



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

A Política Comum de Segurança e Defesa e a NATO:

Qual o significado e conteúdo da Autonomia Estratégica da União Europeia?

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do

grau de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais

Orientação: Tenente General António Fontes Ramos

Discente: Mariana Ribas Luis da Costa

Número de Aluno: 100516012

Lisboa, Maio de 2019

"World peace cannot be safeguarded without the making of creative efforts proportionate to the dangers which threaten it."

Declaration of 9th May 1950 delivered by Robert Schuman

"A EUGS parte do pressuposto de que a União deve assumir os desafios e formular um guia estratégico para os enfrentar. A lógica é liberal: A União imagina um "pragmatismo baseado em princípios". Concetualmente, é uma estratégia que difere da noção tradicional da EU como poder normativo.

Rafael García Pérez in Estratégia Global da União Europeia

"É importante que a Europa tenha um nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras."

(EGUE 2016,14")

Agradecimentos

Agradecer não é suficiente, quando reconheço que esta dissertação não poderia ter sido concretizada, sem todos aqueles que me inspiraram a acreditar no reconhecimento do meu esforço e dedicação e me deram forças para continuar a lutar e nunca desistir dos meus sonhos.

Em primeiro lugar, não posso deixar de agradecer ao meu orientador, Tenente General António Fontes Ramos, por toda a paciência, empenho, persistência, conselhos preciosos, total disponibilidade e encorajamento. Muito obrigada por todo o seu apoio, por me ter corrigido quando necessário sem nunca me desmotivar. Sem si e sem a sua ajuda nada disto era possível. Obrigada por ao longo destes meses conhecer e conviver com a excelente pessoa que o Tenente General é. Nunca vou esquecer “*O caminho faz-se caminhando*”. O meu sincero obrigada por tudo!

Pretendo igualmente agradecer a todos os meus colegas do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais e a todo o corpo docente do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa de Lisboa. Foi e será sempre um prazer pertencer a esta família.

Um agradecimento final e não menos importante, à minha família e amigos pelo apoio incondicional que me deram, especialmente aos meus pais, avós, tios e primos. Sempre foram o meu pilar durante o meu percurso escolar, profissional e pessoal. Obrigada por todo o incentivo, apoio, amor, motivação, confiança, enorme compreensão e generosidade. Nunca desistiram de mim e sempre me incentivaram a lutar pelos meus objetivos e é dessa forma que tenho traçado o meu caminho.

Ao Francisco, pelo caminho que escolhemos partilhar, pela paciência e dedicação, pela confiança e admiração mútua, pelo apoio nos momentos de aperto e pela felicidade que estamos a construir.

Deste modo, é meu desejo dedicar esta dissertação aos meus bisavós, Tomás e Celeste e ao meu querido primo André. Era meu desejo que estivessem a ver esta minha vitória. Tudo o que faço é com o pensamento neles.

A todos o meu sincero obrigada,

Mariana Ribas Luís da Costa

Abstrato

A União Europeia tem vindo a reforçar o seu estatuto de ator de segurança e defesa nas relações internacionais. A criação da Política Externa e de Segurança Comum pelo Tratado de Maastricht constituiu um passo relevante para afirmar uma identidade específica no campo da política externa e de segurança.

Na Cimeira de Amesterdão, a UE, acordou que a Política Externa e de Segurança Comum se dedicaria à gestão de crises, e nomeadamente às operações que a UEO tinha decidido conduzir: “*Tarefas humanitárias e de resgate, tarefas de manutenção da paz e tarefas de forças de combate na gestão de crises, incluindo a manutenção da paz*”¹. Por sua vez, a Cimeira de S. Malo introduziu um novo termo de “*autonomia*” da UE, embora ligada à capacidade de esta decidir por si própria conduzir as suas operações de gestão de crises. A “Estratégia Global da UE” sugeriu que a UE deveria assumir uma “autonomia estratégica”.

O Tema desta Dissertação prende-se com a tentativa de esclarecer o conteúdo real da “autonomia estratégica”. Para isso procuramos identificar os conteúdos que os vários níveis de autonomia podem pressupor e colocamos as medidas concretas que a UE está a adotar nesta área em confronto com os mesmos. O que nos levou a concluir que as medidas em adoção cabem no quadro de uma autonomia “operacional” e “industrial”, mas não de uma autonomia “política” ou “emancipativa”. Contudo, as instituições não são eternas e parece-nos haver muito trabalho a fazer para que o laço transatlântico que nos trouxe a paz e desenvolvimento mútuo se mantenha.

¹ “humanitarian and rescue tasks, peace keeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peace making.” Bochum, Ruhr-Universität. “Humanitarian Crisis: Theory and Practice. The Role of the European Union and Western European Union after the Amsterdam Treaty”, 2001

Abstract

The European Union has been strengthening its status as a security and defense actor in international relations. The creation of the Common Foreign and Security Policy by the Maastricht Treaty was a relevant step in the nascent European Union to affirm a specific identity in the field of foreign and security policy.

At the Amsterdam Summit, the EU agreed that the Common Foreign and Security Policy would focus on crisis management, and in particular on operations that the WEU had decided to conduct: "*Humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of forces in crisis management, including peacekeeping*"². In turn, the S. Malo Summit introduced a new term of "autonomy" for the EU, albeit linked to the EU's ability to decide itself to conduct its crisis management operations. The "EU Global Strategy" suggested that the EU should assume "strategic autonomy".

The theme of this Dissertation is the attempt to clarify the real content of "strategic autonomy". In order to do this, we seek to identify the contents that the various levels of autonomy can presuppose, and we put the concrete measures that the EU is adopting in this area in confrontation with them. This has led us to conclude that the measures adopted are within the framework of "operational" and "industrial" autonomy, but not of "political" or "emancipatory" autonomy. However, institutions are not eternal and there seems to be a lot of work to do to keep the transatlantic bond that has brought us peace and mutual development.

² Bochum, Ruhr-Universität. "Humanitarian Crisis: Theory and Practice. The Role of the European Union and Western European Union after the Amsterdam Treaty", 2001

Conceitos-Chave

Autonomia Estratégica; Estratégia Global da União Europeia; Cooperação Estruturada Permanente; Fundo de Defesa; Revisão Anual Coordenada de Defesa.

Número de Palavras

Esta Dissertação tem 34.499 palavras

Índice

Agradecimentos	3
Abstrato	5
Abstract	6
Índice de Gráficos	10
Lista de Acrónimos	11
Introdução.....	13
Capítulo 1 - Antecedentes Históricos	17
1.1. As Instituições de Segurança no pós-Guerra.....	21
1.2. Princípios Fundamentais do Tratado do Atlântico Norte.....	25
1.3. A Evolução da NATO.....	30
1.4. Entendimentos e Desentendimentos	46
1.5. O Processo de Construção Europeia	56
Capítulo 2 – Da Política Externa e de Segurança à Política de Segurança e Defesa.....	61
2.1. O lançamento da Política Externa e de Segurança Comum	61
2.1.1. O Tratado de Maastricht	61
2.1.2. O Tratado de Amesterdão	64
2.2. O lançamento da Política de Segurança e Defesa.....	66
2.2.1. A Cimeira de Saint Malo	66
2.2.2. As Cimeiras de Washington e de Colónia	74
Capítulo 3 – O debate sobre a Autonomia Estratégica da UE.....	76
3.1. A Estratégia Global da UE	76
3.2. A Implementação da EGUE.....	97
3.3. Abordagens concetuais à Autonomia Estratégica da UE.....	106
Capítulo IV - Considerações Finais	131
4.1. Conclusões Parcelares	131
4.2. A Autonomia no Presente	136

4.3. E o Futuro?.....	139
Bibliografia.....	144

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Investimento direto dos Estados Unidos da América na União Europeia de 2000 a 2017 (em dólares americanos), estatístico..... 32

Gráfico 2: Investimento direto da Europa nos Estados Unidos da América de 2000 a 2017 (em dólares americanos), estatístico 33

Lista de Acrónimos

AED	Agência Europeia de Defesa
Benelux	Belgique, Nederland e Luxembourg
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEP	Cooperações Estruturadas Permanente (Permanent Structured Cooperation - PESCO)
COMECOM	Conselho de Assistência Económica Mútua
COPS/PSC	Comité Político e de Segurança
CPCM	Capacidade de Planeamento e Conduta de Ações Militares (Military Planning and Conduct Capability (MPCC))
EGUE	Estratégia Global da União Europeia
EM	Estados Membros
EUA	Estados Unidos da América
EUMS/ CMUE	Estado-Maior Militar da União Europeia
FED	Fundo Europeu de Defesa (European Defence Fund – EDF)
GNL	Gás Natural Liquefeito
IA	Inteligência Artificial
IESD	Identidade Europeia de Segurança e Defesa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação Europeia
OECE	Organização Europeia para a Cooperação Económica

PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PDC	Plano de Desenvolvimento de Capacidades (Capabilities Develop Plan (CDP)
RACD	Revisão Anual Coordenada de Defesa (Cord Annual Review of Defence –
CARD)	
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UA	União Africana
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

“O relacionamento entre a NATO e a União Europeia tem sido marcado por elementos de desequilíbrio e assimetrias quanto à natureza, aos objetivos e aos meios a utilizar nas políticas de segurança e defesa seguidas por ambas as instituições. Nomeadamente decorrentes da mudança do contexto transatlântico e dos novos desafios definidos pelos acontecimentos no palco extraeuropeu, principalmente no Médio Oriente e na Ásia Central, a área de atuação assim como as missões da NATO têm vindo a diversificar-se, levando a Aliança Atlântica a adaptar-se às novas ameaças do mundo do pós-Guerra Fria, e, mais decisivamente, do mundo do pós-11 de Setembro.” (Daehnhardt 2010, 95)

“A criação da União Europeia com o Tratado de Maastricht, além de suscitar um intenso debate acerca das competências e dos poderes desta nova entidade, originou uma profunda discussão teórica quanto à natureza da UE como ator internacional.” (Joana 2007, 115)

“Historicamente criada como um projeto de paz, estabilidade e desenvolvimento entre os seus Estados-Membros e para lá das suas fronteiras geográficas, a União Europeia tem vindo a reforçar o seu estatuto de ator de segurança e defesa nas relações internacionais.” (Xavier 2012, 144)

Estas três reflexões levantam questões muito relevantes, pois centram-se no relacionamento entre duas instituições essenciais à segurança e desenvolvimento do espaço transatlântico em que nos inserimos. As frases citadas refletem algumas das dúvidas e dificuldades que se levantam a esse relacionamento num quadro geoestratégico evolutivo, complexo e perigoso, em que tanto a NATO como a UE têm vindo também a adaptar-se e a mudar.

A primeira, apresenta a questão da possível mutação da natureza, dos objetivos e dos meios da NATO, dada a sua ação num quadro extraeuropeu, nomeadamente no Médio Oriente, quanto havia sido concebida como uma Aliança de Defesa, tendo como desígnio a defesa coletiva em caso de invasão externa. A área de atuação externa, nomeadamente a gestão de crises, tinha sido, desde a Cimeira de Amesterdão, a opção exclusiva da Política Externa de Segurança Comum. O que desde logo refletiu dois tipos de eventuais problemas.

O facto de ambas as instituições desenvolverem políticas, missões e operações militares no campo externo levou a um novo relacionamento entre estas, que pode ser de complementaridade, de duplicação ou mesmo de perturbação. E, por outro lado, dado que ambas atuam agora num contexto extraeuropeu, em áreas em que ambas podem pretender atuar, como equacionar uma repartição de interesses estratégicos que oriente a sua atividade no exterior. Isto é, como definir quais as áreas que interessem à NATO e quais as que interessem à UE. Ou, ainda, se é possível e desejável, compatibilizar as ações mútuas em termos de tarefas, ficando a UE com as missões de apoio ao desenvolvimento e ações militares de baixo perfil e a NATO com missões de combate nos patamares superiores das crises. Nesta altura tanto a NATO, como a UE atuam simultaneamente, por exemplo, no Afeganistão e no Iraque. Mas como dirimir questões em que ambas possam ter interesses comuns, como por exemplo em relação à segurança no Mediterrâneo?

De facto, a NATO é uma Aliança de Defesa Coletiva e existe pela necessidade pressentida após a Segunda Grande Guerra de que, perante uma URSS agressiva, expansionista e imprevisível se tornar necessária uma colaboração transatlântica que integrasse estruturalmente os aliados Americanos, EUA e Canadá, e os Europeus numa Organização comum. Ou dito ainda de outra maneira, pressentia-se que caso a URSS ergue-se a potência hegemónica no Continente Europeu, a segurança, e quiçá a liberdade Americana, poderiam estar em risco. E os Europeus sabiam estar numa situação de profundo desequilíbrio estratégico

com uma União Soviética uma das grandes vencedoras da Guerra. Não é de mais lembrar que nessa altura apenas os EUA detinham a capacidade nuclear indispensável para garantir uma dissuasão efetiva perante um poderoso exército soviético.

No quadro desta Dissertação trataremos, pois, de um ponto de vista histórico, do contexto europeu do pós-guerra que levou à criação da NATO em Abril de 1949. Analisaremos também, o circunstancialismo decorrente da queda do Muro de Berlim, passados cinquenta anos, e da necessidade da NATO ser chamada a responder às crises na ex-Jugoslávia na década de 90 do século passado, perante a incapacidade da UE então Comunidade Europeia, lhes responder.

Trataremos ainda, em termos sucintos, de duas dimensões mais do quadro interatlântico para equacionarmos de forma mais racional o seu significado conjunto: o da sua ligação económica e do seu valor enquanto área de liberdade e de democracia. De facto o “*transatlantic link*” é hoje considerado por muitos, como indispensável não só na área da defesa, mas por representar uma ligação que ultrapassou este quadro e se projeta num relacionamento económico mútuo profundo, envolvendo um investimento direto estrangeiro mútuo de mais de 50% do que os dois parceiros investem no resto do mundo, o que desenha a área mundial mais próxima em termos económico-financeiros. Este espaço, finalmente, é apontado por veicular uma comunidade de valores e princípios liberais cada vez mais em risco no mundo atual. E isto, numa altura em que a política externa Americana, em mutação, coloca interrogações sobre a forma do conseqüente posicionamento europeu.

As outras duas frases referem-se ao estabelecimento de uma política externa e de segurança numa instituição, que até aí tinha sido sobretudo de natureza económica. Evolução marcada pela assunção de uma Política Externa e de Segurança Comum e, a seguir, de uma Política Comum de Segurança e Defesa, a que se seguem a definição das Estratégias de 2003 e de 2016.

O centro desta dissertação decorre das questões ligadas ao relacionamento entre as duas margens do Atlântico, nomeadamente entre os EUA e a UE, à luz de uma afirmação europeia que sofreu alguma evolução nos últimos tempos, passando de “Autonomia” na década de 90 do século passado para “Autonomia Estratégica” na “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia”, que designaremos a partir de agora como Estratégia Global da União Europeia (EGUE), onde se refere:

“É importante que a Europa tenha um nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras.” (EGUE 2016,14”)

Procuraremos, pois, nesta Dissertação entender a lógica e possível conteúdo da afirmação da “Autonomia Estratégica” da UE. Para isso procuraremos:

- Analisar o significado e valor daquilo a que se pode chamar o mundo transatlântico cuja expressão mais concreta se materializa na NATO mas que se estende as áreas económicas, políticas e culturais;
- Entender a evolução e a formulação da PESC e da PCSD na União Europeia;
- Analisar o possível significado do Conceitos de “Autonomia” surgido na Cimeira de S. Maló de 1998 e de “Autonomia Estratégica” expresso na EGUE;
- Apresentar e discutir os vários entendimentos sobre esta matéria tal como expressos por vários analistas, para formular as nossas conclusões.

Capítulo 1 - Antecedentes Históricos

O século XX deixou marcas profundas no mundo e, em especial, na Europa. Durante cerca de 60 anos o Continente viveu um encadeamento de Guerras cada vez mais vastas em extensão e destrutivas em efeitos. À guerra Franco-Prussiana de 1870-1871, seguiram-se as Grandes Guerras Mundiais de 1914-1918 e de 1939-1945. No final deste ciclo destrutivo, milhões de refugiados vagueavam num continente à deriva. A Europa estava esgotada em termos económicos, profundamente dividida internamente e em perda da ascendência que durante séculos tinha caracterizado o Euro Mundo³.

As duas potências que emergiram da chamada “guerra civil europeia”, os EUA e a URSS, iriam ditar de forma significativa os acontecimentos mundiais nos restantes anos do século, numa nova dinâmica conflitual – a Guerra-Fria.

A derrota das duas grandes potências militares e industriais, a Alemanha e o Japão, deixaram um imenso vácuo a leste e a oeste da União Soviética. No Oriente, os acordos mútuos entre os EUA e o Japão iriam não só garantir a segurança do país, mas sobretudo estabelecer condições para a sua recuperação económica e evolução democrática.

O mesmo não aconteceu a Ocidente. Depois da rendição alemã, as democracias ocidentais cumpriram as suas promessas de guerra e rapidamente desmobilizaram as suas forças armadas. A maioria das forças americanas e britânicas foram retiradas do continente europeu e dissolvidas. A complexa tarefa da reconstrução dos países, passou a prioritária.⁴

³ Davies, Norman 1996, 1059

⁴ Davies, Norman 1996, 1060

As forças armadas na Europa dos países Ocidentais, no momento da derrota da Alemanha, atingiram um total de cerca de cinco milhões de homens. Um ano depois da desmobilização, essas forças armadas na Europa não ultrapassavam 880.000. No entanto, a União Soviética manteve as suas indústrias e as suas forças armadas em pé de guerra. Em 1946, a sua força ainda equivalia a seis milhões de homens⁵.

Aproveitando a ascendência militar em relação aos países vizinhos, a União Soviética, fez o pleno uso da força do exército vermelho para conduzir uma política expansionista que posteriormente ameaçar a paz e a segurança coletiva da região. Era impossível ser-se otimista nesta altura e o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, na sua carta a 12 de maio de 1945 ao presidente dos Estados Unidos da América Harry S. Truman, pressentindo a evolução futura, expressou a sua ansiedade nos seguintes termos:

"Qual será a posição daqui a um ou dois anos, quando os exércitos britânico e americano retirarem, e os franceses ainda não estiverem formados em grande escala e quando a Rússia continuar a optar por manter 200 ou 300 divisões em serviço ativo?" e acrescentou que "uma cortina de ferro está a baixar à nossa frente. Nós não sabemos o que está acontecendo a trás".

A expansão do território soviético já tinha começado na altura da guerra com a anexação da Estónia, Letónia e Lituânia e de alguma zonas da Finlândia, Roménia, Polónia e do Nordeste da Alemanha e da Checoslováquia, num total de 180.000 mil quilómetros de

⁵ The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, pág. 3 e 4.

território e mais de 23 milhões de população⁶.

Depois da derrota alemã, a ação da URSS, a presença militar soviética foi suplementada pela consolidação do controlo político, económico e policial dos países da Europa Oriental. Usando diversas ações que incluíram os governos da chamada “frente popular” a URSS passou efetivamente a controlar a Albânia, a Roménia, a Alemanha, a Hungria, a Polónia e a Checoslováquia que se enquadraram na esfera da dominação soviética.

Nos anos seguintes à guerra a situação piorou rapidamente. A deterioração nas relações entre a União Soviética e as forças ocidentais alcançaram proporções de crise no início de 1947. O risco que uma URSS expansionista e, eventualmente hegemónica, no Continente Euroasiático representava para o Ocidente e nomeadamente para os EUA começaram a traçar o seu caminho. Foi nessa altura que a preocupação dos EUA se tornou mais patente.

Dois acontecimentos no ano de 1947 vão ter reflexos profundos. Um deles foi a conhecida doutrina da Contenção concebida pelo diplomata George F. Kennan, mas assumida a 12 de Março de 1947 pelo Presidente Truman⁷ pela defesa do apoio aos países vítimas de agressão de “regimes totalitários”, nomeadamente perante o surgimento de subversões comunistas na Grécia e ações de tentativa de ocupação na região de Kars, a leste da Turquia.

⁶ Ibidem, pág. 4

⁷Discurso do Presidente Truman ao Congresso em 12 de Março de 1947 Disponível em http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp , acedido em 27 Fev 2019

A 5 de Junho de 1947, numa Conferência na Universidade de Harvard, o secretário de estado dos Estados Unidos da América, General George C. Marshall apresentou a projeto do Programa de Recuperação Europeu. George Marshall, propôs que os Estados Unidos da América auxiliassem a Europa, que se encontrava numa situação de extrema debilidade e sugeriu que os países europeus estabelecessem uma estrutura comum para gerir esse programa. Foi acrescentado que esta política era *“dirigido, não contra qualquer país ou doutrina, mas contra a fome, a pobreza, o desespero e o caos”*⁸.

Esta assistência na economia contribuiu de forma decisiva para a recuperação dos países ocidentais e levou ao estabelecimento da primeira instituição coletiva europeia para a gerir, a Organização Europeia para a Cooperação Económica⁹. A União Soviética rejeitou a participação no Fundo bem como todos os países na sua órbita, vincando a divisão em desenvolvimento no Continente. E criou por sua vez um programa alternativo, o Conselho de Assistência Económica Mútua para os países por trás da cortina de ferro.

⁸ The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, pág. 4 e 5.

⁹ “OECD - Better Policies for Better Lives, The Marshall Plan 60th Anniversary”, 2018

1.1. As Instituições de Segurança no pós-Guerra

O ano de 1947 ficou marcado na história como o ano em que se iniciou a Guerra-Fria na sequência do Bloqueio de Berlim pela União Soviética, o que pôs em marcha a maior ponte aérea de sempre, liderada pelos EUA, para socorrer esta cidade sitiada. Porém outros acontecimentos vão ter igualmente uma importância futura relevante.

Desde logo a constatação de que a Europa estava de facto dividida em duas partes e o sentimento partilhado de que a única forma de preservar a sua liberdade, pelo menos na parte ocidental, seria através da sua união. Vários estadistas tinham já vindo a defender essa ideia e nomeadamente Winston Churchill, ex-primeiro ministro inglês, e Louis Saint-Laurence, ministro dos negócios estrangeiros do Canadá, que em 1946 tinham proposto o estabelecimento de uma “aliança defensiva” no quadro das Nações Unidas¹⁰. A ideia progrediu e em Janeiro de 1948 Ernest Bevin, ministro dos negócios estrangeiros do Reino Unido, sugeriu a constituição de uma “União Ocidental” à semelhança do Tratado de Dunquerque estabelecido entre a França e o Reino Unido.

Do outro lado do Atlântico, a postura da URSS levantava igualmente questões relevantes. Desde há muito que a prevenção da ascensão de uma potência “dominante e antagónica” na Eurásia constituía a base da estratégia dos EUA¹¹. Todavia, depois de duas guerras muito destrutivas, o novo envolvimento dos EUA na segurança da Europa para evitar o seu colapso às mãos de uma URSS expansionista, mesmo se aconselhável, levantava questões

¹⁰ The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, pág. 10)

¹¹ Brezezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard*, Basic Books, 1997, XIV; Grafinkle, Adam, “Beyond the Blobbers”, *The American Interest*, Vol XIII, Nº 6 July/August 2018

internas e a necessidade de sintonia perfeita entre os partidos políticos e a Administração.

A assinatura do Tratado de Bruxelas de 1948, na sequência das ideias de união referidas anteriormente, expressou a vontade europeia para assegurar a sua defesa e parece ter constituído, na prática, uma justificação substantiva para levar os EUA a aceitar essa reaproximação com a Europa.

A 4 de Março de 1948, os representantes da Bélgica, da França, do Luxemburgo, dos Países Baixos e do Reino Unido, os vencedores europeus da guerra, juntaram-se em Bruxelas para estabelecer um tratado de defesa mútua. Sob o Tratado de Bruxelas, a 17 de Março de 1948, estes cinco países comprometeram-se solenemente em relação a três objetivos: a promover o desenvolvimento dos seus povos de acordo com a Carta das Nações Unidas; a resolver pela via pacífica os seus diferendos: e a promover a sua defesa coletiva, se atacados do exterior.

Nesse mesmo ano foi constituída uma estrutura comum que ficou conhecida como a Organização de Defesa da União Ocidental.

Este processo desencadeou negociações internas do outro lado do Atlântico e passados três meses foi votada no Senado, a Resolução de Vandenberg autorizando a Administração a desenvolver negociações para o estabelecimento de um acordo com os Europeus relativamente à segurança comum.

A criação de uma organização defensiva pelos países livres na Europa foi considerada determinante para suscitar uma resposta nos Estados Unidos da América¹².

¹² The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, pág. 10 e 11.

Um mês depois, a 11 de Abril de 1948, o Secretário de Estado dos Estados Unidos da América, o General C. Marshall e o sub-secretário Robert M. Lovett iniciaram uma série de conversações com os senadores Arthur H. Vandenberg do Partido Republicano e Tom Connally do Partido Democrático, com vista a analisar os preocupantes problemas de segurança na área norte atlântica e a adoção das medidas dos estados europeus para lhes fazer face.

A ideia de um sistema de defesa mútuo e único, incluindo e substituindo o Tratado de Bruxelas, foi também apresentada por Louis St. Laurent na Casa dos Comuns Canadiana a 28 de Abril de 1948. Esta ideia foi muito bem recebida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Ernest Bevin que foi uma das personalidades com um papel de relevo na fundação da NATO.

Contudo, para que a ideia pudesse ser posta em prática, era necessário que os Estados Unidos da América pudessem associar-se de forma estrutural com os restantes países e isso devia ser efetuado segundo as normas constitucionais americanas, por um sancionamento Parlamentar, para o que seria necessário o acordo dos dois Partidos nele representados, das duas Câmaras e incluindo naturalmente também a Administração.

O senador Vandenberg em coordenação com o Departamento do Estado elaborou então um Projeto de Resolução tendo como referência a Carta das Nações Unidas e nomeadamente o seu artigo 51 que previa o direito de legítima defesa em caso de ataque armado, propondo para a sua implementação a associação dos EUA com os restantes países através de uma organização permanente de ajuda mútua.¹³

¹³ The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, pág. 10 e 11.

Esta Resolução que foi adotada a 11 de Junho de 1948 pelo Senado dos Estados Unidos que abriu caminho à condução de negociações entre os EUA, o Canadá e os países que constituíam a União Ocidental que puderam anunciar, no fim de Outubro de 1948 a identidade completa de pontos de vista relativos aos princípios que orientariam a constituição de um pacto defensivo para a área do Atlântico Norte. A 15 de Março de 1949, os signatários do Tratado de Bruxelas, conjuntamente com o Canadá e os Estados Unidos, convidaram a Dinamarca, a Islândia, a Itália, a Noruega e Portugal para acederem ao novo Tratado. Seriam, pois, estes os membros iniciais do Tratado do Atlântico Norte cujo texto foi publicado a 18 de Março de 1949.

A 4 de Abril de 1949, foi assinado, em Washington, o Tratado do Atlântico Norte, apesar de todas as divergências impostas pela União Soviética, a Grécia e a Turquia foram convidados para se juntarem à Aliança em Setembro de 1951. A República Federal foi convidada em Outubro de 1954. E tornou-se oficialmente membro em 1955. A Espanha oficializou-se membro em 1982.¹⁴Atualmente a NATO integra 29 países.

