

O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia

Patrícia Daehnhardt

Universidade Lusíada, investigadora do IPRI

Introdução

O relacionamento entre a NATO e a União Europeia (EU) tem sido marcado por elementos de desequilíbrio e assimetrias quanto à natureza, aos objectivos e aos meios a utilizar nas políticas de segurança e defesa seguidas por ambas as instituições. Decorrente da mudança do contexto transatlântico e dos novos desafios definidos pelos acontecimentos no palco extra-europeu, principalmente no Médio Oriente e na Ásia Central, a área de actuação 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. O *core business* é ainda a defesa territorial dos Estados Membros, mas o combate ao terrorismo internacional, a gestão de crises e conflitos, a contenção da proliferação nuclear e do armamento de destruição maciça ampliaram o espectro de acção que redefiniu o papel da principal instituição de segurança e defesa do mundo ocidental.

Perante a complexidade das ameaças à segurança, é paradoxo que ao fim de 60 anos de aliança o grau de cooperação entre a NATO e a UE permaneça tão baixo.¹ À medida que a UE foi adquirindo relevância internacional na área da segurança e defesa, a relação entre a NATO e a UE tem-se tornado mais complexa. As dificuldades persistem quanto ao desenvolvimento de uma relação institucional entre a NATO e a UE no que se refere à segurança e defesa do espaço euro-atlântico que seja vista como benéfica para ambas as partes. Até hoje, o relacionamento é impeditivo de uma maior coordenação na eficácia das missões que ambas as instituições levam a cabo.

Perante este reduzido grau de cooperação na relação bilateral até hoje, reconhece-se que as duas instituições têm que desenvolver uma nova parceria que o Novo Conceito Estratégico (NCE) deverá redefinir. Quais são as opções quanto a esta futura parceria? Quais são as diferentes perspectivas em jogo nas negociações para a definição do novo conceito estratégico no que se refere à relação entre a NATO e a UE? E qual será o âmbito de aplicação desta relação nas respostas às futuras ameaças de segurança, essencialmente euro-atlântica, missões *out-of-area* esporádicas ou missões com o propósito de uma projecção mais global e a inclusão de novos estados membros não europeus? Este artigo traça a evolução da relação entre a NATO e a União Europeia no campo da defesa e segurança, desde o processo ne-

1 Jaap de Hoop Scheffer, "NATO and the EU: time for a new chapter", *discurso do Secretário Geral da NATO proferido em Berlim*, em 29 de Janeiro de 2007. http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/January/0120AAESVPScheffer.html

gocial que levou à assinatura dos Acordos de Berlim, em 2003, até ao relatório de peritos, intitulado *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, apresentado em Maio de 2010. Numa altura em que a importância da cooperação transatlântica está a aumentar, e não a diminuir, importa analisar como é que o novo conceito estratégico poderá contribuir para um aprofundamento da relação da NATO com a União Europeia. Abordar este tema implica por isso analisar a estratégia internacional dos Estados Unidos, a estratégia da NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa da União Europeia.²

1. Relatório do Grupo de Peritos quanto às relações NATO-UE

O relatório *NATO 2020*, de 17 de Maio de 2010, foi elaborado por um grupo de peritos chefiado por Madeleine Albright, secretária de Estado durante a Administração Clinton, e teve como objectivo apresentar aos Estados Membros da NATO recomendações quanto à definição de um novo conceito estratégico da Aliança Atlântica.³ A principal recomendação do grupo de peritos quanto às relações NATO-UE é que a abordagem feita seja um *comprehensive approach*, que deixe de fazer a tradicional distinção entre a NATO como organização com instrumentos militares e a União Europeia, com a PESD, com instrumentos civis apenas.

Este novo conceito estratégico, que deverá ser adoptado em Novembro de 2010, em Lisboa, tem como principal objectivo tornar a NATO mais eficaz como organização de defesa no mundo do pós-11 de Setembro de 2001. Tendo em conta que as novas ameaças do 11 de Setembro aconteceram há quase uma década, este propósito materializa-se tarde. O primeiro conceito estratégico da NATO no pós-Guerra Fria foi adoptado, em Roma, logo em Novembro de 1991, um mês antes da dissolução da União Soviética, e o segundo foi adoptado em Washington, em Abril de 1999, durante a operação da NATO no Kosovo.⁴ Mas o 11 de Setembro de 2001, por um lado, assim como sucessivos alargamentos institucionais da NATO desde 1999, por

2 Volker Heise, "The ESDP and the Transatlantic Relationship", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, RP 11, Novembro de 2007: http://www.swpberlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4492

3 *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, 17 de Maio de 2010: http://www.nato.int/cps/en/SID-7F1D460A-38B31C8/natolive/official_texts_63654.htm?selectedLocale=en

4 Durante a Guerra Fria, a NATO adoptou quatro conceitos estratégicos (CE), em 1949, 1952, 1957 e 1968. Ou seja, o último CE da Guerra Fria foi baseado no Relatório *Harmel* de 1967, numa dupla abordagem assente na dissuasão e *détente* nas relações do ocidente com a União Soviética.

outro, constituíram duas razões distintas mas essenciais para a definição de um novo conceito estratégico. O último, porque o maior alargamento institucional da NATO, em 2004, ampliou as fronteiras exteriores da NATO o que obrigou à redefinição do conceito das missões *out-of-area*. O primeiro, porque os ataques terroristas ao território dos Estados Unidos questionaram a aparente invulnerabilidade dos EUA, e desafiaram a consolidação de um sistema internacional unipolar, com os Estados Unidos como a potência preponderante.

Contudo, as contínuas divergências transatlânticas impossibilitaram um consenso sobre a melhor estratégia para lidar com estas novas ameaças assimétricas, e a crise transatlântica quanto à Guerra no Iraque entre 2002 e 2004 adiaram a adopção de um novo e necessário conceito estratégico. Na cimeira de Istambul, em Junho de 2004, os Estados Membros estipularam que a NATO deveria redefinir a sua orientação estratégica. Perante a falta de consenso quanto a uma visão estratégica comum, a Aliança adoptou, em Riga, em Novembro de 2006, a *Comprehensive Political Guidance*.⁵ Segundo este documento, a NATO deverá desenvolver nos próximos 10 a 15 anos a capacidade de conduzir e suportar operações multinacionais conjuntas expedicionárias longe do território da NATO com pouco ou nenhum apoio do país onde elas decorrem e ser capaz de sustentá-las por períodos extensos. Esta abordagem requer forças totalmente flexíveis, sustentáveis e interoperacionais e os meios necessários para a sua colocação. O objectivo é conceder apoio militar para operações de estabilização e de reconstrução em todas as fases de uma crise. Esta ampliação do campo de actuação e a diferentes modalidades de envolvimento por parte da NATO afectou igualmente a relação entre a NATO e a União Europeia devido à nova Política Europeia de Segurança e Defesa que esta tinha entretanto desenvolvido.

Das comemorações dos 60 anos da Aliança Atlântica emergiu a Declaração sobre a Segurança da Aliança, adoptada na cimeira de Estrasburgo-Kehl, em Abril de 2009, que reafirmou a importância das relações transatlânticas ao defender que a relação NATO-UE se deveria tornar uma relação estratégica, e reconheceu a necessidade de uma defesa europeia mais forte e mais capaz como resposta aos novos desafios à

5 *Comprehensive Political Guidance*, adoptado pelos Chefes de Estado e de Governo da NATO, em 29 de Novembro de 2006: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm>.

“In order to undertake the full range of missions, the Alliance must have the capability to launch and sustain concurrent major joint operations and smaller operations for collective defence and crisis response on and beyond Alliance territory, on its periphery, and at strategic distance; it is likely that NATO will need to carry out a greater number of smaller demanding and different operations, and the Alliance must retain the capability to conduct large-scale high-intensity operations.”

segurança transatlântica.⁶ Estes dois documentos, a *Comprehensive Political Guidance*, de 2006 e a Declaração sobre a Segurança da Aliança, de 2009, serviram de orientação política à actuação da NATO, mas são insuficientes para responder às ameaças convencionais e assimétricas que se colocam à Aliança presentemente.

No desenvolvimento do novo conceito estratégico da NATO discutem-se essencialmente três questões: o âmbito de abrangência geográfica, a amplificação das missões da NATO (segurança energética, ambiental e cibernética) e a delimitação do processo de alargamento (apesar da *open door policy* segundo a qual a Aliança não deve, *a priori*, excluir ninguém).⁷ O relatório traça um ponto na discussão sobre se a NATO se deve tornar uma organização global, ao sublinhar a importância das parcerias que a NATO irá aprofundar globalmente para poder ter uma estratégia abrangente regionalmente eficaz.

