguesa. Bruxelas, 28 Maio 2011.

- Tenente-Coronel Piloto Aviador Victor Lopes, Oficial do Estado-Maior da MILREP portuguesa. Bruxelas, 28 Maio 2011.
- General Luis Valença Pinto, Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas. Lisboa, 31 Maio 2011.
- Major-General Marco Serronha, 2º Comandante da KFOR (em 2011). Lisboa, 8 Fevereiro 2012.
- Luis Faro Ramos, Director Geral da Política de Defesa Nacional (DGPDN) do MDN/Portugal. Lisboa, 30 Maio 2012.
- Tenente-Coronel Paulo Viegas Nunes, Oficial do Estado-Maior da MILREP portuguesa (de 2007 a 2011). Lisboa, 14 Junho 2013.
- Capitão de Mar-e-Guerra Pedro Sousa Costa, Director de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa, DGPDN/MDN/Portugal. Lisboa, 18 Junho 2013.
- Tenente-Coronel António Alberto Paradelo, Adjunto da Direcção de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa, DGPDN/MDN/Portugal. Lisboa, 18 Junho 2013.
- Tenente-Coronel da GNR Carlos Gomes de Almeida, Comandante do Contingente da GNR e 2º Comandante do International Training Compound, Wardak, Afeganistão (em 2012). Lisboa, 14 Julho 2013.
- Coronel José Correia, Comandante do Contingente português no Afeganistão (em 2010). Lisboa, 15 Julho 2013.
- Contra-Almirante Jorge Novo Palma, Comandante da Operação Atalanta (em 2013). Lisboa, 6 Novembro 2013.
- Mika-Markus Leinonen, finlandês, Chairman do CIVCOM. Por mail, 28 Março 2014.
- Christiane Buck, Chefe do Gabinete de Informação Pública da EUPOL Afghanistan. Por mail, 15 Janeiro 2015.

## Anexo C – Percorso metodológico





## Anexo D

### Operações da NATO<sup>1</sup>

<b>Operação</b>	<b>Local</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>
Anchor Guard	Konya, Turquia	10Ago90	9Mar91
Ace Guard	Turquia	3Jan91	8Mar91
Allied Goodwill I	Rússia e CEI	4Fev92	9Fev92
Allied Goodwill II		27Fev92	24Mar92
Agile Genie	Mediterrâneo	1Mai92	19Mai92
Maritime Guard e No-fly-zone	Adriático e BIH	Verão 92	Jun93
Sharp Guard	Adriático	15Jun93	16Jun96
Deadeye / Deliberate Force	BIH	30Ago95	Dez95
Joint Endeavour – IFOR		Dez95	Dez96
SFOR		Dez 96	Dez04
KFOR	Kosovo	Jun99	(1)
Essential Harvest	FYR	22Ago01	22Set01
Amber Fox		23Set01	15Dez02
Allied Harmony		16Dez02	31Mar03
Eagle Assist	USA	Out01	Mai02
Active Endeavour	Mediterrâneo	6Out01	(1)
Display Deterrence	Turquia	20Fev03	16Abr03
ISAF	Afeganistão	11Ago03	31Dez14
Resolute Support		1Jan15	(1)
NTM-I	Iraque	2004	2011
Assisting AMIS	Darfur	Jun05	31Dez07
Katrina	USA	9Set05	2Out05
Earthquake relief assistance	Paquistão	11Out05	1Fev06
Assisting AMISOM	Somália	Jun07	(1)
Allied Provider	Corno de África	Out08	Dez08
Allied Protector		24Mar09	16Ago09
Ocean Shield		17Ago09	(1)
Unified Protector	Líbia	23Mar11	31Out11

(1) Em curso

<sup>1</sup> Fonte: NATO 2014e.