¹⁴ The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, pág. 10 e 11.

1.2. Princípios Fundamentais do Tratado do Atlântico Norte

O Tratado do Atlântico Norte é um notável documento que, apesar de ter sido assinado há cerca de 70 anos, o seu conteúdo funcional nunca foi alterado, por encerrar princípios e normas que se mantêm ainda hoje válidos e úteis. Além disso representa um Tratado original pois é o primeiro tratado que prevê a constituição de capacidades coletivas, geradas em conjunto, e de que resultou a construção de múltiplas infraestruturas comuns, bem como de uma Estrutura de Comando permanente.

O Tratado¹⁵ é constituído por 14 artigos e precedido por um preâmbulo que enfatiza que a Aliança foi criada no âmbito das Nações Unidas e que delineia os seus principais propósitos.

Analisando o texto do Tratado, julgamos poder identificar 3 áreas distintas:

A primeira, envolvendo os artigos 1 e 2 alinhados com o texto da Carta das Nações Unidas e do Tratado de Bruxelas, parece constituir a expressão do “Desígnio” do Tratado.

O artigo 1 define o princípio básico a ser seguido pelos países membros na condução das relações internacionais, nomeadamente de que assumem que irão:

¹⁵ “The North Atlantic Treaty: Washington D.C. - 4 April 1949”, 2019

“Resolver qualquer disputa em que estejam envolvidos por meios pacífico e que nas suas relações internacionais se abstêm de ameaçar ou usar a força de forma inconsistente com os propósitos das Nações Unidas, a fim de evitar o perigo à paz e à segurança mundial”.

O artigo 2, inspirado no artigo 1 da Carta das Nações Unidas, define os objetivos que os países membros diligenciarão nas suas relações, nomeadamente pelo reforço das suas instituições livres, pelo desenvolvimento de um melhor entendimento dos princípios em que essas instituições se baseiam, e pela promoção de condições de estabilidade e de bem-estar e encorajando a colaboração económica entre qualquer deles ou todos.

Esta concessão da Aliança, baseada nestes princípios que promovem a estabilidade, bem-estar e o reforço da colaboração económica, efetivamente promovida nas suas relações mútuas, é sem dúvida passível de gerar maior aproximação e uma cooperação mais estreita nomeadamente na área política e económica e, por isso, geradora de uma aproximação social mais profunda ao longo do tempo, a que Kissinger chamou uma “*comunidade de destino*”¹⁶.

Um segundo conjunto de artigos, estabelece o que poderíamos considerar o “Processo” a desenvolver para criar condições que assegurem a sua defesa coletiva. Assim:

¹⁶ The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, pág.13)

No artigo 3, os signatários comprometem-se a realizar um esforço contínuo e efetivo de natureza *“individual e de ajuda mútua para manter e desenvolver a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado”*¹⁷. O que, como referido, levou ao estabelecimento de múltiplas infraestruturas comuns desde aeroportos a pipelines, até à constituição de estruturas de comando ou a criação de unidades para operarem equipamentos comuns como os aviões de vigilância AWAC.

O artigo 4 refere-se ao direito de “Consulta” coletiva como primeira medida de resguardo a que os países têm direito a recorrer sempre que julgarem que a sua “integridade territorial, independência política ou segurança for ameaçada”. Na prática, esta consulta ocorre no conselho do Atlântico Norte e as suas comissões subordinadas.

O Artigo 5, é o núcleo do tratado pelo qual os países membros concordam em tratar um ataque armado contra qualquer um deles, na Europa ou na América do Norte, como um ataque contra todos os países. Compromete-os a tomar as medidas necessárias para ajudar mutuamente em caso de um ataque armado. Embora deixe cada signatário livre para tomar qualquer ação que considere apropriada, o artigo declara que, individual e coletivamente, as nações membros devem tomar medidas para restaurar e manter a segurança. Ações conjuntas são justificadas pelo inerente direito individual e coletivo de autodefesa que incorpora o artigo 51 da Carta das Nações Unidas, mas é acordado que as medidas tomadas nos termos do artigo serão encerradas quando o conselho de segurança agir, como necessário, para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais.

¹⁷ The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, pág.13)

O artigo 6 define a área a que se aplicam as disposições do artigo 5. No entanto, isso não implica que os eventos que ocorreram foram dessa área não possam ser objeto de consideração na aliança. A preservação da paz e da segurança na área do tratado do Atlântico Norte pode ser afetada por eventos em outras partes do mundo, e o conselho do Atlântico Norte deve, portanto, considerar a situação internacional como um todo.¹⁸

Nos artigos 7 e 8, os países membros estipulam que nenhum dos seus compromissos internacionais contradizem o acordado no Tratado do Atlântico Norte e em particular, eles declaram que os direitos e obrigações assumidos neste Tratado não afetam a responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz e segurança internacionais.

Finalmente poderíamos considerar existir uma terceira área que concebe as “Estruturas” responsáveis pela concretização do Tratado e da sua evolução futura:

Nos termos do artigo 9º, as partes no tratado estabelecem um Conselho no qual cada um deles deve estar representado, que deve ser capaz de reunir a qualquer momento. O Conselho, por sua vez, é encarregado da criação de órgãos subsidiários que possam ser necessários para implementar as disposições do tratado, nomeadamente deve estabelecer imediatamente um comité de defesa¹⁹ a quem competirá recomendar das ações destinadas à criação das capacidades coletivas e da defesa mútua. Esta é a base sobre o qual a organização do tratado do Atlântico Norte foi gradualmente construída.²⁰

¹⁸ The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, (pág.14)

¹⁹ Que foi designado de Comité Militar

²⁰ As entidades constituídas com base neste artigo foram o Conselho do Atlântico Norte cuja permanente disponibilidade é garantida pela presença no Quartel-General da NATO de um Embaixador por cada país que, em conjunto acompanham diariamente a situação. A outra entidade que resultou deste Artigo é o Comité Militar que de igual forma mantém a presença

O artigo 10 prevê a possibilidade de adesão ao tratado por qualquer outro Estado Europeu em condições de promover os princípios do tratado. Em 1952, a Grécia e a Turquia, em 1955, a República Federal da Alemanha e em 1982, a Espanha aderiu ao tratado nos termos deste artigo. A que se foi seguindo a adesão das outras nações, num total atual de 29.

O artigo 11 descreve o processo dos signatários e a maneira pela qual o tratado entrará em vigor.²¹

Os artigos 12 e 13 tratam da possibilidade de revisão do tratado após um período de dez anos e renúncia ao tratado por qualquer parte dele após 20 anos. Nunca foram invocados.

O artigo 14 dá igual autoridade aos textos em inglês e francês do tratado e providencia o seu depósito seguro em Washington DC.²²

permanente de um Representante Militar no Quartel General da NATO.

²¹ The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984, (pág.14)

²² Ibidem, (pág.14)

1.3. A Evolução da NATO

Ao longo da sua existência, a NATO foi-se adaptando à evolução do ambiente estratégico internacional e aos desafios que foram surgindo pelo que a palavra-chave que melhor parece qualificar essa capacidade é a de “transformação”.

A partir da data da sua criação o desafio central foi o de estabelecer capacidades que pudessem fazer face a um ataque da União Soviética e mais tarde do Pacto de Varsóvia quando este se constituiu em 1955 envolvendo numa mesma estrutura a União Soviética, Polónia, República Democrática Alemã, Checoslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária e Albânia²³.

Foi um período histórico complexo em que se tornou necessário estabelecer e consolidar uma ligação estrutural transatlântica, nomeadamente entre os Europeus e os Estados Unidos e o Canadá para constituir uma estrutura coerente e que harmonizasse os esforços de defesa. E mais que isso, que permitisse desenvolver o conjunto de meios necessários para fazer face à ameaça existente e adaptados a uma atuação conjunta. Este processo desenvolvido sistematicamente ao longo do tempo levou a uma aproximação, de facto, entre as estruturas militares com reflexos naturais na aproximação política e económica das duas margens do Atlântico.

²³ A Albânia retirou-se mais tarde do Pacto de Varsóvia

Na parte militar desenvolveram-se as doutrinas de atuação da NATO e fomentou-se a formação conjunta dos militares e a condução de exercícios para que essas doutrinas fossem aplicadas de forma eficaz. Desenvolveram-se os mecanismos de standardização dos equipamentos dos vários países para que embora os equipamentos fossem diferentes, pudessem atuar em conjunto, bem como a transformação das próprias forças armadas para que em conjunto dispusessem das capacidades totais necessárias. Para isso foi constituído um mecanismo inovador, *NATO Defence Planning Process*, o qual partindo de uma orientação política coletiva, passa depois por um levantamento das necessidades militares para a satisfazer, a nível das forças armadas, tendo em conta os requisitos políticos definidos. As necessidades militares são então apresentadas aos EM a quem são propostos, de acordo com as capacidades específicas de cada país, os objetivos de forças capazes de colmatar essas necessidades, sempre dentro de um espírito de diálogo, de solidariedade e de assunção equilibrada das responsabilidades.

Na parte económica dá-se também uma aproximação e integração económica transatlântica que tem vindo sistematicamente a crescer até hoje. A ligação económica transatlântica pode ser avaliada em termos de investimento direto estrangeiro pelos números seguintes:

O gráfico exposto representa o Investimento Direto dos Estados Unidos da América na União Europeia entre 2000 e 2017, em bilhões de dólares americanos.

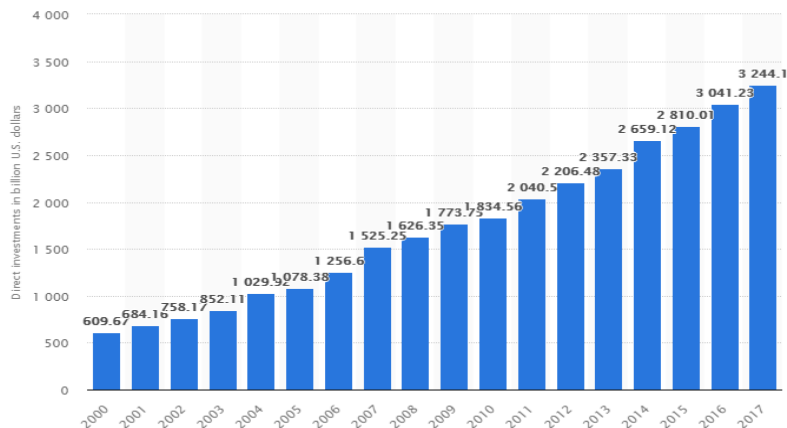


Gráfico 1: Investimento direto dos Estados Unidos da América na União Europeia de 2000 a 2017 (em dólares americanos), estatístico²⁴

Após a análise sucinta podemos concluir que existiu um crescimento gradual e contínuo ao longo dos anos. Inicialmente, em 2000, o investimento americano foi de 609.67 bilhões de dólares e gradualmente foi crescendo até alcançar o valor de 3,244.10 bilhões de dólares em 2017. Se considerarmos que o investimento estrangeiro direto dos Estados Unidos da América na União Europeia totalizou mais de 3,24 trilhões de dólares em 2017, verificamos que este país investe cerca de 60% do seu IDE na Europa.

A respeito do Investimento Estrangeiro Direto da Europa nos Estados Unidos da América de 2000 a 2017 podemos concluir que teve um crescimento semelhante, contudo sofreu uma pequena oscilação no ano de 2002.

²⁴ “Direct investment position of the United States in Europe from 2000 to 2017 (in trillion U.S. dollars, on a historical-cost basis)”, Statista

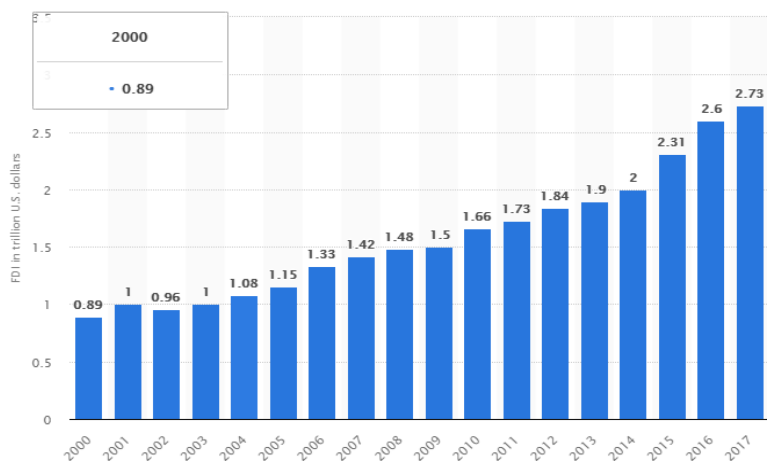


Gráfico 2: Investimento Estrangeiro Direto da Europa nos Estados Unidos de 2000 a 2017 (em trilhões de dólares americanos, com base no custo histórico)²⁵

O total de investimentos diretos estrangeiros nos EUA foi avaliado em 4,03 trilhões de dólares americanos, pelo que, da mesma forma, o IDE da UE nos EUA em 2017 corresponde²⁶ a cerca de 60% do total.

O que significa que as duas economias que representam mais de 50% do PIB mundial estão ligadas de forma estrutural e que esta ligação tem vindo progressivamente a aumentar apesar de todas as oscilações políticas e questões comerciais (bananas, aço e agora desequilíbrio nas relações comerciais). A UE e os EUA representam conjuntamente cerca de 10% da população mundial, mas desenvolvem 40% do comércio mundial e mais de 60% do PIB mundial²⁷. O comércio mútuo diário é de cerca de 1,7 Biliões de USD e de facto as relações transatlânticas definem a forma da economia global como um todo dado que tanto os EUA

²⁵ Foreign direct investment (FDI) from Europe in the United States from 2000 to 2017 (in trillion U.S. dollars, on a historical-cost basis)

²⁶ “United States direct investments in the European Union from 2000 to 2017 (in billion U.S. dollars)”, Statista e “Foreign direct investment (FDI) from Europe in the United States from 2000 to 2017 (in trillion U.S. dollars, on a historical-cost basis)”, Statista.

²⁷European Union Delegation of the European Commission to the United States “The European Union and the United States - Global partners, global responsibilities”, 2006.

como a UE são também os maiores *traders* e investidores com quase todos os outros países²⁸.

“The huge amount of bilateral trade and investment illustrates the high degree of interdependence of the two economies. Close to a quarter of all US–EU trade consists of transactions within firms based on their investments on either side of the Atlantic. Our mutual investment stocks add up to EUR 1.5 trillion, generating employment for about 12 million to 14 million workers²⁹.”

Em 2017 Hamilton, Daniel and Joseph Quinlan³⁰ concluíram que:

“Despite transatlantic political turbulence, the U.S. and Europe remain each other’s most important markets. No other commercial artery in the world is as integrated. Transatlantic gaps in growth, job creation and trade all narrowed in 2016.”

“The transatlantic economy generates \$5.5 trillion in total commercial sales a year and employs up to 15 million workers in mutually “onshored” jobs on both sides of the Atlantic. It is the largest and wealthiest market in the world, accounting for one-third of world GDP in terms of purchasing power.”

“Ties are particularly thick in foreign direct investment (FDI), portfolio investment, banking claims, trade and affiliate sales in goods and services, mutual R&D investment, patent cooperation, technology flows, digital trade, and sales of knowledge-intensive services.”

²⁸ Ibidem, Unique bilateral economic relationship.

²⁹ Ibidem, Unique bilateral economic relationship

³⁰ Hamilton, Daniel. and Joseph P. Quinlan, “The Transatlantic Economy 2017”, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations”, 2017.

O que representa uma ligação muito estreita, uma capacidade total única e que se esta capacidade total for usada de forma coerente, ou coordenada, a sua ação conjunta é determinante e fundamental para promover uma ordem económica mais transparente, aberta e baseada na promoção das melhores condições mundiais.

Podemos considerar que, ao longo do tempo, a NATO atravessou com eficácia três períodos distintos: Desde a sua criação até ao final da Guerra Fria; entre a queda do Muro de Berlim e o 11 de Setembro de 2001; desde o 11 de Setembro até aos nossos dias.

Desde a sua criação até ao final da Guerra Fria, a NATO não participou em ações militares, mas teve um papel dissuasor relativamente à ameaça soviética. Este é o período de elevado investimento dos EUA na Europa, não só pelo volume das forças que transferiu para o continente europeu e que correspondiam a cerca de metade de todas as forças aí existentes³¹, como pela disponibilização dos sistemas nucleares táticos e estratégicos que a Europa não dispunha³².

A partilha deste esforço tem, todavia, levantado questões de equidade, tradicionalmente denominadas como de *burden sharing*, que são antigas, mas cuja incidência tem vindo a ser cada vez mais patente, até porque a redução de investimentos nos países europeus em áreas críticas tem vindo a gerar uma falta de capacidades, cujo efeito operacional ficou eventualmente demonstrado na operação da NATO no Kosovo ou na operação na Líbia. Dado que esta questão é sensível para o tema desta dissertação e foi recentemente reiterada publicamente pelo Presidente dos EUA efetuaremos uma análise, no final deste capítulo, sobre o tema do *Burden*

³¹ Charles A. Cooper and Benjamin Zycher, *Perceptions of NATO Burden-Sharing*, June 1989, pp 26-28

³² Para além de uma limitada capacidade nuclear do Reino Unido e da França

Sharing.

Entre a queda do Muro de Berlim até ao ataque terrorista do 11 de Setembro de 2001, a NATO viveu mais um período de adaptação, tendo optado por se empenhar militarmente nos Balcãs. E esse passo foi significativo e complexo. A NATO enquanto Aliança de Defesa, tinha preparado toda a sua estratégia para garantir a integridade territorial dos Aliados caso estes fossem objeto de uma agressão armada, como decorre do artigo 5º da Aliança do Atlântico Norte já anteriormente referido. Só que a desagregação do Pacto de Varsóvia foi seguida na década de 1990 da explosão de crises que praticamente rodearam a Europa, desde a Argélia ao Egito, ao Médio Oriente e tiveram especial acutilância na desagregação da antiga Jugoslávia.

A Europa procurou conter esta guerra civil tão complexa e violenta usando as capacidades de natureza política, económica e diplomática disponíveis nas Comunidades Europeias de então³³, em conjunto com os meios militares da União da Europa Ocidental. Perante o seu fracasso evidente, a NATO assumiu que uma crise com a complexidade e violência nos Balcãs poderia ameaçar a segurança europeia e efetuou então a sua primeira operação militar desde a sua existência, nos Balcãs para conter a crise e, após os Acordos de Dayton, a projeção da *Implementation Force* para assegurar a sua implementação;

Na noite de 9 de novembro de 1989, a queda do Muro de Berlim apanhou o mundo de surpresa e a sua memória representa hoje, três décadas passadas, um símbolo ímpar de uma transição pacífica no curso da história.³⁴

³³ O termo “Comunidades Europeias” refere-se à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Europeia, e Comunidade Europeia da Energia Atómica cujos órgãos foram reunidos pelo Tratado de Fusão de 1965

³⁴ “Although Obama could celebrate the collapse of the Wall as an example of peaceful change, no one knew whether or not that would be the case in 1989.” Mary Elise Sarotte, *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, 2.

Compreender, contudo, este marco histórico e as consequências políticas que lhe sucederam, implica recuar ao clima de incerteza que o Outono quente de 1989 encerra: se esta “*era a noite em que os sonhos se tornavam realidade*”, muitos eram os pesadelos que se poderiam materializar.³⁵

O ano de 1989 marca o início ao colapso da ordem internacional estabelecida durante a Guerra Fria e proclama a necessidade de uma nova ordem global. Assim, uma análise retrospectiva dos eventos da noite de 9 de novembro parece indicar o fator surpresa como um elemento chave para compreender as implicações históricas e políticas deste ponto de não-retorno.

Em primeiro lugar, importa esclarecer que por surpresa se entende não apenas um conjunto de eventos contingentes e pontuais, mas também desenvolvimentos sustentados que, ainda que possam ser preparados ou antecipados, nunca são esperados.³⁶

A queda do Muro de Berlim e o conseqüente fim da Guerra Fria, parecem emergir como eventos contingentes que, ainda que inevitáveis, foram imprevisíveis quanto à forma e ao tempo em que ocorreram; enquanto os desenvolvimentos que se seguiram - a reformulação do enquadramento das instituições Europeias no pós-Guerra Fria - embora não esperados à partida, resultaram de escolhas de entre um leque de alternativas ponderadas.

³⁵ “it was the night when dreams were coming true” Brian Hanrahan, “The night the Berlin Wall fell.” Como lembra Mary Elise Sarotte: “Its opening had yielded not only joy but also some extremely frightening questions.” Mary Elise Sarotte, *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, 2.

³⁶ “...I am not talking just about such unexpected assaults as 9/11 or the assassination of Francis Ferdinand on June 28, 1914. The fact that the European powers were in a tremendous war five weeks later was a surprise, although, paradoxically, one for which they had been preparing for decades.” Charles S. Maier, “Between Surprise and Social Science.”, Max Weber Lecture Series, 1.

O início do ano de 1989 é palco de mudanças radicais no conflito que opôs Estados Unidos e União Soviética por quase quatro décadas: por um lado, nos EUA, a transição para a administração Bush³⁷; por outro lado, a substituição de uma estratégia de longa data de confrontação por uma de acomodação e cooperação com o Ocidente. As profundas reformas introduzidas por Gorbachev abriram caminho a uma rápida expectativa de evolução por parte dos cidadãos que, no fundo levaram à desagregação do sistema como um todo que tinha atingido um grau de exaustão evidente.

A economia estava em colapso eminente e a saída possível para a crise teria de ser encontrada em cooperação com o Ocidente³⁸.

Crescia entre a população de leste a consciência da discrepância entre os padrões de vida do Ocidente e os seus. A comparação destes com o sucesso da economia da Alemanha Ocidental levou muitos a procurar abandonar a DDR³⁹, o que desencadeou um esforço do governo no sentido de reforçar o controlo das fronteiras. Esforço que se revelou contraproducente: em vez de acalmar as vozes dissonantes, resultou num aumento da tensão interna que culminou nos protestos de 9 de outubro em Leipzig.⁴⁰

³⁷ Mary Elise Sarotte, 1989: The Struggle to create post-cold war Europe, 22.

³⁸ Timur Kuran, "Now Out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989.", *World Politics*, Vol. 44, No. 1 (Oct., 1991), 34. Dimitri Simes elenca as principais reformas propostas pela liderança soviética: Gorbachev's "dramatic reduction of Soviet subsidies for states in the Eastern bloc, his withdrawal of support for old-line Warsaw Pact regimes, and perestroika created totally new political dynamics in Eastern Europe and led to the largely peaceful disintegration of various communist regimes and the weakening of Moscow's influence in the region. Ronald Regan contributed to this process by increasing the pressure on the Kremlin, but *it was* Gorbachev, not the White House, who ended the Soviet empire." Dimitri K. Simes, "Losing Russia: The Costs of Renewed Confrontation." *Foreign Affairs* 86, no. 6, 38.

³⁹ Deutschland Demokratische Republik, República Democrática da Alemanha

⁴⁰ Inspirados pelo movimento Solidariedade na Polónia, os alemães de leste procuravam mudança, não a longo prazo, mas imediatamente.

Estes protestos ocupam um lugar central na compreensão dos acontecimentos de 9 de novembro, já que revelaram fragilidades que viriam a ser fatais para o regime da Alemanha de Leste.⁴¹ Se *a posteriori* celebramos a queda do Muro como uma “rara ocasião em que a história tem notícias absolutamente boas”⁴², importa notar que em 1989 existia um historial de protestos travados de forma violenta por parte da União Soviética. Neste sentido, a incapacidade de transferir para Leipzig a solução utilizada pelo governo chinês na praça de Tiananmen poucos meses antes, revelou que uma solução deste tipo não poderia mais ser utilizada em contexto europeu - se medo pudesse restar, o exemplo de 9 de outubro foi condição essencial e crítica para o desenrolar dos eventos que se seguiram e reforçou a convicção de que seria a Europa e não a China ou as superpotências da Guerra Fria, o palco das mudanças em 1989.⁴³

Assim, por um lado, a alteração no modo de atuar por parte do regime, aliada à percepção da crescente discrepância de condições de vida entre este e oeste fruto de uma liderança deficiente, aumentou a autoconfiança, dos alemães de leste e ditou que estes manifestassem o seu desencanto para com o regime. Por outro lado, o aumento da tensão social e o aprofundamento da crise económica traduziram-se numa crescente descoordenação política do governo da Alemanha de Leste, que culminou na célebre conferência de imprensa em que Schabowski, de forma titubeante, dá a entender a abertura imediata do muro de Berlim. Desta forma, um pequeno erro, ampliado massivamente pela televisão, resultou na perda de controlo do regime sobre a situação e levou à falência da liderança da DDR.

⁴¹ “The rulers of GDR had long exhibited *uncompromising* rigidity in all matters, with little tolerance for large-scale protests; but the regime’s loss of nerve in Leipzig on October 9 revealed *fatal weaknesses*” Mary Elise Sarotte, 1989: *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, 28-29.

⁴² “a rare occasion when a story was unqualified good news” Brian Hanrahan, “The night the Berlin Wall fell.”

⁴³ Os eventos de Leipzig revelaram que existia como que um consenso de não-violência entre os cidadãos e o regime e que, ainda que militarmente capaz de reprimir protestos, não havia razões para temer que os Soviéticos agissem em lugar da liderança da Alemanha de Leste. Importa notar que Gorbachev tornou claras as suas intenções de não intervir militarmente em território externo à URSS. A estratégia por ele adotada e seguida por Krenz, defendia que a sobrevivência do regime soviético poderia ser melhor assegurada através de uma abordagem pacífica em relação aos protestos. Mary Elise Sarotte, 1989: *The Struggle to create post-cold war Europe*, 20 e 46.

A queda do muro de Berlim marcou o início de um período de desenvolvimentos surpreendentes, onde o clima de incerteza política torna inevitável questionar que contornos tomaria a nova ordem política e social que iria inevitavelmente emergir. Num período em que as normas e as instituições foram postas em causa, importava agora alcançar mudanças no sentido desejado ao emergir como líder na luta para definir esta nova ordem.⁴⁴ Assim, nos meses que se seguiram ao colapso da velha ordem, diferentes grupos de atores procuraram modelos para restaurar a ordem internacional de acordo com os seus interesses⁴⁵. De entre os modelos propostos, a escolha dos alemães de Leste viria a recair definitivamente sobre a proposta de Kohl e da administração Bush que visava estender as instituições políticas, militares e económicas do Ocidente para a Europa Central e de Leste.⁴⁶ Em todo o caso, a implementação deste modelo e a reunificação da Alemanha dependeu também e fundamentalmente de negociações com outros intervenientes, em particular, com a União Soviética.

Uma vez que o modelo implementado no pós-Guerra Fria continua a moldar a atual ordem Europeia e internacional, uma reflexão acerca do seu impacto e legado torna-se fundamental para compreender as atuais dinâmicas políticas. Esta análise começa então por compreender as condições em que foi negociado.