O relatório *NATO 2020* de 17 de Maio de 2010 começa por isso por reiterar o compromisso principal da organização de defesa militar colectiva: a defesa territorial dos Estados membros segundo o artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte de 1949.⁸ Acrescenta, contudo, que os requisitos para realizar esse compromisso mudaram. A diversificação dos planos de actuação e uma nova realidade operacional aumentaram as divergências entre os Estados Membros relativamente à percepção da ameaça, aos recursos e às capacidades assim como às culturas estratégicas. Nesse sentido, a ausência de consenso transatlântico quanto à definição de novos desafios e ameaças, aos objectivos e à natureza da NATO faz com que “apesar da NATO estar mais ocupada do que nunca, ela tornou-se menos central para muitos membros”.⁹

Ao reconhecer-se que os meios para salvaguardar o princípio da defesa territorial dos Estados membros ampliaram-se, abriu-se caminho a diferentes formas de envolvimento e missões da parte dos Estados. Isto relançou as divergências transatlânticas quanto aos objectivos da NATO e aquilo que a organização deve ser. Para uns, o *core business* da NATO deve ser a defesa territorial dos seus Estados

6 Declaração sobre a Segurança da Aliança adoptado pelos Chefes de Estado e de Governo que participaram no Conselho do Atlântico Norte em Estrasburgo e Kehl, em 4 de Abril de 2009: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease

7 Mario Laborie A. Iglesias, *La cooperación NATO-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica* (ARI), Real Instituto Elcano, 12 de Abril de 2010: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari25-2010

8 *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*, 17 Maio 2010, p. 8: http://www.nato.int/cps/en/SID-7F1D460A-A38B31C8/natolive/official_texts_63654.htm?selectedLocale=en

9 Daniel S. Hamilton e Frances G. Burwell, *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership*, Dezembro 2009: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/65/US-EUPartnership.pdf

membros e a Aliança Atlântica deverá permanecer restringida ao seu tradicional campo de actuação no espaço euro-atlântico. Para outros, a NATO deve tornar-se uma aliança global. O actual embaixador dos Estados Unidos junto da NATO, em Bruxelas, Ivo Daalder, defende, pelo menos desde 2006, que a NATO se deve tornar uma organização global e incluir países democráticos como Japão, Coreia do Sul, Austrália e Índia por fazerem parte da comunidade de valores existente na NATO. Se o objectivo principal é juntar países com valores e interesses similares no combate a problemas globais e já não a defesa territorial da Aliança, a NATO deixaria de ter um carácter exclusivamente transatlântico porque assentaria numa comunidade global de democracias.¹⁰ Da perspectiva dos países que defendem o alargamento global da NATO e a amplificação geográfica das operações militares, principalmente os EUA e o Reino Unido, a justificação prende-se com a identificação do terrorismo internacional, da proliferação das armas de destruição maciça e do *cyberwarfare* como as principais ameaças futuras que a NATO deve enfrentar.¹¹ Se for este o caso, o NCE seria a continuação da lógica constitutiva da *National Security Strategy* norte-americana de Setembro de 2002, o que demonstraria que os Estados Unidos conseguiram impor a sua visão estratégica à redefinição do papel da NATO.

Se um dos requisitos para a defesa é que, por exemplo, “a defesa da Alemanha começa no *Hindu Kush*”, como afirmou em 2005 o então ministro da defesa alemão, Peter Struck, então o campo de actuação da NATO, ao contrário da questão de quem deve ser membro, alargou-se ilimitadamente. Quando a NATO assumiu o comando da operação ISAF no Afeganistão, em Agosto de 2003, passou a assumir responsabilidades globais que, na prática, tornam a sua caracterização como organização meramente regional questionável.¹² Daí que a Aliança esteja dividida sobre a questão se uma missão como a da ISAF no Afeganistão deva ser considerada um acontecimento único, ou se irá representar um elemento chave na futura estratégia da NATO. Esta questão insere-se no debate entre os que defendem que a NATO deve transformar-se numa organização global, que terá de fazer intervenções como a no Afeganistão como parte da sua estratégia institucionalizada, e os que defendem que a NATO terá de permanecer uma organização regional, que apenas realizará *expeditionary missions* como a ISAF esporadicamente. A guerra no Afeganistão é cada

10 Ivo Daalder e James Goldgeier, “Global NATO”, *Foreign Affairs*, September/October 2006.

<http://www.foreignaffairs.com/articles/61922/ivo-daalder-and-james-goldgeier/global-nato>

11 James Goldgeier, “The Future of NATO”, Council of Foreign Relations, *Council Special Report*, 51, Fevereiro de 2010. www.cfr.org/content/publications/attachments/NATO_CSR51.pdf

12 Ao desempenhar missões aéreas para a União Africana, em 2005, no Darfur, a NATO igualmente demonstrou ter interesses globais.

vez menos uma Guerra dos europeus porque já não escondem as suas apreensões quanto ao contínuo envio de homens, materiais e ao aumento dos custos financeiros envolvidos nesta guerra; ao fazê-lo estão a sinalizar que consideram que a NATO não se deverá tornar global. Na sequência do anúncio do aumento de tropas norte-americanas para o Afeganistão, em inícios de Dezembro de 2009, os aliados europeus reagiram com cautela e mesmo reticências. Os franceses, apesar do seu regresso à estrutura militar da NATO, indicaram que não enviariam mais forças, a Alemanha enviou apenas mais 850 homens, ao passo que a Holanda começou este ano com a retirada das suas tropas estacionadas no país, e o Canadá irá iniciar a retirada em 2011.

É certo que a existência da estrutura institucional da NATO assegura que o envolvimento transatlântico no Afeganistão se faça por razões de compromisso de aliança; caso não existisse a Aliança Atlântica, o grau de participação dos países europeus seria, hoje, muito menor. Mas a presença de alguns membros da NATO no Afeganistão também se prende com as garantias de segurança que esperam obter, da parte dos EUA, na defesa do continente europeu. Ou seja, participar em missões *out-of-area* é visto como forma de fortalecer o apoio norte-americano aos países europeus que têm apoiado a política dos EUA fora da Europa.

A questão do âmbito geográfico da operacionalidade das missões da NATO tem implicações no relacionamento bilateral NATO-UE porque cada vez mais, da perspectiva europeia, a UE pretende definir-se como actor internacional. Na realidade, a NATO não está equipada para missões civis de *rule of law*, *good governance* e *nation building*, e as suas missões militares não estão mandatadas para estabelecer uma ligação operacional à dimensão civil de reconstrução e estabilização pós-conflito. Em contrapartida, a PESD está mais direccionada para combinar os aspectos militares e civis de operações internacionais e concilia melhor a panóplia de capacidades de força militar, missões de policiamento e reconstrução civil na gestão de crises, estipulada nos *Headline Goals* do Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999.

O relatório do Grupo de Peritos trata a relação entre a NATO e a UE não como uma relação *sui generis*, mas como sendo uma das várias parcerias institucionais da NATO ao lado das relações que esta tem com as Nações Unidas, a OSCE, a Rússia, a Geórgia e a Ucrânia, o Mediterrâneo e o Médio Oriente, e outros parceiros internacionais.

Apesar da convergência quanto aos teatros de operacionalidade, os contactos práticos entre as duas instituições são, mesmo no terreno, reduzidos. Mesmo que publicamente se reconheça a sua complementaridade, o impacto operacional desta relação continua limitado.

2. Perspectivas europeias quanto à segurança e defesa

“A cooperação europeia de segurança está inversamente relacionada com o poder americano na Europa: quanto menor for a presença militar americana na Europa, maior será o impulso para a cooperação de segurança da União Europeia para melhorar o potencial dilema de segurança. Também está correlacionada com o poder alemão: quanto maior for o poder da Alemanha, maior será o impulso para a cooperação.”¹³ Este argumento de Seth Jones ilustra bem como, apesar da cooperação, existe não apenas uma difícil relação transatlântica mas que o dilema de segurança europeu persiste, e que o papel da NATO e da UE, nessa interacção, é reduzido.

