

A Reorientação Estratégica da NATO: um futuro para a Aliança Atlântica

Dissertação de Mestrado

Gonçalo Manuel Soares Oliveira

Mestrado em

**Relações Internacionais: o Espaço
Euro-Atlântico**



Ponta Delgada
2023

A Reorientação Estratégica da NATO - um futuro para a Aliança Atlântica

Dissertação de Mestrado

Gonçalo Manuel Soares Oliveira

Orientadores

Prof. Dr. Miguel Estanqueiro Rocha
Prof^a Dr^a Sónia Sénica

Dissertação de Mestrado submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em, Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico.



Índice

Introdução	1
Estado de Arte	1
Objetivo e estrutura	3
Metodologia	6
Capítulo 1 – O fim da Guerra Fria: a política externa norte-americana e a nova arquitetura de segurança europeia.	7
1.1.A criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte.	7
1.2.A administração Bush, as negociações 2+4 e a reunificação da Alemanha.. 10	
1.3.A administração Clinton - <i>Engagement and Enlargement</i> – e a posição russa.	15
Capítulo 2 - A evolução da relação entre a NATO e a Rússia no século XXI.	20
2.1. Vladimir Putin e a relação com o Ocidente	23
2.2. Os ataques terroristas de 11 de setembro: oportunidade de cooperação ou motivo de divergência estratégica?.....	25
2.3. A Guerra na Geórgia: a ressuscitação do poder russo.....	30
2.4. A Cimeira de Lisboa de 2010.	33
2.5. O revisionismo russo em ação e a crise da Crimeia.	35
2.6. A Guerra da Ucrânia: o que significa para a NATO?.....	40
Capítulo 3 - A ambição estratégica da União Europeia e a evolução da cooperação inter-organizacional com a NATO.....	44
3.1. A evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o do pilar europeu no seio da Aliança Atlântica.....	44
3.3. O Tratado de Lisboa, o Novo Conceito Estratégico da NATO e a renovação do elo transatlântico.....	58
3.4. A administração Trump: a crise da relação transatlântica e consequências na relação NATO-UE.....	62
3.5. O projeto de autonomia estratégica.	66
3.6. A Bússola Estratégica Europeia e o futuro da NATO.....	68
Capítulo 4 – A adaptação política e militar da Aliança Atlântica	71
4.1. O pós-Guerra Fria: a identidade política da Aliança e a revolução militar. 71	
4.2. Os aspetos políticos da vocação expedicionária da Aliança.....	75
4.3. O regresso da ameaça russa e da postura de dissuasão.....	80
Considerações finais.	88
Referências bibliográficas	93
Anexos.....	115

Agradecimentos

A presente dissertação é o culminar do meu percurso académico, iniciado no ano letivo 2018/19. Durante este período é de honrar um conjunto de figuras que foram determinantes para o meu progresso, quer académico quer pessoal, e sem as quais tal trabalho não seria possível.

Em primeiro lugar, um especial agradecimento ao Dr. Miguel Rocha e à Dr.^a Sónia Sénica por aceitarem o desafio de me orientarem ao longo da realização desta dissertação. O empenho e sacrifício que demonstraram perdurará na minha memória.

Do mesmo modo, agradeço aos seguintes professores e professoras pela constante mentoria que me prestaram durante a licenciatura em Estudos Euro-Atlânticos e o Mestrado em Relações Internacionais: Professor Doutor Luís Andrade, Professor Doutor Carlos Amaral, Prof.^a Dr.^a Berta Pimentel, Prof.^a Dr.^a Ana Paula Pires e Professor Nuno Lopes.

Por fim, mas não menos importantes, um agradecimento sentido à minha família e amigos pela paciência e pelo apoio constante que prestaram ao longo dos últimos 24 anos. O meu sucesso é também o sucesso dos que me acompanharam nesta árdua tarefa.

Resumo

O fim da Guerra Fria conduziu a uma renovação da NATO, consagrada numa postura revigorada no sistema securitário internacional. A reconfiguração da Aliança Atlântica foi realizada de forma profunda, razão pela qual importa analisar de que modo a NATO se tem adaptado desde o fim da Guerra Fria e as vertentes nas quais se concretizou a sua evolução.

Impulsionada pela orientação hegemónica norte-americana, a NATO desenvolve um projeto ambicioso de globalização securitária, sustentada no seu poder normativo e militar. Neste contexto, atribui enorme importância a relação que a Aliança dispõe com a Rússia e com a ambiciosa União Europeia. No que à Federação Russa diz respeito, é o alargamento do aparelho político-militar da NATO que perpetua a divergência de visões sobre a arquitetura securitária europeia, tornando-se num obstáculo a uma verdadeira parceria estratégica. No caso da relação transatlântica permanece também uma divisão de perspetivas centrada na tipologia de autonomia europeia a adotar.

O fracasso do projeto global da NATO, em parte, criou condições para a degradação do sistema unipolar norte-americano, aspeto oportunizado pela política revisionista e militarista russa e pelo crescimento chinês, e respetivas considerações estratégicas. A emergência de potências revisionistas acompanha a tendência de transição de um sistema internacional unipolar para um multipolar. É essencialmente a transição do sistema internacional que configura a adaptação político-militar da NATO.

O apogeu da contestação do modelo euro-atlântico verificou-se com a invasão das Forças Armadas Russa à Ucrânia, fator de revitalização e projeção da Aliança, quer a nível político, quer a nível militar, pela mobilização dos aliados perante um perigo bem definido, representado por Moscovo e pelo regime de Putin, e pelas implicações estratégicas da eventual adesão da Finlândia e da Suécia. Contudo, o carácter multipolar da nova ordem internacional admite uma aproximação mais próxima das margens do Atlântico de forma a colmatar as adversidades impostas por um cenário geopolítico diverso e desconhecido em toda a história da Aliança Atlântica

Palavras-chave: NATO; Rússia; União Europeia; Estados Unidos; Multipolaridade.

Abstract

The end of the Cold War led to a renewal of NATO, enshrined in a reinvigorated stance in the international security system. The Atlantic Alliance has been profoundly reconfigured, which is why it is important to analyze how NATO has adapted since the end of the Cold War and the ways in which it has evolved.

Driven by US hegemony, NATO is developing an ambitious project of security globalization, based on its normative and military power. In this context, the Alliance's relationship with Russia and the ambitious European Union is of great importance. As far as the Russian Federation is concerned, it is the enlargement of NATO's political-military apparatus that perpetuates the divergence of visions on the European security architecture, becoming an obstacle to a true strategic partnership. In the case of the transatlantic relationship, there is also a division of perspectives centered on the type of European autonomy to be adopted.

The failure of NATO's global project has, in part, created the conditions for the degradation of the US unipolar system, an aspect made possible by Russia's revisionist and militaristic policy and by the rise of China and its strategic considerations. The emergence of revisionist powers accompanies the trend of transition from a unipolar to a multipolar international system. It is essentially the transition of the international system that shapes NATO's political and military adaptation.

The height of the contestation of the Euro-Atlantic model came with the invasion of Ukraine by the Russian Armed Forces, a factor in the revitalization and projection of the Alliance, both politically and militarily, due to the mobilization of the allies in the face of a well-defined danger represented by Moscow and the Putin regime, and the strategic implications of the possible accession of Finland and Sweden. However, the multipolar nature of the new international order allows for a closer rapprochement on the shores of the Atlantic in order to overcome the adversities imposed by a geopolitical scenario that is diverse and unknown throughout the history of the Atlantic Alliance.

Keywords: NATO; Russia; European Union; United States; Multipolarity.

Introdução

A invasão das Forças Armadas russas à Ucrânia, no dia 24 de fevereiro de 2022, conduziu à revitalização da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO) que resultou do reconhecimento de uma ameaça comum: a Rússia. Não obstante, a República Popular da China passa a constituir um desafio sistémico aos objetivos da comunidade transatlântica pela sua postura coerciva e pelas suas ambições internacionais, contrastantes com os interesses, valores e princípios da Aliança Atlântica (Anexo 2). O novo panorama internacional que se assiste leva, deste modo, a uma reconfiguração do pensamento estratégico da Organização. Deste exercício, emana a questão fundamental: Que futuro para a NATO?

A presente dissertação inicia o seu estudo no momento da queda do Muro de Berlim, a 9 de novembro de 1989, pois é a partir deste marco histórico que se criam as condições para o desenvolvimento dos atuais acontecimentos. A NATO e os seus membros, no atual contexto estratégico, são confrontados com uma nova realidade da qual deriva a necessidade de rever profundamente a sua estratégia global. Considerando de que é necessária uma reorientação estratégica por parte da Aliança Atlântica, pressupõe-se que o atual modelo de funcionamento esteja desatualizado e esgotado¹, constituindo-se a hipótese que motiva o desenvolvimento da presente dissertação.

Estado de Arte

A análise sobre o futuro da NATO é, por natureza, complexa devido a determinados aspetos, a saber, essencialmente, a imprevisibilidade de um sistema internacional multipolar, o próprio carácter intergovernamental da organização e o funcionamento da mesma. O realismo político figura tanto nas relações extra-NATO como nas relações entre os diversos aliados. Neste sentido, à questão que futuro para a NATO, associa-se o debate entre o liberalismo internacional e o realismo político.

Por um lado, o papel assumido pela Aliança Atlântica no pós-Guerra Fria conectou-a diretamente com motivações ideológicas democráticas. A hegemonia norte-americana, adquirida com a implosão da União Soviética, permitiu o alargamento dos modelos democráticos segundo os moldes norte-americanos². Durante este período, a NATO tornou-

¹ CARPENTER, Ted Galen. (2019). *NATO: The dangerous dinosaur*. Washington.D.C: The Cato Institute, p. 12

² HOPKINSON, William. (2001). *Enlargement: a New NATO*. Chaillot Paper, nº 49. Paris: Institute for Security Studies.

se um instrumento efetivo da política externa dos Estados Unidos, em particular durante a administração Clinton. Por seu turno, o alargamento proporcionado por Washington negou ou rejeitou os princípios básicos da teoria de balança de poderes (*balance of power*) ou da teoria de equilíbrio de ameaças (*balance of threat*)³. Estas realidades contrastantes levaram, na última década do século XX, a uma relativa polarização entre a sociedade académica e política, sobretudo nos Estados Unidos, referente ao alargamento da NATO. Os adeptos da expansão da Aliança argumentavam a favor da democratização continental da Europa, definindo a Organização como uma ferramenta para este objetivo. Já os mais céticos, contra-argumentavam que o alargamento poderia contrariar as perspetivas de uma Federação Russa democrática. O próprio George Kennan opôs-se ao processo de alargamento ao referir que: «É de esperar que essa decisão inflame as tendências nacionalistas, anti-ocidentais e militaristas da opinião pública russa, tenha um efeito adverso no desenvolvimento da democracia russa, restabeleça a atmosfera da Guerra Fria nas relações Leste-Oeste e impulse a política externa russa em direções que decididamente não são do nosso agrado».⁴

A desadequação desta política é também representada pelo desenvolvimento das relações transatlânticas, isto é, NATO-UE. A questão da autonomia europeia, em matérias de defesa e segurança internacional, é um projeto de grande ambição ainda não concretizado. O atual modelo, sustentado pela supremacia militar norte-americana, deixou de ser compatível com a multipolarização das relações internacionais. A emergência de diversos polos de poder determina a necessidade de uma maior racionalidade estratégica que se traduz numa gestão de responsabilidades mais equitativa entre as margens do Atlântico. No atual contexto internacional, a revisão do modelo de relação NATO-UE é necessária pois promove uma priorização estratégica entre a NATO e a UE, baseada em critérios geográficos.⁵

Por fim, a necessidade de uma revisão estratégica verifica-se também na postura da Aliança Atlântica face aos desafios securitários representados pela Rússia e pela República Popular da China. O futuro da NATO será, assim, definido pela forma como a Aliança se posiciona no contexto internacional. Para tal, é-lhe exigida, e aos membros que a compõem, uma reavaliação profunda das suas prioridades estratégicas e, por consequência, do seu *modus*

³ WALT, Stephen. (1987). *The Origin of Alliances*. New York: Cornell University Press, p.5.

⁴ KENNAN, George. (1997). *A fateful error*. The New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>.

⁵ RODRIGUES, Alexandre. (2006). *A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa: em colisão ou convergência?* In Cadernos Navais, Nº 18, p.33.

operandi, quer político, quer militar⁶. Sendo assim, a adaptação estratégica exigida corresponde à reformulação do atual modelo da NATO. Este exercício passa, essencialmente, pela definição de prioridades geográficas. A multiplicação de diversos polos de poder aconselha ao abandono do *status quo* interno da Organização, alicerçado no poder militar norte-americano, em detrimento de uma componente verdadeiramente euro-atlântica.⁷

Objetivo e estrutura.

O objetivo essencial do presente trabalho passa por examinar a evolução estratégica da Aliança Atlântica, tendo em consideração a realidade internacional. Para o efeito, ao longo da dissertação, irá procurar-se enquadrar, no espaço e tempo, a relação NATO- Rússia; contextualizar a relação NATO-UE; adequar o conceito de dissuasão a novas ameaças internacionais; e situar a NATO, a nível político e militar, num contexto internacional multipolar.

Para esta finalidade, a dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo dedica-se à análise da política externa norte-americana durante a última década do século XX. O estatuto de hegemonia adquirido pelos Estados Unidos neste período promoveu às Administrações norte-americanas (Administração George Bush e Bill Clinton) a capacidade de definir e reestruturar o sistema de segurança europeu. Assim sendo, as dinâmicas diplomáticas do final da Guerra Fria foram grandemente influenciadas pelo poder negocial dos Estados Unidos. Tendo isto em conta, neste período, a estratégia norte-americana desenvolve-se segundo o critério de uma nova ordem mundial. Bush envolve a sua política externa em volta da reunificação alemã e da estabilização da Europa Central e do Leste, seguindo uma estratégia de compromisso e liderança⁸. Para o efeito, determina a preservação da NATO como uma matéria de grande importância, reconhecendo-a como o principal fórum de segurança europeu. Por seu turno, Bill Clinton expande os objetivos de política externa norte-americana, promovendo o alargamento da NATO. A Doutrina Clinton, neste âmbito, figura-se num momento áureo da primazia norte-americana uma vez que se enquadra na estratégia de política externa denominada, por Barry Posen e Andrew Ross, de “*Selective (but cooperative) Primacy*”, na qual se baseia na seguinte premissa: «Os Estados Unidos devem

⁶ CORREIA, Augusto Melo. (2021). *Uma nova orientação estratégica para a NATO e para a EU*. In Eurodefence-Portugal. Disponível em: <https://eurodefense.pt/uma-nova-orientacao-estrategica-para-a-nato-e-a-ue/>

⁷ WALT, Stephen. (2022). *Wich NATO do we Need? Four possible futures for the transatlantic Alliance*. In Foreign Policy Magazine. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/09/14/nato-future-europe-united-states/>

⁸ Departamento dos Estados Unidos da América. (2012). *Um esboço da história americana*. p. 347

empenhar-se no mundo para alargar a comunidade de países democráticos de mercado livre»⁹. Neste âmbito, o alargamento da NATO é considerado uma condição *sine qua non* para a expansão da democracia.

Um segundo capítulo passa por analisar a relação com Rússia de Vladimir Putin, ou seja, a partir do ano de 2000, sem descurar, no entanto, o período pós-Guerra Fria. A relação com a Rússia divide-se em dois momentos: aproximação diplomática e cooperação¹⁰ e, em contraste, de crise e conflito¹¹. A base da relação da NATO com a Rússia é determinada pelo alargamento da Organização e das suas consequências para o regime de Moscovo. Neste sentido, denota-se uma divergência profunda de perceções que, como consequência, resulta na incompatibilidade de posições diplomáticas, traduzidas em conflito e crise¹². Por esta razão, a política externa de Vladimir Putin concentra-se, em grande parte, em garantir as ferramentas diplomáticas e de poder para evitar ou conter o alargamento da Aliança Atlântica. As constantes afirmações de responsáveis políticos da Aliança de que esta é uma Organização de cariz defensivo, enquanto a mesma se alargava às fronteiras russas, criou, ao contrário do que se pretendia, um ambiente de desconfiança mútua e rivalidade. Assim, Vladimir Putin, sentindo a Rússia desvalorizada e desconsiderada no panorama europeu, conduziu uma política de modernização militar: «As forças armadas russas começaram a modernizar-se lentamente após muitos anos de declínio. Este facto permitiu à Rússia ser mais assertiva nos assuntos externos (...). No Ocidente, muitos afirmaram que a Rússia tinha regressado ao autoritarismo e ao imperialismo tradicionais»¹³. Este capítulo terá como finalidade compreender a evolução da relação da Aliança Atlântica com a Federação Russa. O atual conflito que se verifica na Ucrânia resulta do estado de deterioração da relação entre a NATO e a Rússia e, tendo isto em conta, o seu estudo será relevante para a apreciação da postura internacional da NATO.

O terceiro capítulo incidirá sobre a relação entre a NATO e a UE, desde a formalização da União em 1992. A UE, após o fim da Guerra Fria, procurou, de forma ambiciosa, adotar

⁹ POSEN, Barry & ROSS, Andrew. (1996). *Competing visions for U.S. Grand Strategy*. In *International Security*, vol. 21, Nº3, p. 44.

¹⁰ PEREIRA, Carlos. (2010). *A NATO e a Rússia: Uma parceria Reservada*. In *Nação e Defesa*, Nº 126 (5), pp. 145-170. Disponível em:

https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3031/1/NeD126_CarlosSantosPereira.pdf

¹¹ FERNANDES, Sandra. (2010). *NATO e a Rússia: Novos lances estratégicos*. In *Relações Internacionais*, Vol. 27, pp. 45-53. Disponível em: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri27/n27a05.pdf

¹² GLUCROFT, Noah W. (2022). *NATO: Why Russia has a problema with its eastward expansion*. Disponível em: <https://www.dw.com/en/nato-why-russia-has-a-problem-with-its-eastward-expansion/a-60891681>

¹³ ROGOV, Serguey. (2009). *NATO and Russia: A view from Moscow*. In *Institut français des relations internationales*, p. 117.

uma postura mais proactiva no ambiente internacional através da sua capacitação institucional e operacional, consagrada no Tratado de Maastrich que entrou em vigor em 1992. Neste sentido, de modo a evitar sobreposições institucionais e instrumentais, a relação NATO-UE será dominada pela tentativa de complementaridade. Não obstante, serão analisados momentos de relativa aproximação, representada, por exemplo, pela formalização dos Acordos *Berlin Plus* no ano de 2003, mas também de crise e divergência, associada às diferentes concepções de segurança entre os Estados Unidos e o eixo franco-alemão aquando da invasão do Iraque em 2003¹⁴. Tendo isto em consideração, este capítulo tem como finalidade apresentar as delimitações de competências de cada organização de modo a, concretamente, enquadrar o grau de complementaridade entre as mesmas. A invasão da Ucrânia pelas tropas de Moscovo consiste numa nova oportunidade de formalizar o pilar Europeu da NATO pelo facto de promover a aposta, a nível orçamental, de Estados-Membros da UE à defesa e segurança, destacando-se o compromisso de Olaf Sholz, Chanceler alemão, em cumprir o objetivo de dedicar 2% do PIB às Forças Armadas.¹⁵

O quarto capítulo terá como objetivo analisar a evolução e a adaptação estratégica da NATO, a partir da desintegração da União Soviética, ocorrida em 1991. Para o efeito, serão examinadas as estratégias adotadas pela Organização para que se determine o modo como a Aliança Atlântica e os seus membros têm evoluído e modernizado. A implosão da União Soviética levantou o dilema sobre a preservação da NATO. A decisão de continuidade, assegurada pela Administração Bush, levou precisamente a uma postura inovada da NATO no novo contexto internacional, essencialmente pela assunção de um papel mais proactivo na cooperação de segurança. Isto deriva da reversão de prioridades estratégicas da Aliança. Uma vez que, pela desintegração soviética, deixara de persistir uma potência a conter nem a dissuadir, a postura de “*collective defense*” é superada pela postura de “*collective security*”¹⁶. Assim, as designadas “*non-article five missions*” irão dominar o pensamento estratégico-operacional da Aliança Atlântica e dos seus membros até, sensivelmente, 2014 aquando do despoletar da crise da Ucrânia. Ao longo deste período, a NATO procurou ajustar-se a nível estrutural. Neste último aspeto, tornou-se vital assegurar uma capacidade

¹⁴ GODON, Philip & SHAPIRO, Jeremy. (2004). *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*. New York: McGraw-Hill, p. 63.

¹⁵ KUOPCHAN, Charles. (2022). *NATO's Hard Road Ahead*. In *Foreign Affairs*. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-29/natos-hard-road-ahead>

¹⁶ Warren, P. T. (2010). *Alliance history and the future NATO: What the last 500 years of Alliance behavior tells us about NATO's path forward*. Foreign Policy at Brookings, 21st Century Defense Initiative, p. 36.

de resposta a novas tipologias de conflito, desde ameaças assimétricas e híbridas. Neste contexto, a emergência do ciberespaço como polo de poder de conflito é paradigmático porque implica uma revisão profunda nas capacidades defensivas dos membros da NATO e no próprio conceito de dissuasão¹⁷. A guerra na Ucrânia e a ameaça sistémica personificada pela China representa para a NATO e para os seus membros, uma nova etapa nas relações internacionais. Neste paradigma de guerra e de incerteza, a avaliação da postura estratégica da Organização será fundamental para a prossecução dos seus objetivos, da qual origina a necessidade de avaliar os teatros operacionais fundamentais para a NATO, assim como a coesão geopolítica da mesma.

Metodologia.

O método de pesquisa na realização desta dissertação será, maioritariamente, o método indutivo. Partir-se-á de um conjunto de premissas particulares, estabelecidas segundo um critério histórico, da qual partirá uma conclusão geral. A análise histórica de determinados eventos facilita o estabelecimento de um fio-condutor que, por sua vez, permite realizar um prognóstico e, conseqüentemente, uma conclusão.

Será também realizada uma pesquisa descritiva-explicativa. A descrição histórica da evolução da NATO, tendo como baliza temporal a queda do Muro de Berlim em 1989 à Cimeira de Madrid em 2022, permitirá definir determinadas premissas e hipóteses da qual, por sua vez, partirá a explicação das mesmas.

Por fim, no que toca aos procedimentos metodológicos, será realizada uma pesquisa documental (documentos oficiais da NATO como os conceitos estratégicos, entrevistas e relatórios creditados pela organização) e bibliográfica (artigos e obras com relevância para a temática em questão).

¹⁷ NYE, Joseph. (2017). *Deterrence and Dissuasion in Cyberspace*. In *International Security*, Vol. 41 (3), pp. 44-71.

Capítulo 1 – O fim da Guerra Fria: a política externa norte-americana e a nova arquitetura de segurança europeia.

O fim da Guerra Fria, determinada, em primeiro lugar, pela queda do Muro de Berlim e, posteriormente, pela desintegração soviética, deu início a uma nova era nas relações internacionais e colocou um fim à bipolaridade que se verificava no pós-II Guerra Mundial. Tendo isto em consideração, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), produto da Guerra Fria, viu-se enfrentada com um dilema existencial: adaptar-se às novas exigências securitárias ou, à semelhança do Pacto de Varsóvia, desintegrar-se.

A rejeição da desintegração significou, porventura, o início de um novo período da Aliança, caracterizado por modificações políticas e estratégicas. Ao longo da sua história, a Aliança adaptou-se de modo a acomodar-se às recorrentes particularidades do ambiente estratégico. Assim, para a compreensão do papel da NATO no pós-Guerra Fria, é essencial apresentar, em linhas gerais, o contexto em que a Aliança foi criada, assim como os ideais que contribuíram para o seu nascimento.

1.1. A criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Europa encontrava-se num total estado de devastação. E, apesar da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da tentativa da criação de um sistema internacional baseado em regras universalmente reconhecidas, pelo contrário, a nova ordem mundial ficou marcada pela bipolarização das relações internacionais e pelo conflito ideológico entre os Estados Unidos da América e a União Soviética.

É neste contexto de Guerra Fria que é criada a NATO, a 4 de abril de 1949, mediante a assinatura do Tratado de Washington. Esta aliança político-militar sofreu, ao longo da sua história, diversas alterações institucionais e estratégicas que acompanhavam a evolução do cenário internacional. O objetivo fundamental da NATO passa por salvaguardar a «liberdade, herança comum e a civilização dos povos, fundados nos princípios da democracia, liberdade individual e o Estado de Direito»¹⁸. Contudo, não obstante a valorização dos princípios democráticos nos propósitos da Aliança, em termos práticos, a

¹⁸ Prefácio do Tratado de Washington. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt

ação dos aliados passava por conter a expansão soviética e comunista, mesmo que isto significasse uma relação com Estados ditatoriais¹⁹.

A NATO, deste modo, está inserida na finalidade da Doutrina Truman de conter as tendências expansionistas da União Soviética. A necessidade de uma política de contenção para com a União Soviética é exposta, pela primeira vez, por George Kennan no seu artigo “*The sources of Soviet conduct*”, sob o pseudónimo de “Mr. X”. Revela, neste artigo, que «nestas circunstâncias, é evidente que o principal elemento da política dos Estados Unidos em relação à União Soviética deve ser a contenção a longo prazo, paciente mas firme e vigilante, das tendências expansivas russas»²⁰. Ainda em 1947, o apoio da Administração Truman aos governos grego e turco para conter as rebeliões apoiadas por Moscovo comprova a aplicação da política exposta por Kennan.

A tendência expansionista soviética promove, por esta razão, um sentimento de vulnerabilidade no seio dos países da Europa Ocidental que, para o efeito, mediante uma ameaça comum, unem esforços para a deter. A União Soviética, no pós-II Guerra Mundial, reunia os fatores que, segundo Stephen Walt, levam à criação de alianças militares: poder agregado, proximidade geográfica, poder ofensivo e intenções agressivas²¹. Tendo isto em conta, conclui que: «(...) os Estados equilibram-se contra os Estados que representam a maior ameaça, e estes últimos não precisam de ser os Estados mais poderosos do sistema »²². Pelo que foi descrito, os Estados da Europa Ocidental aliaram-se aos Estados Unidos para conter o expansionismo soviético, argumentando a favor da relação transatlântica e da presença militar norte-americana no continente europeu.

No âmbito da Doutrina Truman, a recuperação económica e financeira da Europa Ocidental era essencial. Foi, por esta razão, definido um pacote de ajuda económica aos países destruídos pelo conflito designado de Plano Marshall. No entanto, a recuperação financeira e a estabilização política não eram suficientes para manter afastado o perigo da expansão soviética. A NATO, neste sentido, assume a vertente militar da política de contenção,

¹⁹ Neste sentido, é paradigmático o caso português. Apesar do regime salazarista, a adesão de Portugal era essencial para os objetivos da NATO, essencialmente pela posição estrategicamente atrativa do Arquipélago dos Açores.

²⁰ KENNAN, George. (1947). *The Sources of Soviet Conduct*. In *Foreign Affairs An American Quarterly Review*, Vol. 25, nº4. New York: Council of Foreign Affairs. Disponível em https://www.cvce.eu/en/obj/the_sources_of_soviet_conduct_from_foreign_affairs_july_1947-en-a0f03730-dde8-4f06-a6ed-d740770dc423.html

²¹ WALT, Stephen. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, pp.22-25.

²² *Ibidem*, p.263.

sustentada na forte relação transatlântica. Assim, a defesa e segurança da Europa Ocidental enfatizava a inevitabilidade de uma aliança permanente com foco no Atlântico²³.