Em primeiro lugar, destaca-se que, como constata Mary Sarotte, a transição para o pós-Guerra Fria que parece ser um dos casos em que a “revolução come os seus filhos” – o rápido e inesperado curso dos acontecimentos levou a que aqueles que contribuíram para o fim de

⁴⁴ Mary Elise Sarotte, 1989: *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, 49.

⁴⁵ Sistematizados em Mary Elise Sarotte, 1989: *The Struggle to create post-cold war Europe*, Introdução e Capítulo 2.

⁴⁶ Ainda que este modelo não seja o mais visionário e inovador, a escolha - a opção por um líder e instituições que já haviam dado prova da sua eficácia - parece ser a mais previsível se tivermos em conta que a Alemanha de Leste emergia de uma dura Guerra Fria e procurava agora segurança, prosperidade e novos modos de vida.

Guerra Fria ficassem agora fora ou na periferia da construção da nova ordem.⁴⁷

Em segundo lugar, reconhecem-se as diferentes preocupações e interesses políticos envolvidos. Do lado alemão, Kohl procurava a (quase) todo o custo a reunificação tão breve quanto possível - a consciência de que uma rara janela de oportunidade se abria para a unificação levou-o a acelerar o processo⁴⁸. Do lado americano, parecia existir um reconhecimento da importância da liderança de Kohl no processo de reunificação e da necessidade de defender os interesses da NATO.⁴⁹

A surpreendente queda do Muro de Berlim e o conjunto de desenvolvimentos inesperados que lhe sucederam, levou a que os diferentes intervenientes políticos procurassem modelos para, face a uma desordem generalizada, sobreviver à mudança e “fazer o melhor uso dos eventos, por mais inesperados que fossem.”⁵⁰. Nesse sentido, reparamos que, se a União Soviética tinha a possibilidade de colocar sérios entraves aos interesses alemães e americanos, parece não o ter feito⁵¹.

⁴⁷ Em particular Gorbachev, Reagan e ativistas da Europa de Leste

Mary Elise Sarotte, *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, 203.

⁴⁸ Por um lado, temia a distração do seu principal aliado, os Estados Unidos, cujas prioridades se desviavam agora da Europa para a guerra do Golfo; por outro, receava que uma reunificação tardia implicasse mais resistência e condições menos favoráveis por parte de Moscovo: “the German train was now arriving at the station. Either the Germans got on or they let it go, in which case there would not be another opportunity during his lifetime.” Helmut Kohl através de Mary Elise Sarotte, *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, 189.

⁴⁹ Para os Estados Unidos tornou-se clara a importância de adaptar a aliança para assegurar a sua sobrevivência, já que esta permitia não só manter a influência dos EUA na Europa, mas também conter a ameaça russa. Se, no final da Guerra Fria, os Estados Unidos pareciam recuar, agora “the American president clearly understood the alliance’s [NATO] significance.” e a importância de se posicionar nas negociações. Mary Elise Sarotte, *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, 210.

⁵⁰ Mary Elise Sarotte, *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*. 210.

⁵¹ Hoje verificamos que a Alemanha reunificada ocupa um lugar central em diversas organizações e alianças internacionais e que a NATO se expandiu para leste: “During the Cold War, Leningrad was roughly twelve hundred miles away from the edge of NATO; now (as St. Petersburg) it is less than a hundred, thanks to the membership of Estonia.” Mary Elise Sarotte, “Not One Inch Eastward?.” *Diplomatic History* 34, no. 1, Resumo

Importa agora referir que 1990 parece marcar, não só uma oportunidade perdida por parte da liderança soviética para conseguir melhores condições nas negociações da reunificação alemã; mas também a abertura de uma rara janela de cooperação potencial entre o Ocidente e Rússia descurada por parte dos líderes ocidentais.

Com a queda do Muro de Berlim em 9 de novembro de 1989, dá-se uma grande convulsão política: a fronteira entre a Alemanha de Leste e a Alemanha Ocidental é aberta pela primeira vez em 28 anos o que leva à reunificação das duas Alemanhas.

A queda do Muro de Berlim levou a uma adaptação imediata da NATO. Logo em 1990 a Aliança efetuou a Conferência de Londres⁵² e convidou o presidente Gorbachev como representante da União Soviética e os representantes dos outros países da Europa Central e Oriental a visitar e intervir no Conselho do Atlântico Norte, bem como a estabelecer ligações diplomáticas regulares com a NATO. No ano seguinte reformulou o seu Conceito Estratégico⁵³ alterando profundamente as suas posições anteriores e considerando que o risco de um ataque de surpresa, em larga escala, contra a Europa tinha terminado, prevalecendo apenas riscos resultantes de instabilidades de graves dificuldades económicas sociais e políticas, incluindo rivalidades étnicas e disputas de natureza territorial ⁵⁴.

De referir ainda que este Conceito Estratégico introduz um novo conjunto de tarefas, que do antecedente estavam centradas na defesa territorial contra um ataque armado. Assim partindo de uma “abordagem alargada⁵⁵” às questões de segurança e estabilidade que passaram

⁵² Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance in https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm acedido em 12 de Março de 2019

⁵³The Alliance's New Strategic Concept, disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm, acedido em 12 de Março de 2019

⁵⁴ Parágrafos 7 e 9 do novo Conceito Estratégico.

⁵⁵ The Alliance's New Strategic Concept, “Part III - A Broad Approach To Security”.

a depender atualmente de elementos “políticos, económicos, sociais e ambientais”, o Conceito apresenta como tarefas para a NATO:

- O “Diálogo”, à luz do qual se vão alargar diplomática e de informação com todos os países do Ex-Pacto de Varsóvia e da Ex-União Soviética;
- A “Cooperação”, que vai levar á constituição de organismos e de estruturas de cooperação com esses estados, desde a Parceria para a Paz até à instituição de órgãos formais como a Parceria Transatlântica;
- A “Defesa Coletiva” enquanto elemento de referência original dos Aliados;
- A Gestão de Crises e Prevenção de Conflitos, considerando que:
- "O sucesso da política da Aliança de preservar a paz e prevenir a guerra depende ainda mais do passado da eficácia da diplomacia preventiva e gestão bem-sucedida de crises que afetam a segurança de seus membros."⁵⁶

Ao longo do tempo os diferentes Conceitos Estratégicos da Aliança,⁵⁷ têm mantido como tarefas essenciais a “Cooperação” a “Defesa Coletiva” e a “Gestão de Crises”.

Esta assunção pela NATO de realização de gestão de crises no exterior, se bem que justificada pelo falhanço europeu no controlo da crise dos Balcãs e nomeadamente na Bósnia Herzegovina, tem constituído, como referido no início desta dissertação, uma das questões que exigem uma coordenação política cuidada, e sensível, entre a nascente Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia, que visa a gestão de Crises e as operações da NATO também de Gestão de Crises.

⁵⁶ The Alliance's New Strategic Concept, “Part III - A Broad Approach To Security”, parágrafo 31.

⁵⁷ Que foi o Conceito adotado em Washington de 1999, no ano em que a NATO comemorou o seu 50º aniversário, e o Conceito de 2010, adotado em Lisboa.

O Acordo de 1998 realizado em Saint Malo entre a França e o Reino Unido, que analisaremos ao longo da dissertação com cuidado, parece ainda hoje relevante para promover esse relacionamento e coordenação mútua entre as duas Instituições.

No mundo globalizado em que vivemos, não seria compreensível que a NATO atuasse isoladamente e por isso foi criado um programa de Parcerias para a Paz, que surgiu na sequência da criação, em 1991, do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, o qual passaria a designar-se mais tarde por Conselho de Parceria Euro-Atlântico. Este fórum, que inclui hoje todos os países da NATO e 22 Parceiros, pretende estabelecer a confiança mútua, reduzindo as ameaças à paz, aumentando a estabilidade e segurança, especialmente na zona euro-asiática. A Parceria para a Paz aposta na relação bilateral de cada um dos países com a NATO, existindo compromissos específicos que ficam formalizados num Documento Quadro.

Muito importantes também têm sido as relações com outras organizações internacionais como a ONU, a União Europeia, a OSCE e a União Africana. Em relação à Europa, foi implementada a partir de 1994, no seio da NATO, a IESD, tendo em vista reforçar o pilar europeu na Aliança, levando os europeus a assumir uma maior responsabilidade relativamente à sua própria segurança. Esta iniciativa veio contribuir para uma maior aproximação entre a NATO e a União Europeia, iniciando-se uma certa complementaridade na sua atuação.

NATO foi considerada por diversos estudiosos e políticos como sendo a “*mais poderosa e credível Aliança político-militar*”⁵⁸, fazendo jus ao preâmbulo do Tratado do Atlântico Norte “*de favorecer a estabilidade e o bem-estar na área do Atlântico Norte*”.

⁵⁸ The Alliance's New Strategic Concept, “Part III - A Broad Approach to Security”.

Desde o 11 de Setembro até aos nossos dias, a constatação de que o terrorismo passou a ser transnacional e que podendo ser preparado a grande distância pode alcançar os nossos próprios países, como aconteceu com o ataque do 11 de Setembro nos EUA, levou a nova adaptação na NATO e à assunção de que para proteger as nossas nações, a Aliança pode ter que se envolver mesmo para além da nossa periferia imediata. Foi também em resposta aquilo que as Nações Unidas consideraram ser uma agressão armada contra um país que a NATO declarou pela primeira vez o artigo 5º tendo destacado sistemas de defesa (aviões de vigilância aérea - AWAC) para proteger os EUA.

A NATO mantendo o empenhamento militar nos Balcãs, foi alargando sucessivamente o seu raio de ação, para o Afeganistão, para o Índico, com o objetivo de impedir a pirataria ao largo da costa da Somália e para o Mediterrâneo, onde mantém uma missão de patrulhamento marítimo, em cooperação com a UE. Nesta última década teve ainda a oportunidade de apoiar a missão da União Africana no Darfur e de dar apoio humanitário na sequência do furacão Katrina nos EUA e do terramoto no Paquistão.

1.4. Entendimentos e Desentendimentos

Parece nesta altura necessário efetuar-se uma análise de uma das questões, na ordem do dia, mas que tem uma existência antiga, a questão do *Burden Sharing*. Para isso iremos servir-nos da investigação de vários analistas⁵⁹ mas sobretudo de Hallams, Ellen and Benjamin Schreer, “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya” pelas implicações operacionais que a sua análise reflete com efeitos no tema desta Dissertação.

Os debates sobre as partilhas de encargos sempre fizeram parte da dialética na OTAN. A questão geralmente girava em torno de divergências sobre a partilha "justa" de custos e esforços por parte de alguns estados membros para assumir a defesa da Europa. Durante a Guerra Fria, essas disputas centraram-se principalmente nas contribuições nacionais para a defesa da OTAN em relação ao Pacto de Varsóvia.⁶⁰

Já em 1951, o general Americano Dwight D. Eisenhower, o então Supremo Comandante Aliado na Europa, alertou os aliados europeus de que a implantação militar desproporcionada no continente não era sustentável a longo prazo.⁶¹

Nessa altura cerca de metade das forças na Europa (carros de combate e aviões, entre outros) eram Americanos. A capacidade de dissuasão nuclear estratégica era também americana.

⁵⁹ Hallams, Ellen and Benjamin Schreer, “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya”, *International Affairs* 88, 2012; Cooper, Charles A. and Benjamin Zycher, “Perceptions of NATO Burden-Sharing”, The RAND Corporation, June 1989; e Mattelaer, Alexander, “US Leadership and NATO Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing” *Parameters* 46(1) Spring 2016

⁶⁰ Hallams, Ellen and Benjamin Schreer, “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya” (pág.314)

⁶¹ *Ibidem*, (pág.314)

Quando o que um país traz para a Europa é metade do que aquilo que está na Europa, por pouco que seja essa metade em termos absolutos, é natural que considere a sua contribuição como um esforço desmedido.

E mesmo se isso fosse temporariamente aceitável quando a Europa estava incapacitada perante o nível de desgaste que tinha sofrido (por sua iniciativa – diga-se), à medida que o desenvolvimento foi surgindo (auxiliado pelo Plano Marshall – diga-se também), a expressão de desagrado Americano com a repartição de esforços – o *Burden Sharing* foi sendo mais notória.

Importa, todavia, considerar que a simples expressão destes números não representa de forma adequada a relação de interesses e esforços efetivos mútuos. Quanto a interesses, a presença dos EUA na Europa, como já referido, tinha uma motivação essencial, a de impedir uma presença hegemónica no continente - a da URSS e depois do Pacto de Varsóvia – que, se absorvesse a Europa democrática, poderia tornar insustentável a posição Americana no mundo. Portanto em termos de interesses há uma conjugação plena de vantagens. Os EUA e a Europa lutavam ambos pela respetiva sobrevivência.

No que se refere a esforços, ao longo do tempo, o peso económico das forças e capacidades europeias e americanas corresponderam em grosso modo à mesma percentagem do Produto Interno Bruto de cada um deles. Tudo o que a Europa investia em segurança era basicamente destinado à defesa do Continente, mas nem tudo o que os EUA investiam em segurança era destinado à defesa da Europa, dadas as suas obrigações significativas em diversas partes do Mundo, como na Coreia, ou no Japão. E nessa medida, pode eventualmente afirma-

se que o esforço que os Americanos fizeram na Europa é menor do que aquele que a Europa fez durante a Guerra-Fria.

O *Burden Sharing* não é pois algo direto nem automático e não é só possível ser contabilizado em termos de partilha, pode ser contabilizado em termos de capacidades mútuas.

Ao longo da Guerra Fria, os EUA repetidamente exigiram uma partilha mais igualitária de encargos, mas nunca concretizaram as ameaças de se desvincularem da aliança. Muitas vezes parece terem apelado a uma maior partilha de encargos para “consumo interno”, isto é, como uma ferramenta das administrações dos EUA para lidar com um Congresso cético, mais do que uma expressão de verdadeiras preocupações estratégicas. Além de que, as teorias económicas de alianças sugerem que o maior membro de uma aliança geralmente dedica uma maior parte da sua renda para a defesa do que um membro menor, o que se deve normalmente ao facto de que serve aos seus interesses fazê-lo. Ou seja, os EUA beneficiaram da sua posição hegemónica na OTAN durante a Guerra Fria, usando o seu papel dominante na segurança europeia para "*garantir maiores vantagens políticas*"⁶²

A América também tinha interesses globais, exigindo uma diversificada e mais dispendiosa, postura de força. Além disso, as reclamações dos EUA sobre gastos de defesa relativamente baixos por parte de alguns aliados, como a Alemanha Ocidental, não só desconsiderou as restrições específicas sobre o poder militar alemão depois de 1945, que não podia ultrapassar determinados valores), mas também ignorou o fato de que a República Federativa ter contribuído com cerca de 500.000 tropas em defesa da aliança ocidental.

⁶² Hallams, Ellen and Benjamin Schreer, “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya” (pág.314)

Indicadores quantitativos, como gastos com a defesa, como parcela do produto interno bruto, um indicador comum também usado no debate sobre a partilha transatlântica de encargos, também de valor substantivo limitado. Este indicador particular, por exemplo, desconsidera as diferenças na eficiência das forças. A quantificação pura também ignora indicadores qualitativos, como a força de compromisso de uma nação com a OTAN, como refletido na sua disposição de apoiar o líder da aliança”.

Sobretudo durante a Guerra Fria, a Aliança foi vista como incorporando um sentido de uma "Comunidade Atlântica". Apesar das disparidades em recursos e capacidades, os seus estados membros estavam intimamente ligados por valores e histórias compartilhadas, e um poderoso senso de propósito comum.

Assim, não só os Estados Unidos beneficiaram da sua posição de ascendência dentro da aliança, também beneficiaram do sentimento de comunidade que foi gerada, refletindo e incorporando os seus próprios valores ⁶³de liberalismo, democracia e mesmo culturais. Embora o foco da aliança fosse o de dissuadir o ataque por parte do Pacto de Varsóvia, inevitavelmente gerou uma área de liberdade, de convivência e de aproximação económica, de partilha de valores e de interesses, no fundo, de uma “comunidade de destino” no dizer de Kissinger.

O colapso da União Soviética teve um impacto substancial na tipologia de ameaças. Por um lado, desapareceu a capacidade de o Bloco de Leste lançar um ataque generalizado sobre a Europa. Mas por outro, a Europa rapidamente foi rodeada de um “arco de crises” (como a invasão do Kuwait, ou a crise dos Balcãs), a necessitar de capacidades diferentes e sobretudo

⁶³ Hallams, Ellen and Benjamin Schreer, “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya” (pág.315)

da capacidade de projetar as forças para fora do exterior do território europeu.

Todavia na expectativa dos "dividendos da paz", a maioria dos aliados durante a década de 1990 reduziram drasticamente as suas forças armadas e orçamentos de defesa. Por exemplo, os EUA reduziram para metade os seus gastos em defesa de 6% do PIB em 1989 para 3% em 2000. Durante o mesmo período, em média, os cinco maiores aliados (Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Espanha) cortaram as suas despesas de defesa de 3,1% para 2,0 por cento. Como resultado, a diferença nos gastos de defesa em percentagem do PIB diminuíram. As operações fora da área e esforços para integrar Países da Europa Central e Oriental numa nova arquitetura de segurança europeia foram adicionados à agenda da aliança. Alguns aliados europeus também contribuíram para operações de manutenção da paz da ONU, reduzindo a saliência do défice de defesa dentro da aliança atlântica.⁶⁴

Contudo, embora os gastos com a defesa tenham desaparecido, temporariamente, da agenda transatlântica, a intervenção liderada pelos EUA no Iraque em 1990/1991 mostrou uma diferença substantiva de capacidades e de projeção de forças entre os EUA e os Europeus. A OTAN teve que se envolver nos Balcãs porque os países europeus, atuando politicamente no quadro das Comunidades Europeias e fazendo uso da capacidade militar da União da Europa Ocidental, não conseguiram estabilizar a situação, o que expôs a sua incapacidade para resolver uma crise na sua vizinhança sem a diplomacia dos EUA e do seu poder militar residente na OTAN.

⁶⁴ Hallams, Ellen and Benjamin Schreer, "Towards a 'post-American' alliance? NATO burden-sharing after Libya" (pág.315)

As operações militares resultantes na Bósnia 1995/1996 e, posteriormente, no Kosovo, em 1999, refletiram a realidade de que a maioria dos aliados europeus já não eram mesmo capazes de operar eficazmente ao lado do seu aliado americano, tal a diferença de capacidades. Operação de Força Aliada no Kosovo foi particularmente reveladora, tendo os EUA dominado os aspetos mais tecnológicos da campanha, o que revelou a deficiência da maioria das forças armadas europeias, para conduzir ações de guerra moderna.

A campanha deixou enormes dúvidas em ambos os lados sobre se a OTAN poderia realmente operar efetivamente em futuras operações militares, com os EUA internamente concluindo que nunca voltariam a lutar outra "guerra por comité". O que poderia significar que tendo eles disposto das capacidades mais relevantes na campanha, mesmo assim, todas as ações tiveram de ser acordadas, por consenso, ao nível do Comité Militar e do Conselho do Atlântico Norte, em que cada membro tem o mesmo voto, mesmo que não tenha atuado na operação. O que pode não ser inteiramente justo pois é sabido que os EUA têm mantido, apesar de tudo, uma posição de liderança na NATO.

Os Balcãs representaram o primeiro teste real da aliança sobre a sua capacidade de conduzir operações militares do “novo” mundo real e enfrentar os desafios do ambiente de segurança da pós-Guerra Fria. A decisão da administração Clinton de apoiar a guerra do Kosovo, basicamente, reafirmou o compromisso da América com a aliança e a manutenção do seu interesse nos assuntos de segurança europeus.

Dito isto, na ausência de uma ameaça existencial para os Estados membros, os desequilíbrios dentro da aliança exibida durante estas campanhas, levou a uma nova qualidade de relacionamento e debate. Anteriormente, a ameaça existencial representada pela União Soviética constituiu o “cimento” que manteve os eventuais desequilíbrios contidos e resolvidos

dentro da OTAN. O fim da ameaça Soviética trouxe um contexto de segurança novo, com novos riscos e desafios de que decorreram atuações diferentes algumas fora da Europa, e a requerer capacidades diferentes. A atuação dos Estados Membros já não decorria de um imperativo fundamental de defesa e, para alguns (como a Alemanha) a operação no exterior da Europa não era de aceitação geral interna. A situação de relacionamento na área da defesa e segurança tornou-se eventualmente mais complexa. Mas por outro lado as novas missões da OTAN dramaticamente evidenciaram o grau de dependência europeia dos Estados Unidos⁶⁵.

Como resultado, os debates sobre a partilha de encargos ressurgiram após o Kosovo e começaram a ameaçar a coesão mais ampla da aliança. Tais debates assumiram uma nova urgência após os ataques terroristas de 2001 nos Estados Unidos.⁶⁶

A Operação da Líbia representa um caso paradigmático do contexto do pós guerra-fria, de certa retração americana em se empenhar decisivamente num ambiente de segurança, não essencial em que a frase do presidente Obama “leading from behind” caracteriza, e da incapacidade da União Europeia neste contexto.

A ação militar na Líbia iniciou-se com a *Operation Odyssey Dawn* concebida para implementar a Resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nos primeiros dias foi constituída uma coligação dirigida pelos EUA em que intervieram especialmente unidades Americanas, da França e do Reino Unido⁶⁷. Porém o que se destacou desde logo foi a preocupação dos EUA em assumir um papel ativo na operação de modo a garantir que o risco

⁶⁵ Hallams, Ellen and Benjamin Schreer, “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya” (pág.316)

⁶⁷Schreer, Benjamin, Ellen Hallams. Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya (pg.320)

e o custo desta operação para os seus militares e para os contribuintes americanos fossem reduzidos significativamente. O então presidente dos EUA enfatizou que a liderança americana criava as condições e as coligações necessárias, mas que os outros também se deviam empenhar efetivamente como aliados e parceiros suportando a sua parte da carga e dos custos.

A 31 de Março o comando e o controlo da operação passaram para a OTAN. Os EUA ainda cooperaram com capacidades militares como as aeronaves A-10 Thunderbolt II ou AC-130 Specter que tiveram um impacto operacional crítico fornecendo apoio aéreo próximo às tropas terrestres e realizando ataques de precisão contra alvos específicos. Isso refletiu um novo entendimento do compromisso dos EUA com as operações da OTAN de menor relevância estratégica numa era de limitações de recursos e de mudanças nas prioridades estratégicas.

A operação da Líbia, longe de ser um modelo exemplar, serviu para alertar para a possibilidade de a OTAN se tornar uma aliança mais fragmentada. Nos últimos anos, a aliança exibiu características de uma "OTAN multifacetada", com diferentes membros exprimindo opiniões diferentes sobre as prioridades estratégicas da aliança. Esta fragmentação teve um impacto nas operações da OTAN, com os estados membros a dividirem-se em quatro grupos principais:

- Aqueles que têm as tropas e armas adequadas e participaram ativamente na missão dada como central para sua segurança;
- Aqueles com os meios adequados, mas que participaram em solidariedade e de forma mais limitada;
- Aqueles que têm forças militares efetivas, mas escolheram não participar porque discordavam da missão;
- Aqueles que simplesmente não têm forças significativas para disponibilizar.

A operação da Líbia mostrou diferenças significativas, de que podemos referir, em síntese que:

- O Reino Unido e a França participaram na operação militar que consideravam crítica para a segurança europeia;
- Os EUA não consideraram o conflito como afetando seu interesse nacional central, mas predispuseram-se a disponibilizar uma liderança e participação limitadas;
- A Polónia e Alemanha criticaram abertamente a operação e não participaram;
- Alguns membros simplesmente não podiam participar porque não tinham os recursos necessários para tais operações.

No final, apenas 14 dos 28 membros contribuíram com meios militares e apenas seis países europeus (Grã-Bretanha, França, Bélgica, Itália, Noruega e Dinamarca) contribuíram para a missão e um desses, Noruega, retirou-se dos ataques aéreos durante a campanha.

A retirada das aeronaves de ataque dos EUA e a decisão de Washington de "ficar em segundo plano" provocou críticas internas de que a América estava a "evitar o seu papel indispensável de liderança. Os EUA foram criticados por fazerem precisamente o que tantas vezes criticaram os aliados europeus a fazerem, "ajudar para legitimar a prática corrosiva de aliados escolhendo o que eles farão e não farão como parte da OTAN operações".⁶⁸

⁶⁸ Schreer, Benjamin, Ellen Hallams. Towards a 'post-American' alliance? NATO burden-sharing after Libya (pg.322)

A NATO parece ter assumido o comando da operação só após significativa disputa política interna. A operação mostrou as limitações operacionais significativas dos países europeus. A campanha como um todo permaneceu fortemente dependente dos EUA nas áreas das informações, vigilância e reconhecimento, além de outros equipamentos e meios sofisticados. Parece comumente aceite a opinião de que "as capacidades militares da Europa caíram muito aquém do que era necessário, mesmo para uma luta tão limitada"⁶⁹.

É possível, todavia notar que as necessidades operacionais para a operação na Líbia foram relativamente limitadas. As forças armadas da Líbia não dispunham de poder aéreo comparável com o da NATO e as forças rebeldes, anti Kadhafi, no terreno, foram apenas apoiados por elementos das forças especiais de coligação. O que parece dever ter estado ao alcance das forças europeias e nomeadamente de países como o Reino Unido e a França.⁷⁰

⁶⁹ Ibidem, (pg.322)

⁷⁰ Ibidem, (pg.323)

1.5. O Processo de Construção Europeia

*“Historicamente criada como um projeto de paz, estabilidade e desenvolvimento entre os seus Estados-Membros, a União Europeia (UE), tem vindo a reforçar o seu estatuto de ator de segurança e defesa nas relações internacionais”*⁷¹, todavia o seu lançamento foi realizado em condições de extrema angústia e de risco.

Terminada a segunda guerra mundial que deixou a Europa profundamente dividida e destruída economicamente, uma nova situação de crise emergiu, como já referimos anteriormente. As forças armadas que tinham vindo em auxílio da europa regressaram aos seus países e foram desmobilizadas, enquanto as forças armadas da URSS continuaram nos países que ocupavam. Durante os anos de 1946 e 1947 e sob forte pressão política e militar dá-se uma alteração fundamental na estrutura dos países ocupados que passam à órbita soviética desde a Polónia; à Checoslováquia, Hungria, Roménia ou Bulgária. O comunismo implanta-se também na Jugoslávia e na Albânia. Churchill no discurso de Fulton denuncia a “Cortina de Ferro” que tinha caído sobre a Europa.