Se o projecto de integração económica europeia foi sempre impulsionado pela cooperação franco-alemã, o caso da política europeia de segurança e defesa pressupõe que o Reino Unido esteja envolvido, e que haja concordância quanto aos objectivos a prosseguir, idealmente, através de uma liderança conjunta entre estes três Estados. Se um dos três grandes se opuser a uma acção conjunta, a coesão e credibilidade de uma missão da UE ficaria afectada, ao passo que se os três concordarem em avançar, representam a vontade da maioria dos outros Estados Membros.¹⁴ Desde logo, poder-se-á questionar a necessidade da UE ter autonomia estratégica e conceber, a longo prazo, a ambição de uma defesa europeia e de, assim, correr o risco da duplicação de missões, de meios e de objectivos com a NATO.¹⁵ Por isso, da perspectiva norte-americana, a União Europeia com a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) não tem necessariamente uma mais-valia a contribuir. O desentendimento

13 Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

14 Gilles Andréani, Christoph Bertram e Charles Grant, *Europe's Military Revolution, Project Syndicate*, Fevereiro de 2001: http://www.cer.org.uk/pdf/p22x_military_revolution.pdf

15 A ambição europeia de se criar uma defesa europeia não é nova. Em 1948, o Tratado de Bruxelas criou a União da Europa Ocidental (UEO), com o intuito de a Europa ocidental se salvaguardar contra um potencial revanchismo alemão. Um ano mais tarde, contudo, é criada a NATO, sob liderança dos EUA, e com o propósito de integrar, pouco depois, a recém-construída Alemanha Federal nas estruturas institucionais de segurança transatlânticas, o que veio a acontecer em 1954, pelos Acordos de Paris. Por seu turno, a França impulsionou a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), em 1952, mas foi o próprio Senado francês que acabou por rejeitar este propósito. Em 1984, os europeus tentaram revitalizar, sem sucesso, a UEO. Foi só com o Tratado de Maastricht, assinado em 1991, que se começou a conceber uma PESC, e a declarar o propósito de desenvolver capacidades próprias. A Guerra Fria estava a terminar, e uma das conclusões era a de que a Europa, quando unida e libertada, passaria a ser menos importante para os EUA.

intra-europeu quanto à intervenção americana no Iraque, em 2003, levantou, mais uma vez, dúvidas sobre a credibilidade da PESC.¹⁶

Acresce que não há uniformidade entre os países membros europeus sobre a importância da NATO. Para os países bálticos e a maioria dos países da Europa de leste, assim como para a Noruega, que não integra a União Europeia, a NATO é uma organização de defesa colectiva essencial à defesa dos seus interesses. Nesta perspectiva, a NATO deve reconcentrar-se sobre uma das suas missões originais, na Europa, já que estes países identificam a Rússia como a principal fonte de destabilização e ameaça na Europa. Perante a ocorrência da guerra na Geórgia, no verão de 2008, entre a Geórgia e a Rússia, sobre as repúblicas independentistas da Abkázia e a Ossétia do Sul, estes países consideram que o debate sobre uma NATO global não serviria os seus interesses; por isso, a NATO deve reforçar o seu compromisso para com a Europa. Os que se opõem a uma NATO global receiam que isto corresponderia a uma transformação institucional que reduziria a NATO a um instrumento dos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Um segundo aspecto para além da utilização da NATO para perpetuar a hegemonia norte-americana é a desvalorização da operacionalidade do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte.

2.1. Reino Unido

O Reino Unido segue, tradicionalmente, uma dupla estratégia no contexto euro-atlântico. Por um lado, uma lógica atlanticista, segundo a qual a melhor maneira de garantir a sua independência em política externa é manter a sua dependência dos EUA, através do relacionamento especial, principalmente na relação nuclear e na troca de *intelligence*. O receio de uma diminuição do envolvimento americano na Europa leva o Reino Unido a defender que a NATO deve desempenhar um papel global que decorre da natureza global das novas ameaças.¹⁷ Da perspectiva britânica, se a NATO não se tornar global, os Estados Unidos diminuirá o seu apoio à Europa. Simultaneamente, a melhor garantia da manutenção da relação com os EUA é a constituição de uma Europa forte que seja do interesse norte-americano:

16 Philip Gordon e Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe and the Crisis over Iraq*, MacGraw Hill, 2004.

17 "House of Commons, Defence Committee, The future of NATO and European defence", *Ninth Report of Session 2007/08*, pp. 11-23: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmdfence/111/111.pdf>

apenas uma Europa militarmente forte será um parceiro de interesse aos EUA na NATO na Europa. Por seu turno, o início da PESD estava dependente da inclusão do Reino Unido, com capacidades militares muito mais fortes do que a Alemanha. Com Tony Blair, o Reino Unido lançou o primeiro passo para a construção da PESD, em Saint Malo, em Dezembro de 1998, com a França, onde ambos se comprometeram com uma capacidade de acção autónoma da UE; O ministro dos negócios estrangeiros francês, Dominique de Villepin, afirmou por isso que “não haverá Europa sem defesa europeia, e não haverá defesa europeia sem o Reino Unido.”¹⁸ Isto juntou Londres à PESD e demonstrou que a NATO não deveria ser secundarizada. Contudo, após este entusiasmo inicial, Londres pouco tem contribuído para fazer avançar efectivamente a autonomia estratégica da PESD: não aumenta os orçamentos de defesa da Agência Europeia de Defesa e recusa-se a aceitar a criação de uma unidade de planeamento e de comando autónomo europeu para a condução das missões da PESD.

Quanto à relação entre a NATO e a UE, o novo governo de David Cameron segue uma posição semelhante à dos Estados Unidos ao defender que a NATO deve actuar, no Afeganistão, por exemplo, aplicando o *comprehensive approach* que assegure uma multiplicidade de parcerias institucionais a actuarem no terreno e prepara-se, igualmente, para o início da retirada das suas tropas do Afeganistão.¹⁹

2.2. França

A postura gaullista da França da década de 1950 é por vezes identificada com uma política externa francesa anti-americana. Mas se a *force de frappe* criada pelo general Charles de Gaulle e a retirada da França da estrutura militar da NATO, em 1966, foi uma maneira de assegurar um grau de autonomia militar do país na ordem bipolar que se tinha instituído após a Segunda Guerra Mundial, de Gaulle não prescindiu de afirmar que a NATO permanecia uma organização de defesa importante como protecção contra as ambições soviéticas. Também no pós-Guerra

18 Dominique de Villepin, “The path towards a new world”, 2003 *Dimbleby Lecture*, 19 de Outubro de 2003: http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2003/10_october/17/dimbleby_vi_llepin.shtml

19 “The Comprehensive Approach, Government Response to the House of Commons Defence Committee’s Seventh Report of Session 2009-10: *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace* (HC224), 28 de Julho de 2010, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmdfence/memo/comp/m01.htm>

Fria, e apesar da séria crise transatlântica, onde a França não foi inocente, Paris não deixou nunca de ser um aliado importante para Washington.²⁰

Até Maio de 2007, quando Nicholas Sarkozy assume a liderança francesa, a França via o desenvolvimento de uma política europeia de segurança e defesa como o melhor mecanismo para contrariar o que via como a hegemonia norte-americana. A caracterização dos Estados Unidos como a “hiper-potência”, pelo antigo ministro dos negócios estrangeiros, Hubert Védrine, em 1999, visou criticar o unilateralismo americano e justificar assim uma PESC, sob liderança francesa. A posição francesa torna-se problemática quando, em Abril de 2003, com a Alemanha, e em plena crise transatlântica devido à Guerra do Iraque, Paris defendeu a criação de um quartel-general europeu, independentemente da NATO, em Tervuren.²¹ Tal proposta, malograda, teria levado a uma diminuição do envolvimento americano na defesa europeia e reduzido o significado da NATO para a Europa, e conseqüentemente, das relações transatlânticas, para além de ter, efectivamente, contribuído para as divergências intra-europeias entre apoiantes e críticos da política norte-americana para o Iraque. Para a evolução da PESC, nem a posição francesa nem a inglesa nesta altura contribuíram construtivamente para fazer avançar esta política integrada na PESC.²²

O regresso da França à estrutura militar da NATO, em Abril de 2009, não representa, à partida, um fortalecimento da PESC. Como afirma Nicole Gnesotto, “o regresso da França à NATO não augura bem para as ambições de defesa europeias. É difícil ver como é que uma França mais envolvida na NATO poderá induzir o Reino Unido a tornar-se mais europeu.”²³

Contudo, por exemplo, relativamente ao continente africano, a França desempenhou um papel chave na condução das três operações da PESC concluídas até hoje, e deverá manter o seu envolvimento independentemente de um maior protagonismo na NATO.²⁴ Por outro lado, há quem considere que a reintegração

20 Simon Serfaty, “Terms of Estrangement: French-American Relations in Perspective”, *Survival*, 47 (3), 2005, pp. 73-92.

21 Isto ficou decidido na “cimeira dos chocolates”, em Abril de 2003, quando os líderes políticos da França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo sugeriram a criação de uma estrutura de defesa europeia mais autónoma com o seu próprio quartel-general. Esta política foi malograda, porque recebeu a oposição imediata do Reino Unido, e outros países atlanticistas da UE, e, obviamente, também dos EUA.