## Anexo E

### Deployable Forces, Agencies and Organizations, Centres of Excellence<sup>2</sup>

#### High Readiness Forces and Headquarters in the NATO force structure

SACEUR has nine Graduated Readiness Forces (Land) Headquarters:

- ARRC Headquarters in the United Kingdom as framework nation.
- Rapid Deployable German-Netherlands Corps Headquarters based on the 1st German-Netherlands Corps Headquarters in Münster, Germany.
- Rapid Deployable Italian Corps Headquarters based on the Italian Rapid Reaction Corps Headquarters in Solbiate Olona, near Milan, Italy.
- Rapid Deployable Spanish Corps Headquarters based on the Spanish Corps Headquarters in Valencia, Spain.
- Rapid Deployable Turkish Corps Headquarters based on the 3rd Turkish Corps Headquarters near Istanbul, Turkey.
- EUROCORPS in Strasbourg, France, sponsored by Belgium, France, Germany, Luxembourg and Spain. EUROCORPS has a different international military status than the other five headquarters but has signed a technical arrangement with Allied Command Operations and can also be committed to NATO missions.
- French Rapid Reaction Corps based in Lille, France.
- NATO Deployable Corps Greece based in Thessaloniki, Greece.
- Multinational Corps Northeast based in Szczecin, Poland

There are five High Readiness Forces (Maritime) Headquarters which can command and control assigned forces up to the level of a NATO naval task force made up of dozens of warships. Each headquarters provides the Maritime Component Command for the NATO Response Force on a rotational basis. SACEUR has available:

- Headquarters Commander Italian Maritime Forces.
- Headquarters Commander Spanish Maritime Forces
- Headquarters Commander United Kingdom Maritime Forces.
- Headquarters Commander French Maritime Forces.
- Headquarters Naval Striking and Support Forces NATO.

---

<sup>2</sup> Fonte: NATO 2015b, 2014b, 2014c.

There are three deployable High Readiness Forces (Air). Headquarters provided by the United Kingdom, France and Germany, which also provide the Air Component Command for the NATO Response Force on a rotational basis.

### **Agencies and Organizations**

NATO Communications and Information Agency (NCIA), with headquarters in Brussels, providing NATO-wide IT services, procurement and support in areas such as Command and Control Systems, Tactical and Strategic Communications and Cyber Defence Systems.

NATO Support Agency (NSPA), with headquarters in Capellen, Luxembourg, delivering in-service support, maintenance and logistics support for weapons systems, as well as operational logistics and other services for nations and the Alliance as a whole.

NATO Procurement Organisation (NPO) – The North Atlantic Council decided to merge the Procurement and Support Agencies early 2014, reducing the number of new Organisations initially envisaged from four to three. It has postponed the activation of the procurement entity within the NSPA to the time when programmes are actually assigned by the participating countries.

The NATO Science and Technology Organization (STO) is to include a Programme Office for Collaborative Science and Technology and a Centre for Maritime Research and Experimentation. The STO is headed by a Chief Scientist, based in Brussels, who serves as a NATO-wide senior scientific advisor.

### **Centres of Excellence:**

- Centre for Analysis and Simulation for the Preparation of Air Operations Lyon, France
- Civil Military Cooperation Enschede, the Netherlands
- Cold Weather Operations Bodø, Norway
- Combined Joint Operations from the Sea Norfolk, Virginia in the United States
- Command and Control Ede, the Netherlands
- Cooperative Cyber Defence Tallinn, Estonia
- Counter Improvised Explosive Devices Madrid, Spain
- Defence Against Terrorism Ankara, Turkey
- Human Intelligence Oradea, Romania
- Joint Air Power Competence Centre Kalkar, Germany
- Joint Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence Vyškov, Czech Republic
- Military Engineering Inglostadt, Germany
- Military Medical Budapest, Hungary
- Naval Mine Warfare Oostende, Belgium
- Operations in Confined and Shallow Waters Kiel, Germany
- Strategic Communications Riga, Latvia

## **Anexo F**

### **Parceiros da NATO<sup>3</sup>**

#### **Partnership for Peace**

Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia-Herzegovina, Finlândia, Macedónia, Geórgia, Irlanda, Cazaquistão, República do Quirguistão, Malta, República da Moldávia, Montenegro, Rússia, Sérvia, Suécia, Suíça, Tajiquistão, Turquemenistão, Ucrânia e Usbequistão

#### **Mediterranean Dialogue**

Egipto, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos, Tunísia, Argélia

#### **Istanbul Cooperation Initiative**

Bahrain, Qatar, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos

#### **Partners across the globe**

Afeganistão, Austrália, Iraque, Japão, República da Coreia, Mongolia, Nova Zelândia e Paquistão

---

<sup>3</sup> Fontes: NATO 2011g, 2013i, 2014f, 2014g.