Em 1948, houve três acontecimentos importantes, o primeiro foi o bloqueio de Berlim que marca, na prática, o início da guerra fria; de seguida o Tratado de Bruxelas que lançou a União Ocidental que, por sua vez, permitiu o lançamento da NATO, como já referido e, por fim, o Congresso da Europa. Este Congresso foi determinante porque ali se juntaram as principais forças culturais e políticas europeias que pretendiam alterar profundamente o relacionamento inter e extraeuropeu. Deste Congresso surgiu a linha de consenso de que não se

⁷¹ Xavier, Ana Isabel, “De Maastricht a Lisboa: a União Europeia actor global de segurança e defesa”, Debater a Europa, N.6 Janeiro/Junho 2012

deveriam “atacar” as soberanias de frente, mas transferir para uma entidade comum elementos específicos de soberania que pudessem ser melhor geridos em conjunto, criando aos poucos uma Europa mais próxima e solidária. O conceito da União Europeia, aqui lançado, também chamado “processo europeu” é um dos pequenos passos que permitem aproximar os países europeus pela gestão coletiva e mutuamente vantajosa de certos elementos da soberania, processo central ainda hoje na EU, consubstanciado no princípio da subsidiariedade.

Contudo, os delegados Ingleses foram de certa forma desautorizados no Parlamento Britânico que considerou que nenhum elemento de soberania britânica era delegável. Por isso, o Conselho da Europa, a instituição que no Congresso da Europa se tinha decidido constituir-se, surgiu como uma entidade de cooperação, sem capacidade executiva. E o Reino Unido ficou de fora de todas as iniciativas seguintes. A sua participação nas Comunidades Europeias só vem a concretizar-se mais tarde, iniciando-se em 1961 com o pedido de adesão do Reino Unido à CEE por Harold Macmillan, à época o primeiro-ministro britânico. E só se concretizou em 1 de Jan de 1973, após duas recusas dos membros da CEE.

É assim que, em 1950, surge o Plano Schuman que consubstancia uma mudança significativa no ímpeto do nascente “processo Europeu” que passou para mãos francesas e com um maior empenhamento dos partidos da área socialista. O Plano Schuman é, em geral considerado como tendo sido formulado dentro de uma tendência federalista.

A primeira instituição que resultou do Plano Schuman, foi a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e essa é paradigmática, uma vez que representa um pequeno passo, mas com profundo significado. Se a produção de aço fosse realizada em conjunto pelos países signatários (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemanha, França e Itália) isso significaria uma produção mais barata e competitiva pois os recursos de ferro e carvão se localizavam geograficamente entre eles e, portanto, com consumo assegurado. Mas assegurava também a impossibilidade de uma nova guerra que não seria possível sem uma produção maciça de aço, que a CECA

controlava. Todavia a razão política subjacente era que a Alemanha e a Itália, que até esta altura tinha estado fora de todos os acontecimentos, podia regressar ao seio ocidental sem que isso fosse considerado uma ameaça. Era assim um grande passo integrar a Alemanha e a Itália no pós-guerra e simultaneamente reduzir a possibilidade de nova guerra no continente.

A Comunidade Europeia de Defesa foi, a seguir, lançada em 1951. A proposta da sua constituição teve como pano de fundo a invasão da Coreia do Sul. As forças americanas e inglesas localizadas na Europa foram deslocadas para o leste Asiático e a Europa ficou mais vulnerável perante a postura expansionista soviética. O rearmamento alemão passou à ordem do dia. Era necessário dar mais um passo no sentido da integração da Alemanha a ocidente e de promover o seu rearmamento para que a zona central da Europa pudesse participar de forma adequada nas ações de dissuasão e defesa. Essa era a finalidade primária da Comunidade Europeia de Defesa que previa a constituição do “Exercito Europeu” que seria atribuído à NATO.

A Comunidade Europeia de Defesa foi assinada por todos os proponentes, que já tinham sido parte da CECA, mas a sua ratificação foi rejeitada no Parlamento Francês em 1954. O que teve consequências profundas.

A Europa repensou-se no ano seguinte, em 1955, em Messines e decidiu ser uma entidade basicamente voltada para o desenvolvimento económica. Foi assim que em 1957 surge o Tratado de Roma que cria a Comunidade Económica Europeia e o Comunidade Europeia de Energia Atómica. Durante cerca de 50 anos, a Europa foi essencialmente uma construção económica, sucessivamente aperfeiçoada pelos Mercado Único e pela União Económica e Monetária.

O rearmamento da Alemanha foi feito no quadro da NATO. Para isso a União Ocidental foi transformada em União da Europa Ocidental acolhendo a Alemanha e a Itália que, depois disso foram convidadas a integrar a NATO, onde o seu rearmamento foi acordado e realizado.

Durantes estes anos, a Europa não teve uma política de segurança, era meramente uma construção económica. As crises profundas que ocorreram, como em 1956 no Suez ou a invasão da Hungria pelo Pacto de Varsóvia, ou a invasão da Checoslováquia em 1968 passaram sem uma ação de crítica ou reprovação, sequer de discussão a nível das então Comunidades Europeias. Só em 1970, é lançada uma iniciativa, digamos privada, destinada a que os países europeus se pudessem juntar para apreciar as situações políticas e eventualmente coordenarem as suas respostas que ficou conhecida como a Cooperação Política Europeia. Contudo, a CPE⁷² só é integrada na estrutura europeia com o Mercado Único.

Só com a Queda do Muro de Berlim é que a UE decidiu assumir uma Política Comum de Segurança Comum.

No fim do séc. XX, o mundo geopolítico passou por significativas transformações, cujo o marco maior é sem dúvida a queda do muro de Berlim em 1990.

A antiga configuração do cenário internacional pós-segunda Guerra Mundial, marcada pela bipolaridade entre os Estados Unidos e a União Soviética, dá lugar a uma nova ordem internacional, unipolar, em que EUA aparecem como uma única superpotência mundial.

⁷² Designação para Cooperação Política Europeia.

O fim da polaridade Leste/Oeste culminou com o aparecimento de duas forças importantes, motores principais das atuais transformações por que passa a cena internacional. A primeira, a da globalização, agora tornada mundial por se ter alargado a países que tinham estado na órbita de Moscovo, e que levou ao encurtamento das distâncias, desenvolvimento das comunicações e revolução no campo da tecnologia da informação flexibilizando e esbatendo as tradicionais ideias de fronteira, território e Estado-Nação. A segunda, a lógica da fragmentação em que se ascendem os particularismos, os conflitos regionais, as identidades culturais e nacionais, duas forças aparentemente contraditórias, mas complementares nessa nova e certamente muito mais complexa ordem internacional.

No cenário anterior, bipolar, em que a Guerra Fria era o centro das atenções políticas e o ponto de partida para qualquer reflexão sobre a atuação de um estado, a importância de uma política externa autónoma da Comunidade Europeia via-se diminuída frente á tendência natural de alinhamento, tanto comercial como, principalmente político-militar como a superpotência capitalista, como os EUA. Tal posição, ainda que voluntária, era mais uma questão de garantir-se contra o potencial domínio soviético do que de uma escolha autónoma propriamente, assim, não restavam muitas escolhas das quais o debate acerca da política Europeia.

Com a queda do Muro de Berlim e a derrocada do império soviético, e com os reflexos do que foi aqui chamado de lógica de fragmentação, como a instabilidade nos Balcãs e problemas no Leste Europeu recém-independente, novas responsabilidades surgem para Europa. Ademais, a queda da URSS deixou um legado potencialmente ameaçador, qual seja o de uma superpotência vencedora e sem limitações, criando a necessidade da afirmação de um pólo europeu e oposição aos EUA.

Capítulo 2 – Da Política Externa e de Segurança à Política de Segurança e Defesa

2.1. O lançamento da Política Externa e de Segurança Comum

2.1.1. O Tratado de Maastricht

O Tratado da União Europeia substituiu a CPE, por um pilar de natureza intergovernamental. Com esta alteração, a UE pretendia alcançar uma finalidade dupla: criar uma identidade própria e afirmá-la na cena internacional e garantir coerência à sua ação externa.

O Tratado referia que os Estados Membros deveriam apoiar a política externa e de segurança da União em coerência com as decisões adotadas, sem reservas e num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. E, para além disso, era necessário também garantir a coerência interna.

De facto, a maioria das ações externas, apoio ao desenvolvimento, relações comerciais, apoio humanitário, decorrem no quadro e por iniciativa exclusiva da Comissão que tem uma dinâmica própria, decisões por maioria e enquadramento no primeiro pilar. Com a adoção de o segundo pilar onde o Conselho iria adotar posições e ações comuns na área da política externa e de segurança, tornava-se necessária uma melhor coordenação entre as ações da iniciativa do Conselho e da Comissão. Dado que todas as decisões passam pelo Conselho, e não tendo sido possível instituir outra solução, foi acordado que o Secretário Geral do Conselho pudesse em acumulação ser o Alto Representante para a PESC com uma função coordenadora.

Os objetivos da PESC, expressos no Artigo 11 do Tratado, incluem:

- Salvar valores comuns, interesses fundamentais, independência e a integridade da União;
- Reforçar a segurança da União de todas as formas;
- Preservar a paz e reforçar a segurança internacional de acordo com a Carta das Nações, do Ato de Helsínquia e da Carta de Paris;
- Promover a cooperação internacional;
- Desenvolver e consolidar a democracia e o estado de direito, tal como, o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.⁷³

Desta forma, Maastricht marcou uma reorganização conceptual do processo europeu. A PESC ficou, todavia, dependente das iniciativas das diferentes presidências, nem sempre conexas. Além disso nada foi adiantado em relação aos meios e capacidades necessárias para implementar a, então Política Externa e de Segurança Comum⁷⁴ o que seria obviamente uma limitação dado que uma política externa e de segurança apenas é credível se apoiada em meios coercivos eficazes.⁷⁵

O Tratado de Maastricht foi assinado em Fevereiro de 1992, sob a Presidência Portuguesa e entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.

Este tratado representou a criação do mercado único europeu. Isto resultou numa união económica, no reconhecimento da cidadania europeia, na criação do espaço Schengen, no desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas e criou as bases para a criação da moeda

⁷³ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.50)

⁷⁴ Que passará a ser designada, a partir do Tratado de Lisboa, por Política Comum de Segurança e Defesa

⁷⁵ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.50)

única europeia, o EURO.⁷⁶

O Tratado de Maastricht integrou as três comunidades, EURATOM, CECA e CEE e as cooperações políticas institucionalizadas nos domínios da política externa, da defesa, da política e da justiça. A CEE, com a assinatura deste tratado passou a ser designada por CE. Foi criada a União Económica e Monetária e instituídas novas políticas comunitárias, tais como cultura, educação, cooperação para o desenvolvimento e coesão. As competências do Parlamento Europeu foram alargadas.

Uma das grandes inovações do Tratado foi a instituição de uma cidadania europeia paralela à cidadania nacional. Qualquer cidadão que tivesse a nacionalidade de um Estado Membro era também cidadão da União Europeia. Esta cidadania confere novos direitos aos europeus:

- Direito de circular e residirem livremente na comunidade;
- Direito de votarem e de serem eleitos nas eleições europeias e municipais do Estado em que residem;
- O direito à proteção diplomática e consular de um Estado Membro diferente do Estado Membro de origem, no território de um país terceiro, em que este último Estado não seja representado;
- Direito de petição ao Parlamento Europeu e de apresentação de queixa junto do Provedor de Justiça Europeu.

⁷⁶ Ramos, António Luciano Fontes. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.50-51)

2.1.2. O Tratado de Amesterdão

As discussões e encontros para a assinatura do Tratado de Amesterdão iniciaram-se em Maio de 1996, o Tratado foi assinado em Outubro de 1997 e entrou em vigor em 1999. Com este novo Tratado, surgiu um novo impulso na área da Política Externa e de Segurança Comum, mais especificamente na área da direção e dos instrumentos disponíveis.

No que diz respeito à área da direção, o Tratado de Amesterdão criou condições para que o Alto Representante da PESC pudesse apoiar de forma mais eficaz o Conselho. Para isso foram colocadas na sua dependência, a Direção Geral de Assuntos Externos e a Unidade Política e de Alerta Precoce.

Foi criado um instrumento para a PESC, a Estratégia Comum que visava promover mais coerência na ação externa da UE pelo desenvolvimento de políticas a um maior longo prazo, com objetivos mais precisos e visualização do esforço financeiro requerido.

Nos termos do parágrafo nº1, do Artigo J.7, do Título V do Tratado, e mantendo uma orientação que já vinha de Maastricht, é reiterado que a Política Externa e de Segurança Comum, envolve *“todas as questões relacionadas com a segurança incluindo o progressivo enquadramento de uma política de defesa que pode levar a uma defesa comum, se o Conselho assim decidir⁷⁷”*. Apesar da incapacidade demonstrada pelas Comunidades Europeias na resolução da crise do Balcãs, não foi possível estabelecer um acordo sobre os meios necessários com que a União Europeia se deveria dotar.

⁷⁷ Tratado de Amesterdão disponível em <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> acedido em 6 de Abril 2019

Foi, todavia, acordado, no parágrafo 2 deste Artigo, que as ações de Segurança da UE incluiriam “*Tarefas humanitárias e de resgate, tarefas de manutenção da paz e tarefas de forças de combate na gestão de crises, incluindo a manutenção da paz*”⁷⁸, retomando a opção que a UEO tinha adotado para ela própria e que ficaram conhecidas pelos *Tarefas de Petersberg*. Essa foi uma decisão significativa, pois representava uma separação clara de funções entre a NATO e a UE. A NATO continuava a ser vista como uma organização de defesa coletiva e a UE teria uma função própria específica, a Gestão de Crises, no exterior da União

Não tendo sido possível dotar a UE com forças próprias, foi adotado como um mecanismo substituto, a utilização da UEO como a Instituição que as iria executar a pedido da UE. Para isso e considerando que a UEO “*é uma parte integral do desenvolvimento de UE*” seriam estabelecidas “*relações institucionais mais próximas*”⁷⁹ entre as duas organizações com vista a uma possível “*integração da UEO na União*”⁸⁰. O que evidentemente seria uma solução complexa, demorada que dependeria da coordenação de duas instituições com as suas próprias dinâmicas.

Contudo, a queda do Muro de Berlim e o surgimento de graves crises na periferia da UE, como o acontecimento nos Balcãs, mas sobretudo, a reação ao 11 de Setembro, ou a resposta à pirataria internacional, encaminharam a NATO para atuações no exterior, nomeadamente no Afeganistão, no Iraque, na Líbia ou nos mares do Índico. O que naturalmente obriga a um maior esforço, de modo a definir as áreas de atuação e de cooperação mútua.

⁷⁸“humanitarian and rescue tasks, peace-keeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking”. Ortega, Martin. “Petersberg tasks, and missions of the European Force”, Institute Security Studies.

⁷⁹ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.51-53)

⁸⁰ Ibidem, (pág.51-53)

2.2. O lançamento da Política de Segurança e Defesa

2.2.1. A Cimeira de Saint Malo

A Cimeira de Saint Malo representa um marco na evolução da Política Externa Europeia. Até aí não tinha sido possível acordar por unanimidade a dotação da UE com capacidades próprias na área militar.

Entre as razões apontadas para tal era frequentemente citada a preocupação do Reino Unido, ecoada pelos EUA, de que o processo de instauração de uma Política de Segurança e Defesa, não só não era absolutamente necessário, como poderia trazer duplicações e competitividade prejudiciais com a NATO e, a prazo, ao desgaste do laço transatlântico.

A adoção das Tarefas de Petersberg foi o primeiro elemento esclarecedor e separador de funções, mas existem várias conjeturas sobre o que terá levado Tony Blair, na altura Primeiro Ministro do Reino Unido, a adotar o acordo juntamente com a França. Possivelmente, o acordo permitia a afirmação de um maior protagonismo ao Reino Unido perante a sua não-adesão à moeda única, além de que permitia também, valorizar as capacidades britânicas que encaminhariam uma contribuição significativa na área militar. Por outro lado, e dado que o 2º pilar era de natureza intergovernamental, a adoção de uma Política de Segurança e defesa não conduziria qualquer delegação de soberania, uma situação sempre cuidadosamente ponderada pelo Reino Unido. E, finalmente, poderia estimular o desenvolvimento de capacidades na Europa cuja falta, já nessa altura, era apontada como preocupante pelos EUA⁸¹.

⁸¹ Ramos, António. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.53)

O facto é, que a Cimeira Franco-Britânica de Saint Malo que se realizou em Dezembro de 1998 contribuiu para uma evolução significativa da UE.

Consideramos esse texto bastante relevante, nomeadamente quanto ao objetivo desta Dissertação que visa entender o significado e conteúdo da “Autonomia Estratégica” usado na EGUE. De facto, este é o primeiro documento da UE onde se refere, na área da política externa e de segurança o termo “autónoma”.

Vejamos, em síntese, alguns extratos do Texto da Cimeira. O texto,⁸² no seu parágrafo 1, refere logo no início que a União Europeia necessita de estar numa posição que lhe permita desempenhar o seu pleno papel na cena internacional. O que significa implementar o que foi acordado no Tratado de Amesterdão, que deve constituir a *“base essencial para a ação da União.”* E para isso o *“Conselho deve poder tomar decisões, numa base intergovernamental, cobrindo toda a gama de atividades previstas no Título V do Tratado da União.”*⁸³ O que é a reiteração da posição do Reino Unido quanto à não delegação de soberanias, nesta área.

O parágrafo 2 refere então, que *“para esse fim, a União deve ter capacidade para ação autónoma, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir o seu uso e a disposição para fazê-lo, em ordem a responder às crises internacionais.”*⁸⁴

A menção às “crises internacionais” delimita, do meu ponto de vista, o âmbito desta autonomia que tem claramente a ver com decisões no quadro das tarefas adotadas em Amesterdão, ou seja, as Tarefas de Petersberg. Contudo, o texto adianta em relação ao que

⁸² “Joint Declaration on European Defence, Joint Declaration issued at the British-French Summit” (Saint-Malo, 4 December 1998), Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom.

⁸³ “União Europeia: Tratado de Amesterdão”, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

⁸⁴ Ibidem

vinha do antecedente, a aceitação de que a União dispunha de forças “credíveis” e, portanto, abriu caminho ao fim de um tabu: a existência de órgãos de decisão na área da segurança na UE (iria ser criado o Comité Político e de Segurança na Cimeira de Bona); e de forças armadas obedecendo diretamente ao comando político da União.

O texto da Cimeira apresenta ainda 3 caracterizadores para permitir definir, com rigor, a cooperação e entendimento entre a NATO e a UE.

Em primeiro lugar as diferentes situações dos países em relação à NATO “*devem ser respeitadas*” e os compromissos para a defesa coletiva que os estados membros subscrevem “*devem ser mantidos*”. O que mantém o valor da NATO para os Aliados.

De seguida, é referido que o processo de decisão europeu deve ser adotado em situações em que a NATO “*como um todo não estiver empenhada*”, o que incentiva à coordenação entre as instituições e representa que se dá primazia de decisão à NATO, evitando competições inúteis.

De seguida, é explicitamente acordado que devem ser evitadas “*duplicações desnecessárias*” em relação a meios e capacidades já existentes quer na NATO quer na UEO. O que impede gastos europeus na criação de condições (duplicadas) que levem à separação de facto entre a UE e a NATO.

Finalmente, é referido no texto que a União Europeia deve poder ter recurso a capacidades militares comuns da NATO que devem ser pré-designadas.

Assim sendo, foram concebidos três cenários em que as forças europeias podiam atuar:

- Operações da NATO com forças dos países da UE;
- Operações da UE com recurso a meios e capacidades da NATO;
- Operações autónomas da UE.⁸⁵

Julgamos que este acordo pela sua meridiana clareza representa provavelmente, ainda hoje, uma referência útil nas relações entre as duas Instituições. A Secretária de Estado Americana, Madeleine Albright, apresentou ainda, nessa altura, os pressupostos que considerava necessários para garantir a melhor eficácia no relacionamento entre as duas instituições, reforçando o sentido do acordado na Cimeira:

- **Não Dissociação:** *“A NATO é a expressão do indispensável laço transatlântico”. A criação duma capacidade própria da UE na área da segurança e defesa não deve levar à sua divisão. A NATO deve, pois, manter-se como uma organização de estados soberanos onde o processo de decisão europeu não é dissociado do processo de decisão mais alargado da Aliança. E que não dê azo a um afastamento entre os dois continentes;*⁸⁶
- **Não Duplicação:** *“Os recursos destinados à defesa são demasiado escassos para os aliados conduzirem planeamento de forças, operar as estruturas de comando e adquirir equipamentos em duplicado”. Por isso o processo europeu não deve duplicar estruturas e meios já existentes, na NATO, que possam ser usados em comum;*⁸⁷

⁸⁵ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.54)

⁸⁶“Chapter Six The Three Ds—And a Fourth”:

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1463/MR1463.ch6.pdf

⁸⁷Ibidem

- **Não Discriminação** – “*Contra membros da NATO que não sejam Membros da UE*” mas que partilham das mesmas preocupações de segurança e, por isso, não devem ser excluídos do processo de segurança europeu. É o caso da Noruega, Islândia e nomeadamente da Turquia. Era também o caso da Polónia, da República Checa e da Hungria até serem membros da UE. A sensibilidade desta questão fez com que até ao final de 2002 não fosse possível acordar, na prática, o acesso da UE a meios e capacidades coletivas da NATO.⁸⁸ Não Discriminação da EU contra os membros da OTAN que não faziam parte da União Europeia.⁸⁹

Desde então, a UE deu passos significativos a nível institucional, doutrinário e operacional, passando a dispor de possibilidades acrescidas de decisão e de atuação na gestão de crises e conflitos e na promoção dos seus interesses e valores no mundo.

Apesar da minha interpretação que decorre no texto da Cimeira de Saint Malo, o conceito da “autonomia” da UE no quadro da PCSD nunca foi formalmente definido e o seu conteúdo parece ter sido mais esclarecido pela prática do que pela teoria.

Recentemente esta questão voltou a ser reaberta pela “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia⁹⁰”, que designaremos a partir de agora como Estratégia Global da UE – EGUE, em que se afirma, no Parágrafo 2 dedicado às “Prioridades da nossa Ação Externa” e no que toca à “Segurança da nossa União”, que:

⁸⁸ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.55)

⁸⁹“Chapter Six The Three Ds—And a Fourth”:

https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1463/MR1463.ch6.pdf

⁹⁰“Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia”, European Union External Action, in https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf, consultado em 21 Set 2018

“É importante que a Europa tenha um nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras. Vamos assim intensificar os nossos esforços nos domínios da defesa, da cibersegurança, da luta antiterrorista, da energia e das comunicações estratégicas.”

“Os Estados-Membros têm de traduzir em atos os seus compromissos de assistência mútua e solidariedade, consagrados nos Tratados.”⁹¹

Trata-se agora da “autonomia estratégica”, conceito repetido no texto e citado frequentes vezes, mas que, mais uma vez, não aparece definido no texto da “Estratégia” e é, portanto, passível de ser sujeito a interpretações diversas.

É certo, que o contexto geopolítico atual em que esta Estratégia foi concebida é substancialmente diferente do de 2003, ano em que foi apresentada a primeira Estratégia da UE⁹², mas a “autonomia estratégica” da Europa, se vista dum ponto de vista literal, pode supor o afastamento transatlântico. E a referência no texto da “assistência mútua”, entre países da UE, ser considerada uma possível duplicação do Artigo V, mas fora da NATO.

Posto isto, parece podermos concluir que a Cimeira de Saint Malo, representou um ponto substantivo de entendimento que abriu caminho ao lançamento de Política Comum de Segurança e Defesa. A UE assumiu crescentes responsabilidades no domínio da gestão militar

⁹¹ Ibidem, p. 7

⁹²“Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa segura num mundo melhor”. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2009”

de crises com o apoio de forças militares credíveis e capacidade autónoma de decisão e ação. Tal autonomia, no compromisso estipulado em Saint Malo, não deveria, no entanto, concorrer para fomentar uma deriva unilateralista ou tendência isolacionista norte-americana, mas ter por alvo, aprofundar o empenhamento norte-americano na gestão da segurança europeia.⁹³

O acordo obtido na Cimeira de Saint-Malo foi reconhecidamente aceite pela NATO na Cimeira de Washington de 1999 e pela Cimeira da UE do mesmo ano em Colónia e o resumo do Acordo de S. Malo inserido nos textos respetivos.

Para terminar, podemos sistematizar os elementos de entendimento resultantes do acordo de S. Maló, em cinco aspetos mais importantes:⁹⁴

- A “Autonomia Europeia” para responder a crises, só faz sentido se for apoiada por “forças credíveis”. Deste modo, só tem significado e eficácia se for apoiada por capacidades efetivas, e não como um mero exercício de afirmação política, sem sustentação real;
- A afirmação europeia na área da segurança e defesa não deve impedir os Estados que pretendam prosseguir a sua defesa coletiva na NATO, à luz do artigo quinto. Isto é, este exercício não deve desenvolver-se em oposição à NATO;

⁹³ Ferreira-Pereira, Laura. “A Europa da Defesa: O Fim do Limbo” (pág. 122)

⁹⁴ Aceite pela NATO na Cimeira de Washington e pela UE na Cimeira de Bona, em 1999.

- A ação da UE deve orientar-se para questões ou áreas em que a NATO “*como um todo não estiver empenhada*”. O que de certa forma primazia a decisão à NATO mas apela à necessidade de coordenação e complementaridade e não de sobreposição, ou de concorrência entre as duas instituições;
- Finalmente, a UE deve dispor de estruturas próprias para tomar decisões, analisar a situação e efetuar o planeamento necessário, mas tendo em conta as capacidades já existentes na Europa, deve evitar as chamadas “duplicações desnecessárias”.⁹⁵

⁹⁵ Ramos, António; Adriana Martins; Beatriz Lagarto, Rita Malpique. “A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia. Os Desafios da sua implementação”. 2016 (Pág. 54)

2.2.2. As Cimeiras de Washington e de Colónia

A Cimeira da NATO de Abril de 1999 em Washington reconheceu a possibilidade da UE poder executar operações autónomas quando a NATO “*como um todo não estiver empenhada*”.⁹⁶ Para isto, baseado nos acordos de Berlim, adotou os arranjos necessários para que a UE pudesse ter acesso aos meios e capacidades coletivas da Aliança, segundo o seguinte:

- “Acesso garantido” às capacidades de planeamento da NATO que possam ser úteis ao planeamento das operações dirigidas pela UE;
- “Presunção de disponibilidade” à UE de meios e capacidades comuns pré-identificadas;
- “Identificação” de uma gama de opções europeias de comando que podem ser disponibilizadas à UE e desenvolvimento da função do DSACEUR⁹⁷;
- “Adaptação” do sistema de planeamento da NATO para incorporar de forma mais adequada as forças disponibilizadas para as operações da UE.⁹⁸

A Cimeira de Colónia adotou quase que por inteiro, o texto de Saint Malo. Foi lançada nesta Cimeira a Política Comum de Segurança e Defesa e promovida, portanto, a extinção da parte operacional da UEO que iria ser integrada na UE.

⁹⁶ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.54)

⁹⁷ Deputy Supreme Allied Commander Europe

⁹⁸ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.54)

Foi nomeado como Alto Representante para a PESC, Javier Solana⁹⁹, um político europeu de perfil elevado e foram definidos os novos órgãos que iriam auxiliar o Conselho a gerir a PESC e a PCSD, ou seja, o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado Maior Militar da UE.

Passaremos agora a analisar o conteúdo da EGUE diretamente implicada no tema desta Dissertação.