22 Jolyon Howorth, “France, Britain and the Euro-Atlantic Crisis”, *Survival*, 45 (4), 2003, pp. 173-192.

23 Nicole Gnesotto, “The Need for a More Strategic EU”, in Álvaro Vasconcelos, ed. *What Ambitions for European Defence in 2020*, Paris: European Union Institute for Security Studies, p. 32.

24 A França proporcionou os comandos militares e o maior número de tropas nas três missões da PESC em África: Operação *Artemis*, em 2003, na República Democrática do Congo, para a esta-

francesa levanta a possibilidade teórica de uma operação da NATO como resposta a um conflito em África.²⁵

2.3. Alemanha

O projecto de uma política europeia de segurança e defesa partiu do esforço conjunto entre a França e o Reino Unido, as duas principais potências militares europeias. Na área da defesa a Alemanha assume uma posição secundária face a estes dois Estados, e, não tendo feito parte do processo de Saint Malo, Berlim pretendeu imprimir-lhe, pouco tempo depois, uma dimensão civil, que foi negociada durante a presidência alemã da UE, na primeira metade de 1999, e cujo formato foi adoptado no Conselho Europeu de Helsínquia, através dos *Headline Goals* 2010, em Dezembro de 1999.

A Estratégia de Segurança Europeia (ESE) adoptada pela União em 2003 teve um forte cunho da Alemanha na preferência de Berlim pelo multilateralismo efectivo, os instrumentos civis de gestão de crises e da utilização da força militar como mecanismo de último recurso. Sob pressão alemã, a expressão *pre-emptive engagement*, contida na Estratégia de Segurança Americana, de Setembro de 2002, e inicialmente proposta para a ESE foi substituída por *preventive engagement*, diferenciando assim a abordagem europeia da abordagem americana quanto ao combate das novas ameaças internacionais. Contudo, a capacidade da Alemanha para influenciar as relações entre a NATO e a UE permanece reduzida: para além dos constrangimentos políticos quanto ao aumento dos orçamentos de defesa e ao fornecimento dos recursos necessários, e dos longos debates parlamentares que precedem a votação de cada mandato ou renovação de mandatos das missões internacionais nas quais a Alemanha participa, a discrepância entre o potencial envolvimento e as capacidades efectivas para enviar tropas e material para zonas militares perigosas como, por exemplo, o sul do Afeganistão, limitam a capacidade da Alemanha poder influenciar decisivamente a relação entre a NATO e a União Europeia.

O fraco relacionamento existente entre estas duas instituições não foi fortalecido com a já referida proposta da Alemanha e da França, juntamente com a Bélgica e

bilização de uma parte oriental do país; na EUFOR Congo, em 2006, na supervisão de eleições presidenciais e legislativas, e na EUFOR *Tschad*/RCA na protecção de campos de refugiados no *Tschad* oriental, em Março de 2008 e por um período de um ano.

25 Tobias Koepf, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), "France and EU Military Crisis Management in Sub-Saharan Africa: Keeping Paris 'on board'", *Fornet, CFSP Forum*, Maio de 2010. http://www.fornet.info/documents/CFSP-Forum_vol8_no3.pdf

o Luxemburgo, em 29 de Abril de 2003, de criação de um quartel general europeu independente da NATO, e de desenvolvimento de capacidades militares da UE separadas da NATO, com o objectivo último de criação de uma ‘União Europeia de Segurança e Defesa’.²⁶ Esta postura franco-alemã provocou fortes divisões transatlânticas e intra-europeias e levantou questões quanto à seriedade de Paris e Berlim quanto à PESD. Para a maioria dos Estados membros da UE a coesão transatlântica e a Aliança Atlântica eram ainda a base da sua própria segurança; logo, a tentativa de se criar uma PESD deveria ser feita em estreita cooperação com os EUA. Por isso, a maioria rejeitou a ideia francesa de uma *Europe puissance* como contrapeso aos Estados Unidos. Na reunião dos ministros dos negócios estrangeiros da UE, em Nápoles, em Novembro de 2003, a hipótese franco-alemã de um quartel-general europeu foi afastada ao mesmo tempo que abria o caminho à ‘cooperação estruturada’ na PESD.²⁷ Isto deu um sinal claro de que a PESD não poderia substituir a Aliança Atlântica, mas meramente ser o seu complemento.

Em termos conceptuais, os documentos da Alemanha relacionados com a defesa como as *Verteidigungspolitische Richtlinien*, de 2003, e o Livro Branco da Defesa, de 2006, sublinham a necessidade de a Alemanha adquirir a capacidade expedicionária com capacidade de combate de alta intensidade. Apesar dos constrangimentos que permanecem na cultura estratégica alemã, a Alemanha tem, desde Julho de 1994, quando o Tribunal Constitucional Federal considerou legal a participação da *Bundeswehr* em missões *out-of-area*, vindo a normalizar a sua política de defesa quando comparado com as limitações existentes no período da Alemanha dividida. Contudo, o maior Estado da União Europeia ainda contribui insuficientemente para a defesa: o seu orçamento de defesa centra-se à volta dos 1.5% do PNB, e o envio de tropas da *Bundeswehr* ainda é feito de forma selectiva, evitando zonas de combates de elevada intensidade, como acontece no caso do Afeganistão, onde sucessivamente Berlim, para minimizar custos, principalmente humanos, e na defesa dos seus interesses, coloca a *Bundeswehr* em áreas comparativamente mais seguras do que aquelas onde os Estados Unidos, o Reino Unido, o Canadá e a Holanda, por exemplo, colocam as suas forças. Mesmo que isto possa ser analisado como testemunho da passagem da Alemanha de uma “cultura de reticência”, herdeira do período pós-1945, para uma

26 Peter Rudolf, The myth of the “German way: German foreign policy and transatlantic relations”, *Survival*, 47 (1), 2005, pp. 133-152. M. Meimeth, Deutsche und französische Perspektiven einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003, B 3-4.

27 Joint Paper by France, Germany and the United Kingdom, Naples, 29 de Novembro de 2003. From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents, *Chaillot Papers*, 67, Dezembro de 2003.

“cultura de prudência”, como afirma James Sperling²⁸, Berlim não irá ser considerado um aliado verdadeiramente sério enquanto manter esta postura auto-imposta. Desde Outubro de 2005 os governos alemães adoptaram um maior pragmatismo na política de segurança e defesa da Alemanha, mas a postura de Berlim não foi compensada por um maior contributo financeiro ou de forças.

As razões acima apresentadas, da perspectiva do Reino Unido, França e Alemanha, permitem concluir que, ao contrário do que alguns analistas argumentam, a PESD está longe de contrabalançar o poder dos Estados Unidos e contrariar a preponderância militar dos norte-americanos no sistema internacional, se é que é este o raciocínio motivador da PESD; por outro lado, a lógica de justificação de um elemento anti-americano foi, desde 2005, com a Chanceler alemã Angela Merkel, e desde 2007, com o presidente francês Nicholas Sarkozy igualmente afastada.²⁹

Da perspectiva norte-americana e dos países atlanticistas a NATO não pode, após o 11 de Setembro de 2001, limitar-se a um papel regional que a poderá marginalizar. Para que os Estados Unidos mantenham o interesse na Aliança Atlântica ela tem de tornar-se global, mais capaz e mais rapidez na intervenção e flexível onde os aliados europeus terão de contribuir mais, financeiramente e com maiores capacidades militares. Ao mesmo tempo, a NATO é uma peça chave na estratégia global de Washington, porque tem utilidade militar e porque alguns dos seus Estados Membros disponibilizam forças armadas no apoio às missões militares de cariz global da NATO. A relevância estratégica da NATO prende-se com a amplificação do espaço geográfico de intervenção já que as ameaças aos interesses americanos derivam de áreas não transatlânticas. Nesse sentido, a exigência do *burdensharing* prende-se não apenas com questões financeiras mas igualmente com a expectativa quanto à participação militar, por parte dos aliados europeus, em missões fora do contexto transatlântico, de forma permanente. Por isso é possível que James Goldgeier não estava errado quando este afirmou, recentemente, que, se a NATO hoje não existisse, os Estados Unidos não a iriam criar.³⁰ Da perspectiva americana, há quem apoie uma Europa mais autónoma, por argumentar que a presença militar americana na Europa deve acabar.³¹ Mas a diminuição do envolvimento americano

28 James Sperling, “Germany and European security governance: how well does the Birmingham model perform?” *European Security*, 18 (2), pp. 125-150, Junho 2009.