A criação da NATO, e a própria Doutrina Truman, é influenciada também pela tese dualista de Nicholas Spykman. Spykman, nas suas obras “*America’s Strategy in World Politics*” (1942) e “*The Geography of Peace*” (1944) demonstra que a zona pivôt mundial é albergada pelas zonas costeiras que bordejam a Eurásia, designada de *Rimland*. Considerando a importância do *Rimland*, «(...) era indispensável que a potência marítima [os Estados Unidos da América] dispusesse de bases aéreas e navais, assim contribuindo para um equilíbrio de potências na Eurásia e para impedir qualquer forma de associação da potência que domina o *Heartland* com países do *Rimland*»²⁴. É com base nesta premissa geopolítica que se fundamenta a política de *containment* e a Doutrina Truman. A NATO, portanto, emerge como o produto político-militar da teoria dualista uma vez que a maioria dos seus membros fundadores (Bélgica, Dinamarca, França, Reino Unido, Países Baixos, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega e Portugal, à qual se acrescentam, com o alargamento de 1952, a Turquia e a Grécia), no plano geográfico, enquadram-se na zona pivôt da teoria de Spykman.

Na transição para a estratégia militar, a contenção é garantida pela dissuasão, definida por Thomas Schelling como «persuadir um inimigo potencial de que é do seu próprio interesse evitar um determinado curso de ação»²⁵. A garantia de dissuasão exigia a superioridade militar em relação ao adversário e assume o caráter da NATO como uma aliança de segurança coletiva, retratada no famoso artigo 5º do Tratado de Washington ao afirmar que «(...) um ataque armado contra uma ou várias delas [das partes] na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas (...)»²⁶. O conceito de dissuasão é reconhecido no primeiro Conceito Estratégico, intitulado “*D.C. 6/1 The Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area*”, assim como a importância da interoperabilidade das forças armadas de cada Estado aliado²⁷. O próprio conceito militar da NATO, no decorrer da Guerra Fria, sofreu alterações, derivadas da evolução das relações entre os aliados e a União Soviética. A título de exemplo, após a crise dos mísseis de Cuba e o evidente risco de um

²³ LIPPMANN, Walter. (1943). *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. New York: Pocket Books Inc, pp. 97-99.

²⁴ CORREIA, Pedro de Pizarat. (2016). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. Lisboa: Edições 70, p. 180.

²⁵ SCHELLING, Thomas. (1966). *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press, p. 71.

²⁶ Artigo 5º do Tratado de Washington.

²⁷ NATO. (1949). *The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*,. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491201a.pdf>

conflito mundial, a NATO, pelas conclusões do Relatório Harmel, adotou uma correção estratégica adequada. A nível político foi admitida a componente de *détente* nas relações com a União Soviética sem, porém, desconsiderar os fatores que levaram à criação da NATO²⁸. A nível militar, por seu turno, foi adotado o conceito de “*Flexible Response*”, substituindo a estratégia *Mutual Assured Destruction* (MAD). Assim, abandonou-se a exclusiva opção pela resposta nuclear e procurou-se garantir a dissuasão em termos convencionais pois: «É necessário reforçar as forças convencionais existentes para garantir a credibilidade da opção convencional da estratégia»²⁹ Durante toda a Guerra Fria, apesar de alterações e adaptações pontuais aos pressupostos estratégicos, a política de contenção seria a prioridade na política de defesa e segurança dos Estados Unidos e dos seus aliados.

Todavia, a queda do Muro de Berlim e o colapso inesperado e rápido do Império soviético levariam a repensar a continuidade e preservação da Aliança Atlântica. As reformas internas levadas a cabo por Mikhail Gorbatchev propagaram-se aos Estados sob o jugo soviético e, pelo abandono efetivo da Doutrina Brejnev³⁰, promoveram as condições para a desintegração do Pacto de Varsóvia e, posteriormente, da própria União Soviética³¹. Estes eventos levariam à necessidade de repensar a estratégia de política externa norte-americana e, por consequência, à própria arquitetura de segurança europeia.

1.2. A administração Bush, as negociações 2+4 e a reunificação da Alemanha.

Aquando da tomada de posse de George H.W. Bush, em 1989, a evidente fraqueza soviética e consequente reforma na sua política externa, colocavam sob o recém presidente a tarefa de reformular a política externa norte-americana. Neste âmbito, entraram em conflito vários cenários de “Grande estratégia” norte-americana: o neo-isolacionismo; primazia; e segurança cooperativa³². O neo-isolacionismo, apesar do seu crescimento após a confirmação da vitória norte-americana, foi prontamente rejeitado pela administração Bush. O enfraquecimento soviético, assim como o crescimento do sentimento anti-comunista e a respetiva ausência de uma ameaça aos Estados Unidos, colocava em causa o compromisso

²⁸ NATO. (1967). *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area M.C. 14/3*. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf> .

²⁹ NATO. (1969) *Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area*, p. 26. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a691208a.pdf>

³⁰ A Doutrina Brejnev, designada também de Doutrina de Soberania Limitada, tinha como pressuposto a legitimidade de intervenção militar por parte das forças do Pacto de Varsóvia, dominadas e controladas pelas Forças Armadas da União Soviética, em qualquer Estado ou região que colocasse em risco os valores e princípios comunistas. Segundo esta Doutrina, foi levada a cabo à repressão de revoltas populares democráticas na Checoslováquia, num evento designado de “Primavera de Praga”.

³¹ SEWELL, Mike. (2005). *The Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

³² POSEN, Barry, & ROSS, Andrew. (1996). *Competing visions for U.S. Grand Strategy*. In *International Security*, Vol 21, nº3, pp. 5-53.

militar norte-americano não apenas com a Europa, mas com os restantes aliados internacionais. Assim, segundo os apologistas do isolacionismo, o fim da Guerra Fria vincava a necessidade de repensar os compromissos de segurança norte-americanos, como reforçava Patrick Buchanan no seu artigo para o Washington Post: «(...) é altura de rever todas as obrigações decorrentes de tratados que datam dos tempos da Cortina de Ferro (...)»³³. Contudo, maioritariamente por razões históricas, esta posição retrata a postura isolacionista evidenciada no fim a Primeira Guerra Mundial, logo foi prontamente rejeitada pela administração Bush. A retração estratégica norte-americana significava uma reestruturação excessiva da NATO ou a sua desintegração, dado que não continuaria a contar com a participação norte-americana. O futuro da arquitetura de segurança europeia, neste cenário, seria realizado sem a presença militar norte-americana. A retração estratégica significava, do mesmo modo, a criação de um vácuo de poder, quer militar, quer político na Europa que poderia ser aproveitado por outras forças políticas o que, por sua vez, se traduz em perda de influência. Logo, «no entanto, o abandono de um papel ativo na política internacional aumenta o risco de consequências unitárias e reduz a influência dos EUA na gestão dessas consequências, e em questões que dificilmente podemos antecipar»³⁴.

Outra opção seria a de assumir o estatuto de potência hegemónica para avançar com os seus interesses, unilateralmente se necessário. A política de primazia baseava-se, conseqüentemente, no reconhecimento da unipolaridade das relações internacionais e da supremacia militar dos Estados Unidos, cenário caracterizado pela ausência de um poder limitador à ação norte-americana e na qual a pegada militar deveria ser expandida, apesar da eventual reação agressiva soviética³⁵. Esta visão é representada por Charles Krauthammer ao visionar a *Pax Americana*³⁶. Nesta sua visão reconhece que, no cenário pós-Guerra Fria, os Estados Unidos enfrentam um dilema no que concerne às alternativas para uma nova estratégia de política externa, assumindo preferência pela utilização da supremacia que os norte-americanos detêm para concretizar os seus interesses na arena internacional: «Se queremos uma relativa estabilidade e tranquilidade no mundo, vamos ter de trabalhar para isso (...) Só será possível através de uma política externa americana de intervencionismo

³³ BUCHANAN, Patrick. (1991). *Now that the Red is Dead, Come Home America*. In Washington Post. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1991/09/08/now-that-red-is-dead-come-home-america/8472fe75-02ba-4d7f-8936-c4f531c22f68/>

³⁴ POSEN, Barry, & ROSS, Andrew. (1996). *Competing visions for U.S. Grand Strategy*. In International Security, Vol 21, nº3, p. 16.

³⁵ DOBBINS, James. (1990). *NATO's future: Political track of the strategy review: Questions to ask ourselves*.

³⁶ KRAUTHAMMER, Charles. (1991). *Bless our Pax Americana*. In Washington Post. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1991/03/22/bless-our-pax-americana/9986eb79-4f4b-4f0a-847d-f36db98fb755/>

robusto e difícil»³⁷. Assim, os Estados Unidos assumiriam o papel de hegemonia benigna para o cenário internacional, refletida na estabilidade mundial garantida pela força militar norte-americana. Contudo, o risco de antagonizar a União Soviética, nomeadamente pela perspectiva de alargar a NATO, sobrepunha-se às vantagens da supremacia benigna norte-americana.

Tendo em conta a invalidade das opções do isolacionismo e da primazia, George H.W. Bush adotou uma política de cautela e procurou promover uma “nova ordem mundial” baseada na cooperação internacional e no multilateralismo, sob a liderança norte-americana³⁸. A liderança norte-americana foi testada no primeiro conflito do pós-Guerra Fria: a Primeira Guerra do Golfo.

A invasão do Kuwait pelas forças iraquianas de Saddam Hussein geraram enorme contestação internacional e originou na aprovação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas da Resolução 678, legitimando o recurso à intervenção militar para expulsar as forças iraquianas do território do Kuwait. O conflito no Médio Oriente, pela união internacional, plasmada na coligação que enfrentou as forças de Saddam Hussein, representaria o pináculo da Doutrina Bush. Esta doutrina baseava-se no reconhecimento da liderança norte-americana e na prática da segurança coletiva. Neste sentido, Bush «procurou criar uma nova ordem internacional defensora da segurança coletiva (...) em que a paz de um é assegurada pela paz do outro»³⁹.

Deste modo, a doutrina de “*collective engagement*” foi adotada como a nova grande estratégia de política externa norte-americana, sustentada na participação ativa no espectro das Nações Unidas e no apoio aos movimentos e processos de transição democrática, sobretudo na Europa Central e do Leste⁴⁰. Do mesmo modo, a própria estratégia de defesa norte-americana foi reestruturada devido à alteração do foco estratégico: de uma ameaça global, representada pela União Soviética, para desafios securitários regionais. Para o efeito, a nova estratégia de defesa regional apelava à redução de forças militares sem, no entanto, denegrir a sua capacidade operacional nem a sua superioridade tecnológica⁴¹, conceito que

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ A vitalidade da liderança norte-americana na condução dos assuntos internacionais seria reconhecida pelo próprio Presidente Bush no seu discurso ao Congresso a 11 de setembro de 1990.

³⁹ LEAL, Catarina. (2013). *A política externa norte-americana: principais marcos, principais doutrinas*. Cascais: Princípia Editora, p. 41.

⁴⁰ *National Security Strategy*, 1993. Disponível em: <https://nssarchive.us/national-security-strategy-1993/>

⁴¹ *Ibidem*, p. 13.

iria promover a adaptação da componente militar da NATO no pós-Guerra Fria, confirmada na Cimeira de Londres⁴².

George Bush, reconhecendo as vicissitudes securitárias europeias, assumiu a importância da diplomacia para garantir a estabilização do continente europeu. Como consequência das políticas reformadoras de Gorbachev e com a queda do Muro de Berlim surgiu a possibilidade da reunificação da Alemanha. Tal cenário alterava profundamente o contexto geopolítico europeu, algo que faria suscitar preocupações securitárias das várias partes envolvidas.

No fundo, a grande questão sobre a reunificação alemã resumia-se ao alinhamento político do revigorado Estado alemão. Para os governos do Reino Unido e da França a reunificação não era de todo desejável devido a questões históricas e geopolíticas, como demonstra Lawrence Kaplan: «A união dos alemães ameaçava inverter os papéis e reavivar receios que tinham sido reprimidos durante uma geração. A Grã-Bretanha podia não ter as memórias e a derrota que afligiam a França, mas tinha a sua própria longa memória de oposição ao domínio de uma única potência continental»⁴³. Os próprios Estados Unidos partilhavam algumas preocupações securitárias com os seus aliados. Mas percecionavam a reunificação alemã, segundo os seus critérios, como a solução e não como um problema, daí a importância de conduzirem as negociações da mesma.

As inquietações da administração Bush resumiam-se a: aproveitamento político soviético na reunificação alemã, o que poderia significar um reforço da diplomacia soviética na Europa Ocidental e a revisão da presença norte-americana no continente; o reforço da integração europeia no âmbito da política externa e de defesa, denegrindo o papel da NATO e, por extensão, dos Estados Unidos; e os vazios de poder criados pela reunificação⁴⁴. De modo a preservar a presença dos Estados Unidos e a estabilizar a política externa alemã era fundamental que a Alemanha unificada fizesse parte da NATO. Como indica Horowitz, «(...) para que Washington pudesse e estivesse disposto a fazê-lo [a presença militar norte-

⁴²NATO. (1990). *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*. Disponível: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm

⁴³ KAPLAN, Lawrence. (2004). *NATO Divided, NATO United: the evolution of an Alliance*. Westport: Praeger Publishers, p. 106.

⁴⁴ SAYLE, Timothy. (2019). *A History of NATO and the Postwar Global Order*. New York: Cornell University Press, p.223.

garantir a retirada das tropas soviéticas do território alemão (Artigo 4º e 5º) e de atribuir legitimidade à participação da Alemanha em alianças militares (Artigo 6º), não faz quaisquer referências a limitações relativas ao alargamento da NATO⁴⁹. Este “lapso” determinaria a política de alargamento da administração Clinton.

1.3. A administração Clinton - *Engagement and Enlargement* – e a posição russa.

A política de alargamento promovida pela administração Clinton derivou da conjuntura europeia e internacional e assumia um cariz normativo, baseando-se em três pressupostos: a universalidade dos valores democráticos; o argumento da paz democrática; e a conexão entre a segurança democrática e os interesses norte-americanos⁵⁰. Em concordância com estes pressupostos, plasmados na Estratégia de Segurança Nacional norte-americana, é evidenciado o papel dos Estados Unidos na promoção e reforço da transição democrática dos Estados da Europa Central e do Leste. Para o efeito, a NATO tornou-se o instrumento político-diplomático preferencial para a concretização destes objetivos⁵¹.

A desintegração da União Soviética aprofundou a criação de vazios de poder derivando em instabilidade política e social nos países que emergiram das ruínas do império soviética, em particular para a Ucrânia. Do mesmo modo, a desintegração da Jugoslávia gerou um conjunto de conflitos civis ao longo do último decénio do século XXI, com consequências nos territórios fronteiriços e representando um entrave para a paz europeia. É, neste âmbito, que surge a possibilidade do alargamento da NATO de modo a concretizar a desejada estabilidade continental europeia. Apelava-se, por esta razão, ao seguinte: «para uma nova barganha estratégica entre os EUA e a Europa, que se estenda às áreas onde se encontram as sementes de um futuro conflito na Europa: as fronteiras oriental e meridional da aliança atlântica»⁵². Tendo isto em conta, era expetável que o alargamento da NATO pudesse conter o conflito na Jugoslávia.

Contudo, de modo a não antagonizar a Rússia, foi criado, em 1994, o *Partnership for Peace* (PfP), um programa de cooperação militar, visionando a aproximação da organização a

⁴⁹ Treaty on the Final Settlement with respect to Germany, 12 de setembro de 1990. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220116001812/http://foto.archivalware.co.uk/data/Library2/pdf/1991-TS0088.pdf>

⁵⁰ SANTOS, Maria. (2010). *Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós-Guerra Fria: doutrinas e uso de força*. In Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 53 (1), p.160.

⁵¹ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. (1996) Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=444939>

⁵² ASMUS, Ronald; KUGLER, Richard; & LARRABEE, Stephen. (1993). *Building a new NATO*. In Foreign Affairs, Vol 72 (4), pp. 28-40.

diversos Estados, incluindo a Rússia⁵³. O programa foi assumido com sucesso pelos governantes políticos russos, essencialmente Yeltsin, tendo em conta que, a seu ver, constituía uma alternativa ao alargamento da Aliança, garantindo, simultaneamente, a revitalização da Aliança e a cooperação e participação da Rússia no novo contexto de segurança europeu, assim como moderava as posições dos líderes da Europa Central e do Leste nas suas políticas de adesão à NATO⁵⁴. Para Yeltsin, o alargamento da NATO constituía uma verdadeira ameaça pois era percecionado como direcionado contra Moscovo⁵⁵, daí que procurasse alternativas satisfatórias que pudessem conter a política de alargamento. A posição de Yelstin, e por extensão do Kremlin, sobre o alargamento foi partilhada pelo próprio numa carta direcionada a Bill Clinton, na qual apela à cautela nas decisões dos aliados de modo a evitar antagonismos na perceção pública e política russa na relação com a Aliança, assim como refrear de isolar a Rússia⁵⁶.

A aproximação diplomática da administração Clinton ao Kremlin foi também concretizada fora do contexto da NATO, nomeadamente tendo em consideração a situação ucraniana. A independência ucraniana confirmou a necessidade de estabilizar a sua política interna, e externa, tendo em conta o facto de que, à data, era um Estado nuclear. Neste contexto, foi negociado o Memorando de Budapeste que estipulava a eliminação do seu arsenal nuclear e a sua adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (Ponto 1 e 2) e, em troca, eram concedidas garantias de segurança relativas ao respeito e proteção da sua integridade territorial (Ponto 4)⁵⁷. A Ucrânia era vista pelo Kremlin como um cenário estratégico fundamental daí que a sua desmilitarização nuclear fosse importante, no sentido de recuperar o arsenal nuclear do espaço soviético. Neste sentido, a preservação da influência russa, quer política, quer militar, no território ucraniano consistia numa prioridade para Kremlin. Neste âmbito, associado ao Memorando de Budapeste, a Rússia e a Ucrânia celebraram a assinatura do SOFA (*Status of Force Agreement*) que consistia na autorização formal, por parte das entidades políticas ucranianas, da presença militar russa na Crimeia, assim como

⁵³ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm

⁵⁴ SAROTTE, Mary (2021). *Not one inch: America, Russia, and the making of Post-Cold War Stalemate*. Connecticut: Yale University Press, p. 198.

⁵⁵ LIEVEN, Anatol. (1995). *Russian Opposition to NATO expansion*. In Royal Institute of International Affairs, vol. 51 (10). Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40396653>

⁵⁶ <https://nsarchive.gwu.edu/document/16376-document-04-retranslation-yeltsin-letter>

⁵⁷ *Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf>

a divisão da Frota do Mar Negro soviética entre a Rússia e a Ucrânia⁵⁸. A presença e política russa no território ucraniano significava que a adesão da Ucrânia à Aliança seria inaceitável e, porventura, inconcretizável, apesar da postura pró-ocidental de Leonid Kravtchuk.

No entanto, a deterioração da situação na Chechénia, região que procurava desassociar-se politicamente da Federação Russa, levou a uma resposta musculada de Yeltsin, resultando numa Guerra Civil. Por consequência, ressurgiram os receios de uma Rússia expansionista e militarista, fator que reforçou a ambição dos líderes da Europa Central, como Lech Walesa da Polónia e Petr Pavel da Checoslováquia, na adesão à NATO⁵⁹.

Neste sentido, foi realizado, pela própria NATO, um estudo relativamente ao seu alargamento. Não obstante o reconhecimento de que o objetivo do alargamento seria o de estabilizar e promover a transição democrática dos Estados candidatos, o estudo levanta a preocupação em garantir as condições necessárias para a preservação da capacidade e credibilidade militar da Aliança, sem definir critérios rigorosos⁶⁰. Tendo em conta a conclusão do Estudo, na Cimeira da NATO em 1997, são formalmente convidadas a aderirem à Aliança, a Polónia, República Checa e Hungria, adesão consumada em 1999.

O debate em relação ao alargamento da NATO dividiu a comunidade política e académica dos Estados Unidos. Clinton defendeu e promoveu o alargamento ao reiterar a necessidade de estabilizar o continente europeu pela ocupação das lacunas de poder pela Aliança democrática⁶¹. Em relação à Rússia, o alargamento serviria como uma apólice de seguro pois cobria duas hipóteses: a cooperação com a Rússia e, no caso do regresso da política agressiva do Estado herdeiro da União Soviética, seria um modo de contenção russo e proteção europeia⁶². Strobe Talbott, no seu artigo “*Why NATO should grow*” reitera a revigoração das responsabilidades políticas da NATO, ao comparar a Aliança aos tempos da Guerra Fria:

«Durante a guerra fria, as considerações militares e geopolíticas determinaram principalmente as decisões da NATO. A promoção da democracia nos países da OTAN e das boas relações entre eles era apenas

⁵⁸ *Partition Treaty on the Status and Conditions of the Black Sea Fleet*. (1997). Disponível em: https://en.wikisource.org/wiki/Partition_Treaty_on_the_Status_and_Conditions_of_the_Black_Sea_Fleet

⁵⁹ SAROTTE, Mary. (2019). *How to Enlarge NATO: the Debate inside the Clinton Administration, 1993-95*. In *International Security*, Vol. 44 (1), pp. 7-41.

⁶⁰ NATO. (1995). *Study on NATO enlargement*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm

⁶¹ MITCHELL, Alison. (1996). *Clinton Urges NATO Expansion in 1999*. In *New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1996/10/23/us/clinton-urges-nato-expansion-in-1999.html>

⁶² PIFER, Steven. (2021). *The Clinton Administration and Reshaping Europe*. In *NATO's Enlargement and Russia: A strategic Challenge in the Past and Future*, ed. O. Schmies, pp. 95-119.

complementar (...). Mas hoje, com o fim da guerra fria, outros objetivos não militares podem e devem ajudar a moldar a nova OTAN». ⁶³

Porém, o alargamento promovido sob a áurea da supremacia e hegemonia norte-americana, baseada no imperativo do seu sistema político e na moralidade dos seus princípios e valores, desconsiderava diversos aspetos, que reforçavam as preocupações russas no que concerne à precipitação na decisão do alargamento. Em primeiro lugar, o alargamento significava a difusão das capacidades militares da Aliança, denegrindo a sua qualidade operacional. Neste sentido, o alargamento era percebido como imprudente e desmedido pois, como apelava Brent Scowcroft, esta política resultaria em inação e dispersão das responsabilidades securitárias da Aliança ⁶⁴. Por seu turno, Richard Davies, numa crítica ao artigo de Strobe Talbott, considerava o alargamento como contraprodutivo nas relações com a Rússia pois, ao invés de se demonstrar como uma aliança verdadeiramente revigorada, a NATO permanecia encorajada em conter a União Soviética e, tendo em conta a sua dissolução, a herdeira política Rússia ⁶⁵. De igual modo, Jack Matlock, o último embaixador norte-americano na União Soviética, critica o posicionamento diplomático norte-americano na sua relação com a Rússia, na década de 90 do século XX, pois ao invés de acolher a participação russa num novo sistema de segurança europeu, promoveu o seu isolamento e rejeição ⁶⁶. De forma sucinta, o próprio George Kennan, preconizador da política de contenção soviética, apresenta os erros da política de alargamento: «É de esperar que essa decisão inflame as tendências nacionalistas, anti-ocidentais e militaristas da opinião pública russa, tenha um efeito adverso no desenvolvimento da democracia russa, restabeleça a atmosfera da Guerra Fria nas relações Leste-Oeste e impulse a política externa russa em direções que decididamente não são do nosso agrado» ⁶⁷.

O alargamento como uma apólice de seguros em relação à Rússia procurou, como já referido, introduzir Moscovo num cenário de cooperação com a NATO, mas a sua postura face ao alargamento da mesma subsistia como um entrave a uma verdadeira cooperação.

⁶³ TALBOTT, Strobe. (1995). *Why NATO should Grow*. In New York Review. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1995/08/10/why-nato-should-grow/>

⁶⁴ NUNN, Sam & SCOWCROFT, Brent. (1998). *NATO: A debate recast*. In New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1998/02/04/opinion/nato-a-debate-recast.html>

⁶⁵ DAVIES, Richard. (1995). *Why NATO should grow*. In New York Review. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1995/09/21/should-nato-grow-dissent/>

⁶⁶ MATLOCK, Jack. (2022). *Last US Ambassador to the USSR, on Ukraine, Russian and the West's Mistake*. Neutrality Studies. Disponível em: [Last US Ambassador to the USSR, Jack Matlock, on Ukraine, Russia, and the West's Mistakes - YouTube](#)

⁶⁷ KENNAN, George. (1997). *A fateful error*. The New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>

Em modo de conclusão, a doutrina Clinton denominada por Posen e Ross de “*selective (but cooperative) primacy*” atribuía enorme importância ao alargamento da NATO pois a expansão da Aliança integrava a estratégia global da política externa norte-americana: «os Estados Unidos devem empenhar-se no mundo para alargar a comunidade dos países democráticos de mercado livre»⁶⁸. No entanto, esta política, sobretudo no que diz respeito à NATO, influenciou as relações entre o Ocidente e a Rússia. A subida de Vladimir ao poder, em 2000, e a sua forma de condução da política externa, dariam razão a Kennan. Apesar de uma postura cooperativa nas relações NATO-Rússia, os constantes alargamentos da Aliança levaram à degradação das mesmas, como será demonstrado no próximo capítulo.

⁶⁸ POSEN, Barry, & ROSS, Andrew. (1996). *Competing visions for U.S. Grand Strategy*. In *International Security*, Vol 21, nº3, p. 44.

Capítulo 2 - A evolução da relação entre a NATO e a Rússia no século XXI.

A desintegração da União Soviética, consumada a 26 de dezembro de 1991 com o reconhecimento da independência de 15 Estados⁶⁹ e a criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI) levou a uma alteração profunda do mapa geopolítico da Europa do Leste e da Ásia Central.

A Rússia, liderada por Boris Yelstin, seria a descendente direta da União Soviética tendo em conta a passagem do testemunho nuclear para Yeltsin. Ainda em 1991, iniciaram-se, formalmente, as relações entre a NATO e a Rússia, com a adesão da última ao novo mecanismo institucional de cooperação criado pela Aliança Atlântica – o *North Atlantic Cooperation Council* (NACC), cujo objetivo era estabelecer um fórum de diálogo e cooperação com os Estados do extinto Pacto de Varsófia⁷⁰. Rebatizado de *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC), em 1997, providencia um quadro de consulta e cooperação entre a NATO e os seus parceiros no âmbito de assuntos políticos e relacionados com a segurança do espaço euro-atlântico⁷¹.

A formalização do NACC marcava o fim das hostilidades entre a Rússia e a NATO e, em contraste, constituía a génese de um período de cooperação e parceria. Este aspeto é reforçado pela visita do Secretário-Geral da Aliança Manfred Wörner, ainda em 1990, na qual foi proclamado o fim do período de confronto e das hostilidades⁷² e pelo artigo publicado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros russo Andrei Kozyrev na qual afirma que: «consideramos os países da NATO como nossos amigos naturais e, no futuro, como aliados»⁷³.

A relação entre a Aliança progrediu de forma positiva com adesão da Rússia ao *Partnership for Peace* (PfP), em 1997, e no mesmo ano, com a assinatura do “*Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*”. Este documento determinava o contexto em que se procederiam, institucionalmente, as relações entre a NATO e a Rússia seguindo a premissa de que as duas entidades partilhavam o

⁶⁹ Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Estónia, Geórgia, Cazaquistão, Quirquístão, Letónia, Lituânia, Moldávia, Rússia, Tadjiquistão, Turquemenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

⁷⁰ NATO Encyclopedia, p. 413.

⁷¹ NATO. (2022) *Euro-Atlantic Partnership Council*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49276.htm

⁷² FORSBURG, Tuomas & HERD, Graeme. (2015). *Russia and NATO: From Windows of opportunities to closed doors*, Journal of European Studies, 23 (1), p.43.

⁷³ KOZYREV, Andrei. (1993). *The new Russia and the Atlantic Alliance*, NATO Review, 41 (1), pp.3-6.

interesse em superar e ultrapassar os vestígios de conflito do período da Guerra Fria e promover e fortalecer políticas de cooperação e de confiança mútua. Assim, sustentada no princípio de segurança indivisível, através deste documento, ambas as partes se comprometem a contribuir para o estabelecimento de uma arquitetura securitária europeia baseada em valores comuns, compromissos e normas de comportamento no interesse de todos os Estados. Para efeito, «(...) a NATO e a Rússia procurarão a mais ampla cooperação possível (...) com o objetivo de criar na Europa um espaço comum de segurança e estabilidade, sem linhas divisórias ou esferas de influência que limitem a soberania de qualquer Estado»⁷⁴.