⁹⁹ Político espanhol filiado ao Partido Socialista Operário Espanhol. Foi o nono secretário-geral da OTAN e foi Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia entre outubro de 1999 e novembro de 2009.

Capítulo 3 – O debate sobre a Autonomia Estratégica da UE

3.1. A Estratégia Global da UE

A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, que designarei neste texto por Estratégia Global da UE foi apresentada e acordada no Conselho Europeu a 28 de Junho de 2016.

O processo de afirmação de uma postura estratégica europeia começou em 2003, com a Estratégia Europeia de Segurança que se manteve sem alteração substantiva durante treze anos, apesar da natural alteração das circunstâncias estratégicas em que ocorrera.

A nova Estratégia, que tantos reclamavam foi assumida em 2016 num contexto já substancialmente mais complexo em que novos desafios a leste e a sul se tinham vindo desenvolver.

A Rússia tinha vindo progressivamente a assumir uma postura assertiva e crítica em relação ao alargamento da NATO e da EU, nomeadamente, em relação ao desejo de maior aproximação de alguns países da Ex-União Soviética ao Ocidente como a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia ou a Ucrânia.

A sul, numa vasta área de países frágeis e instáveis, onde prolongadas situações conflituais e uma demografia explosiva, tornavam a vida impraticável a largos estratos da população, criaram-se as condições geradoras de fluxos populacionais descontrolados.

Particularmente, desde 2014 a situação externa e interna sofreu alterações profundas expressas na ocupação da Crimeia e instabilização do leste da Ucrânia pela Rússia, pela crise descontrolada dos refugiados e pelos ataques terroristas no centro da Europa.

A Estratégia Europeia de Segurança, foi aprovada no final de 2003, e encerrou o ciclo do lançamento concetual da PESC/PCSD, que veio dar um rumo comum às políticas e definir prioridades. No seu conjunto, o “Pilar Intergovernamental” instaurado pelo Tratado de Maastricht foi agrupando um conjunto de políticas que definiram os elementos essenciais:

- Os objetivos da PESC (definidos em Maastricht);
- A Gestão de Crises como opção operacional (acordada em Amesterdão);
- O volume de meios e capacidades necessárias (definido pelo *Helsinki Headline Goal*), a que se juntou para dar coerência ao sistema a EES em 2003.

Foram articulados as ações da UE em três Capítulos ou áreas temáticas: “Desafios e Ameaças”; os “Objetivos Estratégicos” e as “Implicações Políticas para a Europa”.

Importar salientar, que a EES ao definir as ameaças que nessa altura pairavam sobre a UE (o terrorismo, a proliferação das armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso dos estados e a criminalidade organizada) a EES permitiu focar os esforços de forma mais sistemática por parte das Instituições e dos países europeus. Esta estratégia permitiu conceber políticas mais consistentes para lhes fazer face, tendo sido apontadas no Capítulo dos “Objetivos Estratégicos” como:

- Enfrentar as ameaças;
- Criar segurança na vizinhança;
- Criar uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo.

A “política de vizinhança” enunciada à luz da orientação que decorria do objetivo de “criar segurança na nossa vizinhança” foi provavelmente o aspeto mais conhecido desta estratégia, e que levou ao estabelecimento de Parcerias de Cooperação com praticamente todos os países vizinhos da orla Sul e Leste da UE. Parece, todavia, óbvio que a EES não foi suficiente para estabilizar a situação de segurança na periferia da Europa, tendo por isso sido necessário criar uma revisão.

Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os ministros dos Negócios Estrangeiros da Espanha, da Itália, da Polónia e da Suécia lançaram um projeto para a elaboração de uma “Estratégia Global Europeia”, numa *“tentativa para fomentar e estruturar o debate sobre a função da UE como ator global num tempo de vastas mudanças internacionais”*¹⁰⁰ a que associaram reconhecidas instituições privadas de reflexão que conduziram a um notável trabalho de recolha de participações públicas e elaboraram um Relatório inovador.

Em Outubro de 2013, o Conselho Europeu de Relações Externas considerou a necessidade da elaboração de uma Estratégia Global.

A designação de Estratégia como “Global” seguiu a sugestão defendida por diversas instituições europeias para a necessidade, não só de formular uma nova estratégia, como de ter uma abordagem mais vasta da forma como a UE *“enquanto expressão política de um continente de 500 milhões de pessoas, pode maximizar a sua influência e ajudar a desenvolver os assuntos globais segundo as suas preferências”*¹⁰¹. Todavia, a EGUE apesar de manter a designação de

¹⁰⁰ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹⁰¹ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

Global é uma estratégia que se aplica apenas à área da política externa e de segurança, deixando de fora outras questões, nomeadamente as do foro económico. É, pois, uma estratégia “global” quanto ao espaço em que as ações se desenvolvem, mas restrita apenas a questões da política externa e da segurança.

A EGUE está articulada em três grandes áreas que são:

- Estratégia global para promover os interesses dos nossos cidadãos;
- Princípios orientadores da ação externa (cujas prioridades são: a Segurança da nossa União, a Resiliência do Estado e da sociedade a leste e a sul da UE, uma abordagem integrada para os conflitos e as crises; ordens regionais de cooperação; e uma Governação mundial para o século XXI)
- Da visão à Ação. Em que se defende a mobilização coerente e coordenada “*do nosso peso económico e todos os instrumentos ao nosso dispor*” para investir coletivamente “*numa União credível, reativa e coesa*”.¹⁰²

Para apresentar as características específicas desta Estratégia parece relevante salientarmos os seus aspetos inovadores que centraremos na definição dos “interesses” e nas novas “prioridades”.

A EGUE é o primeiro documento que define os interesses da UE. O que é significativo por duas razões, por uma questão de coerência pois a “salvaguarda dos interesses” da UE tinha sido considerada em 1992, na Cimeira de Maastricht, como um dos objetivos cimeiros da PESC, mas estes nunca tinham sido concretamente definidos. E, por outro lado, porque sem a definição

¹⁰² Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

dos “interesses” não parece possível conceber uma verdadeira estratégia.

A EES partia da definição e caracterização das ameaças e por isso era considerada uma estratégia reativa. Isto é, a UE atuava no campo da segurança e defesa para esconjurar desafios e ameaças, e não para alcançar objetivos ou promover interesses que não tinham sido definidos. Neste contexto a UE não tinha iniciativa, restava-lhe reagir à iniciativa dos outros. O que de qualquer forma era já um avanço, se consideramos o complexo momento de 2003 de divisão na Europa a propósito da invasão do Iraque e a desconfiança do outro lado do Atlântico já expressa anteriormente nestas páginas. A EGUE dá um passo em frente, pois começa por definir os interesses fundamentais europeus, podendo por isso ser considerada uma estratégia “mais normal” no sentido de “ponte entre meios e fins” e, portanto, uma estratégia volitiva pois visa promover um certo entendimento do mundo.

Quanto aos interesses definidos parece importante referir a afirmação de “*os nossos interesses e os nossos valores são indissociáveis*”, o que tende a dar um sentido de coerência significativo ao texto da Estratégia, que surge como um elemento alinhado entre o chamado “*sentir profundo europeu*” e a atitude externa perante o mundo. Os “*interesses vitais subjacentes à nossa ação externa*” não sendo surpreendentes contêm afirmações que se reputam de significativas. Foram considerados como Interesses Vitais da União:

- **A Paz e a Segurança**

*“A União Europeia promoverá a paz e garantirá a segurança dos seus cidadãos e do seu território”.*¹⁰³ O que parece afirmar a garantia plena por parte da UE em relação à “segurança dos cidadãos” e “do seu território”. Desta forma, desde a sua criação, a NATO, foi concebida para assumir a defesa da integridade territorial dos Estados Membros como um elemento essencial e razão de ser da Aliança, garantia estabelecida ao abrigo do Artigo V. Se não houvesse outra explicação isso poderia significar a vontade da UE se constituir como uma organização de defesa coletiva, duplicando a NATO.

A questão da “assistência mútua” decorre do nº 7 do Artigo 42 do Tratado de Lisboa que refere:

*“Se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. Tal não afeta o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros.”*¹⁰⁴

Esta questão nunca foi clarificada, mas pode levar a uma simultaneidade de ações de defesa mútua na Europa em caso de agressão ao continente, como sucederia em relação à Irlanda, ou à Áustria cujas assistências mútuas seriam efetuadas no quadro da UE enquanto que

¹⁰³ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹⁰⁴ “Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como alterados pelo Tratado de Lisboa, Edição do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Direção-Geral dos Assuntos Europeus, Fevereiro 2008

para os outros países decorreria no quadro da NATO, o que, se não coordenado poderia levar a situações complexas. Mas sobretudo, a questão da “assistência mútua” levou a uma alteração do conteúdo da Política Comum de Segurança e Defesa que tinha sido concebida para gerir crises, as tarefas de Petersberg, e portanto no exterior da União Europeia, para integrar um difuso apoio mútuo, nunca definido em termos concretos, mas que se insere na defesa do continente, o *mínus* da NATO.

“A segurança interna e externa estão cada vez mais interligadas: a segurança dentro do nosso território implica um interesse paralelo na paz nas regiões vizinhas e circundantes. Requer ainda um interesse mais alargado na prevenção de conflitos, na promoção da segurança humana, na resolução das causas profundas da instabilidade e na prossecução de um mundo mais seguro”.

Isto é a atuação externa que é considerada indispensável para a segurança interna.

- **A Prosperidade**

Está voltada para o povo e que deve ser prosseguida num contexto internacional de abertura e segurança. De facto o texto refere que *“tendo em conta que se espera que, num futuro próximo, a maior parte do crescimento mundial se verifique fora da UE, o comércio e os investimentos estarão cada vez mais subjacentes à nossa prosperidade: uma União próspera*

*depende de um mercado interno forte e de um sistema económico internacional aberto”*¹⁰⁵ Isto significa, a indispensabilidade da UE continuar a afirmar no mundo e nos mercados internacionais, mas sobretudo na promoção de um sistema económico aberto, o que nas presentes condições, irá exigir uma postura comercial e económica que será fortemente contrariada pelas políticas económicas protetivas;

- **A Democracia**

Pela promoção da *“resiliência das suas democracias”* de acordo com os valores que inspiraram a criação da UE;

- **Uma Ordem Global Baseada em Regras**

Tendo o *“multilateralismo como princípio-chave e as Nações Unidas como núcleo central”*¹⁰⁶. Julgo necessário destacar dois elementos nesta área. O da indispensabilidade de atuação conjunta por parte dos países da UE: *“Sendo uma União de países de pequena e média dimensão, partilhamos um interesse europeu em enfrentarmos o mundo em conjunto”*.¹⁰⁷ E, por outro lado, promover e defender o primado da lei internacional: *“Uma ordem mundial assente em regras permite explorar todo o potencial de uma União próspera, com economias abertas e ligações mundiais aprofundadas, e incorpora os valores democráticos no sistema*

¹⁰⁵ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹⁰⁶ Ibidem,

¹⁰⁷ Ibidem,

internacional”.¹⁰⁸

Estes interesses são, todavia, de natureza geral, pelo que para serem levados à prática necessitam de ser traduzidos em orientações mais específicas. Contudo, definem uma orientação geral da UE baseiam-se em princípios universais e são, por isso, de natureza relevante.¹⁰⁹

O núcleo central da EGUE enquanto guia para a ação, é desenvolvido nas “Prioridades da Ação Externa da UE”.

Quanto às prioridades definidas nos “*princípios orientadores da ação externa*” a primeira prioridade é a “Segurança da nossa União”.

A relevância atribuída à “Segurança da nossa União” é justificada porque “*atualmente, o terrorismo, as ameaças híbridas, as alterações climáticas, a volatilidade económica e a insegurança energética colocam em perigo a nossa população e o nosso território. A política do medo coloca em causa os valores e o modo de vida europeus*”.¹¹⁰ E prescreve por isso “uma mudança radical a fim de preservar e desenvolver o que alcançámos até agora”, fazendo apelo à tradução dos “*nostros compromissos de assistência mútua e solidariedade em ações*”¹¹¹ e “contribuir mais para a segurança coletiva da Europa”,¹¹² mediante cinco linhas de ação:

- Segurança da União;
- Resiliência dos Estados e Sociedades a Leste e Sul;

¹⁰⁸ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹⁰⁹ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.62 e 63)

¹¹⁰ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹¹¹ Ibidem,

¹¹² Ibidem,

- Abordagem Integrada aos Conflitos e Crises;
- Ordens Regionais de Cooperação;
- Governação Mundial para o século XXI.

Dado o interesse relativo ao tema desta Dissertação faremos uma análise sucinta das duas linhas de ação iniciais: a Segurança de União e a Resiliência dos Estados e Sociedades a Leste e Sul.

- **A Segurança da União**

A Segurança da União é a prioridade máxima que parte do reconhecimento já referido acima, de que o terrorismo, as ameaças híbridas, as alterações climáticas, a volatilidade económica e a insegurança energética colocam a população e o território em perigo.

- **A Segurança e Defesa**

A nível da Segurança e Defesa, declara-se que enquanto europeus devemos “*assumir uma maior responsabilidade pela nossa segurança*”,¹¹³ e “*estar preparados e ser capazes de impedir, dar resposta e proteger-nos de ameaças externas*”¹¹⁴.

¹¹³ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹¹⁴ Ibidem,

O que, uma vez mais, coloca a questão das relações NATO-UE.

A frase seguinte introduz a questão da autonomia:

“Embora a OTAN tenha como função defender os seus membros – cuja maioria são europeus – de ataques externos, os europeus devem estar mais bem equipados, treinados e organizados de forma a contribuírem decisivamente para esses esforços coletivos, bem como a agirem autonomamente se e quando necessário.”¹¹⁵

E a seguinte, a questão da “autonomia estratégica”:

“É importante que a Europa tenha um nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras.”¹¹⁶

O que parece reduzir a autonomia estratégica a questões de segurança externa e interna.

¹¹⁵ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹¹⁶ *Ibidem*,

De facto, “no que respeita à defesa coletiva, a OTAN continua a ser o quadro principal para a maioria dos Estados-Membros”¹¹⁷. Mas isso não deve prejudicar “a política de segurança e defesa dos membros que não pertencem à OTAN”. Por isso, a UE deverá aprofundar a cooperação com a NATO “em complementaridade, em sinergia e no pleno respeito do quadro institucional, da exclusividade e da autonomia de decisão de ambas”.¹¹⁸ Em síntese o texto refere que “é necessário reforçar a UE enquanto comunidade de segurança”: “Os esforços europeus de segurança e de defesa deverão permitir à UE atuar autonomamente e contribuir o mesmo tempo para a adoção de medidas, em cooperação com a NATO”.

Em síntese, as ideias fortes parecem ser que a Europa necessita de um nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica de modo a promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das fronteiras. Os Europeus, têm como missão proteger a Europa e os seus membros ao responder a crises externas e auxiliar o desenvolvimento das capacidades de segurança e defesa dos nossos parceiros. Isto significa, honrar a assistência mútua e solidariedade e abranger uma dimensão interna e externa, como terrorismos, as ameaças hídricas, a cibersegurança, segurança energética, crime organização e gestão das fronteiras externas.¹¹⁹

A respeito da defesa coletiva, a NATO, continua a ser reconhecidamente o principal meio para a maioria dos Estado-Membros.

¹¹⁷ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹¹⁸ Ibidem,

¹¹⁹ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.65 e 66)

É necessário reforçar a UE enquanto comunidade de segurança, uma vez que os esforços europeus de segurança e defesa permitem à UE atuar autonomamente e contribuir o mesmo tempo para adoção de medidas, em cooperação com a NATO. É essencial, que a defesa europeia seja mais credível, o que contribuirá para uma parceria transatlântica mais saudável com os Estados Unidos.

Nenhum Estado Membro tem condições para agir a título individual, uma vez que para isso, é fundamental um esforço e uma cooperação concertados.

De acordo com os Tratados, a UE prestará assistência aos Estados Membros e aumentará o seu contributo para a segurança e defesa da Europa. Os fundos da União, em apoio da investigação e das tecnologias em matéria de defesa e da cooperação multinacional, e a plena utilização do potencial da Agência Europeia de Defesa, são pré-condições essenciais para os esforços europeus de segurança e defesa, sustentados por uma sólida indústria da defesa europeia.¹²⁰

- **Luta contra o terrorismo**

Foram praticados diversos atentados terroristas em solo europeu e mundial. É fundamental o aumento dos investimentos e de solidariedade na luta contra o terrorismo. São necessários alertas sobre extremismo violento, redes terroristas e combatentes terroristas

¹²⁰ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.65 e 66)

estrangeiros e supressão de conteúdos ilegais dos media.

É necessário desenvolver a cooperação antiterrorismo, no que diz respeito aos direitos humanos com o Norte de África, Médio Oriente, Balcãs Ocidentais e a Turquia e partilhar melhores práticas e desenvolver programas comuns de luta contra o extremismo violento e radicalização.

- **Cibersegurança**

A UE ajudará os Estados-Membros a protegerem-se a contra ciberameaças, mantendo um espaço aberto, livre e seguro. Para tal, é necessário reforçar as capacidades tecnológicas destinadas a atenuar ameaças e o aumento da resistência das infraestruturas, redes, serviços críticos e diminuição da cibercriminalidade. Isto significa promover sistemas de tecnologias da informação e da comunicação inovadores que garantam a disponibilidade e a integridade dos dados.¹²¹

A UE apoiará a cibercooperação política, operacional e técnica entre Estados-Membros. Reforçará a cooperação em matéria de cibersegurança com parceiros essenciais como os EUA e a OTAN. A cooperação e a partilha de informações entre Estados-Membros, instituições, o setor privado e a sociedade civil podem promover uma cultura de cibersegurança comum e aumentar a preparação contra eventuais ciberperturbações e ciberatentados.

¹²¹ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.67)

- **Segurança energética**

A União da Energia representa um esforço integrado de trabalhar ao nível das dimensões interna e externa da segurança energética europeia. De acordo com os objetivos da União da Energia, a UE procura diversificar as suas fontes, rotas e fornecedores de energia, em particular no domínio do gás, bem como promover em países terceiros as mais elevadas normas de segurança nuclear. Através da diplomacia da energia, é possível reforçar as relações a nível mundial com países fiáveis em matéria de produção de energia e de trânsito e apoiar a criação de infraestrutura para permitir diversificar as fontes de energia que chegam aos mercados europeus.

Contudo, acordos de infraestruturas vinculativos com países terceiros podem ter um impacto diferenciado na segurança do aprovisionamento no interior da União ou dificultar o funcionamento do mercado interno da energia. Por conseguinte, esses acordos devem ser transparentes e quaisquer novas infraestruturas devem ser plenamente conformes com a legislação aplicável da UE, nomeadamente com o terceiro pacote energético. A nível interno, a UE trabalhará num mercado interno da energia plenamente operacional, centrar-se-á na sustentabilidade e eficiência energéticas, e desenvolverá de forma coerente o fluxo bidirecional, a interconexão e as infraestruturas de armazenamento de gás natural liquefeito.

- **Comunicação estratégica**

A UE reforçará as suas comunicações estratégicas, investindo e aderindo à diplomacia pública em diferentes domínios, de modo a ligar a política externa da UE aos cidadãos e a comunicá-la melhor aos nossos parceiros.

É do interesse dos nossos cidadãos investir na resiliência dos Estados e sociedades a leste, até à Ásia Central, e a sul até à África Central. A fragilidade existente além das nossas fronteiras ameaça todos os nossos interesses vitais. A EU, promoverá a resiliência nas regiões circundantes. Um país resiliente é um país seguro, e a segurança é fundamental para a prosperidade e a democracia. Contudo, para garantir uma segurança sustentável, não é necessário apoiar apenas as instituições estatais, a resiliência é um conceito mais amplo, que engloba todos os indivíduos e toda a sociedade. No cerne de um Estado resiliente, está uma sociedade resiliente ¹²²onde são visíveis a democracia, a confiança nas instituições e o desenvolvimento sustentável.

- **Resiliência dos Estados e Sociedades a Leste e Sul**

O conceito de Resiliência foi uma das novidades introduzidas na EGUE. A sua introdução parte da constatação de que a UE está rodeada de estados frágeis, nomeadamente na África e Médio Oriente e que essa fragilidade “*além das nossas fronteiras ameaça todos os*

¹²²Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.68)

nostros interesses vitais”¹²³. Por isso, a resiliência enquanto “*a capacidade de os Estados e as sociedades se reformarem, enfrentando e superando desse modo as crises internas e externas*”¹²⁴, beneficia não só a UE, mas igualmente os países das regiões vizinhas, e pode estar “*na origem de crescimentos sustentáveis e sociedades dinâmicas*”.

A EGUE manteve as políticas de alargamento e da vizinhança, mas a resiliência que se pretende estender passou a ser uma postura significativa, dando oportunidade a operações de modelo diferente cuja finalidade é a do reforço das instituições nacionais para que possam suportar as crises sem se desagregarem. É o caso das operações atuais na República Centro-Africana, ou no Mali em que a UE apoia a sustentação das estruturas de segurança e defesa.

- **Política de alargamento**

De modo, a apresentar uma candidatura a membro da União Europeia, qualquer Estado europeu que respeite e promova os valores consagrados nos nossos Tratados pode candidatar-se a membro da União. Uma política de alargamento credível, assenta numa condicionalidade rigorosa e equitativa, é um instrumento insubstituível de reforço da resiliência nos países em causa, que garante que a modernização e a democratização se desenvolvem em conformidade com os critérios de adesão. Uma política de alargamento credível representa um investimento estratégico na segurança e prosperidade da Europa, e já contribuiu em grande medida para a paz em zonas anteriormente dilaceradas pela guerra.

¹²³ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹²⁴ *Ibidem*,

No âmbito da atual política de alargamento, os desafios em matéria de migração, segurança energética, terrorismo e criminalidade organizada são partilhados entre a UE, os Balcãs Ocidentais e a Turquia. O desafio estratégico para a UE é promover a reforma política, o Estado de direito, a convergência económica e as relações de boa vizinhança nos Balcãs Ocidentais e na Turquia, prosseguindo ao mesmo tempo de forma coerente a cooperação em diferentes setores.

A política da UE para os países candidatos continuará a basear-se num processo de adesão claro, estrito e justo. É necessário que o apoio e a cooperação da UE com esses países apresentem agora benefícios concretos e sejam também devidamente comunicados. Isto significa, cooperar na luta contra o terrorismo, na reforma do setor da segurança, na migração, nas infraestruturas, na energia, no clima e redimensionar parte da assistência da UE com o objetivo de melhorar o bem-estar dos cidadãos.¹²⁵

- **Os nossos vizinhos**

A resiliência estatal e societal é prioridade estratégica na vizinhança. Muitas populações no âmbito da política europeia de vizinhança pretendem estabelecer relações mais estreitas com a União. De modo a aprofundar de forma criativa as parcerias adequadas, é necessário a criação de um espaço económico com países que implementam as ZCLAA, a extensão das redes transeuropeias e a Comunidade da Energia, bem como o estabelecimento de ligações físicas e

¹²⁵ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.69)

digitais.

- **Resiliência nas regiões circundantes**

A UE prosseguirá uma abordagem multifacetada de resiliência nas suas regiões circundantes. Embora os Estados repressivos sejam intrinsecamente frágeis a longo prazo, há muitas formas de construir sociedades inclusivas, prósperas e seguras. Deste modo, é necessário prosseguir com políticas adequadas para apoiar a governação inclusiva e responsável, cruciais para a luta contra o terrorismo, a corrupção e a criminalidade organizada e para a proteção dos direitos humanos.

Os Estados frágeis são apoiados de modo a desenvolverem as capacidades.

Os Estados são resilientes quando as sociedades sentem que estão a ficar numa melhor situação e têm esperança no futuro. Fazendo eco dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a UE adotou uma abordagem conjunta para as suas políticas humanitária, de desenvolvimento, de migração, comercial, de investimento, de infraestruturas, de educação, de saúde e de investigação, e melhorará a coerência horizontal entre a UE e os seus Estados-Membros.

Os fundos de desenvolvimento deverão catalisar investimentos estratégicos através de parcerias público-privadas, fomentando o crescimento sustentável, a criação de emprego, as transferências de competências e as transferências tecnológicas. Serão utilizados acordos comerciais para apoiar o desenvolvimento sustentável, a proteção dos direitos humanos e a governação assente em normas.

A resiliência societal é reforçada mediante aprofundamento das relações com a sociedade civil, em especial nos seus esforços para responsabilizar os governos. É objetivo tentar atingir mais organizações culturais, comunidades religiosas, parceiros sociais e defensores dos direitos humanos, e pronunciar-nos-emos contra a redução do espaço reservado à sociedade civil, inclusive através de violações da liberdade de expressão e de associação.

Por fim, a UE procura reforçar a resiliência energética e ambiental. A transição energética é um dos principais desafios nas regiões que nos circundam, mas deve ser devidamente gerida para evitar alimentar tensões sociais. As alterações climáticas e a degradação ambiental exacerbam conflitos potenciais, tendo em conta o seu impacto sobre a desertificação, a degradação dos solos, e a escassez de água e de alimentos.

- **Uma política de migração mais eficaz**

É necessário intensificar os esforços humanitários, de modo a dar destaque à educação, às mulheres e às crianças. Desenvolver abordagens comuns e adequadas para a migração com destaque para a diplomacia, mobilidade, migração legal, gestão das fronteiras, readmissão e regresso. É através do desenvolvimento, da diplomacia preventiva e da mediação que se previne as causas profundas da deslocação, gerir a migração e lutar contra a criminalidade transfronteiras. As capacidades de acolhimento e de asilo são melhoradas a nível da educação dos migrantes, da formação profissional e dos meios de subsistência. É fundamental travar os fluxos irregulares tornando os regressos mais eficazes e assegurar canais ¹²⁶regulares para a

¹²⁶ Ramos, António; Adriana Martins; Beatriz Lagarto, Rita Malpique. “A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia. Os Desafios da sua implementação”. 2016 (pág. 69)

mobilidade humana.

Um sistema europeu comum de asilo mais eficaz precisa de respeitar o direito de requerer asilo assegurando uma chegada segura, regulada e legal de refugiados que procuram proteção internacional na UE. Estabelecer parcerias mais eficazes em matéria de gestão de migração com as agências da ONU, os intervenientes emergentes, as organizações regionais, a sociedade civil e as comunidades locais.

3.2. A Implementação da EGUE

A “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia” que designámos neste texto como “Estratégia Global da UE”, foi apresentada no Conselho Europeu de 28 de Junho de 2016.¹²⁷ Tinham decorrido treze anos desde a EES de 2003 apesar do contexto estratégico circundante da UE ter sido profundamente alterado.