29 Jolyon Howorth e Anand Menon, “Still not pushing back: Why the European Union is not balancing the United States”, *Journal of Conflict Resolution*, 53 (5), Outubro 2009, pp. 727-744.

30 James Goldgeier, “The Future of NATO”, *Council of Foreign Relations*, Council Special Report Nº 51, Fevereiro de 2010, p. 3, www.cfr.org/content/publications/attachments/NATO_CSR51.pdf

31 Christopher Layne, “Death Knell for NATO? The Bush Administration Confronts the European Security and Defense Policy”, *Policy Analysis* nº 394, Cato Institute, 4 de Abril de 2001. <http://www.cato.org/pubs/pas/pa394.pdf>

na NATO corre o risco de torná-la redundante. Daí que o receio de uma retirada estratégica dos EUA da Europa, e da NATO, leva alguns países europeus a concordar com a necessidade de transformação da NATO.

A nova Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, de Maio de 2010, reforça a perspectiva norte-americana de alargar o contexto de actuação estratégica da NATO. Afirmando que não se opõe à União Europeia como um forte actor de segurança internacional com a uma capacidade de defesa mais eficaz, a administração Obama sugere 'estratégias bilaterais, multilaterais e globais' para enfrentar os desafios do século XXI.³² Assim, semelhantemente à importância relativa que o relatório de peritos atribui à UE, também a Administração Obama confronta os europeus com a diminuição relativa da sua importância num mundo multipolar.

3. A relação institucional entre a NATO e a União Europeia

Após o desaparecimento da ameaça do comunismo soviético, em 1991, o relacionamento transatlântico deparou-se com várias questões que levaram a divergências entre vários membros da Aliança Atlântica.³³ Pode identificar-se um duplo paradoxo na relação entre os EUA e a Europa quanto às suas políticas de segurança e defesa. Por um lado, os Estados Unidos apoiam formalmente a maior auto-confiança e assertividade europeia na política de segurança – mas ao mesmo tempo receiam que esse novo poder possa vir a desafiar a hegemonia americana. Por outro lado, os europeus têm a ambição de alcançar uma maior autonomia na segurança e defesa – ao mesmo tempo que receiam o abandono da Europa pelos Estados Unidos em consequência dessa maior autonomia.

Os Estados Unidos consideram que conseguem persistir sem a ajuda da UE, e por isso, não concedem um apoio total a que a UE desenvolva a sua capacidade de actuação estratégica. Por seu turno, a União vive na ilusão que, apesar de missões da PESD bem sucedidas no exterior, serão os EUA que continuarão a assegurar a defesa europeia. Por outras palavras, nenhuma das partes está verdadeiramente convencida de que precisa da outra, e nenhuma assume as responsabilidades que tal mudança implica. Por seu turno, apesar de se falar da globalização da NATO,

32 *National Security Strategy 2010*, Maio de 2010, pp. 41-42: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

33 Já durante a Guerra Fria, as relações no seio da Aliança Atlântica não foram livres de crispções, principalmente entre a França e os Estados Unidos. Mas seria apenas após o fim da União Soviética que o grau de divergências se agudizou, por razões que se prendem com os interesses estratégicos americanos e os objectivos da integração europeia.

há autores que defendem que a bola está no campo dos europeus, ou seja, que é a UE que crescentemente está a desenvolver várias missões no exterior que os Estados Unidos, envolvidos no Afeganistão e no Iraque, não querem ou não podem desenvolver. Para Nicole Gnesotto, “a NATO necessita cada vez mais do poder global da União para poder desempenhar as suas missões com sucesso”.³⁴

Para demasiados analistas de ambos os lados do Atlântico, a relação entre a NATO e a UE é ainda vista como um jogo de soma zero segundo o qual uma maior autonomia europeia levará inevitavelmente a um enfraquecimento da Aliança Atlântica.³⁵ Inversamente, “a relação entre a UE e a NATO tornou-se um factor principal na estagnação da PESD e em última instância um pretexto para a paralisia colectiva, tanto na União como na NATO.”³⁶ A ideia repetidamente veiculada de uma divisão de tarefas entre as duas instituições, com a NATO a assumir missões militares de *hard power* e a UE a desenvolver missões civis de *soft power*, depara-se com problemas de aplicabilidade prática, já que com a alteração da natureza das intervenções que se assemelham crescentemente a uma noção de *multitasking* na defesa, a distinção se torna cada vez mais difícil.

Em 3 de Junho de 1996, a Declaração do Conselho do Atlântico Norte assinada em Berlim adoptou a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (ESDI).³⁷ A ESDI seria criada dentro da NATO, o que “permitiria a criação de forças militares coerentes e efectivas capazes de operar sob o controlo político e a direcção estratégica da União da Europa Ocidental (UEO)”.³⁸ Ou seja, os Estados Unidos aceitaram a ideia de uma defesa europeia, mas fora do contexto da União Europeia. Isto foi uma forma dos EUA anteciparem pretensões de autonomia por parte dos países membros da UE. O intuito da ESDI era o de individualizar o contributo europeu para as missões da NATO, o que seria articulado através da UEO, e não da União Europeia. Contudo, pela mesma altura em que o conceito estratégico da NATO, em 1999, tenta enquadrar esta nova realidade, a UE iniciou, na sequência da cimeira franco-britânica de Saint Malo, em Dezembro do ano anterior, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), como parte integrante da Política Externa de Segurança

34 Nicole Gnesotto, “The Need for a More Strategic EU”, in Álvaro Vasconcelos, ed. *What Ambitions for European Defence in 2020*, Paris: European Union Institute for Security Studies, p. 33. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf

35 Barry Posen, “European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?”, *Security Studies*, 15 (2), 2006.

36 Nicole Gnesotto, op. cit, p. 31.

37 Tratou-se de definir missões nas quais a NATO não participasse, e que seriam operações militares levadas a cabo ao abrigo da UEO.

38 Margarita Mathiopoulos e István Gyarmati, “Saint Malo and beyond: Toward a European Defense?”, *The Washington Quarterly*, 22, (4), 1999, p. 65.

Comum (PESC) e fora do contexto da NATO. Na prática, isto desvalorizou o papel da ESDI e diminuiu a influência que os EUA poderiam ter sobre o papel europeu. Para que a União Europeia possa ‘desempenhar o seu papel completo no palco internacional’, afirma a declaração, “a União tem que ter a capacidade para a acção autónoma, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir usá-las e a preparação para o fazer, para responder a crises internacionais.”³⁹

Num artigo publicado no *Financial Times* poucos dias após a cimeira em Saint Malo, a então secretária de Estado, Madeleine Albright anunciou a posição norte-americana: o projecto europeu de uma PESD deveria ser “separável, mas não separado” da NATO. Para contrariar o dilema da sobreposição institucional, Albright referiu os “3 D’s” que os europeus (e norte-americanos) deveriam respeitar: “no decoupling” (evitar a separação entre as acções da NATO e as da UE), “no duplication” (evitar a duplicação de capacidades) e “no discrimination” (de Estados Membros da NATO que não integrassem a UE).⁴⁰ A expressão *decoupling*, aplicada durante à Guerra Fria às sucessivas tentativas soviéticas de separar os europeus ocidentais da protecção norte-americana, sugeria, neste novo contexto, que os americanos não tinham plena confiança nas pretensões europeias e que, possivelmente, não reagiriam bem caso os europeus autonomizassem o seu processo de decisão.⁴¹

Perante a inevitabilidade de uma maior cooperação intra-europeia na área da defesa, a 16 de Dezembro de 2002, a NATO e a UE assinaram a Declaração sobre a PESD, onde a NATO expressou o seu apoio à PESD, e através da qual se tentou institucionalizar uma relação estratégica entre a NATO e a UE.⁴² Isto ficou conhecido como os Acordos de *Berlin Plus*, de Março de 2003. Pelos acordos a UE tem acesso garantido aos recursos e às capacidades militares da NATO para levar a cabo operações de gestão de crises, e para ter acesso aos sistemas de planeamento operacionais da NATO; *Berlin Plus* também prevê opções de comando europeu no seio da NATO para operações da UE, onde o *Deputy SACEUR* assume o comando europeu de uma operação da PESD. A NATO, no entanto, reservou-se o “direito de primeira recusa” segundo o qual nas decisões tomadas sobre operações de gestão de

39 “The Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises.” <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>

40 Madeleine Albright, “The right balance will secure NATO’s Future”, *Financial Times*, 7 de Dezembro de 1998, citado por Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Plagrove Macmillan, 2007, p. 138.

41 Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007, p. 139.