Para garantir formalmente os procedimentos de consulta e cooperação foi criado, pelo Ato Fundador, o *NATO-Russia Permanent Joint Council* (PJC) cujo propósito se cingia à construção dos níveis de confiança e, por consequência, a adoção de hábitos de consulta e cooperação de modo a salvaguardar a segurança de todas as nações do espaço euro-atlântico⁷⁵.

Contudo, apesar das perspectivas otimistas no quadro institucional, permaneciam aspetos controversos na relação NATO-Rússia, nomeadamente a questão do alargamento. Boris Yeltsin procurou, desta forma, garantias jurídicas que, no mínimo, pudessem conter o alargamento da Aliança e reforçassem a posição da Rússia na nova arquitetura de segurança europeia e, mormente a decisão de adesão da Polónia, Checoslováquia e Hungria em aderirem à NATO, o líder russo assumia o PJC como um instrumento importante para a participação ativa de Moscovo no contexto securitário europeu assim como para a defesa dos seus interesses e preocupações⁷⁶.

No entanto, para o cumprimento deste objetivo, a Rússia, no âmbito do PJC, teria que possuir direito de participação direta no processo de tomada de decisão da NATO, algo rejeitado pelos Estados-Membros da Aliança e assumido no Ato Fundador ao rejeitar o direito de veto da Rússia nos processos de decisão da Aliança. O PJC seguia, deste modo, a “fórmula 16+1” que, por definição, significava que a Rússia constituía um “forasteiro institucional”⁷⁷.

⁷⁴ *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and Russian Federation*, 1997. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ FORSBERG, Tuomas & HERD, Graeme. (2015) *Russia and NATO: From Windows of opportunities to closed doors*, *Journal of European Studies*, 23 (1), p.5.

⁷⁷ Smith, M. A., & Freedman, L. (2010). NATO–Russia Relations: WILL THE FUTURE RESEMBLE THE PAST? In G. AYBET & R. R. MOORE (Eds.), *NATO in Search of a Vision* (pp. 99–130). Georgetown University Press, p. 101.

A aproximação ao Ocidente, por parte da Rússia, tendo como principal figura Andrei Kozyrev, não foi suficiente para aliciar o povo russo a aceder às tentativas de “ocidentalização”. Em contraste com as declarações políticas positivas durante grande parte da década de 90, promulgadas tanto por líderes ocidentais como por dirigentes políticos russos, a perceção da população russa sobre a NATO não coincidia com a dos seus governantes pois muitos consideravam a NATO como «um resquício ilegítimo da Guerra Fria, dominado pelos EUA, um bloco militar potencialmente agressivo sem o qual o mundo estaria melhor».⁷⁸

A política externa russa adotou uma postura mais assertiva com a substituição no cargo de Ministro de Negócios Estrangeiros de Andrey Kozyrev, pró-ocidental, por Yevgeny Primakov, crítico proeminente do alargamento da NATO. Alexander Zhebit, ao citar Andrey Tsygankov, indica que:

«A nomeação de Primakov (...) marcou a finalização oficial do curso ocidental de Yeltsin e Kozyrev. A nova nomeação sinalizou o renascimento do mais influente paradigma da política externa da Rússia cujo âmago foi a ideia do estadismo e do *status quo* de grande potência».⁷⁹

Neste período, mormente os momentos de aproximação diplomática, o alargamento continuava a limitar o aprofundamento da relação NATO-Rússia e fazia adivinhar uma crise profunda, algo que viria a concretizar-se com a Guerra no Kosovo. Ainda em 1989, o líder sérvio Slobodan Milosevic retirou a autonomia da região o que, anos mais tarde, explodiu para um conflito armado entre o Exército de Libertação do Kosovo e as forças militares sérvias. Os aliados da NATO, apreensivos com os efeitos *spill-over* do conflito e com as consequências humanitárias decidiram intervir militarmente no conflito, através de uma operação aérea de bombardeamentos, iniciada no dia 24 de março de 1999.

A Rússia, aliada essencial da Sérvia, pela sua exclusão no debate e sem consulta prévia devida, como previsto sob o quadro do PJC, criticou veemente a operação militar da NATO. De facto, a operação foi conduzida sem um mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas pois, naturalmente, tal operação seria vetada pela Rússia e possivelmente pela China. Contudo, como refere Stanley Sloan, foram auferidos argumentos de responsabilidade humanitária: «(...) os aliados consideraram que o uso da força contra a Sérvia era coerente com os objetivos das Nações Unidas, mesmo que não conseguissem obter um mandato da

⁷⁸ WELBERTS, Rolf. (2003). *Explaining NATO in Russia*. In *Nato Review*. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/english/art3.html>

⁷⁹ ZHEBIT, Alexander. (2018). *Sobre a história da política externa da Rússia: o “paradigma” de Primakov*. In *Revista de Topoi*, Vol. 20 (41), p. 426.

ONU»⁸⁰. A inexistência de consulta com a Rússia motivou, por parte de Boris Yeltsin, o congelamento do PJC, justificado pela violação do Ato Fundador pela NATO. A crise na relação NATO-Rússia, e o subjacente fracasso do PJC, colocou em evidência dois aspetos: a relutância de ambas as partes em constituir acordos precisos que definissem, de forma concreta, a relação NATO-Rússia e, em contraste, a adoção de declarações e documentos vagos e ambíguos; e a não existência de um verdadeiro sentimento de parceria ou mesmo comunidade⁸¹.

Apesar de momentos de verdadeira cooperação política e militar, como se verificaria no contexto da missão de manutenção de paz no Kosovo, liderada pela NATO – a KFOR⁸² - a perceção negativa russa sobre a Aliança fez lembrar os “velhos tempos” de Guerra Fria. A intervenção no Kosovo, sustentada essencialmente pela hegemonia militar norte-americana, fez surgir o receio de que a capacidade de projeção de poder de Washington, e da NATO, alcançasse as zonas de influência russa, tornando Moscovo num mero peão no ambiente internacional.

Nesta conjuntura, adversa aos interesses das elites políticas de Moscovo, associada às dificuldades domésticas, Boris Yeltsin demite-se e é substituído por Vladimir Putin, o líder russo que marcaria o século XXI.

2.1. Vladimir Putin e a relação com o Ocidente

Quando Vladimir Putin é eleito Presidente da Federação russa, encontra uma nação que perdeu o sentido de identidade e unidade nacional, marcada pela derrota da Guerra Fria e pelo confronto étnico na Chechénia, região russa do Cáucaso que procurava a sua independência, com recurso ao terror pelo que se verificou em ataques em cidades como Moscovo, Buinaksk e Volgodonsk⁸³. É no contexto de terror e completa desorientação nacional que Putin fortalece o seu poder, usando como trunfo político o sucesso militar na Chechénia. Deste modo, «a pretexto da luta contra o separatismo e o terrorismo, começou [Vladimir Putin] a edificar um sistema de concentração de poderes no Kremlin em prejuízo da democracia»⁸⁴.

⁸⁰ SLOAN, Stanley. (2020). *Defense of the West: From Truman to Trump*. Manchester: Manchester University Press, 2ª ed, p. 142

⁸¹ Smith, M. A., & Freedman, L. (2010). NATO–Russia Relations: WILL THE FUTURE RESEMBLE THE PAST? In G. AYBET & R. R. MOORE (Eds.), *NATO in Search of a Vision* (pp. 99–130). Georgetown University Press, p. 105.

⁸² https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50090.htm?selectedLocale=en

⁸³ MILHAZES, José. (2022). *A mais breve história da Rússia: dos eslavos a Putin*. Lisboa: Dom Quixote, p. 271.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 271.

Porém, tendo em conta a situação económica de Moscovo, Putin assumia particular importância ao pragmatismo de uma boa relação com o Ocidente, nomeadamente com a NATO, ambicionando ultrapassar os traumas da Guerra Fria. A 5 de Março de 2000, Putin, numa entrevista com David Frost, foi, de certa forma, enigmático neste aspeto. Afirmou que, de facto, a Rússia faz parte da cultura europeia e, apesar de manter a oposição ao alargamento da NATO, ao ser questionado sobre uma eventual adesão à Aliança, infere que não descartaria tal possibilidade⁸⁵. No entanto, Martin Smith, a este respeito, reforça que, com estas declarações, o objetivo de Putin não era a promoção de adesão mas sim: «(...) para captar a atenção do Ocidente e centrá-la na questão de como a atual relação bilateral OTAN-Rússia poderia ser qualitativamente melhorada»⁸⁶.

A ambiguidade de Putin com a NATO, em particular, e com o Ocidente, de modo geral, remete para um dilema intemporal da geopolítica russa e, por consequência, da sua política externa: aproximação ao Ocidente ou foco na Ásia Central. O enorme território russo, e a variedade de grupos étnicos que albergava, levou à promoção de um sistema político fortalecido e centralizado com a finalidade de preservar a integridade territorial russa. Por esta razão, como indica Henry Kissinger, «esta foi uma das razões por que a Rússia se viu obrigada a manter exércitos enormes, cuja dimensão não era proporcional a uma ameaça plausível à sua segurança externa» e, continuando, «dividido entre uma insegurança obsessiva e um zelo proselitico, entre as exigências da Europa e as tentações da Ásia, o império russo desempenhou sempre um papel no equilíbrio europeu, mas nunca fez emocionalmente parte da Europa»⁸⁷. Ao longo do século XXI, a relação da Rússia com o Ocidente seguirá este prisma de ambiguidade: de aproximação e cooperação, mas também de crise e confronto.

Não obstante, no início do milénio, sobressaía a necessidade de pragmatismo na relação com o Ocidente e com a NATO e de encontrar um *modus vivendi* que resultasse na paz do continente europeu e no reconhecimento da Rússia como uma grande potência. O jornal Vremya MN, neste sentido, retratou exemplarmente o sentimento russo neste período: «A Rússia e o Ocidente podem tornar-se parceiros que podem não ter razões para se amarem,

⁸⁵Entrevista disponível em: http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/audio_video/programmes/breakfast_with_frost/transcripts/putin5_mar.txt

⁸⁶ Smith, M. A., & Freedman, L. (2010). NATO–Russia Relations: WILL THE FUTURE RESEMBLE THE PAST? In G. AYBET & R. R. MOORE (Eds.), *NATO in Search of a Vision* (pp. 99–130). Georgetown University Press, p. 105.

⁸⁷ KISSINGER, Henry. (2007). *Diplomacia*. Lisboa: Grdiva, 3ª ed, pp. 17-18.

mas que têm de trabalhar em conjunto, quanto mais não seja porque não há como fugir um do outro»⁸⁸.

Seguindo a lógica de ambiguidade, ao longo do século XXI, Tsygankov apresenta-nos três padrões na relação da Federação Rússia com o Ocidente: cooperação, postura defensiva e assertividade⁸⁹. Os padrões refletem a fluidez da percepção de Moscovo relativamente ao Ocidente em determinados momentos da sua relação mas possuem um denominador comum, ou seja, o grande objetivo da política externa russa de Vladimir Putin, expressos no Conceito de Política Externa, do ano de 2000: assegurar a segurança nacional, assim como a preservação da soberania e integridade territorial, através de uma posição de autoridade no panorama internacional que permita Moscovo de garantir os seus interesses⁹⁰. Daí que, a partir de 2000, como refere Maria Raquel Freire, «Vladimir Putin definiu a sua política externa como multivectorial e multipolar (...) [em que] a Rússia almeja uma política externa equilibrada onde a procura de polos múltiplos, visa diversificar aliados e permitir a alteração de relações privilegiadas numa constante procura de contrapeso e primazia»⁹¹.

Assim, num momento de desorganização nacional e de crise identitária, consequências da desintegração soviética, Putin assume a cooperação com o Ocidente como um casamento por conveniência, em que, para alcançar os seus objetivos de política externa, além de construir um sistema democrático “musculado”, enfatiza as vantagens de um relacionamento diplomático próximo com o Ocidente e, conseqüentemente, com a NATO.

2.2. Os ataques terroristas de 11 de setembro: oportunidade de cooperação ou motivo de divergência estratégica?

Os acontecimentos decorridos no dia 11 de setembro de 2001 tornaram clarividente a realidade de que a grande ameaça de segurança no novo século era representada pelo terrorismo transnacional. Assim, numa entrevista ao *New York Times*, Putin esclarece que: «a minha firme convicção [de que a Rússia é um parceiro fiável] baseia-se no facto de ver que os interesses nacionais da Rússia e dos Estados Unidos coincidem em grande medida»⁹²

⁸⁸ *Vremya MN*, 5 DE JULHO, 1999, trans em CDPSP 51, Nº27 (1999):8.

⁸⁹ TSYGANKOV, Andrei. (2012). *Russia and the West from Alexander to Putin: Honor in International Relations*. Cambridge University Press.

⁹⁰ *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 2008. Disponível em: https://russiaeu.ru/userfiles/file/foreign_policy_concept_english.pdf

⁹¹ FREIRE, Maria Raquel de. (2009). *A Política Externa em Transição: o caso da Federação Russa*. In *Relações Internacionais*, V.23, p.86.

⁹² *New York Times*. (2003). *Interview with President Putin*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2003/10/05/international/interview-with-president-putin.html>

O terrorismo transnacional, deste modo, torna-se um fator de *rapprochement* entre a Rússia e os Estados-Membros da Aliança Atlântica, isto porque havia uma conexão direta entre o grupo terrorista *Al-Qaeda* e os revolucionários independentistas da Chechénia. Neste contexto, Putin reavivou a possibilidade de uma possível adesão da Rússia à NATO⁹³. No entanto, procedeu-se a uma revisão dos laços institucionais entre a NATO e a Rússia, ou seja, a revisão do PJC e a sua substituição por um modelo mais inclusivo que demonstrasse a aprendizagem das lições do Kosovo. Esta inclusão significava direitos no processo de tomada de decisão no âmbito de um “Concelho dos 20”. Lord Robertson, Secretário-Geral da NATO à data, apresentou a proposta de uma nova estrutura de cooperação «(...) que daria à Rússia um direito de igualdade, mas também uma responsabilidade e uma obrigação decorrentes do facto de fazer parte da organização de construção de consensos»⁹⁴. Assim, em 2002, pela Declaração de Roma, a relação NATO-Rússia adota uma nova qualidade e é criado, oficialmente, o Concelho NATO-Rússia (NRC). Estabelece, como princípio regulador da relação com a Rússia o consenso e o diálogo político. Deste modo, em comparação com o PJC, o NRC pretendia que fossem apresentadas e discutidas ações a realizar e não, como sucedeu na crise do Kosovo, apresentar à delegação russa decisões pré-concebidas.

No âmbito do NRC foram também determinados as áreas de cooperação entre a NATO e a Rússia, com particular destaque para: Terrorismo, gestão de crises, não-proliferação, controlo de armamento de medidas de construção de confiança (CBMs), o Teatro de Defesa Míssel e cooperação militar e Reforma de Defesa⁹⁵. Com o NRC, a nível político-militar, e no contexto de luta contra o terrorismo, foram instaladas delegações da NATO na Rússia, e vice-versa, com devido destaque para a *NATO Military Liaison Mission*, em maio de 2002, e dois anos depois, foi criado o *Russian Military Liaison Office* no Comando Operacional da NATO em Mons e no Comando de Transformação, em Norfolk⁹⁶. De referenciar ainda a aprovação do *NATO-Russia Action Plan on Terrorism*, em 2004, na qual são definidos os mecanismos de cooperação e coordenação na prevenção e combate a atividades terroristas, assim como a gestão das suas consequências⁹⁷. Por fim, evidencia-se, no que toca à

⁹³Radio Free Europe. (2001). *Russia: Putin Backs antiterrorism Effort, Seeks to join NATO* <https://www.rferl.org/a/1097535.html>

⁹⁴ Discurso disponível em: <https://www.nato.int/docu/speech/2001/s011121a.htm>

⁹⁵ NATO. (2002). *NATO-Russia Relations: A new Quality*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm

⁹⁶ https://www.nato.int/cps/us/natohq/news_20878.htm?selectedLocale=en

⁹⁷ *NATO-Russia Action Plan on Terrorism*. (2011). Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_21003.htm

cooperação militar, a aprovação, em junho de 2005, pelo NRC, do *Political-Military Guidance towards enhance interoperability between forces of Russia and NATO Nations*⁹⁸ o que levou à participação da Rússia numa operação militar liderada pela NATO – A Operação *Active Endeavour*. Iniciada no âmbito da invocação do artigo 5º do Tratado de Washington, tem como objetivo a proteção do espaço marítimo mediterrânico, na luta contra o terrorismo, nomeadamente através de proteção de navios e acompanhamento e controlo de navios suspeitos⁹⁹. O terrorismo consistiu, por estas razões, numa oportunidade de aproximação estratégica entre a Rússia e a NATO. Porém, a divergência de políticas em torno deste objetivo revelaram os traumas ainda presentes na relação entre a Aliança e Moscovo.

No cerne desta divergência permanecia a questão do alargamento e, de um modo generalizado, da unipolaridade e hegemonia norte-americana. Washington, em nome da “Guerra ao Terror”, e na centralidade geoestratégica do Médio Oriente e Ásia Central nesta missão, promove o alargamento da pegada militar norte-americana. Isto servia em função da doutrina de guerra preventiva definida como «a intenção de impedir que um adversário conclua o desenvolvimento de capacidades militares que pudessem constituir, logo que disponíveis, uma grave ameaça à segurança dos EUA»¹⁰⁰. A Doutrina Bush, deste modo, priorizava uma postura militar reforçada e cuja projeção de poder era fundamental para garantir a segurança dos interesses norte-americanos. O revés da projeção de poder norte-americano, na Ásia Central, especificamente no Cáucaso, resumia-se à reação russa pelos interesses que possui numa região considerada o seu espaço de influência. Ou seja, «o maior risco corrido pela Rússia (...) é ver os EUA instalar duradouramente a sua presença militar na Ásia Central e até no Cáucaso, reforçando assim consideravelmente os seus trunfos no “Grande Jogo” petrolífero e estratégico»¹⁰¹.

Associado à projeção de poder e influência norte-americana, o alargamento da Aliança Atlântica para a Europa do Leste foi veemente promovido pela administração Bush, consumado em 2004 com a adesão da Bulgária, Eslovénia, Eslováquia, Roménia e os três países Bálticos, aumentando a fronteira da NATO com a Rússia. Moscovo manifesta com

⁹⁸ NATO. (2012). *NATO'S relations with Russia*. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2012_nio/20120705_0919-12-Fiche-Info-NATO-Russia_rus-RU.pdf

⁹⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_7932.htm

¹⁰⁰ RODRIGUES, Alexandre. (2004). *O 11 de Setembro e a política externa americana*. In *Relações Internacionais*, p. 8.

¹⁰¹ TOMÉ, Luís & TOMÉ, Paula. (2003). *NATO, Rússia e a segurança europeia após o 11 de Setembro*, In *Janus*, p.4.

grande preocupação a continuidade do processo de alargamento essencialmente por duas razões: o reforço da capacidade de destacamento de forças por parte da NATO e, em contraste, a redução da influência russa no “Near Abroad”, a prioridade estratégica dos dirigentes políticos de Moscovo que, por sua vez, resulta na exclusão da Rússia na definição da arquitetura de segurança europeia, aspeto evidenciado por Ivan Safranchuk: «A principal preocupação da Rússia em relação à NATO é a ameaça de ser excluída dos processos de integração europeia e de ficar na periferia da arquitetura de segurança europeia»¹⁰².

No que concerne à capacidade de destacamento militar da Aliança, emana o desentendimento relativamente ao *Conventional Forces in Europe Treaty* (CFE). Este tratado tinha como objetivo original limitar o armamento entre a NATO e a Rússia de modo a garantir estabilidade militar no período pós-Guerra Fria. Desde 1998, pela evolução geopolítica da Europa, Moscovo promoveu a revisão do mesmo de modo a garantir maior flexibilidade na região do Cáucaso mas, como *quid pro quo*, os aliados exigiam a retirada da presença militar russa os territórios da Geórgia e Moldávia¹⁰³. A adesão dos Bálticos à NATO reiterava a necessidade de rever o CFE, tendo em conta que, para o Báltico, não foram definidas limitações¹⁰⁴.

Por sua vez, a redução da influência russa no designado “Near Abroad” reflete a divergência de visões no que respeita às relações internacionais. A Rússia percebe a sua segurança em função da geografia e do realpolitik. Neste sentido, é importante visitar Nickolas Spykman quando refere que: «a geografia é o fator mais importante da política externa porque é o mais permanente»¹⁰⁵. Tendo isto em consideração, Moscovo ainda assume a segurança como um jogo de soma zero, em que os ganhos da NATO, e das potências Ocidentais, se traduzem automaticamente em vulnerabilidades geopolíticas para o Kremlin. A Eurásia, correspondente ao espaço pós-soviético, considerado por Dmitry Medvedev como uma zona de “interesses privilegiados”, torna-se, segunda a perceção russa, num tabuleiro de xadrez geopolítico, em disputa entre a NATO e Rússia. Deste modo, a dissonância estratégica torna-se clarividente, assim como, pela degradação democrática no

¹⁰² SAFRANCHUK, Ivan. (2002). *NATO and Russia after the Prague Summit: the way to Practical Cooperation*. In *Atlantisch Perspectief*, Vol. 26, nº7/8, p. 33.

¹⁰³ <https://armscontrolcenter.org/treaty-on-conventional-armed-forces-in-europe/>

¹⁰⁴ HENDRICKSON, Gordon. (2005). *The Future of NATO-Russian relations: How to dance with a Bear and not get mauled*. Atlantic Council of the United States, p.20.

¹⁰⁵ Spykman, N. J. (1938). Geography and Foreign Policy, I. *The American Political Science Review*, 32(1), 28–50. <https://doi.org/10.2307/1949029>.

sistema russo, a divergência normativa: «(...) pode dizer-se que a Rússia, atualmente um sistema burocrático e autoritário, é um ator que não respeita os elementos e valores fundamentais do Tratado do Atlântico Norte».¹⁰⁶

A continuidade do processo do alargamento e as suas consequências levaram Moscovo a adotar uma postura crítica e defensiva relativamente à NATO e aos EUA, plasmada na adoção de uma política externa um quanto tanto revisionista do sistema internacional, isto é, do modelo unipolar assumido por Washington. Vladimir Putin, no discurso da Conferência de Segurança em Munique, no ano de 2007, partilha, de forma inequívoca, esta posição ao considerar que: «(...) o modelo unipolar é não só inaceitável como também impossível no mundo atual». E continua ao distinguir os EUA pela sua imposição no ambiente internacional: «Um Estado e, naturalmente e acima de tudo, os Estados Unidos, ultrapassaram as suas fronteiras nacionais em todos os sentidos»¹⁰⁷. Para além disto, partilhou o seu desagrado e ceticismo nas intenções com o alargamento da NATO:

«Penso que é óbvio que a expansão da NATO não tem qualquer relação com a modernização da própria Aliança ou com a garantia de segurança na Europa. Pelo contrário, representa uma grave provocação que reduz o nível de confiança mútua. E temos o direito de perguntar: contra quem é que esta expansão se destina??»¹⁰⁸

Tendo em conta o seu descontentamento, Moscovo assume maior assertividade na sua política externa, procurando preservar o seu espaço de influência e reforçar o seu poder regional. Neste sentido, procura robustecer a Organização de Cooperação de Xangai de modo a «travar a influência ocidental na Ásia Central e Oriental»¹⁰⁹ e, fazendo de trunfo diplomático da dependência energética europeia, utiliza a política de “fecho da torneira” como arma energética e fator de pressão política¹¹⁰.

Não obstante o evidente desconforto da Rússia com o alargamento das Aliança Atlântica, em 2008, na Cimeira de Bucareste, os aliados, sem definirem datas-limite, manifestam a intenção de acolher no seio da Aliança a Ucrânia e a Geórgia¹¹¹, mormente a postura franco-

¹⁰⁶ STIFTUNG, Konrad. (2007). *NATO and Russia: How to safeguard the Partnership?* In JSTOR. Disponível em: <https://www.jstor.com/stable/resrep09988>

¹⁰⁷ Discurso na Conferência de Segurança de Munique, disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24034>

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ PEREIRA, Santos. (2010). *NATO e a Rússia: uma parceria reservada*. In Nação e Defesa, Nº 126 (5), p. 154.

¹¹⁰ MURPHY, Kenneth. (2006). *Gasoduto ou armadilha: a Europa e a disputa de gás entre a Rússia e a Ucrânia*. In O Mundo em Português. Disponível em: <https://arquivo-adn.defesa.gov.pt/details?id=57813&detailsType=Description>

¹¹¹ *Bucharest Summit*, 2008. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm

alemã mais cautelosa¹¹². A Cimeira marcou um importante momento não apenas na relação da Aliança com a Rússia, mas também na relação entre os aliados, evidenciando-se fraturas na coesão entre os seus membros. O apoio generalizado à adesão da Ucrânia e da Geórgia pelos EUA e pelos Estados da Europa do Leste, em contraste com a postura prudente da eixo franco-alemão, alertou para divergências internas no que diz respeito ao modelo de relacionamento com a Rússia: «(...) as opiniões sobre a cooperação com a Rússia diferem no seio da própria NATO, uma vez que os novos membros da Europa de Leste, os candidatos à adesão e outros Estados-Membros observam Moscovo com um olhar crítico por diversas razões»¹¹³.

2.3. A Guerra na Geórgia: a ressuscitação do poder russo.

As repercussões da Cimeira de Bucareste rapidamente se fizeram sentir na Geórgia. A forças nacionais de Tbilissi, a 7 de agosto de 2008, foram ordenadas a repor a ordem na região separatista de Ossétia do Sul, predominantemente pró-russa, o que levou a uma reação de Moscovo ao enviar tropas tanto para Ossétia como Abacásia e, posteriormente, a 11 de agosto, verificou-se a invasão do restante território georgiano¹¹⁴. A NATO, por sua vez, considerando a resposta russa desproporcional e violadora da lei internacional, congelou as relações diplomáticas e militares com a Rússia¹¹⁵.

O descontentamento de Moscovo face ao ambiente estratégico europeu levou, em 2009, à apresentação de uma proposta de reforma estratégica europeia, por parte do Presidente Medvedev das quais se destaca a preponderância da Plataforma para a Segurança Cooperativa em detrimento da NATO e da OSCE¹¹⁶. O Kremlin procurou a criação de uma conferência de segurança pan-europeia, apelando para a criação de « uma estrutura de segurança coletiva em que Moscovo está diretamente envolvido e tem direito de veto (...) a OSCE será efetivamente substituída e a NATO ultrapassada»¹¹⁷. Num ambiente de dissonância estratégica, Andrew Monaghan classifica as propostas como uma tentativa de inclusão da Federação russa no espaço euro-atlântico, particularmente no campo da

¹¹² *France and Germany thwart Bush's plans*, Spiegel International, 2008. Disponível em: <https://www.spiegel.de/international/world/nato-expansion-defeat-france-and-germany-thwart-bush-s-plans-a-545078.html>

¹¹³ STIFTUNG, Konrad. (2007). *NATO and Russia: How to safeguard the Partnership?* In JSTOR. Disponível em: <https://www.jstor.com/stable/resrep09988>

¹¹⁴ HAAS de, Marcel. (2009). *NATO-Russia relations after the Georgian conflict*. In *Atlantisch Perspectief*, Vol 33, Nº7, p.4.