Desde há muito que se sentia a necessidade da revisão da EES, mas outras questões tinham ganho relevância inadiável. Entre estas estão as decorrentes do maior alargamento de sempre que ocorreu na década de 2000 e envolveu 10 países primariamente do leste da Europa com tudo o que isso implicou de esforço para a sua integração política mas sobretudo económica e social; as questões subsequentes do “aprofundamento” de estruturas que devido à rejeição da proposta de Tratado Constitucional Europeu só foram ultrapassadas no Tratado de Lisboa de 2008; e, naturalmente a crise financeira e económica iniciada em 2007 que se arrastou (e arrasta) no tempo. Assim, apesar de após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa alguns países europeus terem lançado uma iniciativa para se elaborar uma “Estratégia Global Europeia”, só em 2016, foi apresentada a EGUE que podemos considerar uma *“boa peça de racionalidade estratégica”*.¹²⁸

A Estratégia foi adotada pelo Conselho Europeu, mas despertou um grande ativismo por parte da Comissão, dos Estados e do Parlamento Europeu. A EUGE parte do pressuposto que a União deve assumir os desafios com que se confronta e constituir-se como um guia estratégico

¹²⁷ Ramos, António; Adriana Martins; Beatriz Lagarto, Rita Malpique. “A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia. Os Desafios da sua implementação”. 2016 (pág. 51)

¹²⁸ Ramos, António; Adriana Martins; Beatriz Lagarto, Rita Malpique. “A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia. Os Desafios da sua implementação”. 2016 (pág. 59)

de modo a enfrentá-los. Todavia, as Estratégias são apenas guias de orientação geral. A sua execução requer um conjunto de diretivas específicas e técnicas para definirem ações e tarefas mais concretas a executar. Assim no Conselho de Assuntos Externos de 17 de Outubro de 2016 foi acordado que:

“The political vision set out in the EUGS will be swiftly translated into concrete policy initiatives and action, focused on the five priorities for the EU's external action identified in the strategy: strengthening security and defense; investing in the resilience of states and societies to our East and South; developing an integrated approach to conflicts and crises; promoting and supporting cooperative regional orders; and reinforcing a global governance based on international law, including the principles of the UN Charter, and the Helsinki Final Act.¹²⁹”

Para concretizar essa premência no desenvolvimento de iniciativas concretas para implementar a Estratégia, este Conselho também “*convidou a Alta Representante e a Comissão Europeia*” para avançarem com o trabalho necessário, usando todos os instrumentos e políticas disponíveis de forma inclusiva.

Foi neste quadro, que a Alta Representante elaborou e apresentou o “Plano de Implementação” no Conselho de Assuntos Externos de 14 de Novembro de 2016¹³⁰ e a Comissão Europeia, o seu “Plano de Ação de Defesa Europeia” ambos acordados no Conselho

¹²⁹ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

¹³⁰ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

Europeu de Novembro de 2016 que, nas suas Conclusões, explicitamente refere que:

“The work on security and defence is conducted in synergy with the work on the Commission European Defence Action Plan as well as in regard to the implementation of the joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of NATO. The implementation plan, together with the Council conclusions, is expected to be presented at the European Council meeting of December.¹³¹”

Esta formulação parece significativa porque junta num mesmo conjunto as medidas em curso na UE com a Declaração Conjunta com a NATO de modo a concretizar uma maior aproximação e cooperação entre as duas Instituições, o que tem vindo notoriamente a ocorrer. Formulação essa que se tem vindo a repetir desde aí vincando, na prática, que a implementação da EGUE não é um exercício de dissociação com a Aliança Atlântica.

Para gerar as capacidades necessárias, o Plano de Implementação propôs um conjunto de ações das quais se destacam as iniciativas para:

- Identificar as capacidades prioritárias para satisfazer os novos requisitos civis e militares. A solução passou pelo lançamento de um novo ciclo de planeamento coordenado pelos órgãos competentes, o Comité Político e de Segurança e o Comité Militar, e executado pela Agência Europeia de Defesa, a ser iniciado no ano de 2018 cuja finalidade seria a atualização do “Plano de Desenvolvimento de Capacidades”;

¹³¹ Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016

- Aprofundar a cooperação de defesa e criar condições para a produção, em conjunto, das capacidades requeridas. Deste modo, a ARVP propôs que se realizasse entre os Estados Membros uma Revisão Anual Coordenada na Defesa (CARD), em que estes apresentam os projetos nacionais de aquisição de equipamentos, com vista a que seja possível criar condições para melhorar a sua compatibilização, racionalização, produção e aquisição conjuntas;
- Ajustar as estruturas disponíveis da UE para análise da situação, planeamento e conduta, assim como o mecanismo de resposta rápida. Entre as ações propostas é de destacar a relativa à melhoria da capacidade de planeamento e conduta das operações militares. De acordo com Saint Malo, não foi constituído um Quartel General (QG) na UE por essa capacidade já existir no quadro da NATO e vários países europeus também dispõem de QG Operacionais, tendo também oferecido essa capacidade à UE quando necessário. O entendimento geral foi, pois, que a constituição de um QG Operacional duplicaria desnecessariamente não só as capacidades já existentes nos países para o mesmo fim, como a já existente na NATO, que disponibilizou também o seu QG Operacional, o SHAPE, quando necessário. Contudo, como as operações militares mais frequentes na UE são em geral de pequena escala e algumas são apenas de treino e instrução (operações militares não executivas) que embora não justificando o uso de um grande QG, tornam necessária a existência de uma capacidade permanente de planeamento e conduta na UE, mesmo se de natureza limitada, para conceber e conduzir essas operações. Porém essa capacidade europeia nunca tinha sido criada, o que dificultava o comando das várias operações militares, não executivas, em curso. Foi nesse sentido que foi proposto no Plano de Implementação a constituição da designada Capacidade de Planeamento e Conduta de Ações Militares (CPAM);

- Fazer o pleno uso do potencial do Tratado de Lisboa: a Cooperação Estruturada Permanente. As Cooperações Estruturadas Permanentes (Permanent Structured Cooperation, PESCO) que visavam agrupar os Estados Membros que pretendessem estabelecer relações mais estreitas e assumir missões mais exigentes, estão previstas no Tratado de Lisboa (artº42-6 e 46) mas nunca foram implementadas. A proposta da ARVP foi a da constituição de uma Cooperação Estruturada Permanente não demasiado restritiva em exigências e que pudesse abranger um número alargado de EM que quisessem participar em ações que todos subscrevessem. A proposta previa uma participação modular, permitindo que alguns só participassem em algumas iniciativas ficando livres para desenvolver outros projetos concretos de forma separada.

Do Plano de Ação de Defesa Europeia apresentado pela Comissão Europeia resultaram várias iniciativas entre as quais se destaca a criação de um Fundo de Defesa cujas ações iniciais já foram implementadas:

- O Fundo de Defesa visa fomentar a colaboração entre os EM e por essa via a rentabilização de despesas dos Estados Membros, bem como a racionalização da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia considerada uma área de indústria estratégica europeia. Para isso a Comissão Europeia implementou o Fundo de Defesa que previa o uso de verbas comuns para financiar projetos de investigação e o desenvolvimento de capacidades que cumulativamente contribuam para resolver faltas de capacidades consideradas prioritárias pelo PDC. É uma iniciativa pioneira, dado que permite apoiar o desenvolvimento das capacidades ao longo de todo o seu processo. A fase de “investigação” poderá ser financiada a 100% se os projetos concebidos respeitarem as prioridades e agruparem as empresas de vários Estados, a fase de “desenvolvimento” que inclui a construção de protótipos (e é uma fase não só mais arriscada como cara) poderá ser financiada a 20% se os Estados Membros garantirem a

aquisição dos produtos finais se o processo tiver sucesso e mesmo a fase final de “aquisição” em que o apoio não será financeiro mas de criação de melhores condições de aquisição, nomeadamente de financiamento. O Fundo de Defesa permite aproximar os Estados-Membros juntando os seus esforços quer para a investigação quer para o desenvolvimento ou produção de sistemas o que rentabiliza os investimentos efetuados por estes e, finalmente, facilita a reorganização, renovação e eficácia da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia ainda muito dividida em empresas de pequena dimensão e muito ligadas aos países de origem, pelo que a sua produtividade é baixa. Por isso, para terem acesso aos fundos comuns, apenas são elegíveis os projetos colaborativos que respeitem as prioridades definidas (pelo PDC), em que participem pelo menos 3 Estados Membros e em que os projetos tenham uma parte dedicada a PME.¹³²

A análise das medidas anteriores pode levar-nos à conclusão inicial de que as propostas de implementação do PDC, RACD, CEP e do FDE foram concebidas, em geral, para contribuir para o desenvolvimento racional e cooperativo de capacidades há muito em falta na UE e, por essa via, para maior autonomia operacional e industrial da UE.

O Fundo de Defesa que é inovador pois até aí apenas os produtos de duplo uso - Civil e Militar podiam ser financiados, foi concebido para garantir a coerência com as prioridades da UE, fomentar a aproximação dos Estados-Membros e a rentabilidade dos seus investimentos na área das capacidades, e facilitar a reorganização das indústrias da Base Industrial e Tecnológica de Defesa melhorando a sua capacidade tecnológica e produtividade. É através desse prisma,

¹³² Ramos, António; Adriana Martins; Beatriz Lagarto, Rita Malpique. “A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia. Os Desafios da sua implementação”. 2016 (pág. 70, 71, 72)

ou seja, do apoio à sobrevivência e ao desenvolvimento da capacidade tecnológica de um setor industrial europeu responsável pela geração de uma faturação significativa e da manutenção de postos de trabalho muito significativos, quer pelo número de empregos, quer pelo perfil elevado necessário de conhecimentos, que se justifica a utilização de verbas comuns da UE para financiar e apoiar programas de investigação e desenvolvimento industrial em cooperação.

Em junho de 2018, a Comissão Europeia apresentou uma proposta para a constituição do Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial de Defesa (European Defence Industrial Development Programme) que após aprovação pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho Europeu constituirá uma “Regulação Europeia” que irá permitir inserir estruturalmente o Fundo de Defesa Europeu no Plano Financeiro Multianual da UE, dando-lhe um carácter de continuidade e com verbas substanciais atribuídas que se prevê atingiram um valor de 13 mil milhões de euros para cobrir tanto as janelas de investigação como as de capacidade.

A RACD iniciada no ano de 2019 a título de experimentação, teve o seu primeiro ano efetivo em 2019 pelo que as conclusões com base em dados concretos são ainda escassas.

Todavia o que interessa referir é que a RACD é um processo anual e sistemático que permite maior visibilidade dos programas previstos nos planos pelos EM, de que resulta uma visão geral do esforço que pretendem realizar e das capacidades que se propõem adquirir, o que é por si só é útil. Mas permite também que conhecedores das suas ações previstas possam voluntariamente endossar esforços para uma melhor coordenação e cooperação mútuas.

A CEP foi estabelecida por Decisão¹³³ do Conselho de 11 de Dezembro de 2017, com base numa notificação conjunta ao Conselho de diversos países da UE manifestando a sua intenção de participar nesse esforço. Vinte e cinco países participaram no lançamento da CEP¹³⁴.

Alguns aspetos merecem referência particular nesta decisão. O facto da adesão à CEP ser voluntária, mas apesar disso envolver quase todos os países da UE o que vinca a abordagem permissiva e alargada e não restrigente e exclusiva. A necessidade de cada país participante aderir pelo menos a um dos projetos propostos. E o facto de se referir reiteradamente no texto tratar-se da pertença a uma organização em que os participantes aceitam “*more binding commitments*”¹³⁵ que poderemos traduzir como “compromissos mais vinculativos”. Para isso os Estados-Membros participantes devem elaborar um Plano Nacional de Implementação relativo aos compromissos que assumiram. O Conselho deve verificar se esse empenhamento é cumprido, nos termos seguintes:

“Council shall review once a year whether the participating Member States continue to fulfil the more binding commitments referred to in Article 3”¹³⁶

A que se acrescenta a seguir a possibilidade de suspensão naturalmente para os não cumpridores:

¹³³Council of the EU, “Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States”, Brussels, 8 December 2017 (OR. en) 14866/17 CORLX 548 CFSP/PESC 1063 CSDP/PSDC 667 FIN 752

¹³⁴Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Polónia, Portugal, República Checa, Romania, Espanha e Suécia.

¹³⁵ Na versão oficial em francês: «engagements contraignants»

¹³⁶ Parágrafo 3 do Artigo V da Decisão do Conselho

“Any decision concerning the suspension of the participation of a Member State shall be adopted in accordance with Article 46(4) TEU only after the Member State has been given a clearly defined timeframe for individual consultation and reaction measures.”

Isto é a CEP fornece opções de como avançar com o desenvolvimento de capacidades concretas, de maneira coerente e cooperativa, com base em projetos estudados em conjunto no quadro da Agência Europeia de Defesa e demais instituições de planeamento como o Comité Militar e o Estado-Maior Militar da UE. Em relação aos projetos propostos.

Os Estado-Membros participantes na CEP assumem a obrigação de aderirem pelo menos a um Projeto em relação ao qual assumem “compromissos mais vinculativos”. A sua ação é avaliada pelo Conselho e pode levar à sua suspensão. Julgamos, pois, estar no limiar de um processo voluntário cujo cumprimento passa a vinculativo uma vez assumido pelos Estados. O que é inovador na área da segurança e defesa é que todas as ações são acordadas por consenso.

Quanto ao PDC importa talvez referir, que constituiu um exercício coletivo de definição das prioridades de curto, médio e longo prazo da UE, focando a atenção de todos os Agentes para o que verdadeiramente importa e permitindo deixar de fora capacidades que por não serem necessárias ou prioritárias, não receberão apoios. O PDC permite maior transparência no processo de planeamento inserindo de forma clara os condicionamentos que foram surgindo, o que também permite melhorar a coordenação com o sistema de planeamento da OTAN que tem uma lógica de desenvolvimento de certa forma similar.¹³⁷

¹³⁷ ESDC Alumni Seminar 2019. “From Global Strategy to Global Actor”. 2019

3.3. Abordagens concetuais à Autonomia Estratégica da UE

A questão da Autonomia Estratégica da UE, tem vindo a ser debatida em contextos e com finalidades diversas, o que torna a questão mais complexa. Parece-nos, todavia, possível poder apresentar as abordagens seguintes como mais paradigmáticas.

Em agosto do ano passado, Margriet Drent¹³⁸ do *Netherlands Institute of International Relations, Clingendael*, apresentou uma síntese da problemática sobre a Autonomia Estratégica da UE que parece útil rever e seguiremos de perto.

Assim, Drent, tal como outros analistas, começou por definir as principais posições públicas sobre a autonomia da UE e sobre o conteúdo e impacto que a mesma vai (ou pode) ter, posições essas que constituem um primeiro condicionador. E esta questão, longe de ser secundária, pode ter um impacto essencial sobre o problema porque refletindo posições, muitas vezes ideológicas, desvia a discussão da realidade material e leva à discussão de questões que nem sequer se colocaram. Assim parece-nos relevante, procurar despir a nossa análise desta entorse, que frequentes vezes parte de bases erradas.

Assim e para caracterizar o ponto de situação atual faremos recurso a uma aproximação cartesiana de dois eixos em que num colocaremos as ações reais em curso na UE (Fundo Europeu de Defesa; Revisão Anual Coordenada de Defesa; Plano de Desenvolvimento de Capacidades; Capacidade de Planeamento e Condução de Ações Militares e as Cooperações Estruturadas Permanente) e, no outro eixo, os níveis (operacional, industrial e política) que geralmente se consideram constituírem as etapas de uma possível autonomia estratégica. Outros

¹³⁸ Drent, Margriet. "European strategic autonomy: Going it alone?" *Policy Brief*, Clingendael, August 2018

autores consideram outras etapas, como iremos ver, mas, no fundo, parece poderem ser revertidas para estas três.

Sobre as posições públicas sobre a Autonomia Estratégica da UE, Margriet Drent articulou-as nos seguintes grupos: o dos “duvidosos”, dos “devotos”, dos “descrentes” e dos “dissociadores”.

Nos “duvidosos”, a Secretária de Estado Madeleine Albright, alertou para o potencial de problemas que a Política de Segurança e Defesa poderia criar, colocando como condição os seus “3 D’s”, como já referimos. E recentemente, Jens Stoltenberg, o Secretário Geral da NATO, que alertou para que “com as oportunidades vêm riscos”. E neste caso, o risco é o de enfraquecimento do laço transatlântico, pela duplicação da NATO, apesar de na *“realidade a União Europeia não pode por si só proteger a Europa”*

Além dos "duvidosos", três outros conjuntos de opiniões podem ser consideradas no que se refere à estratégia autónoma europeia: os "devotos", os "descrentes" e "dissociadores”:

Os "devotos" acolhem o revigoração da defesa europeia. Acreditam que uma Europa mais forte irá beneficiar, ao invés de prejudicar, os EUA e a NATO, uma vez que levará a uma maior repartição transatlântica de encargos. Ivo Daalder, o ex-embaixador dos EUA na OTAN, por exemplo, afirmou que a falta de apoio da UE, às recentes iniciativas de defesa foi um erro e que o aumento das despesas europeias é *“uma vantagem para a partilha de encargos”*. O Professor Charles Kupchan, que considera o poder dos EUA como sobre-extendido e, portanto, a necessitar do apoio dos parceiros. Porém considera que com o

Presidente dos Estados Unidos da América Donald Trump na Casa Branca *“A Europa tem pouca escolha a não pensar para além de Washington”*¹³⁹

Os "descrentes" não apoiam a autonomia estratégica europeia porque acreditam que a PCSD continuará a ser um papel tigre, ou estão convencidos de que um esforço de defesa europeu prejudicará a NATO. Esta facção tende a tornar-se cada vez mais influente com a nomeação de John Bolton como o Conselheiro de Segurança Nacional de Donald Trump, que afirmou que *“uma verdadeira capacidade militar da EU seria um punhal apontado para o coração da OTAN”*.

Os "dissociadores" são a favor de passar a responsabilidade da segurança Europeia completamente para a Europa. O que implica, terminar o empenhamento dos EUA na Europa e a sua retirada da NATO. Académicos como John Mearsheimer, Stephen Walt, Barry Posen e Andrew Bacevich, são referidos como considerando no geral que não existe *“uma boa razão para manter as forças dos EU na Europa, dado que ali nenhum país tem a capacidade de dominar a região”*¹⁴⁰. O próprio Presidente Donald Trump pode considerar-se neste grupo dado ter considerado a OTAN como “obsoleta” e ter afirmado que que os países europeus estavam a "roubar os Estados Unidos ", enquanto estes lhes davam “proteção militar e outras coisas”. Ele apelou aos países da OTAN para pagarem a sua justa parte "ou podemos prosseguir sozinhos”.¹⁴¹

¹³⁹ Drent, Margriet. “European strategic autonomy: Going it alone?” *Policy Brief*, Clingendael, August 2018

¹⁴⁰ Ibidem

¹⁴¹ Ibidem

Quanto aos níveis de Autonomia, Margriet Drent refere que não existindo uma definição partilhada sobre o que significa “autonomia estratégica”, verifica-se que nem sempre é claro o significado com que se usa o termo, mas que, em geral, pode considerar-se existirem três dimensões diferentes no conceito: a operacional, a industrial e a política, sendo que “a autonomia estratégica” só pode ser alcançada quando todas as três são uma realidade.¹⁴²”

Drent refere que, de início, o que se procurou alcançar após S. Malo foi o nível operacional. Isto é, a autonomia concretizava-se pela capacidade de decidir, de forma autónoma, o uso de capacidades militares para realizar as tarefas que tinham o dever e capacidades de realizar as operações de Petersberg.

Porém a EGUE veio dar relevância a uma outra dimensão da autonomia. A da geração de capacidades cuja falta se vinha arrastando desde há mais de uma década e que na prática inviabilizavam a realização de operações mais significativas e nomeadamente de alcançar a capacidade necessária para realizar o Objetivo de Helsínquia de 1999, de projetar e manter no terreno durante um ano um volume de forças de cerca de 60.000 homens.

Assim, “após a Estratégia Global da UE de 2016 a dimensão que recebeu maior atenção foi a dimensão industrial de defesa¹⁴³”. É, todavia, de referir que quer na EGUE quer na relação mais estreita que se tem vindo a estabelecer com a NATO, este esforço da UE é sempre apresentado como complementar e cooperativo entre as duas Instituições. A autonomia Estratégica que se pretende alcançar na EU, visa alcançar uma capacidade que seja útil no quadro da ligação transatlântica.

¹⁴² Drent, op cit., p. 4

¹⁴³ Ibidem, p 4

Drent considera improvável uma “retirada súbita” dos EUA da NATO que obrigue a Europa “a ficar sozinha”, mas pensa que “um cenário em que a NATO gradualmente sofre uma erosão a partir do seu interior, com os Estados Unidos e a Europa em divergência deixou de ser impensável.¹⁴⁴” E interroga-se para as dificuldades que a UE enfrenta num cenário deste tipo, dado que apesar do investimento dos países europeus na defesa ser de cerca de 207 biliões de Euros, considera-se que o nível de segurança que esse investimento alcança ser “bastante limitado”.

*“Num cenário de pior caso, em que a Europa fosse deixada à própria sorte, alguns analistas acreditam que os países europeus levariam de dez a quinze anos para alcançar o nível de capacidade militar convencional que precisariam para compensar as contribuições americanas”.*¹⁴⁵

E sem a ajuda Americana, “os europeus, no máximo, seriam capazes de aumentar a sua capacidade de realizar intervenções em sua própria vizinhança.”¹⁴⁶ Segundo Drent, um cenário de “autonomia estratégica plena” é de difícil concretização, nomeadamente por implicar uma cobertura nuclear cuja implementação na Europa se antevê difícil.

¹⁴⁴ Ibidem., p 5

¹⁴⁵ Ibidem, p 5-6

¹⁴⁶ Ibidem., pp 5-6

Assim, considera que “*uma sólida relação de segurança transatlântica e o compromisso nuclear dos EUA é, de longe, a opção preferida para a Europa*”. Mas que sendo ingênuo acreditar que as relações transatlânticas “*nunca irão mudar*” ou que “*as armas nucleares serão banidas*”, se pretendermos pensar na autonomia plena em que a Europa assuma a sua própria segurança isso implicará também a necessidade de se pensar no escudo de proteção nuclear europeia independente¹⁴⁷.

Em síntese, e em conclusão, Margriet Drent lembra o dilema da UE em que por um lado não podem “*estar no limbo*” sobre o efetivo empenhamento dos EUA quanto à sua segurança, mas também não a podem assumir em menos de 10 a 15 anos. Pelo que “*manter os EUA tão empenhados quanto possível na segurança europeia, reforçando ao mesmo tempo a capacidade europeia de se defender, é a tarefa que tem em mãos.*”¹⁴⁸

Daniel Fiott, editor da área de Segurança e Defesa do *Institute of Security Studies* da UE, apresenta¹⁴⁹ uma abordagem sobre a autonomia estratégica da UE com base em níveis de análise diferentes que parece merecer uma análise cuidada. Fiott considera três “visões conceituais”: autonomia como “*responsabilização*”; como “*precaução*”¹⁵⁰ e a autonomia como “*emancipação*”. Cada uma destas formas de autonomia tem implicações diferentes na *burden sharing* transatlântico e no nível de ambição da UE e da sua segurança.

¹⁴⁷ Ibidem., p 7

¹⁴⁸ Ibidem., p 8

¹⁴⁹ Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.2)

¹⁵⁰ Usamos a palavra “precaução” como tradução de “edging” por parecer a mais adequada neste contexto.

- **Autonomia como Responsabilidade**

A primeira visão da autonomia estratégica é a da responsabilidade. Esta visão está diretamente ligada à noção de que os países europeus deveriam assumir uma parcela maior do volume dentro da OTAN e, quando apropriado, através da UE.

Segundo Daniel Fiott, Washington contribuiu muito para a aliança, incluindo US \$ 685 milhões para financiamento comum da OTAN, US \$ 6,87 bilhões para as capacidades militares da OTAN e US \$ 4,78 bilhões para a Iniciativa de Dissuasão Europeia. Os defensores da autonomia como uma forma de maior responsabilidade reconhecem essa contribuição e valorizam a importância da relação transatlântica.

De facto, enquanto os EUA representavam aproximadamente 41% dos 21.000 funcionários destacados como integrantes das missões da OTAN em 2017, os estados membros da UE cobriam 43% do pessoal e os membros da UE não pertencentes à OTAN constituíam os restantes 16%. Apesar destes números, no entanto, em 2017, pouco mais de 52.000 funcionários foram destacados pelos estados-membros da UE para a OTAN, OSCE, ONU e outras missões militares e operações combinadas.¹⁵¹

Sob essa visão, a autonomia é definida como a liberdade de conduzir missões e operações de forma autónoma. Para o efeito, uma UE mais responsável deverá ter capacidade militar para realizar missões e operações autónomas na sua vizinhança e globalmente, se

¹⁵¹ Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.2)

necessário. Encorajando os estados membros da UE para aumentar os seus investimentos financeiros e operacionais na defesa, a esperança é que a UE esteja melhor posicionada para realizar missões militares e operações sem depender obrigatoriamente do apoio político e militar da NATO ou dos EUA. Daniel Fiott, recordou exemplos históricos dos Balcãs Ocidentais na década de 1990 e, mais recentemente, na Líbia em 2011, para salientar os desafios de depender de Washington para situações que geopoliticamente afetam a Europa mais do que talvez os EUA.

Vale a pena notar que, embora os EUA tenham apoiado as missões e operações da PCSD da UE no Mali, na República Democrática do Congo, na Somália e no Corno de África, as 34 missões e operações implementadas pela UE desde 2003 foram amplamente autónomas de processos de tomada de decisão, estruturas e capacidades de comando e controle.

Deste modo, este nível de autonomia que permitiu sinalizar a Washington que a Europa está disposta a assumir as maiores responsabilidades na OTAN e na EU, é vista como uma forma de evitar qualquer futura dissociação americana da Europa e assegurar a resistência a longo prazo da aliança transatlântica. Honrar este espírito, o nível recentemente declarado de ambição de segurança e defesa da UE respeita o mandato específico da OTAN para a dissuasão, mas também realça a ambição da União de contribuir para a gestão de crises, bem como lidar com a gestão das fronteiras externas, ameaças híbridas, cibersegurança, terrorismo e proteger os bens comuns globais, marítimos e espaciais.¹⁵²

¹⁵² Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.3)

No entanto, há vários desafios associados a essa visão de autonomia. A autonomia como uma forma de responsabilidade não reflete necessariamente um desejo de autonomia industrial de defesa. Para aqueles que defendem mais responsabilidade, a autonomia operacional e industrial não precisa estar vinculada.

O desempenho das capacidades de defesa é mais importante que a sua origem. Para alguns governos europeus, ser capaz de "*comprar equipamentos de defesa americanos*" é uma maneira de fortalecer a defesa nacional, reforçando o seu relacionamento bilateral com Washington, aumentando a interoperabilidade dentro da OTAN e obtendo acesso a tecnologias militares de ponta.

Para outros governos europeus, no entanto, o desejo de manter a relação transatlântica dessa maneira pode ocorrer às custas da competitividade industrial e da defesa da Europa. A autonomia estratégica na defesa não pode ser alcançada se os atores não-europeus, neste caso os EUA, detiverem autoridade política substancial sobre o uso de equipamentos e apropriação final das principais tecnologias estratégicas.¹⁵³

Daniel Fiott refere ainda que não é apenas uma dependência de fornecedores de fora da UE que está a impedir a autonomia industrial europeia na defesa. De facto, os governos europeus ainda prosseguem a autonomia industrial de defesa com uma abordagem amplamente nacional e não europeia. Por exemplo, 69,7% de todos os principais navios de superfície atualmente em uso na UE foram produzidos a nível nacional e apenas 7,4% foram produzidos através de colaboração europeia.