## Anexo G

### Operações e Missões da PESD/PCSD<sup>4</sup>

<b>Operação</b>	<b>Civil / Militar</b>	<b>Local</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>
EUPM Bosnia & Herzegovina	C	BIH	1Jan03	2012
Concordia (Berlim +)	M	FYR	31Mar03	15Dez03
Artemis	M	RDC	12Jun03	1Set03
EUPOL Proxima	C	FYR	15Dez03	14Dez05
EUPAT			15Dez05	Jun06
EUJUST Themis	C	Geórgia	16Jul04	14Jul05
EUFOR Althea (Berlim +)	M	BIH	2Dez04	(1)
EUPOL Kinshasa	C	RDC	5Abr05	30Jun07
EUPOL RD Congo			1Jul07	(1)
EUSEC RD Congo	C	RDC	8Jun05	(1)
EUJUST Lex	C	Iraque	1Jul05	31Dez13
Apoio AMIS I e II	C	Sudão (Darfur)	18Jul05	31Dez07
EUMM Aceh	C	Indonésia (Aceh)	15Set05	15Dez06
EUBAM Moldova & Ukraine	C	Moldavia e Ucrânia	30Nov05	(1)
EUBAM Rafah	C	Gaza/Palestina	30Nov05	9Jun07 (2)
EUPOL COPPS	C	Palestina	1Jan06	(1)
EUFOR RD Congo	M	RDC	12Jun06	30Nov06
EUPOL Afghanistan	C	Afeganistão	15Jun07	(1)
EUFOR Tchad/RCA	M	Chade e RCA	23Jan08	15Mar09
EULEX Kosovo	C	Kosovo	16Fev08	(1)
EUSSR Guinea-Bissau	C	Guiné-Bissau	8Jun 08	30Set10
EUMM Georgia	C	Geórgia	1Out08	(1)
EUNAVFOR Atalanta	M	Somália	8Dez08	(1)
EUTM Somalia	M	Uganda (Kampala)	7Abr10	(1)
EUAVSEC South Sudan	C	Sudão do Sul (Juba)	18Jun12	17Jan14
EUCAP NESTOR	C	Corno de África	16Jul12	(1)
EUCAP SAHEL Niger	C	Níger	8Ago12	(1)
EUTM Mali	M	Mali	18Fev13	(1)
EUBAM Libya	C	Líbia	22Mai13	(1)
EUFOR RCA	M	RCA (Bangui)	10Fev14	(1)
EUCAP SAHEL Mali	C	Mali	15Abr14	(1)
EUAM Ukraine	C	Ucrânia	22Jul14	(1)

(1) Em curso

(2) Em stand-by

<sup>4</sup> Fonte: União Europeia 2014h.



## Anexo H

### Parceiros da UE<sup>5</sup>

Países	Política Europeia de Vizinhança	União para o Mediterrâneo	Sinergia do Mar Negro	Parceria Oriental	Instrumento para a estabilidade (1)
Afeganistão					X
Albânia		X			
Argélia	X	X			
Arménia	X		X	X	X
Azerbaijão	X		X	X	
Bangladesh					X
Bielorrússia	X			X	
Bolívia					X
Bósnia (BIH)		X			X
Burma					X
Cazaquistão					X
Colômbia					X
Congo (RDC)					X
Egipto	X	X			
Fiji					X
Filipinas					X
Geórgia	X		X	X	X
Guiné-Bissau					X
Haiti					X
Ilhas Salomão					X
Indonésia					X
Israel	X	X			
Jordânia	X	X			
Kosovo					X
Líbano	X	X			X
Líbia	X				X
Madagascar					X
Mauritânia		X			
Moldávia	X		X	X	X
Mónaco		X			
Montenegro		X			
Marrocos	X	X			
Nepal					X
Nicarágua					X
Perú					X
Quênia					X
Quirgizistão					X

<sup>5</sup> Fonte: União Europeia 2014i, 2015a, 2015b, 2014j, 2015c.