¹¹⁵ *North Atlantic Council Statement*, 2008. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_29950.htm

¹¹⁶ <http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/03/213995.shtml>

¹¹⁷ MONAGHAN, Andrew. (2008). *Russia will propose a New Foreign Policy Concept to NATO*. In NATO Defence College.

segurança, apesar de partilhar o ceticismo ocidental nas verdadeiras intenções russas. Numa avaliação das propostas, antevê como os verdadeiros objetivos do Kremlin uma pausa no processo do alargamento e no projeto defensivo norte-americano, um teste à capacidade de coesão da Aliança e revelar a incapacidade institucional da NATO, UE e OSCE para os desafios do século XXI¹¹⁸.

Apesar da recusa ocidental na adoção da proposta, a nova administração norte-americana, tendo como prioridade o Afeganistão e reconhecendo o papel da Rússia neste sentido, procurou concretizar um *reset* na relação entre a NATO e a Rússia. Para o efeito, a administração Obama procurou apaziguar as críticas de Moscovo face ao plano desenvolvido, pela administração anterior, de criar um escudo defensivo europeu na Europa do Leste, visionando a colocação de mísseis *Interceptor* na Polónia¹¹⁹. Face à oposição do Kremlin, que ameaçou a colocação de mísseis com capacidade nuclear no enclave de Kalinigrado, Obama reformulou o plano argumentando que:

«É mais abrangente do que o programa anterior. Utiliza capacidades comprovadas e eficazes. Mantém e reforça o nosso compromisso de proteger a pátria dos EUA contra ameaças de mísseis balísticos de longo alcance. E assegura e reforça a proteção de todos os nossos aliados da NATO»¹²⁰.

A administração Obama adotou, por esta razão, uma estratégia de *dual-track engagement* com a Rússia de modo a estabilizar a segurança do continente europeu, estratégia traduzida, a nível prático, na assinatura do *New START Treaty*¹²¹ a 8 de abril de 2010 e do reforço da cooperação militar para corresponder às exigentes necessidades do teatro de operações no Afeganistão¹²².

A Cimeira de Estrasburgo-Kehl da NATO, em 2009, reproduziu o *dual-track engagement* como política euro-atlântica, na qual foi adotada uma postura dualista em relação à Rússia em que, por um lado, os aliados condenam o reconhecimento de independência de Ossétia do Sul e de Abacásia por parte de Moscovo, exortando a sua retirada militar da Geórgia mas que, por outro lado, admitem a Rússia como um parceiro, concretamente pela sua

¹¹⁸ *Ibid.* (2009). *At the table or on the menu? Moscow's proposals for strategic reform*. In NATO Defence College, pp. 3-4.

¹¹⁹ SPELTALNICK, Matt. (2008). *Bush and Polish PM see progress on missile shield deal*. In Reuters. Disponível: <https://www.reuters.com/article/us-usa-shield-bush-idUSWB00856520080310>

¹²⁰ *U.S. Dramatically alters plans for European Missile Defense*. In RadioFreeEurope. Disponível em: https://www.rferl.org/a/Report_US_To_Abandon_European_Missile_Defense_Plans/1824647.html

¹²¹No contexto do *New Start Treaty*, foi evidenciada a preocupação representada pelo desenvolvimento de capacidades nucleares por parte do Irão e da Coreia do Norte, na qual a influência russa nestes Estados era fundamental.

¹²² *U.S.-Russia Relations: "Reset" Fact Sheet*, 2010. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet>

importância no Afeganistão, levando a uma postura mais cautelosa sobre a adesão da Geórgia e da Ucrânia¹²³. A evolução da relação NATO-Rússia, a partir da crise da Geórgia até à Cimeira de Estrasburgo-Kehl, evidencia a prioridade estratégica da NATO e dos seus membros do Afeganistão. Neste sentido, era essencial um *rapprochement* a Moscovo, apesar do trauma representado pelo alargamento da NATO. Neste aspeto, é evidenciado também a divergência de culturas estratégicas entre a Rússia e a NATO:

«A cultura de segurança da OTAN é diferente, e não apenas porque está muito menos preocupada com a geografia desde o fim da Guerra Fria. A OTAN e os governos dos seus membros sublinham a natureza desterritorializada de muitas das ameaças de segurança contemporâneas e estão muito mais preocupados com missões fora da área, como o Afeganistão. Ao contrário da Rússia, a NATO é uma organização multilateral onde coexistem diferentes culturas. Moscovo considera esta situação confusa e tende a desconfiar dos apelos da NATO para abandonar a geopolítica em favor da cooperação funcional numa agenda comum»¹²⁴

A postura paradoxal da NATO para com a Rússia só serviu para aumentar a desconfiança de Moscovo em relação aos aliados e às suas intenções. Nesta fase, pela perceção russa, o pragmatismo conveniente da aproximação diplomática entre Rússia e a NATO é efetivamente abandonado pelas autoridades do Kremlin, em detrimento de uma atitude mais afirmativa. Isto resulta não apenas do crescimento do poder russo, económico e militar, mas também do declínio ocidental, determinando o fim da hegemonia norte-americana e maior flexibilidade estratégica russa. Neste aspeto, Miguel Monjardino afirma que:

«O 11 de setembro e a enorme subida de preço do petróleo aumentaram a margem de manobra russa. O primeiro acontecimento desviou as atenções e praticamente todos os recursos políticos e militares dos EUA para o Iraque, Afeganistão/Paquistão e Irão, e levou os decisores políticos a concluir que o poder de americanos e europeus está em declínio. O segundo garantiu ao Kremlin os meios para começar a levar a cabo uma agenda externa bem mais ambiciosa»¹²⁵.

É o regresso da Rússia ao sistema de *Great Power Politics*, derivada das transferências de poder internacional e da crise de legitimidade da unipolaridade norte-americana¹²⁶. A Rússia passa a reforçar-se de instrumentos internacionais que a permitem manter a sua capacidade

¹²³ *Strasbourg/Kehl Summit Declaration*, 2009. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm

¹²⁴ ANTONENKO, Oksana & GIERICH, Bastian. (2009). *Rebooting NATO-Russia Relations*. In *Survival*, vol. 51 (2), p.16.

¹²⁵ MONJARDINO, Miguel. (2008). *Georgia on my mind*. In *Por Onde Irá a História: o desequilíbrio do sistema internacional e o futuro da geopolítica*, p. 242.

¹²⁶ IKENBERRY, John. (2018). *The end of the International order?* In *International Affairs*, 94(1), pp- 17-19.

de influência no espaço geopolítico pós-soviético, como por exemplo a revitalização da OCST, ainda em 2003.¹²⁷

2.4. A Cimeira de Lisboa de 2010.

A avaliação do ambiente internacional no período precedente à Cimeira de Lisboa, no que toca às relações entre a NATO e a Rússia, é, no mínimo, dúbia. A cimeira da NATO em Bucareste conduziu ao revisionismo russo do sistema liberal, ao invadir de forma unilateral o território de um Estado independente. O ponto de discórdia centra-se na incapacidade de Moscovo em aceitar a projeção de influência ocidental no seu “*Near Abroad*”, limitando a sua margem de manobra na região, e, por sua vez, na incapacidade dos Estados-Membros da Aliança em compreender o prisma pela qual Moscovo analisa as relações internacionais, ou seja, na visão de jogo de soma zero. Porém, a política de *reset* da administração Obama fez, por momentos, reduzir o fosso estratégico que separava a Rússia da NATO. Neste sentido, a cooperação com a Rússia deveria ser concretizada em função dos interesses partilhados e não com base em aspetos dissidentes.

Por esta razão, a Cimeira da NATO em Lisboa promove, nas relações com a Rússia, um novo começo e a construção de uma verdadeira parceria estratégica. A declaração do *NATO-Russia Council* demonstra o entusiasmo em regenerar o estado das relações entre os aliados e Moscovo, definindo-se atividades de cooperação prática como: a aprovação do *Joint Review of the 21st Century Common Security Challenges* que identifica e reforça os interesses mútuos da Rússia e da NATO, como a cooperação no Afeganistão, a não proliferação de armas nucleares e o combate à pirataria e terrorismo; e o retomar das discussões relativas ao sistema de defesa anti-míssil na qual foi desenvolvida, para o efeito, uma análise compreensiva que providenciase os mecanismos de cooperação; e foram alargados os critérios de trânsito de equipamento da missão ISAF no território russo¹²⁸. Não obstante o otimismo derivado da Declaração Conjunta, a Declaração final da Cimeira, assim como o novo Conceito Estratégico da Aliança reproduzem a continuidade da política de *dual-track engagement* em que, apesar da atribuição do estatuto de parceira à Federação Russa, os aliados mantêm-se atentos aos desenvolvimentos da política externa conduzida pelo Kremlin pelo que «a postura da NATO com a Rússia deverá ser (...) de dupla orientação: cooperar nos interesses comuns e (...) não aceitar que a Rússia baseie a relação na

¹²⁷ ADOMEIT, Hannes. (2007). *Inside or outside? Russia's Policies towards NATO*. In Norwegian Institute of International Affairs. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/NATO_Oslo_ks.pdf

¹²⁸ *NATO-Russia Council Joint Statement*, 2010. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_68871.htm

intimidação e na aplicação de esferas de influência»¹²⁹ A Declaração da Cimeira de Chicago, em 2012, refletiu este posicionamento ao evidenciar a importância do NRC e das preocupações aliadas das atividades militares russas na fronteira com a NATO¹³⁰.

Mormente o sucesso na revitalização das relações entre a NATO e a Rússia, a divergência de percepções geopolíticas em relação ao espaço euro-atlântico limitavam permanentemente a parceria NATO-Rússia que, conseqüentemente, se traduziam no ceticismo russo em relação às intenções da NATO e à sua exclusão no processo decisório em aspetos relacionados com a segurança do espaço euro-atlântico¹³¹. As diferentes visões sobre o panorama europeu incompatibilizam as propostas para uma reforma da arquitetura de segurança europeia que fosse aceitável para ambas as partes. Assim, apesar da aproximação momentânea entre a Aliança e a Rússia, a médio-longo prazo, não estavam criadas as condições para a convergência estratégica. Isto resulta da percepção negativa russa sobre a NATO, da qual emana um sentido de falta de legitimidade da organização pelo facto de recusar a influência russa no espaço pós-soviético¹³².

A discórdia entre a Aliança e a Rússia sobre que tipo de sistema securitário deveria prevalecer no continente europeu sempre acompanhou e caracterizou as relações entre ambas as partes. Mas a fraqueza do poder russo, no período pós-Guerra Fria, impossibilitou verdadeiras ações de contenção do alargamento da NATO. Esta realidade alterou-se em 2008. Devido ao sucesso estratégico na atuação militar russa na Geórgia, os elementos de discórdia aprofundaram-se, aspeto evidenciado pela Doutrina Militar Russa de 2010. Este documento define a NATO, e a expansão¹³³ das suas infraestruturas político-militares para o leste, como o maior perigo militar à segurança do território russo, assim como identifica as tentativas de destabilização regional por meio de influências estrangeiras uma ameaça à

¹²⁹ SORRONHA, Marco. (2010). *A Cimeira de Lisboa: uma NATO para o Século XXI*. In *Nação e Defesa*, 126 (5), p.85.

¹³⁰ *Chicago Summit Declaration*, 2012. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts/87593.htm#russia

¹³¹ MONAGHAN, Andrew. (2011). *From Lisbon to Munich: Russian views of NATO-Russia relations*. In NATO Defense College, p.4.

¹³² FERNANDES, Sandra. (2010). *NATO e Rússia: novos lances estratégicos*. In *Relações Internacionais*, V. 27, p. 45.

¹³³ Denote-se que a utilização do termo “expansão” associa-se a uma conotação negativa da NATO, traduzindo-se em perigo. Por seu turno, o termo “alargamento” adota uma conotação positiva, associada à legitimidade moral da promoção dos ideais liberais democráticos.

integridade territorial russa¹³⁴. Isto reflete imposição do poder russo e a sua reafirmação como potência militar na região.

2.5. O revisionismo russo em ação e a crise da Crimeia.

Desde que Vladimir Putin tomou posse como Chefe de Estado da Federação Russa o objetivo para a sua política externa consistia no restabelecimento do estatuto de grande potência que, no entanto, era impedido pelo alargamento das instituições ocidentais e da influência norte-americana. Há, neste sentido, uma projeção de culpa e ressentimento contra o Ocidente por, segundo a perceção do Kremlin, limita a sua capacidade de exercer o seu poder. Assim, «esta estratégia permitiu ao governo russo projetar toda a responsabilidade pelas tensões existentes, tanto aos olhos da sua própria população como das audiências internacionais que podem ser levadas a simpatizar com a causa russa»¹³⁵. Deste modo, a caracterização da NATO como a principal ameaça à integridade territorial e cultural russa serve como elemento agregador para o apoio ao regime de Putin, à qual se associa outro caráter da política externa russa: a securitização da identidade. A desordem política russa que se verificou na Rússia após a desintegração da URSS e dos povos eslavos é, na perceção de Putin, um sintoma da crise de identidade que a ex-potência atravessou¹³⁶, razão pela qual o Presidente russo se referiu à desintegração como a maior catástrofe geopolítica do século XX.

O Kremlin, por esta razão, correlaciona indissociavelmente os conceitos de ordem, segurança e identidade daí a persistente procura pelo poder e influência no espaço pós-soviético a fim de propalar o “*Russkiy Mir*”. Para o efeito, só a consolidação do poder russo garante as condições para a rejeição da desordem do modelo liberal ocidental e para a preservação da cultura russa que, por sua vez, não é limitada por fronteiras criadas pelo Homem¹³⁷. O fator étnico é, por isto, utilizado para legitimar, segundo a retórica do Kremlin, intervenções militares em território estrangeiro, percecionadas como essenciais na disputa por influência com o Ocidente, aspeto descrito por Smith:

¹³⁴ Doutrina Militar Russa, 2010. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf

¹³⁵ LAURA, Vansina & MATTELAER, Alexander. (2020). *Understanding Russian Foreign Policy*. In *Dealing with Russia*, p. 7.

¹³⁶ ZEVELEV, Igor. (2016). *Russian National Identity and Foreign Policy*. In Center for Strategic and International Studies (CSIS), p. 7. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep23235>.

¹³⁷ *Ibidem*, p.3.

«(...) num contexto de intensificação da concorrência geopolítica e ideacional com a aliança da NATO liderada pelos EUA e com a União Europeia, os líderes russos orientaram-se para um nacionalismo de "trans-soberania" mais assertivo que desafia as normas liberais dos direitos das minorias e os quadros multilaterais (...)»¹³⁸

É neste âmbito que a política externa russa adota o conceito de “Putinismo” referido por Sónia Sénica como a tendência nacionalista conservadora e iliberal perpetuada por Putin, em paralelo com a retórica da hostilidade representada pela conduta da política externa norte-americana contra os valores da Igreja Ortodoxa Russa¹³⁹.

A nível geopolítico, o “*Russkiy Mir*” corresponde ao espaço pós-soviético, o “*Near Abroad*”, prioridade estratégica do Kremlin, reiterando o argumento de que a Rússia realiza a sua política externa sob o prisma de zonas de influência o que, por seu turno, leva Putin a constituir uma política neo-imperial. O pensamento geopolítico de Vladimir Putin, neste aspeto, é influenciado por Aleksandr Dugin, propulsor do euroasianismo conservador da qual, segundo crê, deve partir a base ideológica do poder russo. Ou seja, «(...) a ação política deste pensador está dirigida no sentido da criação de uma superpotência através da integração da Rússia com Ex-Estados-Membros da URSS numa nova União Euroasiática»¹⁴⁰. Considerando este objetivo, de forma a conter a expansão das instituições ocidentais, a Rússia revitaliza a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)¹⁴¹, tornando-se no sucessor do Pacto de Varsóvia, e, na componente económica, é criada a União Económica Euroasiática em 2015, como instituição competidora da UE. Com isto, efetiva-se o abandono da aproximação ao Ocidente, aspeto reforçado por Carlos Gaspar ao referir que « (...) o pivot oriental da Rússia (...) é o principal legado de Putin [e] a grande estratégia desiste da visão inicial da grande Europa e confirma o ressentimento antiocidental

¹³⁸ SMITH, D.J. (2021). *One Russia, many worlds: balancing external homeland nationalism and internal ethnocultural diversity*. In *Eurasian Geograpy and Economics*, 62 (3), pp. 372-396.

¹³⁹ SÉNICA, Sónia. (2022). *The Bear has taken the Honey*. In *Trends and Transformation in World Politics*, p. 103.

¹⁴⁰ MILHAZES, José & DOMINGUES, João. (2017). *Antologia do pensamento geopolítico e filosófico russo*. Lisboa: Dom Quixote, p. 338.

¹⁴¹ A OTSC foi criada em 1992 pela Rússia, Arménia, Cazaquistão, Quirquistão, Tajiquistão e Uzbequistão de modo a criar entendimentos regionais com foco no espaço pós-soviético. Em 2002, o OTSC adota o estatuto institucional de aliança militar pelas providências defensivas garantidas aos seus Estados-Membros, nomeadamente o conceito de defesa coletiva. A sua adaptação para o século XXI prende-se diretamente com as consequências do alargamento da NATO e, porventura, a necessidade de Moscovo em contê-lo. Consultar TRABANCO, José. (2009). *The prospects of a New Cold War? Towards the consolidation of the Russian-led CSTO Military Alliance*. In *Global Research*. Disponível em:

<https://www.transcend.org/tms/2009/05/the-prospects-of-a-new-cold-war-towards-the-consolidation-of-the-russian-led-csto-military-alliance/>

que cimenta a unidade das elites nacionalistas quando reconhece a Ásia como o eixo central da política externa russa»¹⁴².

O espaço pós-soviético, no seu todo, constitui, como já referido, o principal vetor de política externa russa, mas Moscovo atribui particular importância à Ucrânia, nomeadamente a região da Crimeia, e Putin considera a Ucrânia moderna como um produto da era soviética daí que deva pertencer à cúpula política, económica, militar e étnico-cultural russa¹⁴³. Por esta razão, qualquer tipo de aproximação da Ucrânia ao Ocidente é alvo de oposição de Moscovo, nomeadamente à NATO. A partir de 2009, com a criação da Parceria Oriental, iniciativa da UE, cujo objetivo era o estabelecimento de laços diplomáticos com os países do Leste europeu de modo a criar as condições para acelerar a associação política e a integração económica destes países¹⁴⁴, a política de Moscovo para com a UE endureceu e, em 2013, na iminência de um acordo de associação entre Kiyv e Bruxelas, Moscovo utilizou a arma energética como fator de pressão política de modo a reverter as intenções de Kyiv, na altura governado por Viktor Yanukovich¹⁴⁵.

A recusa de Yanukovich em assinar o acordo e reforçar a parceria económica com a Rússia conduziu a um movimento pró-europeu e ocidental, designado de Euromaidan, que rapidamente fez soar os alarmes no Kremlin. A intensidade dos protestos levou Yanukovich a abandonar o país. Neste contexto, de modo a preservar a sua influência no Mar Negro, a Rússia ocupa militarmente a Península da Crimeia e apoia os separatistas pró-russos nas regiões de Donetsk e Lugansk..

Para o Kremlin, a nível estratégico, era fundamental assegurar a Crimeia, devido à sua importância, particularmente de Sebastopol, local onde albergava um contingente militar naval russo. A importância da Crimeia remete-se à capacidade de projeção naval russa, quer militar, quer comercial, logo não seria aceitável para Moscovo perder para o Ocidente as valias estratégicas do controlo da península. Neste aspeto, como refere George Friedman:

¹⁴² GASPAR, Carlos. (2020). *O mundo de amanhã: Geopolítica Contemporânea*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 55.

¹⁴³ PUTIN, Vladimir. (2021). *On the historical unity of Russians and Ukrainians*. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>

¹⁴⁴ LARRABEE, Stephen. (2016). *Western Policy toward wider Europe*. In D. Hamilton & S.Meister "The Eastern Question: Russia, the West and Europe's grey zone". Washington DC: Center for Transatlantic Relations, p. 249.

¹⁴⁵ HERBST, John. (2016). *Western Policy toward wider Europe*. In D. Hamilton & S.Meister "The Eastern Question: Russia, the West and Europe's grey zone". Washington DC: Center for Transatlantic Relations p. 201.

«Odessa e Sebastopol, ambas na Ucrânia, asseguram à Rússia acesso comercial e militar ao Mar Negro e Mediterrâneo. Se a Ucrânia fosse integrada na NATO e na União Europeia, a Rússia enfrentaria uma ameaça não só no Báltico, mas também na Ucrânia. A perda de acesso ao território ucraniano seria um golpe para a estratégia económica russa. Uma aliança ucraniana com a NATO colocaria uma ameaça inequívoca à segurança nacional russa».¹⁴⁶

É, nesta conjuntura, que Vladimir Putin acusa a NATO de concretizar um “cerco estratégico” que limita a atuação internacional russa, eliminando as zonas-tampão que separam o Ocidente e a Rússia e a profundidade estratégica de que Moscovo adquire pelo seu vasto território¹⁴⁷. Estes conceitos são fundamentais e pilares do pensamento estratégico russo, coincidindo com a sua perceção de segurança e com a sua visão da conjuntura política europeia.

A intervenção militar russa na Crimeia e no território do leste ucraniano foi rapidamente alvo de declarações condenatórias, assim como sanções, por parte do Ocidente, com destaque para o Secretário-Geral da NATO Anders Rasmussen que acusou a Rússia de violação da lei internacional, condenando o posterior referendo de anexação da Crimeia ao território russo¹⁴⁸. A anexação da Crimeia e as ações militares russas provocaram uma alteração no pensamento estratégico da Aliança, tornando o Conceito Estratégico de 2010 obsoleto. Na Cimeira de Gales de 2014, os aliados reforçaram o compromisso de defesa mútua exposto no artigo 5º do Tratado de Washington, procurando tranquilizar os Estados do leste europeu e do Báltico. Para além disto, no campo operacional, no âmbito do *NATO Responde Force* (NRF), foi criada a *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) cujo objetivo consiste na dissuasão e limitação das violações internacionais russas¹⁴⁹. Para além disto, denota-se uma aproximação político-militar com a Ucrânia através da promoção da modernização militar ucraniana e da interoperabilidade entre as Forças Armadas Ucranianas e os exércitos aliados, como demonstrado pelo Exercício *Rapid Trident* em 2021¹⁵⁰.

¹⁴⁶ FRIEDMAN, George. (2015). *Focos de tensão: a crise emergente na Europa*. Trad. M.J. Camacho, Lisboa: Dom Quixote, p. 260.

¹⁴⁷ MARSHALL, Tim. (2015). *Os prisioneiros da geografia: 10 mapas que lhe revelam tudo o que precisa de saber sobre a política internacional*. Trad. Maia. S. Porto Salvo: Edições Saída de Emergência, p. 23.

¹⁴⁸ NATO Secretary General condemns moves to incorporate Crimea into Russian Federation, 2014. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108100.htm

¹⁴⁹ *Wales Summit Declaration*, 2014. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

¹⁵⁰ MENEGAY, Chad & VALLES, Aimee. (2021). *US, NATO, Ukraine enhance interoperability with Rapid Trident exercise*. Disponível em: https://www.army.mil/article/250444/us_nato_ukraine_enhance_interoperability_with_rapid_trident_exercise

A atuação russa apanhou, de facto, os líderes ocidentais desprevenidos, denotando-se, mais uma vez, a enorme divergência de perceções entre o Ocidente e a Rússia no que toca à segurança europeia. O âmago da crise nas relações NATO-Rússia é, de facto, o alargamento da aliança político-militar que conduziu a uma resposta agressiva por parte de Moscovo. Como já referido no primeiro capítulo, o alargamento da NATO, complementado com o alargamento da UE, para o leste europeu tinha como objetivo constituir um guarda-chuva de segurança que, por sua vez, criasse as condições necessárias para o fomento de reformas democráticas. Com base no argumento da paz democrática, «para os liberais, a solução é derrubar os tiranos e espalhar a democracia (...) com base na crença de que as democracias não lutam entre si, especialmente quando estão unidas pelo comércio, pelo investimento e por um conjunto de regras acordadas»¹⁵¹. A Aliança, os seus membros e responsáveis afirmam constantemente o seu carácter defensivo, declarações que são alvo de desconfiança por parte de Moscovo que permanecem reticentes ao assistirem a expansão de infraestruturas militares perto das suas fronteiras. Neste sentido, John Mearsheimer alude para a dissonância entre as visões ocidental e russa ao referir que: « (...) a questão em causa não é o que os líderes ocidentais dizem ser o objetivo ou as intenções da NATO; é a forma como Moscovo vê as ações da NATO»¹⁵².

Esta divergência de posições criou as condições para uma nova “Guerra Fria” na qual a Ucrânia constitui uma guerra por procuração. Deste modo, em 2014, acompanhando a tendência dos documentos estratégicos de política externa russa, a NATO e principalmente os Estados Unidos são definidos como ameaças militares para a Federação russa, assim como quaisquer tentativas de subverter o poder no Kremlin através de incitações populares influenciadas por potências estrangeiras¹⁵³. Neste último aspeto, as revoluções coloridas¹⁵⁴ e a Primavera Árabe são percecionadas por Moscovo como «processos instigados externamente (...) como alvo de planos ocidentais de mudança de regime»¹⁵⁵. Por seu turno,

¹⁵¹ WALT, Stephen.(2022) *Liberal Illusions caused the Ukraine crisis*. In Foreign Policy Magazine. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/01/19/ukraine-russia-nato-crisis-liberal-illusions/>

¹⁵² MEARSHEIMER, John. (2022). *Why the West is principally responsible for the Ukraine crisis*. In The Economist. Disponível em: <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>

¹⁵³ KLEIN, Margaret. (2015). *Russia's new military doctrine: NATO, the United States and Colour revolutions*. In German Institute for International and Security Affairs, p. 2. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2015C09_kle.pdf

¹⁵⁴ As revoluções coloridas constituem um conjunto de protestos políticos pró-ocidentais cujo objetivo era o de promover uma mudança de regime no país em questão. Destacam-se, neste contexto, a Revolução Rosa (Geórgia), Revolução Laranja (Ucrânia) e a Revolução das Tulipas (Quirquístão).

¹⁵⁵ *Russian National Security Strategy*, 2015. Disponível em: <https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>

a estratégia retórica do Kremlin passa por legitimar as suas ações militares no “*Near Abroad*”, indo de encontro com a lógica de que o Ocidente, ao promover o alargamento da NATO e UE, pretende enfraquecer a Rússia e toda a sua cultura. Neste aspeto, o argumento da soberania popular consiste na legitimidade de Moscovo em atuar, militarmente se necessário, para proteger a população de etnia russa¹⁵⁶.

Tendo em conta o regresso do clima gelado do século XX, e o retorno a políticas de dissuasão, verificou-se a necessidade de evitar escaladas de conflitos. No que a isto concerne, Frear, Kulesa e Raynova acautelam à moderação das posturas dissuasivas de modo a evitar escaladas de tensões provenientes do dilema de segurança. Ou seja, « A Rússia e a NATO precisam de aprofundar a sua compreensão da postura de dissuasão da outra parte e refletir sobre a razão pela qual a sua própria postura é vista como ameaçadora pela outra parte»¹⁵⁷.

No entanto, a evolução dos acontecimentos na Ucrânia, no início da segunda década do século XXI, levaram a uma invasão russa de larga escala ao território ucraniano, evento que significa o regresso do conflito armado à Europa.