¹⁵³ Fiott, Daniel "Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence?", *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.3)

No setor aeroespacial, a colaboração é de 32,6% de todos os aviões de combate usados pelas forças aéreas da UE provenientes da produção colaborativa europeia. Visto dessa perspectiva, até ao momento, a autonomia europeia da defesa industrial não parece ter sido uma preocupação importante para a UE. Os governos ainda preferem maioritariamente a autonomia nacional do que a europeia.¹⁵⁴

- **Autonomia como Precaução**¹⁵⁵

A Autonomia como Precaução pode ser vista como um avanço para uma maior responsabilidade, pois pressupõe a autonomia industrial e de defesa da UE. Se a autonomia como uma maior responsabilidade demonstra um reconhecimento europeu da necessidade de fazer mais em segurança e defesa, deixa questões não resolvidas nomeadamente sobre autonomia industrial de defesa. Assim, esta nova forma de autonomia representa uma leitura mais holística abrangendo um pouco mais de capacidades para a atuação autónoma, as que decorrem da capacidade própria de produção de equipamentos.

Dadas as incertezas que rodeiam as relações transatlânticas, a Autonomia como Precaução pode ser vista como uma forma de garantir que as estruturas, políticas e meios de defesa da UE sejam autónomas e eficazes o suficiente para assumir uma série de tarefas militares se os EUA se retirarem gradualmente da Europa. A esse respeito, o comportamento

¹⁵⁴ Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.4)

¹⁵⁵ No original “as Edging” que traduzimos para “por precaução” por nos parecer um termo mais explicativo em Português.

de precaução estratégica deve servir como uma espécie de apólice de seguro que protege contra a deterioração das relações entre dois atores e / ou quando o poder hegemónico deixa de oferecer segurança ao agente apoiado.

Tal abordagem certamente parece sensível às preocupações, alguns dirão às tendências atuais e de longo prazo na segurança transatlântica, em que a Europa não seria provavelmente o único ator envolvido neste tipo de estratégia (o outro poderia ser, por exemplo, o Japão).

Daniel Fiott ressalva que a Autonomia como Precaução não diminui automaticamente a dependência de outro ator nem aumenta a autonomia em geral. O que o conceito permite,

“é que a UE mantenha simultaneamente uma relação favorável com os EUA em termos diplomáticos e económicos, centrando-se também em domínios específicos que podem ajudar a melhorar a autonomia da UE em áreas estratégicas fundamentais como a indústria de defesa.”¹⁵⁶

A Autonomia como Precaução poderia, portanto, ser vista como uma estratégia hábil para permitir o alinhamento geral com o poder hegemónico, mas com atenção ao desenvolvimento das capacidades necessárias para a ação independente. Isto poderia permitir à UE aumentar a sua autonomia estratégica sem danificar a relação transatlântica ou com a NATO.

¹⁵⁶ Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.4)

Por conseguinte, trata-se da liberdade de agir autonomamente para missões e operações, com maior liberdade de ação em relação aos interesses políticos e industriais dos EUA.

A Autonomia como Precaução tem implicações nas capacidades de defesa que a UE provavelmente desenvolverá no futuro. Por exemplo, é possível considerar que a PESCO e o FED podem ser considerados exemplos de autonomia por precaução porque a UE desenvolve estas iniciativas como uma forma de desenvolver um nível adequado de “*liberdade de ação da União e da sua autonomia, em particular em termos tecnológicos e industriais*”.¹⁵⁷

Ao contrário da visão de Autonomia como mais Responsabilidade, a Autonomia como Precaução inclui, por conceito, uma dimensão industrial que enfatiza a importância da competitividade e autonomia industrial de defesa da Europa.

Embora seja necessário muito mais tempo para termos uma noção mais concreta do seu impacto, deve, no entanto, referir-se que existem atualmente 34 projetos comuns já aprovados no quadro da PESCO, concebidos para suprir carências significativas da UE e Daniel Fiott salienta, entre eles, os Sistemas Aéreos Pilotados à Distância de Média Altitude e de Longa Duração (MALE RPAS na abreviação em Inglês) os Helicópteros Tiger Mk III, ou os Sistemas Integrados de Vigilância Terrestre, não tripulados. Estes projetos da PESCO são projetados para permitir que a UE diminua as suas dependências e reduza as incertezas que pode vir a enfrentar.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.4)

¹⁵⁸ Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.5)

O que poderia ultrapassar este nível de Autonomia como Precaução seria o desenvolvimento de capacidades de ponta, como as de dissuasão nuclear. De qualquer forma, segundo ele, parece não haver, no presente, uma disposição europeia para se equipar com meios próprios de "dissuasão nuclear europeia". Esse nível de autonomia simbolizaria o fim da relação transatlântica, tal como a conhecemos hoje, e representaria uma responsabilidade estratégica que alguns estados não estão interessados em assumir e, para outros, violaria a sua neutralidade e/ou constituições.

A maioria dos estados membros da UE não renuncia voluntariamente à proteção nuclear dos EUA; não menos importante, porque juntamente com a dissuasão nuclear vem a promessa credível de uma resposta dos EUA no caso de uma ameaça convencional à integridade territorial da Europa. Tendo em conta estas sensibilidades, as ações decorrentes de uma Autonomia por Precaução podem normalmente ser encontradas em iniciativas que se situem na “parte baixa” do espectro de capacidades e são concebidas para reforçar a autonomia operacional e industrial da UE em áreas específicas.¹⁵⁹

- **Autonomia como Emancipação**

No entanto, os defensores de uma terceira visão da autonomia estratégica como Emancipação, argumentavam que a Precaução e a Responsabilidade não proporcionavam à UE o nível de autonomia estratégica necessário para lidar com os múltiplos desafios de segurança

¹⁵⁹ Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.6)

que enfrenta.¹⁶⁰

A Autonomia por Emancipação é defendida por se considerar que a dependência estratégica pode realmente reforçar a dependência política e industrial dos europeus em relação aos EUA. Assim, a UE não deve considera-se uma potência de segundo nível, mas prosseguir uma maior autonomia como forma de desenvolver todo o seu potencial como uma potência global. A emancipação é a visão mais politicamente sensível e mais radical da autonomia estratégica.

Segundo Daniel Fiott, os defensores da emancipação plena tendem a ver a autonomia estratégica como um “conceito indivisível”; ou a UE pode proteger o território europeu e os seus interesses globais, baseando-se no “espectro total” das capacidades necessárias que são produzidas e detidas pelos governos europeus, ou não consegue. E se não consegue, qualquer coisa aquém da autonomia total não é passível de ser designada de "autonomia", ou de "estratégica".

A lógica desta visão de autonomia estratégica tem consequências alargadas para a UE. Significaria, por exemplo, que a UE não procuraria apenas a liberdade das dependências que construiu com os EUA ao longo de muitas décadas, mas que também visaria obter a capacidade para evitar tornar-se dependente de outras potências, como a China.

Esta forma de autonomia ultrapassaria em muito o atual nível de ambição da UE em matéria de segurança e defesa e implicaria um aumento significativo dos gastos com a defesa,

¹⁶⁰ Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.4)

além da necessidade de se planejar e implementar um mecanismo de dissuasão cobrindo todas as formas de agressão em relação ao território europeu.¹⁶¹

Daniel Fiott menciona os 70,000 homens das Forças Armadas Americanas atualmente a prestar serviço na Europa e cerca de 1,4 milhões de Europeus (UE a 28) em serviço ativo, para ilustrar a existência da capacidade humana europeia, mas chama a atenção para a fragmentação real das forças militares da Europa *“ao longo das linhas de lacunas de capacidades, diferentes culturas estratégicas, padrões de implantação, falta de formação comum, doutrina e linguagem, entre outros problemas”*.¹⁶²

Este projeto sem dúvida aumentaria, dada a necessidade de os países da UE desenvolverem os tipos de capacidades de defesa de ponta, por exemplo, porta-aviões, submarinos, defesa aérea, munições guiadas com precisão, ativos espaciais, necessários para serem totalmente autónomos. Embora os governos europeus estejam sendo solicitados pelos EUA a assumir mais responsabilidade pela defesa, eles são simultaneamente advertidos a não prejudicar os interesses industriais-defensivos americanos no processo. O que gera uma situação de elevada sensibilidade, mesmo quando as faltas que a Europa está a procurar preencher se situam na escala média do espectro de capacidades não havendo nenhuma razão plausível para que não possam ser produzidas na Europa.

Segundo Daniel Fiott *“o entendimento é que a UE não pode ter autonomia operacional e política sem autonomia industrial.”*¹⁶³

¹⁶¹ Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.5)

¹⁶² Fiott, Daniel “Strategic autonomy: towards ‘European sovereignty’ in defence?”, *Brief Issue*, European Union Institute for Security Studies, November 2018 (pág.5)

¹⁶³ *Ibidem*, (pág.6)

Em conclusão, Daniel Fiott considera que a autonomia não é um “sistema binário” no sentido de se ter ou não ter, mas antes um *“espectro que envolve graus diferentes de autonomia e de dependência”*.¹⁶⁴

Com base nos três níveis de autonomia apresentados, o autor considera que a caracterização da atual postura da UE no espectro da autonomia situa-se entre uma autonomia de responsabilidade e uma autonomia por precaução.

Fiott, considera que a emancipação *“é o mais próximo cenário para se chegar à plena autonomia, mas julga que a UE não está atualmente a procurar a emancipação estratégica de todas as suas dependências. A constelação de interesses nacionais na UE ainda não o permite e a União também não possui as capacidades de defesa ou a cultura estratégica, necessárias”*.¹⁶⁵

Porém outros autores consideram tanto a China como os EUA apresentam desafios que requerem um posicionamento significativamente diferente da UE. É o caso de Benjamin Haddad and Alina Polyakova que em dois artigos da Revista *Foreign Affairs* caracterizam a autonomia estratégica da Europa como a melhor forma de fazer face ao contexto de “Competição entre Grandes Potências”, em que “ir sozinha “parece ser a melhor solução para a Europa. Ou Stephen Walt em que, no artigo “The End of Hubris and the New Age of American Restraint”,¹⁶⁶ defende um reposicionamento profundo dos EUA com o seu afastamento da defesa de Europa quer por representar um custo que as condições estratégicas não justificam quer pelo facto de os EUA terem quer ser mais parcimoniosos no uso do seu poder no mundo para se dedicarem às áreas realmente prioritárias. Este artigo (que exploraremos a seguir), a par

¹⁶⁴ Ibidem, (pág.6)

¹⁶⁵ Fiott, op cit., p 7

¹⁶⁶Walt, Stephen M., “The End of Hubis And the New Age of American Restraint”, May/June 2019

das posições de diversos outros académicos “dissociadores” já referimos anteriormente, como John Mearsheimer, Stephen Walt, Barry Posen e Andrew Bacevich, a que se junta o Presidente dos EUA que segundo o Jornal New York Times¹⁶⁷ levantou várias vezes durante o ano de 2018 a possibilidade da retirada dos EUA da NATO, levam a ter que pesar cuidadosamente o futuro do laço transatlântico que de uma política largamente consensual, tem vindo a passar a uma política contestada em certas áreas de pensamento.

Stephen Walt lembra-nos que o mundo apresenta uma série interminável de desafios: uma China mais poderosa e assertiva, novas ameaças no ciberespaço, uma crescente onda de refugiados, xenofobia ressurgente, persistentes vertentes do extremismo violento, mudança climática e muito mais. E por isso considera que quanto mais complexo o ambiente global, mais Washington necessita de um pensamento claro sobre seus interesses vitais e prioridades de política externa. Acima de tudo, uma estratégia bem-sucedida dos EUA deve identificar onde os Estados Unidos devem estar preparados para se empenhar a fundo, nomeadamente a entrar em guerra e com quais objetivos¹⁶⁸.

Walt refere que um quarto de século atrás, após a guerra fria terminou, as elites de política externa abandonaram o realismo a favor de uma estratégia grandiosa irrealista que ele designa de “hegemonia liberal” que enfraqueceu o país e causou danos significativos.

Ele pensa e refere que se Washington redescobrisse o realismo, os Estados Unidos procurariam preservar a segurança e a prosperidade do povo americano e proteger o valor fundamental da liberdade nos Estados Unidos. Os decisores políticos reconheceriam a

¹⁶⁷ CNN Politics, Stracqualursi, Veronica. Acosta, Jim. “New York Time: Trump raised withdrawing the US from NATO several times in 2018”, 2019.

¹⁶⁸ Walt, Stephen M., “The End of Hubis And the New Age of American Restraint”, May/June 2019

importância da força militar, mas também levariam em conta a posição geográfica favorável do país, e por isso deviam aconselhar a contenção no uso da força. Os Estados Unidos deveriam abraçar uma estratégia de "equilíbrio offshore" e abster-se de cruzadas para refazer o mundo à sua imagem, concentrando-se apenas em manter o equilíbrio de poder em algumas regiões-chave. Sempre que possível, Washington incentivaria os poderes estrangeiros a assumir a carga principal na sua própria defesa, e comprometer-se-ia a defender apenas as áreas onde os Estados Unidos tivessem interesses vitais e onde o seu poder ainda é essencial. A diplomacia voltaria ao seu lugar legítimo, e os americanos promoveriam seus valores no exterior principalmente demonstrando as virtudes da democracia em casa.

Stephen Walt refere que na primeira metade do século XX, os presidentes dos EUA, como Woodrow Wilson e Franklin Roosevelt, usaram a força de “grande potência recentemente alcançada” para restaurar o equilíbrio do poder em regiões estrategicamente relevantes. Mas deixaram que os outros grandes poderes fizessem a maior parte do trabalho pesado, e assim os Estados Unidos emergiram relativamente ilesos, e mais fortes do que nunca das guerras mundiais que devastaram a Ásia e a Europa na primeira metade de século XX.¹⁶⁹

Deixar a outros Estados esse fardo não foi possível durante a guerra fria, de modo que os Estados Unidos intensificaram e lideraram as alianças que contiveram a União Soviética. Os líderes americanos empenharam-se na promoção da democracia, dos direitos humanos, e de outras “preocupações idealistas”, mas a política dos EUA era realista em seu núcleo. Através do sistema Bretton Woods e seus sucessores, os Estados Unidos também ajudaram a fomentar uma economia mundial mais aberta, equilibrando o crescimento económico contra a necessidade de estabilidade financeira, autonomia nacional e legitimidade doméstica.

¹⁶⁹ Walt, Stephen M., “The End of Hubris And the New Age of American Restraint”, May/June 2019

Simplificando, durante a maior parte da história dos EUA, os líderes americanos foram extremamente sensíveis ao equilíbrio do poder, assumindo as missões difíceis apenas quando necessário.

A partir da última arte do século XX, os líderes norte-americanos rejeitaram o realismo. Uma nova estratégia, “a hegemonia liberal”, procurou difundir a democracia e abrir mercados em todo o mundo.

A hegemonia liberal é uma estratégia altamente revisionista. Em vez de trabalhar para manter equilíbrios favoráveis de poder em algumas áreas de interesse vital, os Estados Unidos procuraram transformar regimes em todo o mundo e recrutar novos membros para as instituições económicas e de segurança que dominavam. Os resultados foram desastrosos: guerras fracassadas, crises financeiras, desigualdade, alianças quebrada e adversários encorajados.

Quando Clinton assumiu o cargo em 1993, os Estados Unidos estavam em condições favoráveis em relação aos outros grandes poderes do mundo, incluindo a China e a Rússia. A democracia estava a propagar-se, o Iraque estava a ser desarmado, e o Irão não tinha capacidade de enriquecimento nuclear. Os acordos de Oslo pareciam anunciar um fim ao conflito israelo-palestiniano, e Washington parecia bem posicionado para guiar esse processo. A União Europeia estava a aceitar novos membros, a mover-se em direção a uma moeda comum, e a economia dos EUA estava a funcionar em plenas condições.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Walt, Stephen M., “The End of Hubis And the New Age of American Restraint”, May/June 2019

As repetidas tentativas de paz entre os israelitas e os palestinos foram falhando. A Al Qaeda atacou a pátria dos EUA em 11 de setembro de 2001, e Washington respondeu lançando uma guerra global contra o terrorismo, incluindo invasões ao Afeganistão e ao Iraque. Essas campanhas levaram a um enorme desgaste, a um falhanço e quebraram a aura de invencibilidade militar dos EUA. Grande parte do Médio Oriente envolveu-se em conflitos, e os extremistas violentos passaram a operar a partir de África e da Ásia Central. Enquanto isso, a Índia, o Paquistão e a Coreia do Norte testaram e produziram armas nucleares, e o Irão tornou-se um estado de armas nucleares latentes. O colapso do mercado imobiliário dos EUA em 2008 expôs a corrupção generalizada nas instituições financeiras do país e desencadeou a pior crise económica desde a grande depressão.

O poder e as ambições da China ampliaram-se, e a cooperação entre Pequim e Moscovo aprofundaram-se. A crise da zona euro, a decisão do Reino Unido de se retirar da UE e os movimentos populistas energéticos suscitaram dúvidas sobre o futuro da UE. A democracia está em decréscimo por todo o mundo; de acordo com Freedom House, 2018 foi o 13º ano consecutivo em que a liberdade global declinou.

Os Estados Unidos não foram os únicos responsáveis por todos estes desenvolvimentos adversos, mas desempenharam um papel importante. Para começar, essa estratégia expandiu as obrigações de segurança dos EUA sem fornecer novos recursos para lhes fazer face. A política de "contenção dupla", destinada ao Irão e ao Iraque, forçou os Estados Unidos a manter milhares de tropas na Península Arábica, um fardo adicional que também ajudou a convencer Osama Bin Laden a atacar a pátria dos EUA.¹⁷¹

¹⁷¹ Walt, Stephen M., "The End of Hubris And the New Age of American Restraint", May/June 2019

A abertura dos mercados ao comércio e ao investimento trouxe grandes benefícios para classes inferiores e médias da China, Índia e outras partes do mundo em desenvolvimento. Também ampliou a riqueza, mas a renda de classe média e baixa nos Estados Unidos e na Europa permaneceu plana, os empregos em alguns setores deslocaram-se para o exterior, e o sistema financeiro global tornou-se muito mais frágil.

Walt refere que desde há muito os EUA procuraram manter a hegemonia dos EUA no hemisfério ocidental, ao mesmo tempo que procuravam evitar que outras potências os imitassem dominando as regiões em que se inserem, o que lhes permitiu projetar o seu poder no mundo. Os EUA, na sua visão, intervieram para evitar que a Alemanha e o Japão dominassem a Europa e a Ásia e, mais tarde da guerra fria para conter a União Soviética embora neste caso assumissem os custos principais dado não existir capacidade local suficiente para liderar esta manobra.

Porém este cenário mudou. *“Hoje não existe um poder regional potencialmente hegemónico na Europa, cujos estados devem gradualmente assumir a responsabilidade plena pela sua defesa.”¹⁷²*

Walt apresenta então os dados que substanciam a sua apreciação. Os países da União Europeia representam mais de 500 milhões pessoas e possuem um PIB anual combinado superior a \$17 triliões, enquanto a Rússia — a principal ameaça externa aos países da UE — tem uma população de apenas 144 milhões e um PIB anual de apenas \$1.6 triliões. Além disso, os membros europeus da OTAN investem anualmente mais de três vezes o que a Rússia gasta na defesa. Isto é, a Europa tem capacidade absoluta e relativa suficientes para assumir a sua

¹⁷² Ibidem, p 30

segurança. “A ideia de que a UE (que contém duas potências nucleares) não tem capacidade para se defender contra um vizinho cuja economia é menor do que a da Itália, é risível.¹⁷³”

A NATO ainda tem muitos defensores dos dois lados do Atlântico, mas segundo Stephen Walt eles estão equivocados. A NATO que já teve uma “função inestimável” para conter a União Soviética e evitar a ressurgência de uma Alemanha agressiva e expansionista mas a União Soviética já desapareceu há muito e a Alemanha é hoje um país democrático. A NATO procurou adaptar-se a seguir à queda do Muro de Berlim com intervenções de *nation building* nos Balcãs, no Afeganistão ou na Líbia “que não correram bem”. “A não ser que os Europeus decidam apoiar o esforço liderado pelos EU para balancear contra a China (e não é claro que eles o queiram ou o devam fazer), está na altura de entregar a segurança Europeia aos Europeus começando uma retirada gradual das forças armadas americanas da Europa.¹⁷⁴”

De modo a garantir o acesso às fontes de energia em que a economia mundial depende, os Estados Unidos têm procurado há bastante tempo impedir que qualquer país domine o Golfo Pérsico rico em petróleo.

Atualmente, o principal objetivo de Washington no Médio Oriente continua a ser impedir qualquer país de obstruir o fluxo de petróleo para os mercados mundiais. A região está profundamente dividida ao longo de várias dimensões, sem nenhum estado em posição de dominar. Além disso, os Estados produtores de petróleo dependem da receita das exportações de energia.¹⁷⁵

¹⁷³ Walt, Op cit., p 30

¹⁷⁴ Ibidem., p 32

¹⁷⁵ Walt, Stephen M., “The End of Hubis And the New Age of American Restraint”, May/June 2019

Os debates de política externa são fortemente distorcidos a favor da “intervenção infinita”. Voltando a uma estratégia mais realista é necessário ampliar os parâmetros de debate e desafiando os interesses envolvidos que promoveram e defenderam uma política externa fracassada.¹⁷⁶

É toda uma nova postura de pendor realista que enforma esta visão, mas o facto é que após um esforço militar desgastante no Afeganistão, no Iraque e na Síria que pode ter atingido 6 triliões de dólares, os EUA enfrentam uma China que aproveitou este hiato para se alcandorar a potência global, que procura impor a sua hegemonia estratégica no mar do sul da China, em prejuízo dos EUA, garantir plena liberdade de ação internacional e promover o projeto da nova Rota da Sede que agrupa mais de 80 países gerando um novo realinhamento global, em relação ao qual a Europa e os seus países se posicionaram de forma diferente dos EUA.

Estas posições têm provocado um impacto significativo também na Europa. Numa sessão do Parlamento Europeu¹⁷⁷ em 13 de Novembro de 2018 a Chanceler Merkel afirmou que:

“The times when we could rely on others are over,” ... “This means nothing less than for us Europeans to take our destiny in our own hands if we want to survive as a Union. This means, in the long run, Europe has to become more capable to act. We have to reconsider our ways of deciding and to renounce the principle of unanimity where the European treaties allow and wherever this is necessary. I proposed a European security council, in which important decisions can be prepared faster.”

¹⁷⁶ Ibidem,

¹⁷⁷ Disponível em <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-emmanuel-macron-eu-army-to-complement-nato/> Acedido em 12 de Maio de 2019

E ainda que:

"We have to create a European intervention unit with which Europe can act on the ground where necessary," ... "We have taken major steps in the field of military cooperation, this is good and largely supported in this house. But I also have to say, seeing the developments of the recent years, that we have to work on a vision to establish a real European army one day."

Esta é uma posição que põe em causa a dependência absoluta do laço transatlântico que tem sido o esteio da segurança europeia no quadro da NATO e alerta para a necessidade da UE assumir por si própria o seu "destino" apelando pois para uma autonomia plena da UE. A estas posições tem-se associado também publicamente o Presidente Francês Emmanuel Macron, nomeadamente defendendo a constituição de um Exército Europeu. De momento, a concretização deste desiderato tem sido, porém, promovida pela apresentação de propostas para facilitar a capacidade de decisão da UE nas áreas da segurança e defesa (passando á decisão por maioria), de maior capacidade de intervenção militar da UE (neste caso uma Unidade Europeia de Intervenção), ou de maior cooperação entre os Estados Membros. E no futuro da criação do Exército Europeu.

Em Reação aos níveis que temos vindo a considerar, esta "proposta" Alemã poderia ser considerada basicamente na área da Autonomia por Precaução de Daniel Fiott, mas a referência não clarificada em tomar "*o nosso destino nas nossas mãos se queremos sobreviver como uma União*",¹⁷⁸ certamente que se projeta para o nível da Autonomia por Emancipação do mesmo

¹⁷⁸ "From Global Strategy to Global Actor?", ESDC Alumni Seminar 2019.

autor. O que nos estimula à análise que efetuaremos, no capítulo seguinte, como já referido.

Em síntese, e em relação ao objeto desta Dissertação, podemos referir que o termo «autonomia estratégica» só apareceu em textos da UE em 2013. As conclusões do Conselho de 2013 utilizaram o termo para referir a necessidade de a UE desenvolver uma base tecnológica e industrial de defesa europeia competitiva (EDTIB) para poder agir de forma autônoma e tornar-se um parceiro mais eficaz. Três anos mais tarde, em 2016, o termo voltou a aparecer, primeiro na Estratégia Global da UE e depois nas Conclusões do Conselho, que definiram autonomia estratégica como a "capacidade de agir autonomamente quando e onde necessário e com parceiros sempre que possível". Mais recentemente, em dois discursos diferentes no *Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs* em dezembro de 2018, bem como na *Munich Security Conference* em fevereiro de 2019, a Alta Representante / Vice-Presidente Federica Mogherini renomeou o conceito como "autonomia cooperativa", o que pode talvez visar uma melhor clarificação dos limites pretendidos com o conceito de Autonomia Estratégica, nunca suficientemente clarificados. Alguns analistas¹⁷⁹ consideram pois que a autonomia estratégica é, de facto, a "capacidade de agir não separada, mas separável, quando necessário". E para o efeito, a “UE precisa de desenvolver cinco pilares: Estruturas corretas e análise de informações; Capacidades civis e militares; Base tecnológica e industrial integrada; Resiliência; Parceiros - uma vez que a cooperação é a única forma de colmatar as lacunas de capacidade da UE”.

¹⁷⁹“From Global Strategy to Global Actor?”, ESDC Alumni Seminar 2019.

Capítulo IV - Considerações Finais

4.1. Conclusões Parcelares

A UE constituiu-se como um ator relevante na Cena Internacional, em diversas áreas, com particular ênfase para a gestão de crises, onde tem desempenhado um papel significativo em diversos países dos continentes africano, asiático e europeu, mas também na cooperação, quer entre Estados Membros da União, quer com instituições internacionais ou regionais, como por exemplo a ONU, a OTAN, a Liga Árabe, a União Africana, entre outras.

“A UE deve estar em condições de desempenhar o seu papel na cena internacional, pondo em prática as decisões do tratado de Amesterdão e dispor de capacidade de ação autónoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização e de vontade política para fazê-lo, para responder a crises internacionais, sem prejuízo das ações a empreender pela NATO”.

Para alcançar esse desejo, a UE, tem vindo a afirmar, desde a Cimeira de S. Malo, a necessidade de se dotar de “autonomia” para decidir a realização e conduzir operações militares de gestão de crises, num quadro de íntima relação entre a NATO e a UE. Relação essa, que apesar de tudo levou à necessidade dos EUA condicionarem o seu apoio a esta iniciativa, à satisfação da norma dos 3 D’s, onde se inclui a “não dissociação”, ou seja, que o processo não leve ao enfraquecimento do laço transatlântico, a “não duplicação”, isto é, que a autonomia não leve à duplicação das estruturas existentes na NATO mas seja de facto, geradora de capacidades em falta efetiva na Europa, e “não discriminação” em relação aos membros da NATO, mas que não pertençam à UE, como a Suécia ou a Turquia.