42 EU-NATO Declaration on ESDP. NATO, 2002. NATO-EU Declaration on ESDP. Press release 142, 16 December. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>

crises, incluindo missões militares, a UE só poderá actuar “quando a NATO no seu todo não intervir” (*where NATO as a whole is not engaged*). Este é um dos aspectos mais controversos dos Acordos de *Berlin Plus*, já que a NATO, e nomeadamente os Estados Unidos, têm a possibilidade de vetar a disponibilização de meios militares da NATO para operações da PESD.

Berlin Plus foi a fórmula encontrada pela Administração Clinton para que os Estados Unidos assegurem algum controlo sobre as pretensões de autonomia dos europeus nas missões de gestão de crises. Principalmente no que se refere à duplicação de meios, para além de questões de ordem financeira, o objectivo era evidentemente político para que a NATO, ou melhor, os Estados Unidos, travassem a independência estratégica da União Europeia.⁴³ No papel, os Acordos de *Berlin Plus* significam que a UE pode desenvolver missões recorrendo às capacidades de planeamento, comando e controlo da NATO. Na prática, contudo, *Berlin Plus* revela dificuldades de implementação, o que faz com que a UE não tenha realizado as suas operações de gestão de crises de acordo com o que fora negociado, durante anos, na relação transatlântica, mas que prefira realizá-las independentemente da NATO. Até hoje, a UE levou a cabo apenas duas missões no âmbito dos Acordos de *Berlin Plus*, nomeadamente a operação Concordia, na Macedónia, em 2003 e a operação Althea, na Bósnia Herzegovina, desde 2004, e que ainda está em curso. A cooperação entre a NATO e a PESD, na operação Althea, existe mas é dificultada principalmente devido às reticências na cooperação entre os comités políticos de ambas as instituições.

Outra das razões pela qual os Acordos de *Berlin Plus* funcionam mal na prática tem a ver com o facto que, em Bruxelas, o contacto entre a NATO e a EU ser diminuto. Em termos operacionais, o antigo Secretário Geral Jaap de Hoop Scheffer afirmou que os Acordos têm funcionado como um colete de forças mais do que um facilitador na ligação entre a NATO e a UE, já que as missões que ambas as instituições desempenham decorrem muitas vezes nos mesmos teatros de operações ao contrário do que for a inicialmente previsto: a União Europeia desempenha missões civis ou de polícia como, por exemplo, no Kosovo ou no Afeganistão, enquanto a NATO leva a cabo missões militares ou a reforma do sector de segurança.⁴⁴ A operação Althea também tem demonstrado os limites dos Acordos de *Berlin Plus*: para além

43 Nicole Gnesotto, “ESDP: Results and Prospects”, in N. Gnesotto, ed. *EU Security and Defence Policy: The First Five Years (1999-2004)*, Paris: EUISS, 2004.

44 Jaap de Hoop Schaeffer, no “High-level seminar on relations between the European Union and NATO”, 7 de Julho de 2008. http://www.nato.int/cps/en/SID-27900518FFEEBFEC/natolive/opinions_7879.htm?selectedLocale=en

do potencial para uma cooperação mais eficaz entre as duas instituições, a complexidade das operações e o tempo exigido para a sua implementação, a aplicabilidade dos acordos no futuro tenderá a ser limitada a operações pós-NATO.⁴⁵

O *comprehensive approach* previsto no novo conceito estratégico também diz respeito à relação entre a NATO e a UE. No Afeganistão, por exemplo, para além da missão da ISAF, a UE está a desenvolver uma missão de polícia, EUPOL, desde 2007. Contudo, existe uma falta de coordenação entre as duas instituições por falta de vontade política e que resulta em reuniões bilaterais de pouca substância. O contacto institucional entre a NATO e a PCSD, é, no Afeganistão, muito reduzido, apesar da presença da missão EUPOL Afeganistão, desde Junho de 2007.⁴⁶ Como reconhece o Secretário Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, “a UE e a NATO, por razões políticas, não planeiam nem coordenam em conjunto, o que é um inaceitável desperdício de recursos e eficácia.”⁴⁷ Também o seu antecessor já reconhecia que “os aliados da NATO que não sejam membros da UE devem ser capazes de ter um nível apropriado de participação na PESD e desempenhar um papel completo nos mecanismos que suportam a PESD.”⁴⁸ A cooperação entre as duas instituições, em missões militares e civis também seria essencial por razões de eficácia operacional.

O fortalecimento da relação entre a NATO e a União Europeia está dependente de uma revitalização do relacionamento entre os Estados Unidos e a União Europeia. Isto não tem, no entanto, acontecido, e apesar da vontade de reaproximação a Washington pelas lideranças actuais de centro direita em Londres, Paris e Berlim, os contactos permanecem ainda mais formais do que substanciais. A missão dos Estados Unidos junto da UE, em Bruxelas, não traduz o grau de envolvimento que os EUA têm tido no continente europeu nos últimos 60 anos. Adicionalmente, não existe uma política coordenada entre o pessoal diplomático norte-americano junto da UE e aquele que trabalha na missão dos EUA na NATO. As sedes de ambas as instituições encontram-se em Bruxelas, mas os contactos entre elas são diminutos, não apenas entre os representantes europeus e norte-americanos de

45 Frank Kupferschmidt, “Putting Strategic Partnership to the Test: Cooperation between NATO and the EU in Operation Althea”, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Abril de 2006. http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=3172

46 A força de missão, em Julho de 2010, era de 459 homens. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=PT>

47 Anders Fogh Rasmussen, “Afghanistan and the Future of Peace Operations”, *Discurso proferido na Universidade de Chicago*, em 8 de Abril de 2010. http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm2010.

48 Jaap de Hoop Scheffer, *Discurso sobre a relações entre a NATO e a UE*, 7 de Julho de 2008. <http://www.acronym.org.uk/docs/0807/doc09.htm>

ambas as instituições, mas também entre os representantes do mesmo país.⁴⁹ A UE tem um conjunto de representantes junto do quartel-general da NATO (*SHAPE, Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), mas também aqui o contacto a alto nível permanece fraco. Para além disso, os Estados Unidos deveriam colocar nas missões da NATO e da UE um representante responsável por estabelecer a ligação à outra instituição.⁵⁰ Os encontros entre representantes das duas instituições também ocorrem com regularidade: os ministros dos negócios estrangeiros da NATO e da UE encontram-se duas vezes ao ano; os embaixadores da NATO e da UE, ou seja, ou Conselho do Atlântico Norte (NAC) e o Comité Político e de Segurança da UE (PSC) encontram-se pelo menos seis vezes ao ano. Os Comités Militares da NATO e da UE encontram-se duas vezes por semestre. Na prática, no entanto, esta cooperação não funciona e não reforça assim a cooperação transatlântica de defesa.

Quanto à PESD ela tem um campo de actuação limitado já que não se imiscui na política de defesa nacional dos Estados Membros e prende-se apenas com intervenções militares e civis no espaço extra-UE ao tentar, nesse domínio, promover uma convergência de interesses e uma acção coordenada entre os países que, relativamente a determinado conflito no exterior, pretendam seguir uma acção conjunta.

Institucionalmente existe ainda um desfaseamento grande entre a ambição declarada e as capacidades existentes.⁵¹ Não existe um orçamento da União para a defesa, os Estados membros gastam menos de 2% do seu PNB para a defesa (ao contrário do que tinha sido discutido entre os líderes europeus em diversas ocasiões).⁵² Apenas o Reino Unido e a França mantêm os seus orçamentos acima dos 2%; a Alemanha, por exemplo, não chega a 1.5%. Em contrapartida, os Estados Unidos gastam acima

49 Simon Duke, "The Future of EU-NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition?", *Journal of European Integration*, 30 (1), pp. 27-43, Março de 2008.

50 James Goldgeier, "The Future of NATO", *Council of Foreign Relations*, Council Special Report N° 51, Fevereiro de 2010. www.cfr.org/content/publications/attachments/NATO_CSR51.pdf

51 O que Christopher Hill identificou, em 1993, como o "capabilities-expectations gap" quanto ao desenvolvimento de uma política externa europeia também se aplica à área da segurança e defesa. Christopher Hill, "The capability-expectation gap, or conceptualising Europe's international role", *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 1993, pp. 305-328.