2.6. A Guerra da Ucrânia: o que significa para a NATO?

A setembro de 2020, o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, através da estratégia nacional de segurança¹⁵⁸, procura definir uma orientação geopolítica para a política ucraniana ao assumir como prioridade a adesão à UE e à Aliança Atlântica. A Rússia, por seu turno, é considerada como a principal ameaça à soberania ucraniana daí a importância atribuída por Kyiv ao compromisso de defesa coletiva presente no artigo 5º do tratado fundador da NATO¹⁵⁹. Tendo isto em conta, as condições para uma “coexistência pacífica” tornam-se nulas e o desequilíbrio entre dissuasão e *détente* na relação da NATO com a Rússia adota uma tendência favorável à primeira. Nestas condições torna-se improvável o cenário preconizado por Marc Ozawa ao promover uma nova abordagem ao diálogo com a Rússia, mediante a eleição de Joe Biden¹⁶⁰. Na Conferência de Munique, realizada a 19 de

¹⁵⁶ McDermott, R., Reisinger, H., & Smith-Windsor, B. (2014). *Cold War Déjà Vu?: NATO, Russia and the Crisis in Ukraine*. In NATO Defense College, p.2. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep10307>

¹⁵⁷ Frear, T., Kulesa, L., & Raynova, D. (2018). *Russia and NATO: How to overcome deterrence instability?* European Leadership Network. <http://www.jstor.org/stable/resrep22119>

¹⁵⁸ *Ukraine’s new National Security Strategy*, 2020. Disponível em: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

¹⁵⁹ GETMANCHUK, Alyona. (2020). *Russia as aggressor, NATO as objective: Ukraine’s new National Security Strategy*. In Atlantic Council. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-as-aggressor-nato-as-objective-ukraines-new-national-security-strategy/>

¹⁶⁰ OZAWA, Marc. (2021). *Adapting NATO-Russia dialogue*. In NATO Defense College, p.5. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep33736>

fevereiro, Zelensky manteve-se fiel à postura retratada na estratégia nacional de segurança ao apelar ao estados aliados da NATO que abandonassem à posição de *appeasement* com a Rússia e promovessem efetivos compromissos de segurança e de paz¹⁶¹, palavras que se traduzem no apelo à atribuição do *Membership Action Plan* à Ucrânia.

A 24 de fevereiro de 2022, as forças armadas russas atravessaram as fronteiras para concretizar uma invasão em larga escala ao território ucraniano. Vladimir Putin reitera os seus argumentos e justificações da denominada “operação militar especial”, nomeadamente o genocídio cultural realizado por Kyiv à população russófona no leste do país, a desnazificação do regime ucraniano assim como a sua desmilitarização, culpando o Ocidente e a NATO pelo desfecho da crise¹⁶². Contudo, a opção adotada por Moscovo trouxe consequências negativas e contraditórias aos objetivos declarados pelo Kremlin. Por um lado, a NATO saiu fortalecida pois a Rússia foi determinada como a principal ameaça à NATO¹⁶³ o que, por sua vez, leva a uma reconfiguração estratégica da NATO, nomeadamente o regresso à sua missão fundadora e a adaptação militar correspondente. Neste sentido, como referem Liana Fiz e Steven Keil: « A militarização da política externa russa e os seus objetivos revisionistas na Ucrânia levarão a NATO a fazer a transição da sua atual estratégia de dissuasão avançada (...) para a defesa avançada»¹⁶⁴. Para além disto, face à natureza militarista russa, a perceção da mesma criada nos países vizinhos promove a necessidade de assegurarem garantias defensivas. Por esta razão, a Finlândia e a Suécia reconsideraram a sua postura de neutralidade e deram início ao processo de adesão à Aliança Atlântica. Do mesmo modo, acelerou o investimento na defesa dos países da NATO, com especial atenção para a Alemanha que abandonou o tabu histórico de uma política de defesa robusta¹⁶⁵. No fundo, o erro de Putin é denotado pelo próprio John Mearsheimer: «(...) o

¹⁶¹ Zelensky's full speech at Munich Security Conference, 2019. Disponível em: <https://kyivindependent.com/national/zelenskys-full-speech-at-munich-security-conference>

¹⁶² Vladimir Putin's speech on "special military operation", 2022. Disponível em: <https://theprint.in/world/full-text-of-vladimir-putins-speech-announcing-special-military-operation-in-ukraine/845714/>

¹⁶³ NATO's Strategic 2022 Concept, 2022. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

¹⁶⁴ FIX, Liana & KEIL, Steven. (2022). *NATO and Russia after the Invasion of Ukraine*. In German Marshall Fund of the United States, p.7. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep42862>

¹⁶⁵ PINTO, Luís Valença. (2022). *Os labirintos de Putin*. In " A Guerra na Ucrânia" (pp. 10-11), Instituto de Defesa Nacional.

desencadeamento de uma guerra alarma invariavelmente os outros Estados e, normalmente, leva-os a unir-se para conter o perigo »¹⁶⁶.

A galvanização da NATO, porém, não deverá ser confundida com o sucesso imediato. A Rússia é, e será, um ator relevante no contexto securitário europeu daí que dever-se-ão reunir esforços para evitar um cenário semelhante ao imposto pelo Tratado de Versalhes, realidade retratada por Emmanuel Macron quando apela ao aperfeiçoamento das relações com Moscovo no pós-Guerra¹⁶⁷. Após o início do conflito, os Estados da Aliança, assim como o seu Secretário-Geral, deram início a um longo apoio militar à Forças Armadas Ucranianas, fator determinante na impressionante resistência ucraniana. Mas o objetivo do apoio concedido deverá incidir-se na realização de negociações, posição adotada por Charles Kupchan: «Mas está na altura de a NATO se concentrar num fim de jogo diplomático e capitalizar os seus esforços bem sucedidos para reforçar a posição da Ucrânia, facilitando um cessar-fogo e negociações subsequentes»¹⁶⁸. Para reconfigurar o sistema europeu de segurança é, porventura, necessário aprender com os erros do passado e procurar resolver a questão fundamental da crise entre Rússia e a NATO: o alargamento.

A Guerra na Ucrânia e a perspectiva de adesão da Finlândia e Suécia reemergiram o debate sobre o alargamento. De facto, a incompatibilidade das visões ocidental e russa no que toca à estrutura de segurança europeia é um fator que acompanha as relações entre a NATO e a Rússia, muito antes da crise ucraniana logo «a política de porta aberta poderá ter de ser repensada, sobretudo quando isso se aplicar a países adjacentes à Federação Russa»¹⁶⁹. O argumento político e normativo do alargamento deixou de fazer sentido e não faz corresponder aos objetivos perseguidos pois, de facto, o alargamento da NATO não manteve a paz na Europa. Não obstante, a prospeção de alargamento realizou-se sem se considerarem importantes elementos geopolíticos o que, por sua vez, resulta numa ausência de racionalidade estratégica. No fundo, isto significa que a rede de aliança está a tornar-se tão complexa e densa que se torna estrategicamente insustentável pois geram-se, no seio da Aliança, diferentes perceções de segurança impossibilitando uma estratégia coerente e bem

¹⁶⁶ MEARSHEIMER, John. (2022) *What are Finland and Sweden thinking*. In Foreign Policy Magazine. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/05/18/nato-sweden-finland-russia-balance-threat/?fbclid=IwAR3HWf165Z4nNksj33Ly7FpgC3pjr3vKO2omWpLqp1KjNB0-n8PliE2EyOo>

¹⁶⁷ *Russia must not be humiliated in Ukraine, says Emmanuel Macron*, 2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/04/russia-must-not-be-humiliated-ukraine-emmanuel-macron>

¹⁶⁸ KUPCHAN, Charles. (2022). *NATO's Hard Road Ahead*. In Foreign Affairs. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-29/natos-hard-road-ahead>

¹⁶⁹ BRANCO, Carlos. (2022). *Como será a NATO depois da Guerra na Ucrânia?* In “A Guerra na Ucrânia” (pp. 3-4), Instituto de Defesa Nacional.

definida. Por outro lado, do ponto de vista realista, conceder garantias de defesa mútua a um Estado que não oferece meios estrategicamente relevantes para a missão da Aliança, esgota o próprio conceito da mesma e torna-se desequilibrada e disfuncional. Em forma de conclusão, Mickael Krapton afirma que:

«Não é sensato alargar as alianças militares com Estados que não acrescentam um poder militar apreciável e que não são defensáveis por meios convencionais. Além disso, não é sensato expandir uma aliança militar com o objetivo de fazer avançar as normas democráticas quando uma aliança político-militar não consegue defender-se de um retrocesso. A NATO tem agora líderes autoritários nas suas fileiras, uma vez que a Turquia, a Hungria e a Polónia enfraquecem a aliança a partir do seu interior»¹⁷⁰

¹⁷⁰ KREPON, Michael. (2020). *The Long-Term Costs of NATO expansion*. In National Interest. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/long-term-costs-nato-expansion-118211>

Capítulo 3 - A ambição estratégica da União Europeia e a evolução da cooperação inter-organizacional com a NATO.

Durante a Guerra Fria, tanto a Comunidade Económica Europeia (CEE) como a NATO constituíam organizações fundamentais na contenção do comunismo. Neste período, a divisão de responsabilidades estava funcionalmente definida em que, por um lado, a CEE promovia a estabilidade económica e política da Europa Ocidental e, por outro lado, a Aliança Atlântica assumia a responsabilidade de assegurar a defesa do território da Europa Ocidental.

Com a desintegração soviética, e do Pacto de Varsóvia, a reavaliação estratégica consequente fez regressar o debate perpétuo sobre o papel da Europa, na esfera de segurança e defesa¹⁷¹. A reorientação estratégica norte-americana, que conduziu a uma redução no contingente militar norte-americano destacado no continente europeu, foi também um fator que determinou a ambição europeia no plano internacional. Assim, como refere Nicole Gnesotto, «O êxito de Maastricht parece ser não só o resultado da dinâmica interna da CE, mas também uma consequência do contexto estratégico mais vasto»¹⁷²

3.1. A evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o do pilar europeu no seio da Aliança Atlântica.

Derivada da ambição de um papel mais global da Europa como ator político, o Tratado de Maastricht não apenas formaliza a União Europeia, como também define uma orientação externa comum através da institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), de acordo com o disposto no Artigo B) do Título I do Tratado da União Europeia. Ademais, segundo o artigo J.4.1, a formalização da PESC inclui a «definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum» que ficará sob a responsabilidade da União da Europa Ocidental (UEO), constituindo-se como o pilar europeu da Aliança Atlântica. Neste aspeto, a União Europeia assume responsabilidades que estão na esfera de atuação da Aliança Atlântica o que, por consequência, promove um sentido de competição entre as organizações. Porém, a União Europeia acaba por reconhecer a NATO como a principal organização de defesa coletiva ao

¹⁷¹ Ainda em 1952, o projeto de integração europeia no contexto de defesa, concretizado através da Comunidade Europeia de Defesa (CED), derivado do Plano Pleven, surgia como resposta à questão alemã através da criação de um Exército Europeu. A sua rejeição pela Assembleia Francesa demonstrou as sensibilidades nacionais relativamente à soberania das suas Forças Armadas. Consultar LAUREANO, Abel. (2013). *Um esboço da evolução da segurança e defesa no processo de integração europeia*. In Revista Científica Sensus, v.1 (6).

¹⁷² GNESOTTO, Nicole. (1992). *European Union after Minsk and Maastricht*. In *International Affairs*, v. 68 (2), pp. 223-224.

respeitar as obrigações que decorrem no âmbito da Aliança Atlântica, como pressuposto no artigo J.4.4.

Aliás, ainda em 1991, no Conceito Estratégico da NATO de 1991, neste âmbito, a complementaridade é determinada como o conceito que definirá a relação entre a NATO e a UE, em que é reconhecido pela Aliança que: «o desenvolvimento de uma identidade europeia de segurança e de um papel de defesa (...) reforçará a integridade e a eficácia da Aliança Atlântica»¹⁷³. Esta postura é reiterada na Declaração de Roma sobre paz e cooperação de modo a desenvolver práticas institucionais que promovam a transparência e complementaridade entre as organizações¹⁷⁴.

Para além disto, face à ambição europeia de maior protagonismo na arena internacional, mas sem denegrir o papel da NATO, ainda em 1992, foram definidos os critérios de atuação europeia, denominadas de Missões Petersberg. Englobam missões humanitárias e de resgate; operações de manutenção de paz; e missões de gestão de crises ¹⁷⁵. Contudo, surgiram divergências transatlânticas referentes ao grau de autonomia europeia, facto elucidado pela veemente oposição norte-americana aos planos de desenvolvimento de uma brigada franco-germânica de 35,000 tropas¹⁷⁶, sendo percecionado como um fator de desvalorização da Aliança Atlântica.

O desentendimento estratégico entre as margens do Atlântico seria também evidenciado pela crise despoletada nos Balcãs. A UE e a UEO teriam como primeiro teste à sua capacidade de intervenção militar no conflito que se desenrolara nos Balcãs, com a independência da Bósnia e o subsequente início da desintegração jugoslava. Num momento em que Jacques Poos, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Luxemburgo à data, apelidou “a hora da Europa”, os resultados ficaram aquém das expectativas. Na resposta ao conflito, ficou patente as diferentes interpretações do conflito entre a UE e os EUA. Como demonstra Stanley Sloan:

¹⁷³ NATO's Strategic Concept, 1999. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm

¹⁷⁴ Rome Declaration on Peace and Cooperation, 1991. Disponível em: https://www.cvce.eu/en/obj/rome_declaration_on_peace_and_cooperation_made_by_the_heads_of_state_and_government_of_the_atlantic_alliance_rome_8_november_1991-en-0de2c948-ce90-49b9-9178-9d102dd6bf79.html

¹⁷⁵ Petersberg Declaration, 1992. Disponível em: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a/publishable_en.pdf

¹⁷⁶ KEMPE, Frederick. (1992). *US, Bonn clash over Pact with France*, Wall Street Journal.

«(...) os Estados Unidos viam e entendiam o conflito em grande medida como um conflito que envolvia um agressor - os sérvios da Bósnia, apoiados pela Sérvia - contra os muçulmanos da Bósnia, muito mais fracos. Os europeus, na sua maioria, consideravam que o conflito devia ser visto como uma guerra civil em que todas as partes eram culpadas»¹⁷⁷.

A discordância euro-atlântica, no que diz respeito ao conflito na Bósnia, manifestou-se na fragmentação política no seio da NATO e, por consequência, em políticas diferenciadas e desconectadas, com a administração Clinton a adotar preferência pela estratégia “*lift and strike*”¹⁷⁸ e a UE a desenvolver uma postura imparcial através do cumprimento da missão de operação de paz UNPROFOR, implementada pela Resolução 743 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No teatro operacional e tático, o sucesso das forças bósnias-sérvias, e o drama humanitário representado pelo massacre de Srebrenica, levaram a NATO a agir, através da Operação “*Deliberate Force*”, galvanizada pelo ímpeto da posição norte-americana. A intervenção mais robusta da NATO no conflito levou aos Acordos Dayton em 1995, que determinou a independência das Croácia e da Bósnia face à Sérvia¹⁷⁹. Para cumprimento dos Acordos, a ONU autorizou a NATO a constituir a *Implementation Force* (IFOR) que seria substituída pela *Stabilization Force* (SFOR), um ano mais tarde. Apenas em 2004, a liderança da operação foi assumida pela UE, o que significa que, nesta altura, os desafios à estabilidade e paz na região adotaram uma natureza mais política do que militar.

O conflito levou à conclusão de que era fundamental preservar o elo transatlântico e que a formalização da Identidade de Segurança e Defesa Europeia (ISDE) seria concretizada no contexto da Aliança Atlântica, medidas efetivadas na Cimeira da NATO em Berlim, de 1996. Nesta Cimeira, através do proveito do conceito de *Combined Joint Task Force*, o desenvolvimento da ISDE seria concretizado pela capacitação da UEO de modo a permitir que lidere operações, através da identificação de forças separáveis mas não separadas, usufruindo de meios e capacidades da NATO, sob decisão do NAC¹⁸⁰. Para o efeito, é promovida a reestruturação institucional entre a NATO e a UE, através do “*double-hatting*”, em que se concretiza a designada “*Deputy Proposal*”, na qual o “*Deputy Supreme Allied*

¹⁷⁷ SLOAN, Stanley. (2005). *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: the transatlantic bargain challegend*. Reino Unido: Rowman & Littlefield Publishers, p. 97

¹⁷⁸ Esta estratégia promovia o levantamento do embargo de armas aos Bósnios Muçulmanos, determinado pela resolução 741 do Conselho das Nações Unidas, e a adoção de uma postura mais assertiva e parcial no conflito.

¹⁷⁹ CLINTON, Bill. (1995). *Dayton Accords*. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/Dayton-Accords>

¹⁸⁰ *Press Communiqué North Atlantic Council Meeting in Berlin, 1996*. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

Commander Europe” assume simultaneamente o papel de comandante operacional das missões desenvolvidas pela UEO¹⁸¹.

O enorme fosso de capacidades militares entre os EUA e os restantes aliados europeus, sobretudo a nível tecnológico, foi também um aspeto evidenciado no conflito, o que, por sua vez, demonstrou a falta de credibilidade europeia neste sentido e, por extensão, colocou em causa todo o projeto de ISDE, como refere Brenner:

«O registo cumulativo do fracasso da UE e da recuperação da OTAN (nos países bálticos) tornou mais clara a questão de saber se uma ESDI construída no seio da OTAN com base no princípio da CJTF era satisfatória. Para os aliados europeus, o registo poderia ser lido de duas formas: como um argumento convincente para cimentarem a sua união, ou como uma prova reveladora de que a procura de uma ESDI autónoma era inútil. Poucos tiraram a primeira conclusão»¹⁸²

Neste contexto, Tony Blair, primeiro-ministro britânico, em parceria com o seu homólogo francês Jacques Chirac, estimulou a perspetiva de uma autonomia europeia no contexto da Cimeira de Saint-Malo de modo a cumprir o seu objetivo de reforçar a NATO, através do reforço da UE e da consequente partilha de responsabilidades do fardo securitário exigido pelo ambiente estratégico internacional. Na Cimeira de Saint-Malo, reconhecida como o início do projeto de Defesa Europeu¹⁸³, é destacado o posicionamento relevante da UE no panorama internacional, assim como a necessidade de capacidade de atuação autónoma europeia, apoiada por forças credíveis, para o qual é exigido o desenvolvimento tecnológico e industrial da defesa europeia¹⁸⁴. Neste âmbito, como refere Alexis Vahlas, «renovando o espírito de parceria (...) as duas principais prioridades militares europeias definem uma nova ambição para a União: tornar-se um ator militar autónomo.»¹⁸⁵. Não obstante, é atribuída e a primazia da NATO como a principal estrutura de defesa europeia, razão pela qual a capacitação da UE se deverá realizar sem duplicações nem em detrimento das obrigações dos Estados-Membros para com a Aliança¹⁸⁶. A reação norte-americana à conclusão da

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² BRENNER, Mickael. (1998). *Terms of Engagement: The United States and the European Security Identity*. Westport: Praeger, p. 35.

¹⁸³ RUTTEN, Maartje. (2001). *From St-Malo to Nice: European Defence Core Documents*, Chaillot Paper N. 47, Paris: Institute for Security Studies of the Western Union, p. 8.

¹⁸⁴ *Joint Declaration on European Defence issued at the British-French Summit*, 1998. Disponível em: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf

¹⁸⁵ VAHLAS, Alexis. (2008). *Regard praticien sur la relation entre l'Alliance Atlantique et L'Union européenne*. In "L'OTAN et l'Europe: quels liens pour la sécurité et la défense européenne", Strasbourg: Forum Académique Sur la Sécurité en Europe, p. 91.

¹⁸⁶ HUNTER, Robert. (2002). *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion -or Competitor?* California: RAND National Defense Research Institute, p.29-33.

Cimeira de Saint-Malo corresponde ao seu *modus operandi* no que concerne às iniciativas de defesa europeia. Os Estados Unidos «sempre adotaram uma posição condicionada de apoio, que ficou conhecida pela designação de “política do sim, mas” (...) [tendo como objetivo] evitar que o relacionamento transatlântico viesse a ficar em causa»¹⁸⁷. A ambiguidade norte-americana em relação a projetos de defesa europeus manter-se-á como uma constante nas relações NATO-UE pelos receios das administrações norte-americanas na eventual emergência de uma Europa competidora e rival no ambiente estratégico. Madeleine Albright, Secretária de Estado da administração Clinton, partilha a posição norte-americana ao estabelecer o critério dos “3 D’s”: *decoupling, duplication and discrimination*¹⁸⁸. Na sua essência, Madeleine Albright pretendia enfatizar a importância do elo transatlântico e da presença militar norte-americana no continente europeu como garante da sua estabilidade e segurança (*No decoupling*), da necessidade de gestão e aplicação eficaz dos recursos financeiros dedicados à defesa (*No duplication*) e a inclusão e participação ativa dos Estados aliados que não pertenciam à UE (*No discrimination*).

Ainda assim, a UE deu continuidade ao processo de solidificação estrutural na área de política externa e de segurança, criando a posição de Alto-Representante para a PESC (artigo 26º) cuja função é a de garantir coerência das políticas da PESC através da formulação e implementação de decisões da UE¹⁸⁹. Para além disto, as “Missões Petersberg” são formalmente instituídas como parte integrante da PESD¹⁹⁰.

A evolução da autonomia europeia e da relação NATO-UE é também influenciada pelo fosso de capacidades que perdura entre os Estados Unidos e os restantes aliados, sobretudo os europeus. Neste aspeto, a Cimeira da NATO em Washington, de 1999, foi de grande importância. Na celebração do quinquagésimo aniversário da Aliança, para o desenvolvimento do pilar europeu na NATO, foi lançado o *Defence Initiative Capabilities* cujo propósito se dedica a aperfeiçoar as capacidades de defesa e assegurar o sucesso de operações multinacionais, com foco na interoperabilidade das forças aliadas¹⁹¹.

¹⁸⁷ RODRIGUES, Alexandre. (2006). *A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa: em colisão ou em convergência*. Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia, Lisboa:Edições Culturais da Marinha, p. 9.

¹⁸⁸ ALBRIGHT, Madeleine. (1998). *The Right Balance will secure NATO's future*, Financial Times. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep06989.8?seq=1>

¹⁸⁹ Artigo 26º Tratado de Amesterdão, 1999.

¹⁹⁰ Artigo 17º, *Ibid*.

¹⁹¹ *Washington Summit, 1999*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_27286.htm?selectedLocale=en

Em paralelo, sob áuspia norte-americana, a autonomia estratégica europeia foi reiterada e evocada na Cimeira de Colónia, sobretudo no que concerne ao desenvolvimento da indústria tecnológica e de defesa europeia¹⁹², mas no modelo de uma declaração de intenções.

De modo a tranquilizar a administração norte-americana, assim como atribuir importância à capacitação da UE em matérias de defesa e segurança, Lord Robertson, Secretário-Geral da NATO, em resposta ao artigo de Madeleine Albright, apresenta uma visão mais integrada da relação NATO-UE e, por consequência, da relação transatlântica através do critério dos “3 I’s”: «Pela minha parte, trabalharei para garantir que a ESDI se baseie em três princípios fundamentais, os três I: *Improvement* das capacidades de defesa europeias, *inclusiveness* e transparência para todos os Aliados; e a *indivisibility* da segurança transatlântica, com base nos nossos valores partilhados»¹⁹³.

Na sequência do discurso do Secretário-Geral e das conclusões da Cimeira de Colónia, na Cimeira de Helsínquia deram-se passos significativos na evolução da autonomia europeia. Nesta Cimeira foram definidos os *Headline Goals*, ou seja, os objetivos de capacitação europeia, em particular o de estabelecer uma força de intervenção significativa (até 60,000 tropas) capazes de serem destacadas num período de 60 dias e sustentadas até, pelo menos, um ano e de criar novos mecanismos políticos e militares da União Europeia¹⁹⁴. Foram, neste seguimento, criados o Comité Político e de Segurança (COPS¹⁹⁵), o Comité Militar da UE e o Estado Maior da UE. O reforço institucional europeu no campo da política externa e de segurança promoveu determinadas semelhanças entre as estruturas das duas organizações e, de modo a evitar duplicações, o modelo de relação NATO-UE manteve-se fiel aos princípios de transparência, cooperação e diálogo, procurando garantir a compatibilidade de compromissos assumidos no parâmetro europeu segundo os critérios de planeamento da NATO. Rejeita-se, por isto, a ideia de um Exército Europeu, confirmando-se a primazia da NATO como a principal organização de segurança europeia¹⁹⁶. Neste contexto, o progresso da UE na esfera militar permaneceu limitado pela tipologia de operações retratadas nas “Missões Petersberg” daí que no Conselho de Santa Maria da Feira, os Estados-Membros se tenham dedicado ao reforço das capacidades civis e políticas,

¹⁹² Conselho Europeu de Colónia, 1999. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm#an3

¹⁹³ *Speech by Lord Roberston, NATO Secretary-General, Annual Session of the NATO Parliamentary Assembly, Amsterdam, 1999.*

¹⁹⁴ Conselho de Helsínquia, 1999. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm#2

¹⁹⁵ Resulta do acrónimo francês *Comité Politique et de Sécurité*.

¹⁹⁶ Conselho Europeu de Bruxelas, 2000. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/13430.en0.html

nomeadamente em quatro áreas prioritárias: Cooperação policial; Estado de Direito; Administração Civil; e Proteção Civil¹⁹⁷.

A evolução institucional da UE, no campo da defesa e segurança, durante a última década do século XX, culminou com a reforma jurídica europeia implementada pelo Tratado de Nice. Em concreto, a revisão do artigo 17º pressupõe a transferência de responsabilidades da UEO para a UE, dando início a um processo de fusão gradual. A UE, deste modo, emerge como um ator institucionalmente concretizado para agir no cenário internacional. Mormente a necessidade de uma relação hierárquica com a NATO, em que a Aliança preserve o seu estatuto de principal garante de segurança europeia, os Estados-Membros da UE proporcionam uma relação mais equilibrada entre as margens do Atlântico, sobretudo no que concerne à partilha do fardo financeiro no âmbito da defesa e segurança. Todavia, os ataques do 11 de setembro colocam em avaliação a solidez da UE como ator global e da própria relação transatlântica na resposta a conflitos não convencionais.

3.2. Os ataques do 11 de setembro e a ambiguidade da relação transatlântica.

Sob o mote “*nous sommes tous Américains*”¹⁹⁸, o conjunto dos aliados europeus apresentou uma forte onda de solidariedade para com Washington. Porém, no campo político, as consequências dos ataques terroristas promoveram simultaneamente uma aproximação entre a UE e a NATO, assim como, de forma ambígua, divergências e uma verdadeira crise euro-atlântica.

A convergência euro-atlântica e a solidariedade europeia materializaram-se com a invocação do artigo 5º da NATO. Como estipulado no Tratado de Washington, os Estados aliados prestarão assistência através de ações que consideram necessárias, incluindo o emprego de força armada¹⁹⁹. No âmbito da luta contra o terrorismo e da invocação do artigo 5º, os aliados, sob pedido de Washington, acordaram em: promover a partilha de informações no que concerne às ameaças colocadas pelo terrorismo; apoiar, segundo as suas capacidades, países sujeitos e vulneráveis à ameaça terrorista; tomar medidas necessárias para reforçar a segurança das infraestruturas norte americanas e de outros aliados; o suporte nas operações contra o terrorismo; autorizar o sobrevoo às aeronaves dos Estados Unidos, e outros aliados,

¹⁹⁷ Cimeira de Santa Maria da Feira, 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm

¹⁹⁸ Cabeçalho do jornal “*Le Monde*”, 9 de setembro de 2001. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2011/09/09/nous-sommes-tous-americains_1569503_3232.html

¹⁹⁹ Artigo 5º do Tratado de Washington. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt

para voos militares relacionados com operações contra o terrorismo; facultar aos Estados Unidos e a outros aliados o acesso a portos e a aeródromos no território NATO para operações contra o terrorismo²⁰⁰. Neste sentido, o teatro de operações militares seria o Afeganistão, visto como um refúgio para o desenvolvimento de organizações terroristas, com a *Al-Qaeda*, e das suas atividades. Mediante a resolução 1386 do Conselho de Segurança da ONU, é legitimada a intervenção militar no Afeganistão cuja liderança fica ao encargo da NATO, a partir de 2003, iniciando-se a *International Security Assistance Force* (ISAF) cujo objetivo era providenciar assistência ao governo de Cabul a manter a segurança sobre a capital mas que, paulatinamente, se expandiu à totalidade do território afegão²⁰¹. O desafio imposto pelo terrorismo transnacional aumentou a urgência da transformação da NATO, em particular no planeamento e capacitação de projeção de forças, cumprindo a necessidade de desenvolver “*out-of-area operations*”. Neste âmbito, a Cimeira de Praga de 2002 constitui um importante passo neste sentido, sobretudo no que toca à relação NATO-UE e, mais especificamente, à capacitação dos aliados europeus de modo a partilharem o fardo da segurança internacional. Foi, assim, definido um compromisso relativamente à capacitação dos aliados num conjunto de áreas fundamentais como efetividade de combate, comando, controlo e comunicações. Não obstante, como referido na Declaração de Praga, «os nossos esforços para melhorar as capacidades através do PCC e os da União Europeia para reforçar as capacidades europeias através do Plano de Ação para as Capacidades Europeias devem reforçar-se mutuamente, respeitando simultaneamente a autonomia de ambas as organizações (...)»²⁰².