Serra Leoa					X
Chade					X
Palestina	X	X			X
República Centro-Africana					X
Rússia			X		
Síria	X	X			X
Sri Lanka					X
Somália					X
Sudão (Darfur)					X
Tailândia					X
Timor-Leste					X
Tunísia	X	X			
Turquia		X	X		
Ucrânia	X		X	X	
Uganda					X
Zâmbia					X
Zimbabue					X

(1) Em Março 2014 passou a designar-se Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)

## Anexo I

### Evolução da percepção de ameaças na NATO e na UE

CE NATO 1991	CE UEO 1995	CE NATO 1999	EES 2003	CPG NATO 2006	Relatório EES 2008	CE NATO 2010
<p><b><u>Riscos</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Proliferação de tecnologia militar incluindo WMD e mísseis balísticos</li> <li>*Rotura de fluxos de recursos vitais</li> <li>*Acções de terrorismo e sabotagem</li> </ul>	<p><b><u>Riscos</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Potenciais conflitos armados (Balcãs)</li> <li>*Proliferação de WMD (NBQ) e meios de lançamento</li> <li>*Terrorismo internacional, crime organizado, tráfico de droga, imigração ilegal</li> <li>*Riscos ambientais</li> </ul>	<p><b><u>Desafios e riscos</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Dissolução de Estados vizinhos à área Euro-Atlântica</li> <li>*Forças nucleares poderosas fora da Aliança</li> <li>*Proliferação de armas NBQ</li> <li>*Desenvolvimento de tecnologia para produção de armamento sofisticado</li> <li>*Terrorismo, sabotagem, crime organizado, interrupção de fluxos de abastecimentos vitais, movimentos descontrolados de populações em virtude de conflitos armados</li> </ul>	<p><b><u>Desafios globais</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Dependência da Europa de infra-estruturas interligadas nos domínios dos transportes, energia e informação</li> <li>*Pobreza, fracasso económico, fome, doenças e epidemias</li> <li>*Acesso a recursos naturais, dependência energética</li> </ul> <p><b><u>Ameaças</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Terrorismo</li> <li>*Proliferação de WMD</li> <li>*Conflitos regionais</li> <li>*Fracasso dos Estados</li> <li>*Criminalidade organizada (em especial tráfico de droga e pirataria marítima)</li> </ul>	<p><b><u>Ameaças</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Terrorismo transnacional</li> <li>*Proliferação de WMD</li> </ul> <p><b><u>Riscos</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Instabilidade causada por Estados falhados</li> <li>*Crescente facilidade em adquirir armamento convencional sofisticado</li> <li>*Uso indevido de novas tecnologias</li> <li>*Interrupção de fluxos de abastecimentos de recursos vitais</li> </ul>	<p><b><u>Ameaças e desafios</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Proliferação de WMD</li> <li>*Terrorismo e criminalidade organizada</li> <li>*Ciber-segurança</li> <li>*Segurança energética</li> <li>*Alterações climáticas</li> </ul>	<p><b><u>Ameaças</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Proliferação de mísseis balísticos</li> <li>*Proliferação de armas nucleares e outras WMD</li> <li>*Terrorismo</li> <li>*Instabilidade ou conflitos para além das fronteiras da NATO</li> <li>*Ataques cibernéticos</li> <li>* Interrupção de fluxos de abastecimentos vitais e de energia</li> <li>* Uso indevido de novas tecnologias</li> <li>*Constrangimentos em matéria de ambiente e recursos (riscos de saúde, alterações climáticas, escassez de água e necessidades crescentes de energia)</li> </ul>



## Anexo J

### Proposta da UE para implementação do acordo Berlin Plus<sup>6</sup>

“Com base nas decisões aprovadas pela Aliança, na Cimeira de Washington de 24 de Abril de 1999, a União Europeia propõe que a implementação dos acordos "Berlin Plus" entre as duas organizações se efectue nos seguintes termos:

#### 1) Garantia de acesso às capacidades de planeamento da NATO

A União Europeia terá um acesso garantido e permanente às capacidades de planeamento da NATO:

- Quando a UE analisa as opções com vista a uma operação, a elaboração das suas opções militares estratégicas poderá exigir uma contribuição das capacidades de planificação da NATO;
- Para assegurar o planeamento operacional de uma acção com recurso a meios e capacidades da NATO.