O Acordo Franco-Inglês abriu caminho ao processo de lançamento dos órgãos de decisão Política e Estratégica na área da segurança e defesa e ao desenvolvimento das estruturas que permitiam empregar as forças armadas dos países da UE e de civis na realização das tarefas de Petersberg de gestão de crises. A criação da Política Comum de Segurança e Defesa representa a materialização dessa vocação. A Estratégia Europeia de Segurança de 2003 foi o primeiro elemento de racionalização para o conjunto de ações a desenvolver. Embora o tenhamos considerado como um conceito reativo por apenas partir das ameaças a ultrapassar e não dos objetivos ou interesses a alcançar, o facto é que a EES se manteve praticamente inalterada até que em 2016 surgiu a EGUE num contexto de segurança muito preocupante como descrevemos.

Parece significativo relembrar alguma das frases iniciais da EGUE:

“É fundamental uma Europa mais forte. É isso que os nossos cidadãos merecem, é isso que o mundo espera. Vivemos em tempos de crise existencial, tanto dentro como fora da União Europeia. O nosso projeto europeu, que gerou níveis sem precedentes de paz, prosperidade e democracia, está a ser posto em causa. A leste, a ordem de segurança europeia foi violada, enquanto o terrorismo e a violência flagelam o Norte de África e o Médio Oriente, bem como a própria Europa.¹⁸⁰”

¹⁸⁰ Mogherini, Frederica. “Visão partilhada, ação comum: Uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, 2016”.

E é neste documento que se afirma a importância da UE em prosseguir a sua “autonomia estratégica”.

A EGUE veio introduzir um novo termo, não suficientemente definido no texto que tem suscitado acesos debates sobre o seu significado e alcance. Ainda mais porque decorre num momento em que a Administração Americana tem vindo a pôr em causa não só a questão do *burden sharing* entre as duas margens do Atlântico em relação ao investimento na NATO, mas até a validade desta organização que foi considerada “obsoleta” pelo atual presidente dos Estados Unidos da América Trump na campanha eleitoral, se bem que clareada depois da mesma. E, em que vários autores como Benjamin Haddad e Alina Polyakova consideram que num contexto de conflitualidade entre grandes potências não é possível à UE sobreviver sem adotar uma postura estratégica que abranja não só a área da política externa e de segurança mas que assuma igualmente os campos político, económicos e financeiros, e que promova mesmo, com os aliados disponíveis a sobrevivência de um mundo liberal que o contexto de autoritarismo atual tende a reduzir. Enquanto muitos outros, como John Mearsheimer, Stephen Walt, Barry Posen, Andrew Bacevich, ou Stephen Walt defendem a retirada dos EUA da NATO.

Será que poderemos considerar que, ao contrário, é a UE que se quer individualizar ganhando autonomia estratégica? Ou que perante as dúvidas existentes pretende, a título de precaução, ir criando as competências indispensáveis?

Em termos estratégicos, porém, desde 1949, que as duas margens do Atlântico Norte se encontram interligadas em termos de defesa mútua, na Aliança de maior capacidade mundial e que dentro de poucos dias comemorará os seus 70 anos de existência em que garantiu a paz na Europa. Mas, essa aproximação que tem subjacente um quadro de valores comuns e que constitui para alguns uma “comunidade de destino”, forjou igualmente a área económica mais

integrada do mundo que em conjunto representa 40% do Comércio Mundial e cerca de metade do PIB mundial e é responsável por 12 a 14 milhões de postos de trabalho. Esta área tão importante de *per si*, é ainda a que tem ligações mais profundas com todas as grandes áreas económicas mundiais.

Como falar então de autonomia estratégica? Será que faz sentido afirmá-la? Que questões lhe estão na base? Será apenas o sentimento de injustiça na repartição de custos? É a UE que ativamente procura promover a sua autonomia em contraponto aos EUA? Ou ao contrário são os EUA que numa lógica de retração mundial estão eles próprios a afastar-se da Europa e, portanto, a suscitar a autonomia desta?

Esta Dissertação destinou-se a entender qual o sentido da autonomia em curso. E com base nas medidas em implementação decorrentes da EGUE e dos Acordos NATO-UE construímos os quadros seguintes colocando em confronto essas medidas com os modelos de Autonomia desenvolvidos por Margriet Drent (autonomia operacional, Industrial e Política) e de Daniel Fiott (autonomia como responsabilidade, precaução e emancipação).

A questão geral a ser tratada nesta Dissertação parte da constatação da existência de duas instituições na Europa dedicadas à Segurança e Defesa: a NATO e a UE. E decorre, do facto, de o mais recente Conceito Global da UE afirmar a necessidade da UE promover a sua “Autonomia Estratégica” o que pode resultar na perturbação das relações entre as duas, caso o conteúdo prosseguido por tal autonomia seja antagónico ou desalinhado dos objetivos comuns.

Para isso baseamo-nos numa aproximação liberalista institucional em que a NATO e a UE são vistas como instituições internacionais cuja contribuição, promovendo a aproximação entre estados, pode ter um significativo impacto na cooperação internacional.

Julgamos que a UE necessita de assumir uma postura na qual a autonomia que prossegue não seja realizada em contraponto a aliados ou instituições como a NATO, mas antes como assunção de que o espaço de iniciativa que reivindica sirva para preencher lacunas e fomentar o apoio dos parceiros. Que as capacidades a desenvolver o sejam para cooperar com a NATO, ou para assumir a gestão de crises nas áreas vizinhas que mais diretamente lhe diz respeito.

Ou seja, que o sentido de autonomia a leve a corrigir patentes carências estruturais cuja resolução lhe permita contribuir para a estabilização regional e lhe dê real capacidade para gerir crises complexas, tornando-se uma organização efetivamente valiosa na promoção da paz, indispensável ao desenvolvimento.¹⁸¹

¹⁸¹ Ramos, António Luciano Fonte. Nação e Defesa: De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc? (pág.75)

4.2. A Autonomia no Presente

Para fazer uma avaliação criteriosa do conteúdo da Autonomia Estratégia para que estamos a tender, cruzamos as Ações em curso e os Conceitos possíveis de autonomia. Para isso socorremo-nos de duas apreciações desta problemática: a de Margriet Drent e a de Daniel Fiott.

Os quadros seguintes graficam as relações entre as Ações e os Conceitos:

Modelo Margriet Drent

	Autonomia Operacional	Autonomia Industrial	Autonomia Política
Plano de Desenvolvimento de Capacidades	S	S	
Revisão Anual Coordenada de Defesa	S	S	
Capacidade de Planeamento e Conduta de Ações Militares	S	S	S 1
Cooperação Estruturada Permanente	S	S	2
Fundo Europeu de Defesa	S	S	3
Cooperação UE-NATO	S		

Modelo Daniel Fiott

	Autonomia por Responsabilidade	Autonomia por Precaução	Autonomia por Emancipação
Plano de Desenvolvimento de Capacidades	S	S	
Revisão Anual Coordenada de Defesa	S	S	
Capacidade de Planeamento e Conduta de Ações Militares	S	S	S 1
Cooperação Estruturada Permanente	S	S	2
Fundo Europeu de Defesa	S	S	3
Cooperação UE- NATO	S		

- 1. A Capacidade de Planeamento e Conduta de Ações Militares pode apoiar qualquer tipo de Autonomia pois destina-se a dotar a UE em permanência com uma estrutura de Planeamento e de Comando de operações que não existia anteriormente e era fornecida pelos Estados membros.
- 2. A Cooperação Estruturada Permanente é uma medida que de certa forma vai além de um quadro intergovernamental, pois os Estados membros que dela fazem parte obrigatoriamente devem aceitar pelo menos um dos projetos lançados pela Agência Europeia de Defesa e sujeitam-se a um escrutínio juridicamente vinculativo por parte

dos restantes. Pode, pois, considera-se que a CEP tem máculas de Autonomia Política ou por Emancipação porque, de certa forma, ultrapassa o quadro intergovernamental. Mas não parece ter sido uma medida especificamente desenhada para tal tipo de autonomia.

- 3. O Fundo Europeu de Defesa destina-se basicamente a criar condições para que a base tecnológica e industrial de defesa europeia possa tornar-se mais eficiente e facilitar a aproximação dos estados membros em ações de produção e aquisição conjugadas de equipamentos, ultrapassando a multiplicação de sistema de equipamentos de defesa em uso, mediante a disponibilização de Fundo Financeiros comuns. Pode, pois, considerar-se uma medida inserível numa ação conducente a uma autonomia política ou da autonomia por emancipação restrita à área industrial.

A análise que efetuamos parece indicar claramente que as medidas em curso se inserem basicamente numa autonomia operacional e industrial, ou de responsabilidade e de precaução. Existem algumas medidas que podem transcender o quadro intergovernamental típico da PESC como a Cooperação Estruturada Permanente e o Fundo Europeu mas não parecem ter sido concebidas para promover a autonomia plena da UE e sim para dar maiores garantias de eficácia á criação de capacidade em falta significativa na UE há muito.

4.3. E o Futuro?

O futuro é bastante incerto. Tudo indica que os EUA se irão concentrar nas questões da relação com a China. Há cada vez mais pensadores e políticos a defenderem uma maior responsabilização dos Países Europeus na sua própria defesa e na aquisição das capacidades significativas que estão em falta, como as mais recentes operações realizadas com os EUA têm demonstrado, como na Líbia. Enquanto outros defendem a retirada dos EUA da NATO.

Considero prudente que a UE ultrapasse as suas fragilidades básicas e assuma uma maior responsabilidade, mas sempre em coordenação e complementaridade com a NATO.

Julgo, também, que a UE se deve manter como um pilar europeu da NATO. Esta é a Aliança essencial. Sem a contenção nuclear dos EUA, a UE ficará numa posição de fragilidade provavelmente insustentável. Depois do 'Brexit' será mais evidente que a defesa e a segurança da Europa dependem da NATO e do laço transatlântico. O Reino Unido é dos maiores investidores na defesa da Europa, desta forma, com a saída do Reino Unido da União Europeia a maioria dos gastos na defesa na NATO serão realizados por países não membros da União Europeia. Desta forma, após o Brexit, será necessária manter uma relação de cooperação com o Reino Unido a respeito da defesa nomeadamente no quadro da NATO.

O afastamento transatlântico poderá ter, igualmente consequências graves em termos económicos e sociais dada a profunda imbricação resultante de um Investimento Direto Estrangeiro que represente mais de metade do IDE de ambas as partes. E diminuirá, significativamente, a capacidade de afirmação tanto de Europa como dos próprios EUA. Sem aliados os EUA estarão necessariamente mais débeis no “confronto” mesmo que só económico que se vislumbra.

Por isso, julgamos que um primeiro desafio que se coloca mutuamente é o de manter o laço transatlântico “*forte, estável e previsível*”.

É neste contexto que a reflexão contida na EGUE faz sentido. A Estratégia parece um guia de ação coerente e lógico que considerando a NATO como o pilar de fundamental da defesa coletiva, desenvolve uma postura coerente e aparentemente mais realista, para que a Europa assuma maior responsabilidade na estabilização do seu espaço vizinho.

A Estratégia Global da União Europeia prevê uma abordagem integrada na resposta a crises e conflitos externos, devendo os EM agir globalmente para enfrentar as causas mais profundas das crises e dos conflitos promovendo a paz e os direitos humanos, concentrando os seus esforços principalmente nas regiões próximas, a leste e a sul.

A EGUE define a segurança da União Europeia e dos seus cidadãos como uma das cinco prioridades de ação externa. Um nível adequado de ambição e de autonomia estratégica é importante para a capacidade que a Europa tem para promover a paz e a segurança dentro e fora das suas fronteiras.

A Estratégia Global da União Europeia prevê uma abordagem integrada na resposta a crises e conflitos externos, devendo os EM agir globalmente para enfrentar as causas mais profundas das crises e dos conflitos promovendo a paz e os direitos humanos, concentrando os seus esforços principalmente nas regiões próximas, a leste e a sul.

Todos estes conflitos apresentam múltiplas dimensões, devendo a UE adotar uma abordagem multifacetada e atuar em todas as fases do ciclo do conflito. O que é teoricamente eficaz, sobretudo para poupar recursos que se aplicados numa situação em que os conflitos já estão declarados, são muito mais exigentes e desgastantes em termos humanos e financeiros. É portanto adequado que se faça um investimento na prevenção, na resolução e na estabilização pos-conflito.

A EGUE define a segurança da União Europeia e dos seus cidadãos como uma das cinco prioridades de ação externa. Um nível adequado de ambição e de autonomia estratégica é importante para a capacidade que a Europa tem para promover a paz e a segurança dentro e fora das suas fronteiras.

Porém são conhecidas as questões que se têm colocado nas relações transatlânticas. Face às posições americanas a respeito da NATO, considero, existirem duas posições tendenciais na UE. Por um lado, a Alemanha e a França que defendem, embora com nuances diferentes, que a consequência de se confiar menos na aliança com os EUA deve levar a que se tomem medidas para fortalecer a autonomia estratégica da Europa, e mesmo a constituição de um exército europeu que, no limite, pode conduzir à tão referida “dissociação” entre as margens atlânticas. Esta afirmação não é explicitamente referida, mas o objetivo final da autonomização também não é explicitado.

Do outro lado países como o Reino Unido ou Portugal consideram que:

"devendo reconhecer-se essas dissonâncias, devendo contribuirmos para a coerência e autonomia da posição europeia, a hora é não de desvalorizar, mas pelo contrário, de valorizar o laço transatlântico, seja do ponto de vista multilateral seja bilateral".¹⁸²

¹⁸² Diário de Notícias, “Santos Silva defende aposta no “laço transatlântico” apesar de “divergências” entre europa e EUA” disponível em <https://www.dn.pt/lusa/interior/santos-silva-defende-aposta-no-laco-transatlantico-apesar-de-divergencias-entre-europa-e-eua-9345027.html>.acedido em 27 de Maio de 2019

O Ministro dos Negócios Estrangeiros Augusto Santos Silva, destacou que existem diversas áreas que exigem um compromisso dos EUA e da União Europeia, como a luta contra o grupo radical Estado Islâmico e o terrorismo; a ajuda a países como o Iraque ou Afeganistão na reconstrução e capacitação institucional; o compromisso comum em respostas políticas e humanitárias em países como a Síria e a procura de fazer regressar o Médio Oriente ao diálogo político.¹⁸³ Isto é, nesta corrente podemos considerar que se sentem as dificuldades e desafios por que passa a ligação transatlântica, mas se considera que a forma de os ultrapassar é valorizando a capacidade europeia para ser um parceiro necessário e útil aos EUA.

Esta parece ser também a opinião de um leque significativo da liderança política dos EUA. À chegada à sede da NATO, em Bruxelas, para participar na cimeira de ministros da Defesa, o ex-Secretário de Defesa dos EUA, James Mattis referiu:

"A Aliança mantém-se uma base fundamental para os EUA e para todos os membros da Aliança".

O peso da relação transatlântica, nunca foi equilibrado em termos meramente numéricos de capacidades militares, representando um desequilíbrio material desfavorável para o lado europeu. Todavia em termos de apoio financeiro aos países em risco, possíveis fontes de conflitos, a participação europeia ultrapassa a dos EUA. Se o objetivo é a afirmação da UE enquanto um ator de segurança internacional, o seu *soft power* deverá em todo o caso ser complementado com instrumentos de *hard power* e pela credibilidade de os usar.

¹⁸³ Santos Silva, RTP Notícia, 2 de Maio de 2019

A UE para afirmar uma autonomia estratégica útil no quadro transatlântico necessita de definir quais os interesses estratégicos de interesse comum com os EUA que assume, o que se passa pela sua capacidade para conduzir operações militares autónomas sem que para isso tenha sistematicamente que depender dos meios militares da NATO.

O problema no relacionamento entre a UE e a NATO, não é apenas uma questão de partilha de custos, de *burdensharing*, mas implica uma questão de partilha de responsabilidades.

A Europa tem a responsabilidade primária por ser o autor de segurança responsável, nomeadamente na sua periferia na gestão de crises clássicas. Na realidade, o grande paradoxo do ocidente liberal é que ao mesmo tempo que advoga a defesa da democracia e dos direitos humanos e do intervencionismo liberal, suscetibiliza-se em pagar a fatura que esses princípios implicam. No cenário pós-Afeganistão, nenhum Estado parece estar disposto a custear o preço da manutenção da ordem internacional; e na periferia europeia, a Sul e a Leste, já demonstrou que continua a testar esse paradoxo.¹⁸⁴

Mas continuamos a acreditar que os graves desafios que o futuro encerra levarão a que a coerência do espaço da democracia continue a ser a fonte essencial da aproximação transatlântica num laço que ultrapassa personalidades e agrega povos que se querem livres. E para isso têm que contar com eles mesmos.

¹⁸⁴ Augusto Santos Silva, RTP Notícia, 2 de Maio de 2019

Bibliografia

- **Livros e Publicações**

Almeida, João Marques; “Nação e Defesa: Segurança Internacional e outros ensaios”. Nº109 Outono-Inverno 2004. 2ª Série. Instituto da Defesa Nacional.

Brezzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard*, Basic Books, 1997, XIV.

Cabral, Abel Couto. “Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso, Volume 1. Instituto de Altos Estudos Militares, 1988.

Camporini, Vincenzo. Kartley, Keith. Maulny, Jean- Pierre. Zandee, Dick. “European Preference, Strategic Autonomy and the European Defense”. Novembro 2017.

Carpenter, Galen Ted. *NATO Enters the 21st Century*. Frank Cass Publishers, 2001.

Cooper, Charles A. and Benjamin Zycher, “Perceptions of NATO Burden-Sharing”, The RAND Corporation, June 1989.

Daehnhardt, Patrícia (2010). “O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia”, *Nação e Defesa*: N.º 126 – 5.ª Série Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3028/1/NeD126_PatriciaDaehnhardt.pdf.

Daehnhardt, Patricia, “A Parceria União Europeia-NATO: A Persistência de uma Relação Complexa”. 2014.

Davies, Norman (1996), *Europe - A History*, Oxford University Press Pimlico 1996 .

Dedman, Martin J. “The Origins and Development of the European Union 1945-1995: A History of European Integration”. Routledge, 1996.

Drent, Margriet. “European strategic autonomy: Policy Brief Going it alone?”, in Netherlands Institute of International Relations.

Duque, Raquel; Noivo D.; Almeida e Silva T. “Segurança Contemporânea”.1ª edição, PACTOR-Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação, 2016.

EGUE (2016). “Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia”. Disponível em: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf.

Grafinkle, Adam, “Beyond the Blobbers”, *The American Interest*, Vol XIII, Nº 6 July/August 2018.

Hallams, Ellen and Benjamin Schreer, “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya”, *International Affairs* 88, 2012.

Joana, Helder J. de Carvalho, “O Conceito Estratégico da União Europeia”, *Negócios Estrangeiros*: 11.1 Julho 2007. Disponível em: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/...pdf>.

Jones, Robert A., “The Politics and Economics of the European Union: An Introductory Text”. Edward Elgar Publishing Limited, 1996.

Kuran, Timur. "Now Out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989." *World Politics* 44, no. 1 (1991): 7-48. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2010422>.

MacNaughtan, Jennifer; Keukeleire Stephan. “The Foreign Policy of the European Union”. Palgrave Macmillan, 2008.

Maier, Charles S. “Between Surprise and Social Science.” *Max Weber Lecture Series*, MWP – LS 2009/04.

Mattelaer, Alexander, “US Leadership and NATO Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing” *Parameters* 46(1) Spring 2016.

Missiroli, Antonio. “The EU and the World: Players and Policies post-Lisbon”. *Cambridge University Press*, 1980.

Moreira, Adriano. “Perspectivas futuras de Segurança Urbana”. Quem publicou? Quando? Se não souber é melhor cortar a referência

Pérez García, Rafael. “Estratégia Global da União Europeia: Pragmatismo e Possibilismo”.

Política Externa: Objectivos, Instrumentos e Realizações. *Relações Internacionais*, Nº.53
Lisboa mar. 2017

Polyakova, Alina. Haddad, Benjamin. “Is Going It Alone the Best Way Forward for Europe?”.
Council of Foreign Relations, *Foreign Affairs*, October 17, 2018.

Ramos, António L.F., “De Maastricht ao congo. Quo Vadis Pesc?”, *Nação e Defesa*, 2004

Ramos, António; Adriana Martins; Beatriz Lagarto, Rita Malpique. “A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia. Os Desafios da sua implementação”.
Estratégia, 2017

Sarotte, Mary Elise. “Broken Promise? What the West Really Told Moscow About NATO Expansion.” *Foreign Affairs* 93, no. 5 (Set. - Oct., 2014), 90-97.

Sarotte, Mary Elise. “Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990.” *Diplomatic History* 34, no. 1 (Janeiro 2010): 119–140. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2009.00835.x>.

Sarotte, Mary Elise. “The Surprising Human Factors Behind the Fall of the Berlin Wall.” *History*, consultado em Maio 2018. Disponível em: www.history.com/news/reasons-berlin-wall-fall.

Sarotte, Mary Elise. *1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

Savranskaya, Svetlana e Taubman, William. “If a Wall Fell in Berlin and Moscow Hardly Noticed, Would It Still Make a Noise?.”, *The Fall of the Berlin Wall: The Revolutionary Legacy of 1989*, ed. Jeffrey A. Engel (New York, 2012; pubd online Mar. 2015). Oxford Scholarship Online, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199832446.003.0003>.

Serronha, Marco Paulino. “A Nação e a Defesa: A Cimeira de Lisboa: uma NATO para o Século XXI”. 2010, nº126 -5ªSérie, pp. 67-92.

Simes, Dimitri K. “Losing Russia: The Costs of Renewed Confrontation.” *Foreign Affairs* 86, no. 6 (Nov. - Dec.,2007), 36–52. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20032507?read-now=1&seq=3#page_scan_tab_contents.

The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures (NATO Information Service Brussels 1984).

Viana Rodrigues, Vítor. Reflexões sobre a nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”, *Nação e Defesa*, 2016. Instituto da Defesa Nacional.

Xavier, A., Isabel (2012) “De Maastricht a Lisboa: a União Europeia actor global de segurança e defesa”, *Debater a Europa*, Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.: N.6 Janeiro/Junho. Disponível em: <http://debatereuropa.europe-direct-aveiro.aeva.eu/images/n6/anaXavier.pdf>.

Zorglibe, Charles. *Historie de l’Otan*. Éditions Complexe, 2002.

- **Artigos e outras Fontes da Internet**

Diário de Notícias : <https://www.dn.pt/lusa/interior/santos-silva-defende-aposta-no-laco-transatlantico-apesar-de-divergencias-entre-europa-e-eua-9345027.html>;

Diário de Notícias, “Os novos desafios da NATO”, disponível em <https://www.dn.pt/mundo/interior/pontos-essenciais-os-novos-desafios-da-nato-10755230.html>, acessado em 27 de Maio de 2019

OECD - Better Policies for Better Lives, The Marshall Plan 60th Anniversary, 2018 Portal em <https://www.oecd.org/marshallanniversary/themarshallplan60thanniversary.htm>, acessado em 27 Fev 2019.

“The North Atlantic Treaty: Washington D.C. - 4 April 1949”, 2019. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm acessado em 10 de Março de 2019.

European Union Delegation of the European Commission to the United States “The European Union and the United States - Global partners, global responsibilities”, 2006, disponível em http://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/infopack_06_en.pdf, acessado em 9 de Maio de 2019.

Hanrahan, Brian. “The night the Berlin Wall felt.”, *BBC News*, última atualização a 9 Novembro 2009, consultado entre Maio e Junho de 2018. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8347695.stm>.

Ortega, Martin. “Petersberg tasks, and missions of the European Force”, Institute Security Studies. <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/04-mo.pdf>

Hamilton, Daniel. and Joseph p. Quinlan, “The Transatlantic Economy 2017”, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2017, disponível em http://www.amchameu.eu/sites/default/files/170227_full-book.pdf acessado em 9 de Maio de 2019.

“União Europeia: Tratado de Amesterdão”, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf.

“Chapter Six The Three Ds—And a Fourth”:
https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1463/MR1463.ch6.pdf.

“Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia”, European Union External Action, in https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf, consultado em 21 Set 2018.

“Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa segura num mundo melhor”. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2009 “Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, in <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf> consultado em 22 Set 2018.

“Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia”, European Union External Action, in https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf, consultado em 21 Set 2018.

Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, Bruxelas, 28 de junho de 2016, De Secretariado-Geral do Conselho para Delegações: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/pt/pdf>.

Council of the EU, “Council conclusions on the Global Strategy on the European Union's Foreign and Security Policy”, CFSP/PESC 814; CSDP/PSDC 572, Luxembourg, 17 October 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13202-2016-INIT/en/pdf>, acessado em 11 de Maio de 2019 .

CNN Politics, Stracqualursi, Veronica. Acosta, Jim. “New York Time: Trump raised withdrawing the US from NATO several times in 2018”, 2019. Acessado em 23 de Abril 2019 <https://edition.cnn.com/2019/01/15/politics/trump-nato-us-withdraw/index.html>.

“From Global Strategy to Global Actor?”, ESDC Alumni Seminar 2019, disponível em <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/EUISS/ESDC%20alumni%20seminar%20-%20Programme.pdf>, consultado em 11 de Maio de 2019.

Statista, “Direct investment position of the United States in Europe from 2000 to 2017 (in trillion U.S. dollars, on a historical-cost basis)”, Statista, disponível em: <https://www.statista.com/statistics/188579/united-states-direct-investments-in-europe-since-2000/>.

Statista, “Direct Investment position of the United States in Europe from 2000 to 2017 (in trillion U.S. dollars, on a historical-cost basics)”, Statista, disponível em : <https://www.statista.com/statistics/188579/united-states-direct-investments-in-europe-since-2000/>. Consultado em 11 de Março de 2019.

Statista, “Direct investment position of the United States in Europe from 2000 to 2017 (in trillion U.S. dollars, on a historical-cost basis)”, *Statista*, <https://www.statista.com/statistics/188884/foreign-direct-investment-from-europe-in-the-us-since-1990/> Consultado em 11 de Março de 2019.

Statista, “United States direct investments in the European Union from 2000 to 2017 (in billion U.S. dollars)”, *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/547108/us-fdi-in-eu/>. Consultado em 11 de Março de 2019.

Statista, “Foreign direct investment (FDI) from Europe in the United States from 2000 to 2017 (in trillion U.S. dollars, on a historical-cost basis)”, *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/188870/foreign-direct-investment-in-the-united-states-since-1990/>. Consultado em 11 de Março de 2019.

Bochum, Ruhr-Universität. “Humanitarian Crisis: Theory and Practice. The Role of the European Union and Western European Union after the Amsterdam Treaty”, 2001. Consultado em <https://cordis.europa.eu/project/rcn/60515/factsheet/en> a 10 de Dezembro de 2018.

Tratado de Amesterdão disponível em <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> acedido em 6 de Abril 2019