A nível interinstitucional propriamente dito, a relação NATO-UE adquire um modelo formal pela primeira vez com a Declaração NATO-UE sobre a PESD, a dezembro de 2002. A declaração invoca a parceria estratégica entre a UE e a NATO baseada nos princípios de parceria; consulta; igualdade e autonomia de decisão; respeito pelos interesses de cada Estado e pelos princípios da Carta das Nações Unidas; e coerência e complementaridade²⁰³. A realidade securitária imposta pelo terrorismo transnacional apelava à celeridade do reforço da PESD, sem descurar o *status quo* imposto pelo critério dos 3 D’s. Por outras palavras, a

²⁰⁰ Declaração de George Robertson, Secretário Geral da NATO, sobre a decisão do NAC na Implementação do artigo 5 do Tratado de Washington, 4 de outubro, 2001. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm>

²⁰¹ NATO’s Encyclopedia, p. 19.

²⁰² *Prague Summit Declaration, 2002.* Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19552.htm

²⁰³ *EU-NATO Declaration on ESDP, 2002.* Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm

declaração reitera a NATO como a principal organização de defesa e segurança do espaço euro-atlântico, mas invoca a importância da UE para a vitalidade da Aliança na resposta às ameaças securitárias do século XXI. Neste espírito, em março de 2003, são aprovados os Acordos Berlin Plus que se consubstanciam no documento basilar da auto-declarada parceria estratégica. Os Acordos Berlin Plus definiam os seguintes termos, ilustrados por Bernardo Pires de Lima:

«Primeiro, um acordo de segurança sobre informações classificadas. Segundo, assegurava à UE o acesso ao planeamento da NATO para operações de gestão de crises lideradas pela União. Terceiro, a NATO disponibilizaria (...) unidades de comunicação e infraestruturas para operações lideradas pela UE. Quarto, o *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (DSACEUR, NATO) é o comandante operacional e utiliza as capacidades de planeamento e de geração de forças no *Supreme Headquarters Allied Powers* (SHAPE, NATO), enquanto o controlo político da operação continuaria com a UE, uma vez autorizada pelos membros da NATO. Quinto, foi consagrada a incorporação no interior do sistema de planeamento de defesa da NATO das capacidades militares passíveis de serem requeridas por uma operação militar conduzida pela UE. Por outras palavras, um conjunto de conjugação de esforços sem duplicação de meios no plano militar e estratégico»²⁰⁴

No âmbito dos Berlin Plus destacam-se duas operações de natureza de manutenção de paz, ambas nos Balcãs. A operação Concordia, realizada entre 31 de março de 2003 e 15 de dezembro do mesmo ano, foi realizada a pedido do Governo da Macedónia de modo a preservar a estabilidade no país ao garantir o cumprimento dos Acordos de Ohrid ²⁰⁵. A operação Althea, iniciada em 2004 e ainda ativa, na Bósnia e Herzegovina, tem como objetivo assegurar o acordo de 1995²⁰⁶.

Porém, mormente a visão holística aproximada no que toca às ameaças do século XXI, no campo estratégico emergiam fraturas na relação transatlântica, em concreto relativo à crise do Iraque, denotando-se o grau de divergência estratégica entre as margens do Atlântico. Neste aspeto, a posição unilateral e maniqueísta da administração Bush marcou a diferença de cultura estratégica entre a comunidade transatlântica. Apesar da rejeição do eixo franco-alemão no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a administração Bush, ao decidir invadir o Iraque, produziu uma crise de identidade euro-atlântica, nomeadamente referente à diferente conceção de segurança, aspeto retratado por Ulrich Preuss: «(...) o modelo de segurança coletiva da ONU, por um lado, e o conceito de segurança absoluta baseado na

²⁰⁴ LIMA, Bernardo Pires de. (2009). *As relações entre a NATO e a União Europeia pós-11 de Setembro*. Relações Internacionais, v.21, p.91.

²⁰⁵https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/mission-description/index_en.htm

²⁰⁶<https://shape.nato.int/page39511625>

proteção unilateral da segurança nacional, por outro»²⁰⁷. Porventura, a dissonância euro-atlântica resulta, de facto, das diferentes perspetivas de ambas as partes daí que, nas palavras de Robert Kagan, os europeus sejam de Vénus e os norte-americanos de Marte²⁰⁸.

A crise, por consequência, teve um impacto negativo nas relações NATO-UE pois reavivou o debate sobre o modelo de relacionamento transatlântico e sobre o *burden-sharing*, concretamente no fosso de capacidades entre os Estados Unidos e os aliados europeus. Para Jeffrey Bialos, persistem três razões para a discrepância de capacidades de combate entre Washington e a UE: dinheiro (leia-se investimento); resistência institucional; e falta de vontade política²⁰⁹. A falta de vontade política deriva da priorização das instituições e cultura europeia em desenvolver o Estado Social. Neste sentido, reformar o Estado Social para libertar fundos para a defesa não é algo viável ou aconselhável. Por consequência, a dissonância em termos de capacidades, nomeadamente tecnológicas, prejudica a interoperabilidade entre as forças da Aliança, o que se traduz na incapacidade dos aliados em combaterem, lado a lado, no mesmo campo de batalha. A interoperabilidade é importante no sentido em que promove harmonização operacional entre os atores envolvidos. Ou seja: «(...) todos os membros da coligação devem contribuir de forma útil para o esforço global (...). Se não o puderem fazer, então cada membro da coligação deve ser atribuído a uma área discreta de operações e agir de forma semi-autónoma. Nestas circunstâncias, os membros mais pequenos da coligação serão relegados para tarefas secundárias e não serão considerados parceiros iguais (...)»²¹⁰

Ora no modelo de divisão de tarefas, o fosso de capacidades e de interoperabilidade traduz-se num cenário em que os Estados Unidos, pela sua superioridade, concretizavam ações militares mais exigentes e os parceiros aliados responsabilizavam-se pelos aspetos políticos das crises, nomeadamente *peacekeeping* e *state-building*. Neste cenário, a relação NATO-UE seria determinada pelas necessidades globais associadas aos conflitos modernos em que seria fundamental uma abordagem holística das crises, baseada no facto de que «a NATO detém uma capacidade militar única (...) e que a União Europeia, tendo capacidade militar que apesar de crescente é limitada, tem fortes e poderosos instrumentos de ordem política,

²⁰⁷ PREUSS, Ulrich. (2005). *The Iraq War: critical reflections from old Europe*. In D. Ley, M. Pensky & J. Thorpey, "Old Europe, New Europe: the transatlantic relations after the Iraq war, London: New Left Books, p. 171.

²⁰⁸ KAGAN, Robert. (2003). *O Paraíso e o Poder: a América e a Europa na Nova Ordem Mundial*. Trad. M. Aubyn. Lisboa: Gradiva.

²⁰⁹ BIALOS, Jeffrey. (2005). *The United States, Europe and the interoperability gap*. The International Spectator, v.40 (2), p. 55.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 58.

diplomática, económica e social»²¹¹. As principais ameaças à segurança do espaço euro-atlântico, como o terrorismo transnacional, a proliferação de armas de destruição massiva, Estados falhados, conflitos regionais, enfatizam esta realidade, por sua vez reconhecida na Estratégia de Segurança da UE de 2003: «(...) nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem nenhuma pode ser enfrentada por meios puramente militares. Cada uma delas exige uma combinação de instrumentos»²¹². Todavia, este modelo de interação NATO-UE é alvo de várias críticas. Do lado norte-americano, na pessoa do Senador Richard Lugar, este modelo de divisão de responsabilidades em que os Estados Unidos lutam, tornando-se mais vulneráveis às profundas consequências dos conflitos, é inaceitável pois, tendo em conta que a ameaça representada pelo terrorismo é global, é exigido maior igualdade de responsabilidades entre os membros da Aliança, caso contrário, a mesma seria alvo de uma reavaliação estratégica²¹³.

Porém, derivada da ambiguidade norte-americana em relação à posição da UE no campo da defesa e segurança internacional, era a própria administração Bush a promover divisões e a aprofundar o fosso de capacidades nesta matéria. Um dos objetivos declarados na Estratégia de Segurança Nacional norte-americana de 2002 consiste na preservação da sua primazia militar²¹⁴ da qual resulta a perpetuação da política do “sim, mas...” em relação à autonomia europeia. Desta postura, James Sperling destaca o paradoxo da supremacia, em que os Estados Unidos, ao mesmo tempo que apelam à redução do fosso de capacidades militares, sobretudo tecnológicas, receiam que ao reduzir em demasia a discrepância de capacidades, a UE se torne um rival estratégico dos Estados Unidos²¹⁵. A isto associa-se o paradoxo da duplicação em que:

«se o objetivo é maximizar a OTAN como organização de defesa, então qualquer duplicação é um desperdício de despesa, incluindo as despesas europeias com a mobilidade estratégica e outros recursos que os Estados Unidos possuem em excesso. Mas se o objetivo for maximizar o papel global desempenhado pela UE, então a duplicação é necessária para libertar a Europa de uma dependência dos recursos americanos»²¹⁶

²¹¹ PINTO, Luís. (2009). *A segurança e defesa na Europa*. In Nação e Defesa, v. 122 (4), p.135.

²¹² *European Security Strategy*, 2003. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>

²¹³ Discurso de Richard Lugar, “NATO must join the War on Terrorism”, US-NATO Mission Annual Conference, 19 de janeiro de 2002.

²¹⁴ *National Security Strategy of the United States*, 2002. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>

²¹⁵ SPERLING, James. (2004). *Capabilities Traps and Gaps: Synptom or Cause of a troubled transatlantic Relationship?* Contemporary Security Policy, v. 25 (3), p. 472.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 473.

Neste ambiente de divergência estratégica na relação transatlântica representada essencialmente pela crise do Iraque, um conjunto de Estados europeus promoveram um ambicioso passo no que toca à evolução da UE no campo da defesa, motivada pela influência excessiva norte-americana no aparelho institucional militar da NATO. De iniciativa francesa, decorreu, no ano 2003, a Cimeira de Tervuren entre os líderes políticos da França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo. Nesta cimeira foi demonstrada a intenção de: criação de estruturas europeias para planeamento operacional conjunto; adoção do conceito de *European Security and Defence Union* (ESDU), de modo a promover a cooperação europeia na área da defesa e segurança; desenvolvimento de uma força de reação rápida europeia, assim como um comando estratégico europeu para transporte aéreo; e a criação de um Estado-Maior Europeu, independente das estruturas da NATO²¹⁷. A reação generalizada à conferência foi de todo menos positiva, não apenas pela desaprovação natural dos Estados Unidos²¹⁸, como também a exclusão dos restantes Estados da UE, em concreto o Reino Unido.

Londres, mantendo-se fiel à sua orientação de política externa transatlântica, procurou, com Tony Blair, liderar o compromisso que resgatasse a relação euro-atlântica. A 12 de dezembro de 2003, entre os líderes europeus foi acordado o estabelecimento de uma célula militar europeia de planeamento de forma permanente no seio do *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), dedicado às missões Petersberg. Johannes Varwick refere, neste âmbito que « (...) o compromisso, tal como acordado com os EUA, equivale à solução de que as missões militares nas missões de Petersberg (...) serão conduzidas com recurso às capacidades de planeamento da UE, enquanto as operações militares mais importantes e mais sofisticadas se apoiarão nas estruturas e meios da NATO»²¹⁹ e continua ao reiterar o modelo de divisão de responsabilidades vigente entre NATO-UE: « A Aliança seria responsável pela condução de missões de combate mais robustas em que é necessária a participação dos EUA, enquanto a UE se encarregaria principalmente de operações de manutenção da paz»²²⁰.

²¹⁷ Joint Statement of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg, and Belgium on European Defence, 29 April, 2003.

²¹⁸ A posição norte-americana foi plasmada nas palavras de Nicholas Burns, Embaixador de Washington na NATO, ao referir que um projeto de autonomia militar europeia consistia numa das maiores ameaças à relação transatlântica. Consultar Judy Dempsey "NATO urged to challenge European Defence Plan".

²¹⁹ VARWICK, Johannes. (2006). *European Union and NATO: Partnership, Competition or Rivalry?* Kiel: ISUK, p. 14. Disponível em: https://www.ispk.uni-kiel.de/en/publications_old/upload-working-paper/kazs_18.pdf

²²⁰ *Ibidem*, p. 15.

A Cimeira de Tervuren, apesar do seu fracasso prático, advém da alienação de aliados europeus, por parte de Washington, na questão do Iraque. Por esta razão, demonstrando o seu desagrado com a política hegemónica norte-americana, Jacques Chirac, partilhando o sentimento generalizado francês, apresentou a sua preferência por um mundo multipolar, com o polo europeu a ser liderado por Paris²²¹. Consequentemente, as propostas de autonomia estratégica tem aval francês, como o conceito de “*EU BattleGroups*”²²². Por sua vez, o cenário de divergência estratégica transatlântica transfigura-se numa diferença de perceções políticas, divisórias e contraditórias, com efeitos disruptores na tentativa de aperfeiçoamento da relação NATO-UE. Ou seja, nas palavras de Simon Duke, «(...) para os aliados europeus, a PESD parece cada vez mais atractiva como forma de promover o que é visto como valores e princípios europeus partilhados (...) para os EUA (...) reforça a tendência para operar com coligações de vontades e não em estruturas multilaterais formais»²²³.

Nesta fase da relação NATO-UE é iniciado um período de inércia, motivado não apenas pelo ambíguo modelo de relação transatlântica, como também pelos bloqueios políticos institucionais que influenciam, de forma negativa, os objetivos operacionais de ambas as organizações. Neste aspeto é de referir o problema de participação derivado dos litígios políticos entre Turquia e Chipre. Aquando da adesão do Chipre à UE, no que concerne ao âmbito dos Acordos *Berlin Plus*, em particular no acordo de partilha de informação classificada, a Turquia objeta a participação do Chipre em quaisquer tipo de cooperação formal entre NATO-UE, na qual se traduz na ausência de diálogo e, efetivamente, resulta num obstáculo institucional ao estreitamento da relação NATO-UE²²⁴. Por extensão, a inércia institucional reflete-se no campo operacional, com destaque na cooperação da EUPOL-ISAF, no Afeganistão, aspeto retratado por Christopher Chivvis « A recusa da Turquia em permitir a troca de informações classificadas com Chipre impossibilitou o

²²¹ SMITH, Craig. (2004). *Chirac says war in Iraq spreads terrorism*. New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2004/11/18/world/europe/chirac-says-war-in-iraq-spreads-terrorism.html>

²²² O conceito de EU BattleGroup foi proposto pelo EU3 (França, Alemanha e Itália) e tinha como objetivo a criação de grupos de combate de mobilização rápida, formadas por 1500 tropas cada. Consultar: WHITMAN, Richard. (2004). *NATO, the EU and ESDP: an emerging division of labour?* In *Contemporary Security Policy*, v. 25 (3), p. 448.

²²³ DUKE, Simon. (2008). *The Future of EU-NATO Relations: a case of Mutual Irrelevance through competition?* *Journal of European Integration*, v.30 (1), p. 36.

²²⁴ TOUZOVSKAIA, Natalaia. (2006). *EU-NATO Relations: How close to Strategic Partnership?* *European Security*, 15 (3), p. 241.

estabelecimento de um acordo de segurança UE-NATO, privando assim a missão EUPOL da proteção da NATO»²²⁵.

As limitações ao progresso da cooperação NATO-UE são, deste modo, impostas não pelas organizações em si, mas pelos Estados que as integram. Neste sentido, o bloqueio político que se verifica advém não da relação inter-organizacional, mas sim de posições estatais fixadas de acordo com o seu interesse nacional²²⁶. O bloqueio político promove, por seu turno, o que o que Simon Smith apelida de “fatiga institucional”:

«(...) os Estados-nação têm por missão proteger os interesses dos Estados-nação e os comandantes militares não têm muitas vezes outra alternativa senão encontrar soluções de cooperação quando não existem acordos políticos; (...). No entanto, é o pessoal internacional, aquele que trabalha tendo em mente os interesses das suas respetivas instituições, que recebe a menor compensação pelos seus esforços. Este facto leva ao cansaço e, dada a natureza humana, à procura compreensível de áreas alternativas em que os seus esforços possam ser recompensados em termos de resultados políticos reais»²²⁷.

A relação NATO-UE, no período de inércia, foi vítima dos bloqueadores políticos e das tensões diplomáticas entre os seus membros. A demasiada atenção prestada a que se evitasse duplicações de meios teve resultados contraditórios. Os Acordos Berlin Plus, o principal meio de gestão das relações NATO-UE, estavam esgotados e inadequados pela evolução da própria natureza dos conflitos não convencionais, aspeto reconhecido pelo próprio Secretário-Geral da NATO Jaap de Hoop de Scheffer. Num discurso em que caracteriza a relação NATO-UE presa na década de 90, o Secretário-Geral, num apelo a uma verdadeira parceria estratégica, admite que desenvolvimento e segurança são conceitos estreitamente interligados e interdependentes, daí que seja necessário, a seu ver, que cada organização usufrua das capacidades únicas que detém para corresponder às exigências dos conflitos modernas, quer sejam políticas e/ou militares²²⁸. Exigia-se um novo modelo de relação NATO-UE.

²²⁵ CHIVVIS, Christopher. (2010). *EU Civilian Crisis management: the record so far*. RAND Corporation, p. 27. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7249/mg945osd>

²²⁶ LEAKEY, David. (2008). *Joint and separate priorities for the EU and NATO*. In G.Merrit “Revisiting NATO-ESDP relations”, Security and Defence Agenda, pp. 17-22. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/50061/SDA_NATO_ESDP_relations_DiscussionPaper2008.pdf

²²⁷ SMITH, Simon. (2011). *EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue?*. European Security, 20 (2), p. 258. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2011.557771>

²²⁸ *NATO and the EU: time for a new Chapter. Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer*. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html>

3.3. O Tratado de Lisboa, o Novo Conceito Estratégico da NATO e a renovação do elo transatlântico.

A eleição de Barack Obama, em 2008, constitui um sinal de renovação do elo transatlântico uma vez que foram dados sinais substituição de uma política externa unilateral por uma estratégia próxima com o os aliados. Não obstante, o alargamento do conceito de segurança, respetivo ao crescimento de ameaças não convencionais, apela, por necessidade, ao abandono do dogmatismo institucional vigente, por uma relação inter-organizacional mais flexível. No cerne deste dogmatismo institucional encontra-se o debate e a divergência sobre a missão fundamental da NATO e os meios para a cumprir. A ausência de coesão, não apenas transatlântica, mas como também europeia, sobre a definição de ameaças e desafios e a divisão de responsabilidades entre as instituições causa um sentido de desorientação estratégica da qual, conseqüentemente, resulta a irrelevância para os seus membros²²⁹.

É, mediante o cenário estratégico internacional, que ambas as organizações promovem em 2010 uma reforma profunda com o Novo Conceito Estratégico da NATO e com o Tratado de Lisboa. A necessidade de reforma resulta da Declaração da Cimeira de Estrasburgo-Kehl, na qual é reconhecido o imperativo de estabelecer uma relação estratégica entre a UE e a NATO²³⁰, em particular o reforço da defesa europeia. Mediante esta exigência, o Tratado de Lisboa adota, no campo da política externa e de segurança, importantes inovações. Em primeiro lugar, a designação PESD transfigura-se em Política Comum de Segurança e Defesa, com ênfase no “Comum”, pretendendo demonstrar a unidade europeia²³¹. Introduce, também, duas cláusulas de solidariedade. A cláusula de defesa mútua, plasmada no artigo 42º nº7, espelhando o espírito de defesa coletiva do Tratado de Washington, reconhece que «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». Por seu turno, a cláusula de solidariedade, plasmada no artigo 222º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, diz respeito a apoio prestado a um Estado-Membro que seja alvo de catástrofes naturais ou causado pelo Homem. No campo político-operacional, a UE amplia o contexto nas quais intervém com meios civis e militares, definindo, por

²²⁹ HAMILTON, Daniel & BURWELL, Frances. (2009). *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic US-EU Partnership*. Atlantic Council of the United States. Disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2010/dec/eu-usa-shoulder-to-shoulder-report.pdf>

²³⁰ *Strasbourg-Kehl Summit Declaration*, 2009. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm

²³¹ TEIXEIRA, Nuno. (2010). *A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa*. Relações Internacionais, v.25, p. 24.

consequência, o tipo de missões “Petersberg”. Por fim, é introduzido, pelo Tratado, o mecanismo de cooperação estruturada permanente (PESCO).

O desenvolvimento de capacidades militares europeus é consagrado como o objetivo do mecanismo de cooperação em que, simultaneamente, se promove a redução das lacunas de capacidades e de investimento na área da defesa e segurança por parte dos Estados europeus. Sendo assim, o propósito do mecanismo é, como indica Nuno Severiano Teixeira, «dotar a UE de uma visão global e integrada, que lhe permita tornar-se um ator com um papel de maior peso na cena internacional e em particular na produção de segurança e estabilidade»²³². Para o efeito, e para liderar a UE no seu esforço de assumir um papel maior no cenário internacional, é criado, pelo Tratado de Lisboa, o cargo de Alto-Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança cuja principal responsabilidade é garantir a coerência da ação externa da UE e criar consenso entre os diversos Estados-Membros para a construção de uma orientação de política externa comum²³³. O Alto-Representante é também o responsável político pelo funcionamento da Agência Europeia de Defesa que, apesar de criada em 2004, é-lhe atribuída maior notoriedade com o Tratado de Lisboa pelo seu papel no desenvolvimento de capacidades através da «harmonização das necessidades militares, criando economias de escala fundamentais à sustentação de uma base comum de indústria de defesa entre os Estados-Membros da UE»²³⁴.

Por sua vez, a NATO atribui enorme importância à sua atuação global. Assim, a Aliança perpetuava-se como um instrumento de projeção de democracia através de parcerias. Neste sentido, o Conceito Estratégico de 2010 define a cooperação securitária como uma das suas principais missões²³⁵. Tendo em conta a abrangência do conceito de segurança, devido à emergência de ameaças não convencionais, na qual são ténues os limites entre os aspetos políticos e militares, a NATO valoriza uma extensa rede de parcerias que, em conjunto, promovam as condições para um ambiente mais seguro e estável.

A parceria com a UE, neste âmbito, é considerada fundamental e, pelo estipulado no Conceito Estratégico, a relação NATO-UE deverá funcionar consoante o conceito de *comprehensive approach*. Considerando que, no âmbito de ameaças não convencionais, os

²³² *Ibid*, p. 25.

²³³ https://www.eeas.europa.eu/eeas/high-representative-vice-president_en

²³⁴ TEIXEIRA, Nuno. (2010). *A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa*. Relações Internacionais, v. 25, p. 27.

²³⁵ NATO. (2010). *Active Engagement, Modern Defence*, p.8 Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf

meios militares, apesar de fundamentais, não são suficientes, a parceria NATO-UE garante a combinação dos meios políticos, militares e civis para corresponder às exigências dos conflitos modernos²³⁶. É com base nesta premissa que se desenvolve o conceito de *Comprehensive Approach* entre a UE e a NATO, nomeadamente no que concerne à atuação conjunta operacional no Afeganistão, até ao momento caracterizada pela ausência de coordenação²³⁷. Em concreto, a aplicação da *Comprehensive Approach* estabelece uma divisão funcional de responsabilidades em que a NATO assume a componente militar das operações e em que a ação da UE se limita aos aspetos políticos da crise. Contudo, de modo a evitar a inércia que caracterizou a relação NATO-UE no fim do primeiro decénio do século XXI, admite-se maior flexibilidade, por si só exigida pela realidade intergovernamental das organizações e pelo respeito de autonomia de decisões de cada organização. Ora, tendo isto em conta, é preferencial um processo de divisão de responsabilidades *ad hoc*, consoante as particularidades de cada caso pois a realidade dos conflitos modernos é demasiado complexa para modelos rígidos de divisão de responsabilidades²³⁸.

O primeiro teste à capacidade de atuação NATO-UE resultou da crise política que se verificou na Líbia. O regime ditatorial de Gaddafi, pela opressão civil que aplicava, foi alvo de um embargo de armas, de acordo com a Resolução 1970 do CSNU. O degradar da crise conduziu ao reforço da atuação jurídica do CSNU, consagrado pela Resolução 1973, na qual estavam autorizadas todas as medidas necessárias para o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea assim como a imposição de um cessar-fogo às forças militares do regime²³⁹. Neste contexto, é iniciada um conjunto de operações por uma coligação *ad hoc* liderada pelos Estados Unidos que, mais tarde, é atribuída à NATO o papel de coordenador de toda a operação militar, designada *Unified Protector*, cujos os objetivos eram o de garantir o embargo de armas, estabelecer a zona de exclusão aérea, proteção de civis, pelo qual foi necessário uma missão aérea robusta para identificação e eliminação de dispositivos militares das forças de Gaddafi²⁴⁰. A operação foi dada como concluída a 31 de outubro de 2011.

²³⁶ NATO. (2019). NATO Encyclopedia, NATO Public Division, p. 134. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/1/pdf/2019-nato-encyclopedia-eng.pdf.

²³⁷ Anders Fogh Rasmussen, "Afghanistan and the Future of Peace Operations" Discurso proferido na Universidade de Chicago, 8 de abril de 2010.

²³⁸ HUNTER, Robert & BISCOP, Sven. (2010). *The United States, NATO and the European Union: Partnership in the Balance*. Atlantic Council, p. 3. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep03319>

²³⁹ Texto da Resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm#Resolution>

²⁴⁰ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigure.pdf

A situação representada pela degradação política e social na Líbia ofereceu uma oportunidade para o desenvolvimento da capacidade operacional autónoma europeia. Aliás, o regresso da França à estrutura militar da Aliança Atlântica, em 2009, previa efetivamente a consolidação do pilar europeu da NATO. No entanto, apesar do sucesso militar da operação, evidenciaram-se limitações políticas para a UE desempenhar um papel relevante como ator militar no cenário internacional. A abstenção da Alemanha na referida Resolução 1973 demonstrou, em primeiro lugar, os limites da coesão europeia: «(...) Os governos da UE, quando se trata de questões militares e de segurança sérias, continuam a atuar como Estados-nação»²⁴¹. Por sua vez, ficou patente as insuficiências operacionais dos aliados europeus, incluindo o esgotamento de munições, suprimido pelas reservas norte-americanas²⁴². Ou seja, numa operação que deveria ser assumida pelos aliados europeus, e em que os Estados Unidos deveriam seguir o modelo de “*leading from behind*”, a exigência da intervenção militar na Líbia, pelo contrário, reiterou a o *status quo* da relação NATO-UE: a discrepância militar entre os Estados Unidos e os restantes aliados europeus.