Este acesso será garantido em conformidade com as seguintes disposições:

- Sob o controlo do CMUE, o Director-Geral da EMUE enviará ao DSACEUR, ao abrigo das suas responsabilidades no pilar europeu da NATO, os pedidos técnicos de planeamento a fim de contribuir para a elaboração das opções estratégicas;
- No âmbito do planeamento operacional, os Estados-maiores da Aliança, encarregados de tratar dos pedidos da UE, estarão abertos a peritos dos Estados-Membros que o desejem, sem qualquer discriminação entre os mesmos;
- No caso de o DSACEUR informar a UE de que não pode assegurar simultaneamente uma resposta positiva ao pedido da UE e as actividades da NATO para uma operação fora do âmbito do artigo V, terá lugar uma estreita consulta entre as organizações, ao nível apropriado, a fim de se encontrar uma solução aceitável pelas duas organizações em termos de gestão de prioridades e afectação de meios, cabendo a decisão final à NATO;
- No caso da NATO se empenhar numa operação ao abrigo do artigo V, e em que tivesse sido levada a recusar ou a voltar a chamar a si as capacidades de planeamento nesse quadro, a UE terá acesso às capacidades de planeamento da NATO que se mantenham disponíveis.

---

<sup>6</sup> Fonte: União Europeia 2000b Anexo VII ao Anexo VI.

## 2) Pressuposto da disponibilidade de meios e capacidades pré-identificados

Para a pré-identificação dos meios e capacidades comuns da Aliança utilizáveis nas operações conduzidas pela UE, os trabalhos serão realizados pelos peritos da UE e da Aliança e serão validados numa reunião dos Comités Militares das duas organizações, com vista à sua aprovação em conformidade com os procedimentos específicos de cada uma delas.

No caso de a UE prever o estudo aprofundado de uma opção estratégica utilizando meios e capacidades da NATO, o CPS informará o CAN.

No caso de uma operação da UE que utilize meios e capacidades da NATO, e tratando-se de colocar à disposição da União Europeia esses meios e capacidades assim pré-identificados, será estabelecido o seguinte procedimento:

- Adoptada pela UE uma opção estratégica, os peritos das duas organizações reúnem para precisar os meios e capacidades pré-identificados susceptíveis de ser utilizados no âmbito desta operação;
- Sob proposta do CMUE, baseada no relatório da EMUE que tem em conta os contactos dos peritos, o CPS envia ao CAN um pedido de meios e capacidades pré-identificados;
- O CAN responde ao pedido do CPS. A adequação de meios e capacidades propostos pela Aliança a pedido da UE, é analisada tecnicamente numa reunião de peritos das duas organizações;
- A disponibilização é confirmada formalmente em reunião do CPS/CAN, sob a forma de pacote global que define para todo o período de duração da operação as modalidades práticas da disponibilização incluindo, as modalidades administrativas, jurídicas e financeiras;
- Os meios e capacidades são colocados à disposição da UE para todo o período de duração da operação excepto no caso de a Aliança ter de liderar uma operação ao abrigo do artigo V ou para uma operação fora do âmbito do artigo V, considerada prioritária no termo de uma consulta entre as duas organizações;
- Os novos pedidos que surjam no decorrer da operação serão objecto de um procedimento idêntico ao descrito em relação ao primeiro pacote.
- Durante o período da operação, a UE informa NATO sobre a utilização dos meios e capacidades da NATO colocados à disposição da UE, nomeadamente, através das reuniões entre o CPS e o CAN, e por intermédio do Presidente do Comité Militar da UE intervindo perante o Comité Militar da Aliança.

## 3) Identificação de uma série de acções de comando colocadas à disposição da UE

Serão realizadas sessões entre os peritos da UE e da Aliança, para identificar uma série de opções possíveis no tocante à escolha de toda ou parte de uma cadeia de comando

(comando de operação, comando de forças, comando de componentes, bem como os elementos de Estados-maiores associados). Estes debates incluirão o desenvolvimento do papel do DSACEUR, de modo a que este possa assegurar, plenamente e de facto, as suas responsabilidades europeias. Estes trabalhos serão validados por uma reunião dos Comités Militares das duas organizações com vista à sua aprovação, em conformidade com os procedimentos específicos de cada organização.