52 Em 1999 os 27 governos da actual UE (incluindo Estados que na altura ainda não eram membros) gastaram €160 bilhões em defesa e em 2008 os 27 gastaram €210 bilhões. Contudo, este aumento aparente é ilusório: os gastos em defesa como percentagem do PIB caíram entre 1999 e 2009, de 2.1% em 1997 para 1.7% em 2007. Os orçamentos de defesa caíram ainda mais: de 1.8% do PIB em 1998 para 1.4% do PIB em 2008. Enquanto a média europeia para despesas de defesa caiu de 1.81% em 2005 para 1.69% em 2007 o custo do equipamento de defesa está a aumentar 6-8% por ano e o custo das operações aumentou 30.5% entre 2006 e 2007. *Military Balance 2010*, International Institute for Strategic Studies, 2010.

dos 4.5% do seu PNB na defesa.⁵³ Adicionalmente, há uma crescente discrepância entre a expectativa de participação da UE por parte de outros actores internacionais como as Nações Unidas, a União Africana, a OSCE e a NATO, e a diminuição dos recursos que os Estados Membros disponibilizam para a União. Para além disso, a PESD caracteriza-se por poucas estruturas permanentes. A *European Rapid Reaction Force*, proposta no Conselho Europeu de Helsínquia, em Dezembro de 1999, não passou, até à data, de uma força que existe em papel, mas que ainda não teve um desempenho concreto na prática.⁵⁴ Os *Battle Groups* tiveram, até hoje, apenas duas missões de importância relativa.⁵⁵ As missões da PESD, em várias zonas do globo, são missões civis e militares que, apesar de bem sucedidas, representam apenas uma fracção daquilo que se pretende alcançar com uma defesa europeia.⁵⁶ Os que criticam a PESD afirmam que o problema não é apenas a duplicação de meios, mas o facto de a PESD não produzir capacidades militares adicionais. Como nem a NATO nem a PESD/PCSD detêm forças armadas próprias estão dependentes das que os Estados Membros estiverem dispostos a enviar. Mas quando as forças estão disponibilizadas para uma missão da UE não poderão ser simultaneamente empregues numa missão ao serviço da NATO, o que cria um fardo adicional sobre as forças armadas nacionais sem criar capacidades adicionais.⁵⁷

Outro dos problemas da PCSD é a discrepância entre o progresso e a autonomia alcançados na PCSD e o lento avanço da PESC na qual a PCSD se insere. A PESD

53 O Reino Unido gastou, nos anos de 2006, 2007 e 2008 2.42%, 2.46% e 2.28% respectivamente; para a França os números são semelhantes: 2.46%, 2.38% e 2.35%. A Alemanha gastou, no mesmo período, apenas 1.31%, 1.28% e 1.28%. Nos Estados Unidos, os números correspondem a 4.68%, 4.53% e 4.88%.

54 A 'Declaração sobre o fortalecimento das capacidades' que a UE adoptou em 11 de Dezembro de 2008, e que reiterou, entre outros aspectos, a ambição de disponibilizar 60 000 tropas em 60 dias para uma operação maior (operações previstas pelos *Civilian e Military Headline Goals*) e o planeamento e condução simultânea de duas operações maiores de estabilização e reconstrução, apoiada por até 10.000 tropas durante pelo menos dois anos, constituiu um reconhecimento de que a UE falhou nos compromissos assumidos nos *headline goals* anteriores, e ainda não demonstrou, até hoje, que foi efectivamente aplicado na prática.

55 Os *Battlegroups* são forças pequenas de cerca de 1500 homens, altamente móveis e preparadas para intervenções rápidas no início de crises internacionais. A UE tem o objectivo de conduzir duas operações simultâneas de *Battlegroups*, operacionais desde Janeiro de 2007.

56 Contrariamente ao que se pensa, os países europeus colaboram entre si quanto ao desenvolvimento e produção de armamento e à pesquisa e desenvolvimento. Existe evidência quantitativa e qualitativa considerável que sugere que os Estados europeus estão gradualmente a construir uma forte e integrada base industrial de defesa, e que o estão a fazer para criar capacidades militares autónomas. Seth Jones, "The Rise of a European Defense", *Political Science Quarterly*, Verão de 2006, Vol. 121, número 2, p.241.

57 *Memorandum from Geoffrey Van Orden MEP*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmdfence/111/111.pdf>, p. 113.

tem conseguido, desde finais da década de 1990, dar um contributo importante na área da gestão civil de crises.⁵⁸ O desenvolvimento da PESD, quando comparado com o da PESC, tem sido mais rápido, contrariamente ao que se pensava inicialmente. Mas se a União não conseguir seguir uma política externa comum eficaz, qual é a lógica de colocação de forças militares fora da UE se esta não consegue traduzir este instrumento de gestão de crises numa maior influência política? A ausência de uma política externa comum para o Afeganistão ou a Palestina limita as implicações que uma PCSD inserida numa PESC eficaz poderia ter. Como afirmou recentemente Nicole Gnesotto, “com a notável exceção do conflito na Geórgia, no verão de 2008, a PESD tem sido usada não como o instrumento de um objectivo de política comum europeia, mas como um substituto da própria política.”⁵⁹

Por seu turno, a NATO não tem um orçamento para a reconstrução, não tem recursos civis nem competências comerciais ou legais quanto a terceiros Estados. Na realidade, discutir quais são os contornos das acções de gestão de crises realizadas através da Aliança Atlântica (*Berlin Plus*), através da parceria entre a UE e os EUA ou se o fazem de forma autónoma como elemento da política externa europeia é uma das questões ainda por resolver.

Com o Tratado de Lisboa, a UE assume uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), e instituiu o mecanismo das cooperações estruturadas permanentes (CEP), segundo o qual um grupo de Estados membros decide avançar com uma maior cooperação na área da defesa.⁶⁰ Apesar das cooperações estruturadas permanentes não eliminarem o potencial veto da Turquia quanto à aplicação dos Acordos de *Berlin Plus*, elas facilitam a cooperação intra-UE, já que o número de decisores políticos será reduzido o que poderá tornar o processo mais eficaz.

O futuro da relação institucional dependerá de como a UE traduz, na prática, o papel que definiu para a sua política de segurança e defesa no Tratado de Lisboa. Segundo o Tratado, que entrou em vigor em Dezembro de 2009, a União adoptou a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que visa conciliar os recursos de gestão civil e militar de crises, confirmando a tendência da UE para uma defesa progressivamente europeia. O Tratado de Lisboa coloca assim de parte um papel

58 Sobre a função de *peacebuilding* das operações da UE após o Tratado de Lisboa, ver Claudia Major e Christian Moelling, “Towards an EU Peacebuilding Strategy? EU Civilian Coordination in Peacebuilding and the Effects of the Lisbon Treaty”, *European Parliament Standard Briefing*, Abril de 2010. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410peacebuildingstrategy_/sede260410peacebuildingstrategy_en.pdf

59 Nicole Gnesotto, op. cit, 2010, p.34.

60 Sven Biscop, “Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration”, *European Foreign Affairs Review*, 13, 2008.

residual onde a PCSD se tornaria um mero pilar de defesa da NATO, onde a UE continuaria a desenvolver a capacidade de intervenções civis, mas onde a componente militar seria devolvida à NATO.

Quanto à definição do novo conceito estratégico seria de saudar que os países da União Europeia fossem capazes e tivessem a vontade política de adoptar uma posição comum. Mas em relação a quase todas as questões existem posições diversas, também no que se refere ao relacionamento com terceiros actores. Neste contexto, as relações com a Turquia ou com a Rússia são as mais controversas. Quanto à Turquia, a tensão entre a Turquia e a Grécia sobre o problema do Chipre tem bloqueado o processo de cooperação entre a NATO e a UE. O facto de a Turquia ser membro da NATO, mas não da União Europeia faz com que, em termos diplomáticos mas também técnicos, Ancara instrumentalize esta “discrepância” institucional e exerça um direito de veto sobre as relações NATO-UE: sempre que uma missão da EU seja feita ao abrigo dos Acordos de *Berlin Plus*, os membros da NATO têm o direito de verificar como é que os recursos de planeamento e comando estão a ser aplicados, o que pode inviabilizar uma missão de *Berlin Plus*. Por outro lado, a Turquia também exige acesso à Agência Europeia de Defesa, o que é bloqueado pelo Chipre, e à PESD/PCSD, o que a Turquia contesta já que já participou em missões da PESD. Isto serve de exemplo de como é que a pretensão turca de aderir à UE, e a oposição de alguns Estados Membros à sua entrada, como a Alemanha e a França, está correlacionada com a posição que a Turquia assume no seio da NATO: por estar há anos à espera de integrar a União Europeia coloca sérios entraves a uma maior institucionalização do relacionamento UE-NATO, do qual o desacordo entre a Turquia e o Chipre é um exemplo.⁶¹ Por exemplo, a oposição turca, no Afeganistão, a um maior cooperação entre a NATO e a EUPOL, impede que as forças policiais da UE possam receber protecção militar da NATO.⁶²

O veto da Turquia sobre decisões relacionadas com os Acordos de *Berlin Plus* só deixaria de ter efeito se a UE criasse uma unidade de planeamento e de comando

61 O Chipre é membro da União Europeia desde Maio de 2004. Como a ilha se encontra dividida entre uma parte grega, a sul e uma parte turca, a norte, apenas a parte grega integra efectivamente a UE. Mas o Chipre não é nem membro da NATO, nem integra a Parceria para a Paz. A Turquia por seu turno rejeita o reconhecimento do Chipre. Quanto à cooperação entre a NATO e a UE, a Turquia bloqueia a cooperação entre o Chipre e a NATO, enquanto o Chipre recusa a cooperação entre Ancara e a Agência Europeia de Defesa, e se opõe ao levantamento do bloqueio comercial à parte norte da ilha. Ancara reagiu fechando os seus portos a navios cipriotas.