A partilha de fardos permanecia, deste modo, desequilibrada o que, perante a evolução do cenário estratégico europeu e internacional, revelava-se preocupante. A reorientação estratégica norte-americana para o Indo-Pacífico implicava uma necessidade real de adaptar a NATO ao novo panorama geopolítico, com os estados europeus e a própria UE a assumir maior protagonismo no espaço euro-atlântico e a principal responsabilidade pela defesa do seu espaço territorial e pela segurança da sua periferia. Neste aspeto, Sarwar Kashmeri sugere que:

«Uma forma de lidar com esta divisão de trabalho seria ligar a joia da coroa da NATO: a sua estrutura de comando militar que permite aos aliados combaterem em conjunto com a Política Comum de Segurança e Defesa da UE. Esta disposição permitirá que os europeus (...) utilizem a NATO, mantendo, no entanto, o lado norte-americano da parceria envolvido nos momentos em que os EUA são realmente necessários. A divisão de responsabilidades também obrigará os europeus a reestruturar as suas despesas de defesa e a torná-las mais eficazes»²⁴³.

Foi, mediante este cenário, que foi concretizada a Cimeira da NATO em Chicago. No que à relação NATO-UE diz respeito, é atribuída prioridade à capacitação defensiva europeia.

²⁴¹ SLOAN, Stanley. (2020). *Defense of the West: the transatlantic Security from Truman to Trump*. Manchester: Manchester University Press, p. 263.

²⁴² ERLANGER, Steven. (2011). *Libya's Dark Lesson for NATO*. New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2011/09/04/sunday-review/what-libyas-lessons-mean-for-nato.html>

²⁴³ KASHMERI, Sarwar. (2012). *NATO Needs leadership rethink to remain relevant*. Atlantic Council. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/nato-needs-leadership-rethink-to-remain-relevant/>

Neste aspeto, é procurado reforçar a base industrial de defesa europeia como forma de aumentar os encargos financeiros dos aliados europeus e de modernizar as suas forças²⁴⁴. Contudo, perante o contexto económico europeu, as conclusões da Cimeira de Chicago não passaram de declarações de intenções, sem verdadeiros avanços na renovação do modelo transatlântico.

Em 2014, com a degradação da situação na Ucrânia, o cenário geopolítico europeu é dominado pela política agressiva e expansionista russa, facto que, em conjunto com o realinhamento estratégico norte-americano, reitera urgência de uma União mais capaz e mais robusta, no campo da defesa e segurança. Na Cimeira de Gales em 2014, para além de reforçar a postura de dissuasão perante a Rússia, mediante a aprovação do *NATO Readiness Action Plan* e da VJTF, estabelece o limite mínimo de investimento em defesa de 2% do PIB nacional²⁴⁵. Mesmo assim, perante a relutância europeia em aumentar os investimentos em defesa assim como abandonar a “cultura de desmilitarização”²⁴⁶, o debate sobre o *burden sharing* atingiu um novo patamar com a candidatura de Donald Trump à Casa Branca, garantindo substância à previsão de Robert Gates sobre a possibilidade de um futuro líder norte-americano colocar em causa a relação transatlântica no seu todo²⁴⁷.

3.4. A administração Trump: a crise da relação transatlântica e consequências na relação NATO-UE.

No campo de política externa, a administração Trump foi caracterizada por uma inversão profunda da política de alianças norte-americanas, pelo menos a nível retórico. A sua visão eurocética refletia-se numa panóplia de discursos inflamatórios em que considera a NATO obsoleta e critica a falta de compromisso dos aliados²⁴⁸, chegando a colocar em causa o próprio princípio de defesa coletiva²⁴⁹. A Cimeira de Bruxelas de 2018 foi realizada num ambiente de enorme tensão entre os aliados e na qual Trump urge, de forma agressiva, ao

²⁴⁴ *Chicago Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*, 2012. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87594.htm?mode=pressrelease

²⁴⁵ *Wales Summit Declaration*, 2014. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

²⁴⁶ DAEHNHARDT, Patricia. (2014). *A Parceria União Europeia-NATO: A persistência de uma relação Complexa*. Nação e Defesa, Nº137, p. 58.

²⁴⁷ *Speech by Robert Gates, The Security and Defense Agenda*, 2011. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/the-security-and-defense-agenda-as-delivered-by-secretary-of-defense-robert-gates-brussels-belgium-june-10-2011/2011/06/10/AGqIzOH_story.html

²⁴⁸ MASTER, James & HUNT, Katie. (2017). *Trump rattles NATO with “obsolete” blast*. CNN. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2017/01/16/politics/donald-trump-times-bild-interview-takeaways/index.html>

²⁴⁹ SANGER, David & HABERMAN, Maggie. (2016). *Donald Trump sets conditions for Defending NATO Allies against Attack*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>

aumento do investimento em defesa por parte dos aliados, visando em particular a Alemanha²⁵⁰, promovendo uma política fortemente disruptiva.

Contudo, no seio da sua própria administração, Trump permanecia isolado quanto à importância atribuída à NATO. O seu Secretário de Defesa, James Mattis, a título de exemplo, e apesar de considerar fundamental o aumento do investimento de defesa por parte dos aliados europeus, manteve-se como um defensor dos objetivos declarados pela Aliança²⁵¹. Deste modo, a própria administração age como elemento restringidor da retórica do poder executivo. Por esta razão, os Estados Unidos permaneceram fiéis ao compromisso assumido em 1949, demonstrado pela *European Deterrence Initiative* (EDI)²⁵².

Outro aspeto essencial é que, apesar da retórica política disruptiva de Trump, o receio do “*disengagement*” levou, de facto, a um reforço de investimento europeu em defesa²⁵³. E, perante a incerteza da permanente garantia de segurança providenciada pelos Estados Unidos, a política de Trump atribui força a políticas de verdadeira autonomia estratégica europeia²⁵⁴.

Por esta razão, ainda em 2016, a Estratégia Global da UE, apresentada por Frederica Mogherini assume a necessidade de robustez da política de segurança europeia de modo a garantir uma verdadeira autonomia e o respeito pelos princípios reguladores da relação NATO-UE, afirmando que: «a UE aprofundará, por conseguinte, a cooperação com a Aliança do Atlântico Norte em complementaridade, sinergias e no pleno respeito do quadro institucional, da inclusão e da autonomia de decisão de ambas»²⁵⁵. E, não obstante a crise entre um conjunto de membros da UE e da NATO, ambas as organizações, reconhecendo a importância de ações de cooperação, através da Declaração Conjunta NATO-UE, evidenciam a necessidade

²⁵⁰ WATSON, Kathryn. (2018). “*What good is NATO*”: Trump criticizes Germany and other NATO allies. Disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/trump-criticizes-nato-allies-germany-at-summit/>

²⁵¹ KAUFMAN, Joyce. (2017). *The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future*. In *International Affairs*, v.93 (2), p. 264. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iix009>

²⁵² Iniciada em 2014, originalmente denominada de *European Reassurance Initiative*, a EDI tem como objetivo assegurar aos aliados europeus o compromisso assumido pelo artigo 5º do Tratado de Washington. Envolve, por isso, um aumento significativo de investimento norte-americano no continente europeu dedicado a: presença militar robusta; formação e exercícios; infraestruturas; equipamento; e capacitação de parcerias. Consultar: <https://www.csis.org/analysis/european-reassurance-initiative>

²⁵³ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/3/pdf/230321-def-exp-2022-en.pdf, p.3.

²⁵⁴ HAM, Peter. (2018). *NATO and European Defence: Appreciating the Trump Effect*. In “*Trump’s Impact on European Security: Policy Options in a Post-Western World*”, Clingendael Institute, p.12. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep17340.7>

²⁵⁵ European Union. (2016). *A shared vision, common action: A stronger Europe*, p.20. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

de cooperação em sete áreas prioritárias: contenção de ameaças híbridas; cooperação operacional; cibersegurança; construção de capacidades; capacidades de defesa; investigação e indústria de defesa; exercícios²⁵⁶.

É de destacar, em particular, a importância do aprofundamento das relações NATO-UE no âmbito da emergência do ciberespaço como elemento de poder e das considerações securitárias associadas. A complexidade da cibersegurança adverte, por si só, ao debate sobre elementos contenciosos da relação NATO-UE que, conseqüentemente, poderão constituir um incentivo para ultrapassar barreiras políticas. Por esta razão, Bruno Lété e Piret Pernick sugerem a criação de um exercício comum inter-organizacional dedicado à cibersegurança que irá permitir a cultivação e a promoção de uma cultura de partilha de informação classificada, traduzindo-se, por seu turno, no fomento de confiança política não só entre as organizações, como também aos Estados que as compõem²⁵⁷.

Com base nisto, o estabelecimento do Centro Europeu de Excelência para contenção de ameaças híbridas em Helsínquia é um passo importante no progresso da relação NATO-UE. Importa evidenciar também assim a criação de uma “Zona Schengen militar”, projeto em que se torna possível a movimentação de equipamentos militares no território europeu, no caso de uma crise²⁵⁸, demonstrando o sucesso da Declaração Conjunto a nível prático.

Como corolário da retórica da administração Trump, foram desenvolvidos e renovados um conjunto de instrumentos no seio da UE, considerando o objetivo primordial de reforçar a base industrial de defesa europeia e, deste modo, colmatar as lacunas existentes em termos de capacidade reais. Em primeiro lugar, destaca-se a criação do Fundo Europeu de Defesa (FED) cujo propósito é incentivar e apoiar projetos de pesquisa e desenvolvimento na área de Defesa e, de modo geral, modernizar a defesa europeia através do desenvolvimento da sua base industrial e tecnológica²⁵⁹.

²⁵⁶ *Joint Declaration NATO-EU*, 2016. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

²⁵⁷ LÉTÉ, Bruno & PERNIK, Piret. (2017). *EU-NATO Cybersecurity and Defense Cooperation: From Common Threats to Common Solutions*. The German Marshall Fund of the United States, v. 38, p. 5. Disponível em: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/EU-NATO%2520Cybersecurity%2520and%2520Defense%2520Cooperation%2520edit.pdf>

²⁵⁸ KOENIG, Nicole. (2018). *The EU and NATO: a Partnership with a glass ceiling*. Institute Affari Internazionale, p. 3. Disponível em: https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/eugsw2-nicolekoenig_the%20eu%20and%20nato-%20a%20partnership%20with%20a%20glass%20ceiling.pdf

²⁵⁹ *European Defence Fund factsheet*, 2021. Disponível em: <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Factsheet%20-%20European%20Defence%20Fund.pdf>

Apesar de constar no Tratado de Lisboa, é em 2017 que se verifica, efetivamente, o lançamento da PESCO, projeto que promove o aumento do investimento em defesa em concreto na modernização das Forças Armadas e na cooperação e coordenação entre uma variedade de Estados-Membros em diversos projetos²⁶⁰. É de ressaltar, portanto, o caráter cooperativo do projeto. Atendendo às preocupações de desagregação UE-NATO, «a PESCO não cria um exército europeu, mas sim articula uma cooperação entre os exércitos comunitários no quadro de objetivos comuns estabelecidos sob a supervisão do HR/VP: neste sentido, a ideia de “integração militar europeia é substituída por uma ideia de “cooperação militar»²⁶¹. Contudo, tanto o FED como a PESCO admitem práticas protecionistas pois não admitem a participação plena de países terceiros, o que torna pouco apelativo a participação de empresas estrangeiras em projetos da PESCO ou do FED²⁶², constituindo mais um entrave nas relações transatlânticas e em que Washington se referiu aos projetos europeus de “*poison pills*”²⁶³.

De igual modo, é de referir que, à semelhança dos grandes projetos europeus, o sucesso da PESCO é fortemente sustentado pela eixo franco-alemão. A relação entre França, a potência militar europeia com uma verdadeira capacidade de projeção de forças além-mar²⁶⁴, e a Alemanha, com o seu potencial industrial, será portanto um fator determinante para o sucesso da PESCO. Porém, as diferenças culturais estratégicas de ambos os países promoveram diferentes visões do que deveria ser a PESCO: «enquanto os franceses se concentraram no potencial de ambição e eficiência da iniciativa, defendendo critérios de entrada elevados e compromissos operacionais sólidos, os alemães insistiram na inclusão, receando que o estabelecimento de normas demasiado elevadas para a CEP criasse, de facto, novas divisões na UE e afastasse um grande número de Estados-Membros»²⁶⁵. A necessidade de compromisso

²⁶⁰ BESCH, Sophia & SCAZZIERI, Luigi. (2020). *European Strategic autonomy and a new transatlantic bargain*. Konrad Adenauer Stiftung, p. 5. Disponível em: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_strategic_autonomy_11.12.20_4.pdf

²⁶¹ LOI, Stefano. (2019). *A Defesa Europeia em transição: é tempo para um Exército da UE?* In Janus, p. 24.

²⁶² BESCH, Sophia & SCAZZIERI, Luigi. (2020). *European Strategic autonomy and a new transatlantic bargain*. Konrad Adenauer Stiftung, p. 6. Disponível em: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_strategic_autonomy_11.12.20_4.pdf.

²⁶³ *US Warns against European Joint Defence Project*. Financial Times. Disponível em: <https://www.ft.com/content/ad16ce08-763b-11e9-bbad-7c18c0ea0201>

²⁶⁴ Em 2017, o Reino Unido, também uma potência militar com capacidade de projeção global, ainda pertencia à UE. Contudo, mediante o resultado do referendo em 2016, a eventualidade da saída do Reino Unido da UE inviabilizava a sua participação em projetos de defesa no âmbito da PESCO.

²⁶⁵ GALLAND-BILLON, Alice & QUENCEZ, Martin. (2017). *Can France and Germany Make PESCO work as a Process Toward EU Defense?* German Marshal Fund of the United States, nº033, p.2. Disponível em: <https://www.gmfus.org/download/article/19213>

fez da PESCO mais um processo do que um quadro de cooperação de modo a que se garantisse a inclusão e, no fundo, o sucesso do projeto. A posição francesa em relação à PESCO é coincidente com a sua postura na generalidade do debate transatlântico. A ambição de Paris em constituir um polo europeu de poder por si liderado tem sido uma constante desde os dias de Gaulle e, no atual período, este legado foi assumido por Macron e a sua política de uma autonomia estratégica europeia.

3.5. O projeto de autonomia estratégica.

Como já referido, as políticas de Trump, ao qual se soma o processo de “Brexit”, evidenciaram a importância de um modelo de relação transatlântica reformado. Macron, ao considerar a NATO num estado de “morte cerebral”²⁶⁶, tornou a França no principal ator promotor desta reforma ao visioná-la como a líder de um verdadeiro projeto de defesa europeia. No seu discurso em Sarbone, em 2017, Macron apela a uma cultura estratégica comum, com base no projeto designado *European Intervention Initiative*, que envolva a constituição de força de intervenção, um orçamento de defesa e uma doutrina comum²⁶⁷. Este cenário resultaria num processo de regionalização da defesa europeia, gradualmente independente da relação transatlântica, e conseqüentemente, na emergência de um polo de poder estritamente europeu. Face à postura norte-americana em relação a projetos de defesa europeu desta natureza, no âmbito da relação transatlântica, o modelo defendido por Macron não é concretizável pois um esforço de defesa europeu, separado da NATO e dos Estados Unidos, é incapaz de concretizar missões de defesa coletiva e possui capacidades limitadas para corresponder aos desafios impostos por missões de gestão de crises²⁶⁸. Considerando esta realidade, a autonomia estratégica deverá constituir-se segundo um modelo de interdependência assimétrica. Ou seja, num cenário em que cada organização reconheça a importância da cooperação e complementaridade entre cada uma, mas em que a NATO preserve o estatuto de principal responsável pela segurança coletiva do espaço euroatlântico. A ambição estratégica europeia deverá ser concretizada sob o teto da Aliança e, a

²⁶⁶ *Macron Warns Europe: NATO is becoming brain-dead.* (2019). The Economist. Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>

²⁶⁷ *Sarbonne Speech by the French President, Emmanuel Macro,* 2017. Disponível em: <https://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>

²⁶⁸ RINGSMOSE, Jens & WEBBER, Mark. (2020). *No time do Hedge? Articulating a European Pillar within the Alliance.* NDC Policy Brief, nº5, p. 3. Disponível em: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1423>

nível de capacidades e padrões de combate, os objetivos da UE deverão ser realizados segundo as diretrizes do Processo de Planeamento de Defesa da NATO²⁶⁹.

Face à impossibilidade de um projeto de defesa europeu independente, o foco permanece na procura e na ambição de aprofundar a autonomia estratégica da UE. Porém, o modelo de autonomia estratégica assume diferentes morfologias conceptuais que, por sua vez, influenciam o modelo de relação transatlântica a promover: autonomia como responsabilidade; autonomia como política de seguro; e autonomia como emancipação²⁷⁰. Autonomia como responsabilidade advoga para uma partilha de fardos financeiros mais equilibrada e, citando Daniel Fiott, «ao incentivar os Estados-Membros da UE a reforçarem os seus investimentos financeiros e operacionais na defesa, espera-se que a UE esteja mais bem posicionada para levar a cabo missões e operações militares sem ter de depender do apoio político e militar da NATO ou dos EUA»²⁷¹. Por sua vez, a autonomia como política de segurança, de forma cautelosa, assegura a integridade da relação transatlântica, sem causar dependências estruturais excessivas, caso o abandono estratégico norte-americano do continente europeu se verifique. Por fim, autonomia como emancipação implica o gradual despreendimento da UE à Aliança e, por sua vez, à relação com os Estados Unidos²⁷².

O modelo de autonomia estratégica a alcançar é também influenciado pelo posicionamento de cada Estado na relação inter-organizacional entre NATO-UE. A ausência de uma posição europeia comum resulta não apenas no irrealismo de um projeto de defesa europeu independente, como também traduz a ausência de coesão estratégica europeia mesmo quando se trata de autonomia. Este posicionamento, por sua vez, é influenciado por um conjunto de fatores que, na sua generalidade, refletem as orientações estratégicas nacionais e são eles: a história, particularidades e restrições domésticas, considerações geográficas e capacidades militares²⁷³. Destes fatores, no seio da família euro-atlântica, emergem grupos de interesse interligados com base em perceções políticas e securitárias semelhantes, mediante critérios geográficos. A título de exemplo, a divisão Leste-Oeste dos Estados-Membros é notória no tipo de relação entre a NATO-UE e da qual emana um sentido

²⁶⁹ ZANDEE, Dick. (2020). *More European military capabilities for a more autonomous Europe*. In "The Quest for European Strategic Autonomy: A Collective Reform", Instituto Affari Internazionali, p. 10.

²⁷⁰ FIOTT, Daniel. (2018). *Strategic Autonomy: towards "European sovereignty" in defence?* European Institute for Security Studies, p. 2. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/strategic-autonomy-towards-%E2%80%98european-sovereignty%E2%80%99-defence>

²⁷¹ *Ibid*, p.4.

²⁷² *Ibid*, p. 6.

²⁷³ EWERS-PETERS, Nele. (2021). *Understanding NATO-EU Cooperation: How Member States matter*. UK: Routledge, p. 24.

geográfico de divisão de responsabilidades em que os Estados do Leste (Letónia, Lituânia, Estónia, Polónia) valorizam a garantia de defesa mútua e a dissuasão face à postura agressiva da política externa russa e em que os Estados da Europa Ocidental-Sul (Portugal, Espanha, Itália, França e Alemanha) focam-se em desafios securitários não convencionais como terrorismo, migrações e segurança marítima. Neste contexto, considerando também os cenários estratégicos fundamentais para cada região, a UE deverá focar-se na área sul, correspondente aos desafios humanitários emergentes do continente africano e Médio Oriente, e a NATO na contenção e dissuasão da Rússia no leste europeu, tendo em conta a recente invasão do território ucraniano. Deste modo, sensivelmente a partir de 2014, «estas ambições potencialmente globais e a sobreposição de áreas de responsabilidade conduziram, no entanto, a uma certa divisão de tarefas entre as duas instituições que é, em parte, geograficamente determinada»²⁷⁴.

O projeto de autonomia estratégica, apesar de bem-recebido na sua conceção teórica, a nível prático, contudo, conduz a aprofundamento das divisões intra-euro-atlânticas. Sendo assim, em síntese, o projeto de uma verdadeira autonomia estratégica continua limitado por um conjunto de fatores, como é indicado por Howorth:

«reflexos nacionalistas persistentes dos Estados-Membros; divergências significativas nas culturas estratégicas europeias; falta de consenso sobre o nível de ambição nesta área política; desafios aos orçamentos de defesa numa época de austeridade; a dimensão dos desafios que a Europa enfrenta nas suas vizinhanças orientais e meridionais; a ausência de consciência pública e/ou apoio a uma Europa mais musculada ou assertiva; e, acima de tudo, a existência paralela da NATO»²⁷⁵

3.6. A Bússola Estratégica Europeia e o futuro da NATO.

A Guerra iniciada pela Ucrânia acelerou o processo de maturação estratégica da UE e na qual culminou com a “Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa”. A Bússola Estratégica adota uma visão geoestratégica global e Josep Borell reconhece a necessidade da definição de uma postura estratégica europeia estável: «Esta crise tornou ainda mais claro que vivemos num mundo moldado por políticas de poder bruto (...). Temos de garantir que transformamos o despertar geopolítico da UE numa postura mais estratégica »²⁷⁶. Este documento imprime, deste modo, a autonomia estratégica da UE da qual parte uma avaliação

²⁷⁴ TARDHY, Thierre & LINDSTORM, Gustav. (2019). *NATO and the EU: the essential partners*. NDC, nº5, p.9. Disponível em: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1352>

²⁷⁵ HOWORTH, Jolyon. (2017). *EU-NATO's cooperation: the key to Europe's security future*. European Security, v.26 (3), p.457. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09662839.2017.1352584>

²⁷⁶ European Union. (2022). *Strategic Compass for Security and Defence*, p.4. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

dos cenários e contextos geográficos considerados fundamentais para a União e para os seus membros.

A prioridade estratégica é, indubitavelmente, a garantia de segurança no continente europeu, refletida na urgência do contínuo apoio político-militar à Ucrânia. É reconhecida também importância ao espaço representado pelo Mediterrâneo e pelo Sahel derivado da instabilidade política que, por sua vez, é um fator para o crescimento de grupos extremistas, crime organizado e outras fontes de insegurança. O Médio Oriente é também um cenário de relevância pelos interesses económicos e securitários derivados desta área, com particular atenção para o Irão. Por fim, o Ártico e o Indo-Pacífico são cenários com particular destaque tendo em conta, respetivamente, as alterações climáticas e o crescimento de tensões, em particular no Taiwan.

No quadro estratégico da Bússola Europeia são definidas quatro vertentes de atividade: ação, segurança, investimento e parceria²⁷⁷. Neste âmbito, é de destacar a constituição de uma Força de Destacamento Rápido Europeia, mediante a Capacidade Europeia de Projeção Rápida, formada por 5000 tropas²⁷⁸ e a criação de uma “*Hybrid Toolbox*” de modo a capacitar as infraestruturas críticas europeias²⁷⁹.

A autonomia estratégica é assumida nestas quatro vertentes e resulta dos antecedentes provocados pela crise da retirada do Afeganistão em 2021 e do Acordo AUKUS entre os Estados Unidos, Austrália e Reino Unido. Em ambos os casos, a posição da UE foi remetida para segundo plano na avaliação das considerações securitárias.

Ou seja, apesar do apoio considerável norte-americano à Ucrânia, a sua orientação de política externa tem como foco geográfico a contenção da China no espaço Indo-Pacífico. É perante esta realidade que o modelo de relação transatlântica se reformula. Mormente a importância de cooperação e complementaridade na relação transatlântica, a dinâmica e transferência de poder no campo internacional promove uma revisão do modelo transatlântico mais adequado à multipolaridade mundial. Jens Stoltenberg, numa entrevista à *Foreign Policy Magazine* reconhece que o sucesso da NATO no período da Guerra Fria derivou do *status quo* vigente da relação transatlântica, baseada na presença militar norte-americana no continente europeu²⁸⁰. Porém, o reforço da presença militar norte-americana

²⁷⁷ *Ibid*, p.6.

²⁷⁸ *Ibid*, p. 30.

²⁷⁹ *Ibid*, p. 34.

²⁸⁰ Entrevista com o Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, 2022. *Foreign Policy Magazine*, Disponível em: <https://foreignpolicy.com/live/an-interview-with-nato-chief-jens-stoltenberg/>

no Indo-Pacífico acautela que a presença no palco europeu, apesar de permanente, é variável a nível quantitativo e qualitativo. É, nesta premissa, que a relação transatlântica e, por consequência, a relação NATO-UE se deverá reformular.

Neste sentido, Stephen Walt oferece-nos quatro possibilidades para o futuro da NATO e da relação transatlântica: manter o *status quo*, que considera desadequado à realidade internacional; reforço do pilar normativo da aliança com a assunção do paradigma global da NATO e em que o foco estratégico era refletido pelos países anti-democráticos. Este cenário é criticado pelo caráter impositor liberal que, segundo Walt, resulta em fracassos e erros estratégicos; Contenção da China, algo que seria complicado pela distância geográfica do continente europeu do Indo-Pacífico o que, por seu turno, reflete uma despesa superior à vontade política dos Estados europeus; e por fim, uma nova divisão de responsabilidades na qual se exija uma diplomacia intensa e um forte investimento europeu. Assim: « (...) o modelo futuro ideal para a parceria transatlântica é uma nova divisão do trabalho, com a Europa a assumir a responsabilidade principal pela sua própria segurança e os Estados Unidos a dedicarem muito mais atenção à região do Indo-Pacífico»²⁸¹.

Este último cenário é, porventura, o mais adequado pois corresponde às necessidades dos Estados da Aliança e da UE, com ênfase em particular para o caso francês. Macron, como já referido, procura liderar o projeto de autonomia estratégica europeia, sem depender dos interesses norte-americanos.

Da descrição do processo de evolução da autonomia estratégica europeia argumenta-se que os diversos interesses nacionais influenciam fortemente o nível de cooperação NATO-UE. A relação entre as organizações é determinada pela variedade de interesses nacionais que, muitas das vezes, não são coincidentes. Para além disto, a relação entre a Aliança e a União é também influenciada pelo estado das relações transatlânticas. A autonomia estratégica, por esta razão, surge como uma reação aos desenvolvimentos da política externa norte-americana. O fim da unipolaridade norte-americana, e o início da multipolaridade, advogam à revisão desta relação sem, no entanto, proceder à sua substituição. Assim, o grau de autonomia alcançado é, de igual modo, fruto das dinâmicas de poder internacional que se verificaram nas últimas décadas.

²⁸¹ WALT, Stephen. (2022). *Wich NATO do we need? Four possible futures for the trans-atlantic alliance*. Foreign Policy Magazine. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/09/14/nato-future-europe-united-states/>

Capítulo 4 – A adaptação política e militar da Aliança Atlântica

O fim da Guerra Fria, na sequência da queda do Muro de Berlim e da desintegração da União Soviética, levou a questionar o futuro da NATO em que, por um lado, se previa a sua dissolução²⁸² e, por outro, se aclamava pelo abandono da postura defensiva e reacionária, que caracterizou a Aliança no período de Guerra Fria, por uma posição mais dinâmica, assumida por Richard Lugar ao apelar que: «*NATO goes out of area or out of bussiness*».²⁸³ A decisão de preservar a Aliança significou, porventura, a necessidade de transformá-la e adaptá-la aos novos desafios do período do pós-Guerra Fria. A reorientação estratégica promoveu, portanto, adaptações políticas e institucionais e, conseqüentemente, militares.

4.1. O pós-Guerra Fria: a identidade política da Aliança e a revolução militar.

O objetivo da NATO, como organização defensiva e aliança militar, durante a Guerra Fria era o de proteger os seus membros segundo a cláusula de defesa coletiva presente no artigo 5º do Tratado de Washington. Não obstante as motivações estratégicas da atuação da NATO, os membros da Aliança reconheceram também o seu papel civilizacional ao decidirem «salvaguardar a liberdade, herança comum e civilização dos seus povos, fundadas nos princípios da democracia, das liberdades individuais e do respeito pelo direito»²⁸⁴. Porém, quando em oposição, no sistema bipolar, os fundamentos estratégicos superiorizavam-se às considerações políticas tendo em conta a urgência na contenção da União Soviética. Ou seja, «(...) quando os valores do tratado e os imperativos estratégicos entraram em conflito, os imperativos estratégicos prevaleceram quase sempre, ainda que temporariamente e a título excecional, sobre os valores».²⁸⁵ O caráter militar da Aliança, e os objetivos associados, por esta razão, constituíam a prioridade da NATO o que, por consequência, denegria o seu papel político.