- No caso da UE prever o estudo aprofundado de uma opção estratégica que utilize as opções de comando da NATO, nomeadamente, para o comando da operação, o CPS informa o CAN;
- Na sequência de o Conselho da UE ter aprovado uma opção estratégica e escolhido utilizar um comando operacional, o CPS envia ao CAN um pedido sobre as opções de comando relativas à operação;
- Após a resposta do CAN, o Conselho nomeia o comandante da operação e encarrega-o por intermédio do CPS de activar a cadeia de comando;
- Toda a cadeia de comando deverá ficar sob o controlo político e a direcção estratégica da UE, durante todo o período da operação, no termo de uma consulta entre as duas organizações. Neste contexto, o comandante da operação informará apenas da liderança da operação as instâncias da UE. A NATO é informada da evolução da situação pelas instâncias apropriadas, nomeadamente, o CPS e o Presidente do Comité Militar.”



## Anexo L

### EU-NATO Declaration on ESDP<sup>7</sup>

The European Union and the North Atlantic Treaty Organisation,

Welcome the strategic partnership established between the European Union and NATO in crisis management, founded on our shared values, the indivisibility of our security and our determination to tackle the challenges of the new Century;

Welcome the continued important role of NATO in crisis management and conflict prevention, and reaffirm that NATO remains the foundation of the collective defence of its members;

Welcome the European Security and Defence Policy (ESDP), whose purpose is to add to the range of instruments already at the European Union's disposal for crisis management and conflict prevention in support of the Common Foreign and Security Policy, the capacity to conduct EU-led crisis management operations, including military operations where NATO as a whole is not engaged;

Reaffirm that a stronger European role will help contribute to the vitality of the Alliance, specifically in the field of crisis management;

Reaffirm their determination to strengthen their capabilities;

Declare that the relationship between the European Union and NATO will be founded on the following principles:

- Partnership: ensuring that the crisis management activities of the two organisations are mutually reinforcing, while recognising that the European Union and NATO are organisations of a different nature;
- Effective mutual consultation, dialogue, cooperation and transparency;
- Equality and due regard for the decision-making autonomy and interests of the European Union and NATO;
- Respect for the interests of the Member States of the European Union and NATO;
- Respect for the principles of the Charter of the United Nations, which underlie the Treaty on European Union and the Washington Treaty, in order to provide one of the indispensable foundations for a stable Euro-Atlantic security environment, based on the commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any other through the threat or use of force, and also based on respect for treaty rights and obligations as well as refraining from unilateral actions;

---

<sup>7</sup> Fonte: European Union-NATO 2002, 178-79.

-Coherent, transparent and mutually reinforcing development of the military capability requirements common to the two organisations;

To this end:

The European Union is ensuring the fullest possible involvement of non-EU European members of NATO within ESDP, implementing the relevant Nice arrangements, as set out in the letter from the EU High Representative on 13 December 2002;

NATO is supporting ESDP in accordance with the relevant Washington Summit decisions, and is giving the European Union, inter alia and in particular, assured access to NATO's planning capabilities, as set out in the NAC decisions on 13 December 2002;

Both organisations have recognised the need for arrangements to ensure the coherent, transparent and mutually reinforcing development of the capability requirements common to the two organisations, with a spirit of openness.