62 Didier Billion e Fabio Liberti, *The Relationship between NATO and the European Security Defence Policy (ESDP): The Cypriot/Turkish Disruption*, 9 de Abril de 2009. <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article1050>

autónoma. Como vimos, o Reino Unido é quem, da perspectiva interna da UE, mais se tem oposto a esta pretensão veiculada, entre outros, pela França e pela Alemanha. A Turquia já participou em missões da PESD na Macedónia e na República Democrática do Congo, mesmo que com um número reduzido de tropas, ao passo que na operação Althea na Bósnia, a Turquia tinha, em 2009, 255 homens no terreno.

Em relação às relações com a Rússia, o estabelecimento do Conselho NATO-Rússia, em 1997, tornou a Rússia um parceiro privilegiado da NATO, ao mesmo tempo que este formato institucional indicava a baixa probabilidade de a Rússia algum dia se tornar membro da Aliança. Mas as divergências quanto à Guerra no Kosovo, em 1999, a política do alargamento da NATO, sempre contrariada por Moscovo, assim como a posição russa crítica face à intervenção norte-americana no Iraque, desde 2003, e a aplicação de sanções internacionais ao Irão, devido às pretensões nucleares deste, assim como o projecto de defesa antimíssil, impulsionado pelos EUA fazem com que esta relação bilateral permaneça problemática. A guerra entre a Rússia e a Geórgia, no Verão de 2008, congelou as relações no Conselho NATO-Rússia, que apenas foram reactivadas em Dezembro de 2009. A recente proposta russa, de finais de 2009, quanto a uma nova arquitectura de segurança tem o potencial de dividir os aliados já que os antigos países de leste recusam-se a entregar a Moscovo qualquer tipo de direito de participação na segurança europeia, e países como a Alemanha, por exemplo, ter personalidades que concebem, a longo prazo a entrada da Rússia na NATO.

O relatório de peritos adoptou uma dupla perspectiva quanto à Rússia. Por um lado, “a Aliança nem representa uma ameaça militar para a Rússia, nem considera a Rússia uma ameaça militar para a Aliança.” No entanto, a abertura à cooperação deve ser mantida com prudência quanto a uma possível atitude mais conflituosa de Moscovo, já que “persistem dúvidas dos dois lados sobre as intenções e as políticas do outro lado”, daí que alguns Estados membros estejam mais “cépticos quanto ao compromisso do governo russo quanto a uma relação positiva”. O relatório conclui que “a Rússia enviou sinais conflituosos quanto à sua abertura à contínua cooperação com a NATO, e as suas propostas para uma ordem de segurança alternativa na Europa parecem desenhadas em parte para restringir as actividades da NATO.”

O relatório sugere que o novo conceito estratégico “pode ser instrumental para unificar as posições dos aliados sobre a Rússia e clarificar as intenções da NATO quanto a Moscovo”.⁶³ O tipo de relacionamento entre a NATO e a Rússia tem im-

63 NATO 2020, p. 16.

plicações sobre a política da porta aberta, reafirmada pela NATO e respeitante a um possível alargamento à Geórgia e à Ucrânia. Por outro lado, questões como o sistema de defesa anti-míssil passam igualmente pelo relacionamento com Moscovo. Ninguém questionará que a “cooperação NATO-Rússia não é uma questão de escolha – é uma questão de necessidade”, como afirmou Anders Fogh Rasmussen, secretário-geral da NATO.⁶⁴

Contudo, a Rússia vê quatro questões problemáticas no relatório de peritos: em primeiro lugar, a vontade da NATO em tornar-se uma aliança global; em segundo lugar, as novas missões de aliança como a segurança energética, o combate ao aquecimento global e a protecção de recursos naturais não são típicos de uma aliança militar. Em terceiro lugar, a Rússia continua a rejeitar aquilo que considera ser a pretensão da NATO em decidir a utilização da força militar, como aconteceu no Kosovo, em 1999, sem consulta prévia das Nações Unidas, onde Moscovo goza do direito de veto, que não tem sobre as decisões tomadas no seio da NATO. Por último, a Rússia critica a linguagem aparentemente crítica do relatório quanto à proposta russa de um Tratado de Segurança Europeu.

Conclusão

Seria um desperdício do capital de confiança adquirido ao longo de 60 anos se a cooperação transatlântica viesse a diminuir e não a intensificar-se, por suposta falta de interesses estratégicos comuns.

Uma divisão de trabalho não parece, a longo prazo, ser nem do interesse estratégico dos Estados Unidos, que, para assegurarem a continuidade do seu estatuto de principal potência no sistema necessitam de uma capacidade de poder que não se cinja ao poder militar na resolução de conflitos internacionais. Igualmente, seria um atestado de descrédito à União Europeia se esta fosse capaz de resolver conflitos internacionais através de instrumentos civis, mas incapaz de contribuir para a estabilização militar dos mesmos. Tanto a NATO como a UE devem ter a capacidade de poder decidir quando querem intervir em conflitos e de que forma é que o pretendem fazer. Neste sentido, é importante que a narrativa do novo conceito seja transmitida, pela *Public Diplomacy* da Aliança de forma que as opiniões públicas dos países membros, cada vez mais cépticas e reticentes quanto à justificação

64 Anders Fogh Rasmussen, “NATO and Russia: A New Beginning”, *Speech by NATO Secretary General at the Carnegie Endowment*, Brussels, 18.9.2009. http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_57640.htm /

de missões internacionais, sejam convencidas das implicações de segurança para a estabilidade e paz no espaço euro-atlântico.

A questão fundamental é a futura natureza da NATO. Como este artigo argumentou, a oposição entre a posição mais globalista dos Estados Unidos e do Reino Unido, entre outros, e a posição mais regionalista de alguns europeus, como da Alemanha ainda não foi resolvida. Devido à preponderância dos Estados Unidos na Aliança, e decorrente de alterações na sua estratégia internacional, o Novo Conceito Estratégico terá, provavelmente, uma orientação, pelo menos teórica, menos euro-atlântica.⁶⁵

Como forma de melhor abordar os problemas que persistem, na prática, no relacionamento institucional entre a NATO e a União Europeia, para fortalecer a relação institucional entre as duas instituições e reforçar os mecanismos de consulta deveria realizar-se, no mês de Novembro, em Lisboa, não apenas a cimeira da NATO para a adopção do novo conceito estratégico. Deveria, simultaneamente, garantir-se a realização de uma cimeira entre a NATO e a UE para a discussão franca sobre os problemas na relação bilateral. A última destas cimeiras realizou-se em Maio de 2001, em Budapeste. Os resultados então obtidos ficaram à margem do pretendido, e não há garantias que uma nova cimeira pudesse fornecer melhores resultados. O que uma cimeira NATO-UE poderia produzir, em 2010, é a definição de um *comprehensive approach* que permitisse determinar, num cenário de 'caso-a caso' quais os contributos individuais que cada instituição poderia contribuir para uma determinada missão, em diferentes fases do conflito, para evitar a duplicação de funções e defini-las melhor e para reduzir, ao máximo possível, os custos envolvidos.

Porque a NATO irá continuar a ser o principal *forum* de cooperação transatlântica, tanto os EUA como a EU, devem esforçar-se por aproveitar a oportunidade da redefinição do conceito estratégico da NATO em curso para elevar a relação institucional para um nível cooperativo mais eficaz, e assegurar que tanto a NATO como a União Europeia estejam a contribuir decisivamente para a segurança do espaço euro-atlântico e para a segurança internacional.

65 Jens Ringsmose e Sten Rynning, "Come home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept", *DIIS Report*, Abril de 2009. <http://www.diis.dk/sw74177.asp>