Anexo M

Resumo das principais etapas e decisões no desenvolvimento de capacidades

DCI / NATO 1999	PCC / NATO 2002	ECAP / EU 2003	CPG / NATO 2006	CDP / EU 2008	Lisbon package / NATO 2010	P&S / EU 2011	SD / NATO 2012
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobilidade e deslocamento de forças para o exterior dos territórios da Aliança;</li> <li>- Sustentabilidade e capacidade de rotação de forças para missões de longa duração;</li> <li>- Capacidade de operar e de enfrentar com sucesso um adversário, em todos os tipos de missões;</li> <li>- Capacidade de protecção das suas forças e infra-estruturas;</li> <li>- Sistemas de comunicações interoperáveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NBQR;</li> <li>- Sistemas de informações, vigilância e aquisição de objectivos;</li> <li>- Vigilância ar-terra;</li> <li>- Comando, controlo e comunicações;</li> <li>- Eficiência no combate, incluindo mísseis guiados e capacidade de supressão das defesas aéreas inimigas;</li> <li>- Capacidade de deslocamento estratégico por ar e por mar;</li> <li>- Reabastecimento em voo;</li> <li>- Capacidade de projecção de forças</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reabastecimento em voo;</li> <li>- Busca e salvamento em combate;</li> <li>- Quarteis-Generais;</li> <li>- Protecção NBQ;</li> <li>- Forças de Operações Especiais;</li> <li>- Defesa de Mísseis Balísticos de Teatro;</li> <li>- UAV;</li> <li>- Transporte Aéreo Estratégico;</li> <li>- Capacidades espaciais;</li> <li>- Assuntos de interoperabilidade e de procedimentos para missões humanitárias e de evacuação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deslocar e sustentar operações expedicionárias;</li> <li>- Gerar forças de reacção rápida;</li> <li>- Deter actividades terroristas;</li> <li>- Proteger contra ataques cibernéticos;</li> <li>- Conduzir operações em ambiente NBQR ou sob a ameaça de mísseis balísticos;</li> <li>- Conduzir operações em ambientes adversos;</li> <li>- Identificar elementos hostis em áreas urbanas, conduzindo operações que minimizem danos colaterais;</li> <li>- Conduzir operações com múltiplos actores militares e civis;</li> <li>- Apoiar operações de estabilização e reconstrução, incluindo SSR, DDR e apoio humanitário;</li> <li>- Atingir alto grau de interoperabilidade e estandardização com os Aliados e Parceiros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas contra sistemas de defesa aérea transportados à mão;</li> <li>- Operações com computadores em rede;</li> <li>- Medidas contra minas marítimas em áreas do litoral;</li> <li>- Implicações militares do "comprehensive approach;"</li> <li>- Recolha de informações militares por meios humanos e treino cultural e linguístico;</li> <li>- Arquitectura das informações, vigilância, aquisição de objectivos e reconhecimento;</li> <li>- Apoio médico;</li> <li>- Defesa NBQR;</li> <li>- Apoio logístico a terceiros;</li> <li>- C-IED;</li> <li>- Disponibilidade acrescida de helicópteros;</li> <li>- NEC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Para operações em curso:</li> <li>- Rede integrada para a operação no Afeganistão</li> <li>- C-IED;</li> <li>- Transporte estratégico aéreo e marítimo;</li> <li>- Contratos logísticos colectivos.</li> <li>* Para ameaças emergentes:</li> <li>- Defesa antimíssil;</li> <li>- Defesa cibernética;</li> <li>- Mísseis de estabilização e reconstrução.</li> <li>* Para operações futuras:</li> <li>- ACCS;</li> <li>- JISR;</li> <li>- AGS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Treino de tripulações de helicóptero;</li> <li>- Rede integrada de vigilância marítima;</li> <li>- Célula para aquisição de satélites de comunicações europeus;</li> <li>- Hospitais de campanha;</li> <li>- Reabastecimento em voo;</li> <li>- Futuras comunicações militares por satélite;</li> <li>- Informações, vigilância e reconhecimento;</li> <li>- Treino de pilotos militares;</li> <li>- Plataformas logísticas para o transporte europeu;</li> <li>- Munições "inteligentes";</li> <li>- Treino e logística naval.</li> <li>- C-IED;</li> <li>- Protecção NBQR;</li> <li>- Segurança cibernética.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informações, vigilância e reconhecimento;</li> <li>- Sustentabilidade em operações;</li> <li>- Treino e preparação de forças;</li> <li>- Protecção da força;</li> <li>- Empenhamento eficaz;</li> <li>- Defesa contra mísseis balísticos.</li> <li>- C-IED;</li> <li>- Protecção NBQR;</li> <li>- Defesa Cibernética;</li> <li>- UAV;</li> <li>- Apoio médico;</li> <li>- Comunicações por satélite;</li> <li>- Treino de tripulações de helicóptero.</li> </ul>