No início da década de 90 há uma inversão de prioridades e a NATO assume uma nova identidade. O fim do Pacto de Varsóvia representou a vitória da NATO, mas a mesma tornou-se vítima do seu próprio sucesso pois extinção do seu rival previa o seu próprio fim. Daí que, para se manter relevante, a NATO adota uma identidade multidimensional em que, apesar de reconhecer a importância do artigo 5º e da defesa coletiva, atribui ênfase à

²⁸² MEARSHEIMER, John. (2001). *The tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton & Company.

²⁸³ LUGAR, Richard. (1990). *NATO: Out of area or Out of Bussiness: A call for U.S. Leadership to revive and redefine the Alliance*. The Richard G. Lugar Senatorial Papers. Disponível em: <https://collections.libraries.indiana.edu/lugar/items/show/342>.

²⁸⁴ Prefácio do Tratado de Washington.

²⁸⁵ DIJK, van Ruud & SLOAN, Stanley. (2020). *Nato's inherent dilemma: strategic imperatives vs value foundations*. *Journal of Strategic Studies*, v. 43 (6-7), p. 1015.

dimensão política da sua ação: «O objetivo da NATO era nada menos do que a construção de uma nova ordem de segurança europeia, baseada nos valores consagrados no preâmbulo do tratado original da NATO - democracia, liberdade individual e Estado de direito».²⁸⁶

A multidimensionalidade da Aliança resulta, deste modo, da complementaridade entre as três características assumidas pela organização na década de 90: Aliança diplomática, Organização militar; e Comunidade Política.²⁸⁷ O Conceito Estratégico adotado em Roma, em 1991, assegurou a assunção das responsabilidades associadas ao seu caráter político ao elencar as suas prioridades do seguinte modo: criação de condições securitárias estáveis na Europa através do crescimento de instituições democráticas (Comunidade política); servir, segundo o artigo 4º do Tratado de Washington, como fórum de consulta transatlântico para questões que afetam os interesses vitais dos Estados-Membros (Aliança Diplomática); e dissuadir e defender contra qualquer agressão do território NATO (Organização militar).²⁸⁸ Em função da responsabilidade política assumida pela NATO, a mesma procede a uma adaptação da sua estrutura institucional ao integrar mecanismos políticos de consulta e de parcerias, como são exemplos os já referidos NACC e o PfP, assim como promover, segundo o argumento normativo, o alargamento da Aliança. Neste âmbito, a Aliança Atlântica percebe-se mais do que uma mera aliança militar e assume-se como uma verdadeira organização política: «(...) a "nova NATO" tem procurado forjar uma base de legitimidade para si própria e uma definição do seu próprio objetivo, que estão de alguma forma ligados à ideia de governação democrática»²⁸⁹. Nesta linha de pensamento, a NATO, no pós-Guerra Fria, reforçou o seu caráter de organização de segurança coletiva em detrimento do seu caráter de defesa coletiva pois priorizou aspetos securitários que escapam ao âmbito restrito de defesa.²⁹⁰

O caráter político assumido pela NATO, e as adaptações associadas, fomentaram, naturalmente, reconfigurações à postura militar da NATO e dos seus membros, isto porque, em concordância com o argumento de Patrick Warren, ao incumbir-se de responsabilidades securitárias abrangentes, a NATO necessitou de revisitar a sua postura de forças. A urgência

²⁸⁶ MOORE, Rebecca & COLETTA Damon. (2021). *Alliance, Identity, and Geopolitics*. In R.Moore & D.Coletta (eds) "NATO's Return to Europe: Engaging Ukraine, Russia, and Beyond", p. 13

²⁸⁷ ROBIN, Gabriel. (1995). *A quoi sert l'OTAN?* Politique étrangère, nº1, p. 172.

²⁸⁸ NATO's *Strategic Concept*, 1991. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm

²⁸⁹ SJURSSSEN, Helen. (2004). *On the identity of NATO*. In *International Affairs*, v. 80 (4), p. 693. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3569530>

²⁹⁰ WARREN, Patrick. (2010). *Alliance History and the future of NATO: What the Last 500 Years of Alliance Behaviour tells us about NATO's Path Forward*. Brookings: Foreign Policy.

de adaptação militar advém, deste modo, da inversão de prioridades estratégicas da Aliança, em comparação com o período de Guerra Fria:

«Durante os anos da Guerra Fria, a NATO era uma Aliança militar com uma base política (...). Com o colapso da ameaça militar e política aos parceiros da Aliança, os princípios políticos que uniam os membros da NATO continuam a ser o elemento que mantém a Aliança unida. Isto sugere a necessidade de a NATO inverter as prioridades - tornar-se uma aliança política com uma base militar»²⁹¹

O novo panorama internacional, pautado pela substituição da competição pela cooperação internacional, no quadro do CFE, e pela ausência de um inimigo comum com a implosão da União Soviética e do Pacto de Varsóvia, incentivou à redução de forças militares. Inclusive, surgiram fatores que promoveriam o “dividendo de paz” entre os quais: desenvolvimento da mentalidade expedicionária da NATO, em diálogo e cooperação com a ONU e UE; substituição de armamento quantitativo por armamento qualitativo; e a orientação político-social das sociedades ocidentais para o fortalecimento do Estado Social, em detrimento de investimentos avulsos considerados desnecessários em defesa.²⁹² Em 1990, na Declaração de Londres, os aliados reconhecem a necessidade de corresponder adequadamente ao abandono das tropas soviética da Europa do leste e ao tratado de limitação de forças convencionais com a inclusão de três elementos na sua estrutura de forças: redução e reestruturação; redução do nível de prontidão; habilidade em constituir forças se e quando necessárias.²⁹³ Em consonância com os objetivos declarados na Declaração de Londres, as forças NATO seriam reduzidas, na sua generalidade, em 25%²⁹⁴ e as forças nucleares seriam alvo de uma redução de 80%.²⁹⁵ Todavia, a redução de forças seria mitigada pela adoção de uma postura mais flexível e móvel de modo a corresponder a novas tipologias de conflito. Deste modo, « A estrutura de forças significativamente reduzida da OTAN e a menor percentagem de forças em prontidão máxima acentuaram a urgência da modernização, bem como o aumento da mobilidade e da flexibilidade »²⁹⁶.

A crise da Bósnia demonstrou a urgência de acelerar o processo de transformação militar da NATO para uma orientação expedicionária, ou seja, criar as condições para, mediante objetivos políticos, garantir operações fora do contexto geográfico da NATO. Em primeiro

²⁹¹ Institute Brookings. (2001). *NATO's purpose after the cold war*, Institute Brookings, p. 24. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/reportch1.pdf>

²⁹² KRIZ, Zdenek. (2015). *NATO after the Cold War: A brief History*. Praga: Mazaryk University, p. 92.

²⁹³ *Declaration on a Transformed Alliance*, 1990. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm

²⁹⁴ Military Committee, *NATO Force Structures for the mid-1990s and Beyond*.

²⁹⁵ Nuclear Planning Group, *Finnal Communiqué*, 17-18 de outubro, 1991.

²⁹⁶ IVES, Glen. (1998). *The NATO Advantage: strategic anticipation and adaptation*. U.S. Army War College, p. 9. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA345895>

lugar, para uma otimização das estruturas da NATO, foi eliminado o Canal de Comando Aliado, mantendo-se o Comando Supremo Europa e o Atlântico, decisões avançadas em 1994.²⁹⁷ Para além disto, os Comandos subordinados o Comando Aliado Europa foram reduzidos para dois, sendo os mesmos renomeados de Comandos Regionais em 1997. Num primeiro momento é criado o *Allied Command Europe Rapid Reaction Corps* (ARRC), ativada em outubro de 1992, uma força de destacamento rápido e com um leque de missões variado, desde assistência humanitária a conflitos de alta intensidade.²⁹⁸ Com a criação da ARRC, a NATO expande, informalmente, o âmbito de intervenção, incluindo operações de paz.

Contudo, o aspeto inovador da transformação militar da NATO deu-se pelas exigências operacionais no contexto do conflito da Bósnia, realidade exposta por Wesley Clark, ao admitir que: «embora o poder militar continue a ser um elemento importante na complexa equação da resolução de conflitos, o êxito é mais frequentemente o produto de uma mistura complementar de múltiplos meios utilizados com consequências que se ampliam mutuamente»²⁹⁹. Para o efeito, foi criada, em 1994, a *Combined Joint Task Force* (CJTF), regida pelos seguintes princípios: preservação da estrutura integrada militar; garantia de forças separáveis, mas não separadas, em apoio ao ESDI; preservação de uma estrutura de Comando para missões de defesa coletiva e missões humanitárias e do papel do Comité Militar como orientador estratégico ao NAC; evitar participações *ad hoc* nos órgãos institucionais da NATO; salvaguardar a habilidade dos Comandos Estratégicos.³⁰⁰ Com a CJTF, era exetável a criação de uma força militar ágil e versátil que correspondesse adequadamente às necessidades de um conflito regional, como o da Bósnia e, posteriormente, Kosovo. Para o sucesso deste modelo de forças era, deste modo, imperativo uma capacidade de planeamento operacional, mobilidade estratégica à qual se associa um forte estrutura logística e um Comando eficaz e rápido.³⁰¹

No âmbito operacional bósnio, a NATO envolve-se, pela primeira vez, numa missão de natureza humanitária e política. Mediante os Acordos Dayton, a NATO, através da IFOR, num primeiro momento, e da SFOR participou amplamente no processo de construção civil

²⁹⁷ *Brussels Summit Declaration*, 1994. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24470.htm

²⁹⁸ SARACINO, Peter. (1994). *ARRC at the Sharp End: NATO's Rapid-Reaction Emergency Service*, International Defence Review, p. 33.

²⁹⁹ CLARK, Wesley. (1999). *Meeting future military challenges to NATO*. Institute for Strategic Studies, p.43

³⁰⁰ CHRISTMAN, Daniel. (1996). *NATO's Military Future*, JFQ, p. 79

³⁰¹ MELHUSH, Christopher. (1995). *NATO Combined Joint Task Force*, Naval War College, p.12.

ao, na componente militar, criar as condições para a paz (*peace enforcement*) e liderar o processo de construção das forças armadas e, na esfera política, gerir o regresso dos refugiados, garantir a ordem e fiscalizar a realização de eleições³⁰². Por seu turno, a experiência da intervenção militar aérea da NATO contra a Sérvia, mediante o apoio à população kosovar, traduzida na discrepância militar e política dos aliados sobre o conflito, colocou em causa a capacidade de sustentação de operações militares expedicionárias.³⁰³

É, neste contexto, adotado o um novo Conceito Estratégico, em Washington, em 1999. Neste Conceito, a NATO reforça o seu papel como organização securitária na abordagem que concretiza a missões de gestão de crises, isto é, o reforço do diálogo e de parceria³⁰⁴ com o fim de: « (...) contribuir para a preservação da paz e da segurança internacionais, conduzindo operações de apoio a outras organizações internacionais, complementando e reforçando as ações políticas no âmbito de uma abordagem alargada da segurança»³⁰⁵. O novo Conceito Estratégico tem, assim, por função dar continuidade ao processo de adaptação política e militar da NATO no pós-Guerra Fria e, simultaneamente, preparar a Aliança e os seus membros para os desafios securitários do século XXI caracterizados pelo seu foco regional com dimensões globais, sem descurar a função fundadora da NATO. É por esta razão que a Aliança irá procurar alargar o seu âmbito de atuação, através de parcerias e diálogos, assumindo-se como uma organização securitária regional com responsabilidades globais. A NATO, deste modo, na década de 90, tornou-se numa instituição proactiva³⁰⁶.

4.2. Os aspetos políticos da vocação expedicionária da Aliança.

A Aliança Atlântica entra no século XXI sustentada na hegemonia militar norte-americana, aspeto evidenciado pela intervenção robusta dos Estados Unidos na crise do Kosovo³⁰⁷. A preponderância norte-americana não foi capaz, porém, de inverter a tendência de inadequação da NATO para os desafios do século XXI, isto porque: «Os desafios do pós-

³⁰² ALMEIDA, João. (2003). *A NATO e a intervenção Militar na Bósnia*. In *Nação e Defesa*, v. 105 (2), p. 186.

³⁰³ É de referir que para coordenar as operações aéreas foi criado o *Combined Air Operations Center* (CAOC). Neste âmbito, o CAOC transfigurou-se na vertente aérea do conceito CJTF. Consultar: JOHSTON, Seth. (2017). *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Baltimore: John Hopkins University Press, p. 169.

³⁰⁴ NATO's *Strategic Concept*, 1999, p. 31 Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm

³⁰⁵ *Ibid*, p. 48.

³⁰⁶ GERODMIOS, Roman (Produtor//Diretor). (2020). *Deterrence* [Documentário]. Bournemouth University; Neste aspeto, considerar também Wesley Clark: «*though we must retain main defense forces as a hedge against uncertainty (...) we are going to have to acquire the tools to deal with the far more likely crisis and conflict scenarios outside NATO territory*» CLARK, Wesley .(1999). *The United States and NATO: The way ahead*. In *Parameters*, v. 29 (4), p. 13.

³⁰⁷ PARMENTIER, Guillaume. (2000). *Redressing NATO's imbalances*. In *Survival*, v.42 (2), p. 100. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1093/survival/42.2.96>

guerra fria para a OTAN tinham minado a relevância da instituição ao introduzirem uma estrutura de política internacional e novos desafios de segurança que estavam fora de tudo o que a OTAN tinha concebido durante a Guerra Fria»³⁰⁸. Os ataques terroristas a Nova Iorque e a Washington de 11 de setembro de 2001 tornariam subjacente a dificuldade da NATO, como organização política e militar, enfrentar os desafios securitários do novo século.

A nível político, os ataques terroristas comprometeram a unidade e a coesão da Aliança a respeito dos mecanismos de resposta às ameaças não convencionais e das desigualdades de capacidades entre parceiros. Apesar da solidariedade inicial demonstrada entre os aliados, a secundarização da NATO pela administração Bush revelou a desconfiança da NATO agir em conjunto. Neste aspeto, a Operação *Enduring Freedom* foi levada a cabo essencialmente pela capacidade militar norte-americana quer em termos de emprego de força quer em termos de planeamento, pois a administração Bush, pelas divergências estratégicas ocorrida na crise do Kosovo, permaneceu relutante em conceder um papel proeminente da Aliança no teatro afegão.³⁰⁹ A crise euro-atlântica respetivamente ao Iraque acentuou a primazia estratégica da administração norte-americana por coligações *ad hoc* em detrimento de ações concertadas. É, perante este cenário, que a Aliança, no panorama político, se divide consoante o poder dos seus membros e, como clarificam Noetzel e Schreer, «a ausência de uma perceção comum da ameaça entre os aliados, o declínio do papel da Europa na grande estratégia dos EUA e a incapacidade da maioria dos aliados europeus de reunir recursos suficientes para operações militares contribuem para uma divergência crescente entre os membros (...).»³¹⁰

Não obstante o cenário político interno da NATO, ainda na Cimeira de Praga de 2002, a nível militar, aprofundou-se a transformação militar da Aliança. A este respeito, as principais medidas adotadas pelos membros foram: a agilização da estrutura de Comando militar; a criação da *NATO Response Force* (NRF), que deveria atingir a plenitude de capacidade operacional em 2006; a aprovação do *Prague Capabilities Commitment* (PCC); e promover o conceito militar para a defesa contra o terrorismo, sustentado principalmente na partilha de informação e acordos de resposta a crises.³¹¹ Das medidas adotadas em Praga,

³⁰⁸JOHSTON, Seth. (2017). *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Baltimore: John Hopkins University Press, p. 165.

³⁰⁹ NOETZEL, Timo & SCHREER, Benjamin. (2009). *Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic Alliance and the process of strategic change*. In *International Affairs*, v.85 (2), p. 214. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27694971>

³¹⁰ *Ibid*, p. 215

³¹¹ *Prague Summit Declaration*, 2002. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19552.htm

destacam-se racionalização da estrutura orgânica militar da Aliança e a criação do NRF devido à sua conexão direta com primazia estratégica do terrorismo.

No que toca ao *streamlining* do Comando Militar, o Comando Supremo Aliado do Atlântico foi descartado e cujas funções operacionais ficaram integradas no novo Comando Aliado de Transformação (ACT), cuja responsabilidade recai sobre o Comandante do Comando de Forças Conjuntas dos Estados Unidos. O ACT consiste, deste modo, em: «(...) oferece a promessa de trazer a experiência dos EUA para concentrar e acelerar a transformação europeia para a guerra expedicionária»³¹².

De acordo com a Diretiva 477 do Comité Militar, a NRF consistia numa força de elevada prontidão e tecnologicamente avançada com capacidade de intervenção em operações de alta intensidade³¹³ e, segundo o discurso do SACEUR James Jones, a NRF representava o culminar da adaptação operacional da NATO referente à adoção de forças ágeis e flexíveis, em detrimento de forças qualitativamente significativas, de modo a constituir efetivamente uma força expedicionária³¹⁴. Assim, esta constituição de forças deveria estar preparada para se destacada a nível global entre 5 a 30 dias e sustentável por um período de um mês (ou mais consoante a capacidade de reforçar a unidade)³¹⁵. Para além disto, a nível funcional, a NRF incorporava uma ampla variedade de missões incluindo missões humanitárias e combinava duas funções: capacidade de intervenção global e standardização de tecnologias avançadas³¹⁶. Sendo uma proposta norte-americana, a NRF seguiria o modelo conceptual da Brigada Expedicionária da Marinha dos Estados Unidos e consistia também numa forma de equilibrar a participação ativa de todos os Estados-Membros³¹⁷. A NRF foi declarada *Fully Operational Capacity* (FOC) na Cimeira de Riga em 2006, mas permaneciam dificuldades de empregabilidade, nomeadamente relativas a quotas dos ativos o que, por consequência levou a uma primeira revisão da estrutura de ³¹⁸forças, traduzida na “*graduated approach*”: « a NRF propriamente dita é significativamente reduzida para cerca de 12 500 militares,

³¹² BINNENDIJK, Hans & KUGLER, Richard. (2003). *Dual-Track Transformation for NATO*. In Center for Technology and National Security Policy, nº. 35, p.7.

³¹³ MC Directive 477, *Military Concept for NATO Response Force*, 2003.

³¹⁴ *General James Jones Statement*, 2006. Disponível em: https://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2006_hr/060307-jones.pdf

³¹⁵ RINGSMONE, JENS. (2009). *NATO's Response Force: Finally getting it right?* In *European Security*, v. 18 (3), p. 290.

³¹⁶ LASCONJARIAS, Guillaume. (2013). *The NRF: from a key driver for transformation to a Laboratory of the Connected Forces Initiative*. NATO Defense College, nº88.

³¹⁷ MIHALKA, M. (2005). *NATO Response Force: rapid? Responsive? A Force?* In *Connections: the quarterly journal*, v. 4 (2), pp. 67-80.

³¹⁸ DAALDER, Ivo & GOLDGEIER, James. (2006). *Global NATO*. In *Foreign Affairs*, v. 85 (5), pp. 105-113.

organizados como um núcleo de elementos de comando e controlo, e uma série de elementos-chave que podem ser complementados por outros elementos pré-designados»³¹⁹.

O modelo político e militar da NATO, essencialmente no pós-11 de setembro, assume a importância do contexto geográfico alargado ao definido no Tratado de Washington (artigo 6º) devido à natureza complexa dos desafios securitários da Aliança. Neste aspeto, a promoção de uma NATO global concretiza-se com um modelo de forças expedicionário e multifuncional e com uma ampla rede de parcerias políticas, baseadas no sistema político democrático com o objetivo de: «(...) forjar uma "parceria global" entre a NATO e os Estados não europeus que constitua um fórum para um diálogo alargado com outros países democráticos importantes». A nível prático, a NATO fortalece o seu carácter político através de um conjunto de acordos multilaterais na qual se concretiza uma extensa rede de parcerias. Mediante os princípios de reciprocidade, benefício mútuo e respeito, a NATO incorpora o Diálogo do Mediterrâneo³²⁰, Iniciativa de Cooperação de Istambul³²¹, assim como parcerias bilaterais globais, destacando-se a Nova Zelândia, Austrália, Japão, Mongólia e Colômbia³²².

Neste âmbito, na Cimeira de Riga de 2006, a NATO promove uma postura concreta no que toca ao seu posicionamento global: «os desafios atuais exigem uma abordagem global da comunidade internacional que envolva um vasto leque de elementos civis e militares»³²³. Num cenário securitário abrangente, quer a nível funcional quer a nível geográfico, é exigido à Aliança e aos membros que a compõem, a habilidade de concretizar operações multinacionais, conjuntas e expedicionárias; adaptar a postura militar, consoante as circunstâncias; habilidade de confrontar com ameaças simétricas; superioridade de informação; e capacidade de cooperação e coordenação com outros atores no mesmo terreno operacional³²⁴. A complementaridade entre meios civis e militares é, deste modo, considerada fundamental para a resolução de conflitos. Para o efeito, um dos aspetos fulcrais

³¹⁹ RINGSMONE, JENS. (2009). *NATO's Response Force: Finally getting it right*. In *European Security*, v. 18 (3), p. 291.

³²⁰ Criado em 1994, formado pela Argélia, Egípto, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia, tem como objetivo contribuir para a segurança e estabilidade do Mediterrâneo e baseia a sua atividade no diálogo político e na cooperação prática. Consultar: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52927.htm

³²¹ Criada no âmbito da Cimeira de Istambul, formada pelo Bahrain, Kuwait, Qatar e Emirados Árabes Unidos, procura promover a cooperação securitária no Médio Oriente, mediante a ameaça da proliferação das atividades terroristas neste território. Consultar: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52956.htm

³²² <https://www.nato.int/cps/en/natohq/51288.htm>

³²³ *Riga Summit Declaration*, 2006. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_37920.htm

³²⁴ *Comprehensive Political Guide*, 2006, p. 18. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm

desta posição é, naturalmente, a relação da NATO com outros atores relevantes, como por exemplo a UE, a ONU, ONG's, entre outros, como destacado no Plano de Ação para a *Comprehensive Approach* definido na Cimeira de Bucareste, em 2008. A cooperação visa, por isto, a aplicação coerente dos instrumentos de gestão de crises da NATO³²⁵.

O Conceito Estratégico de 2010, aprovado pela Aliança em Lisboa, imprime a postura global e política da NATO, estabelecendo como prioridade estratégica o cenário operacional do Afeganistão. São definidas como tarefas fundamentais a defesa coletiva, gestão de crises e cooperação securitária. O caráter global da NATO determina, pelas exigências do panorama internacional, uma vocação a 360°, vertical e horizontal, exprimindo a postura multidimensional da Aliança, quer seja na preservação de capacidades de dissuasão, quer seja na habilidade de operações expedicionárias a favor da projeção de estabilidade,³²⁶ confirmando «a natureza da NATO como uma aliança das democracias ocidentais, uma comunidade de segurança pluralista (...), reconhecendo uma responsabilidade própria para lá dos limites geográficos do espaço euro-atlântico»³²⁷.

Porém, as conclusões da Cimeira de Lisboa fazem evidenciar algumas limitações estratégicas da Aliança. Ao reconhecer a Rússia como parceiro estratégico, e desconsiderar a sua intervenção militar na Geórgia, pelo seu papel no teatro de operações do Afeganistão, aprofunda as divergências internas relativamente às prioridades de cada Estado³²⁸. Por seu turno, no que ao *Comprehensive Approach* diz respeito, a preferência por políticas nacionais e a avaliação *ad hoc* das crises revelam não apenas divisão sobre como agir entre os aliados, como também ausência de uma orientação estratégica, promovendo sobreposições dispendiosas e rivalidades institucionais. O primordial desafio imposto por esta nova postura encontra-se na reestruturação das culturas estratégicas, enfatizando, concretamente, a política de partilha de informações.³²⁹ A abrangência securitária traduz-se, por isto, na sobrecarga estratégica e, tendo em conta o contínuo processo de alargamento, na

³²⁵ *Bucharest Summit Declaration*, 2008. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm

³²⁶ SILVA, Augusto Santos. (2019). *A NATO como organização política*. In N. Lemos Pires & J. Marreiros (coords) "70 anos de Portugal na Aliança Atlântica". Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas, pp. 19-25.

³²⁷ PIRES, Bernardo. (2016). *As encruzilhadas da Organização do Tratado do Atlântico Norte na segurança internacional*. In T. Silva, D. Noivo & R. Duque (eds) "*Segurança Contemporânea*". Lisboa: Pactor, p. 316.

³²⁸ MARRONE, Alessandro. (2011). *The equilibrium of the 2010 NATO strategic concept*. In *The International Spectator*, v. 46 (3), p. 97. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2011.601122>

³²⁹ PETERSEN, Friis, et al. (2010). *Implementing NATO's comprehensive approach to complex operations*. In G. Aybet & R. Moore. (eds) "NATO in search of a vision". Georgetown University, pp. 75-99.

complicação do processo de unidade estratégica pela divergências de prioridades securitárias dos membros da Aliança. Associado à emergência de um sistema internacional multipolar, a NATO global significa, porventura, a NATO “à la carte”, em que os membros da Aliança atuam, no âmbito da mesma, segundo os seus interesses, mediante critérios geográficos, o que, por sua vez, reflete o período de desorientação estratégica da NATO:

«(...) O aumento da utilização de soluções à “la carte” poderia muito bem aumentar a eficácia da OTAN enquanto organização de segurança, permitindo flexibilidade entre os Estados membros (...). Ao mesmo tempo, um "menu flexível" também poderia aumentar a necessidade de construção de coligações e de alianças no seio da OTAN (...). A longo prazo, uma NATO à la carte que reflita uma incoerência interna a longo prazo relativamente ao papel e às funções futuras poderá significar o fim da NATO enquanto comunidade de segurança madura e baseada em valores».³³⁰

4.3. O regresso da ameaça russa e da postura de dissuasão.

A intervenção militar russa na Crimeia e no Leste ucraniano na crise de 2014 conduziu à revisão do relacionamento entre a Aliança e Moscovo. É o regresso da dissuasão. Contudo, num contexto estratégico diferente e mais complexo do que no período da Guerra Fria. A vasta panóplia de ameaças, inseridas na consolidação de um sistema multipolar, reflete a urgência de uma NATO que seja capaz de salvaguardar a sua credibilidade política e militar. Durante a Guerra Fria, o sistema bipolar, assegurava uma estratégia e uma postura direcionada para a contenção da União Soviética e, durante a *húbris* americana, o foco estratégico enfatizava o terrorismo como a principal ameaça à segurança dos aliados, apesar de consistir numa estratégia complexa e difusa. A partir de 2014, a multidimensionalidade de ameaças e o surgimento de polos de poder obrigam à adaptação da estratégia atlântica cujo «grande desafio (...) será diminuir o número de atores com postura desafiadora, ou, se possível, conter o seu aumento»³³¹.

O revisionismo militarista russo fez os aliados reconhecerem que o cenário estratégico europeu já não era pacífico³³². A nível político, a Aliança demonstra o seu apoio à Ucrânia e suspende as relações com Moscovo no âmbito do Conselho NATO-Rússia. Na componente militar, na Cimeira de Gales, é aprovado o *Readiness Action Plan* (RAP), cujo objetivo é responder, de forma coerente e compreensiva, os desafios impostos pela Rússia e

³³⁰ GODZIMIRSKI, Jkub; GRAEGER, Nina; & HAUGEVIK, Kristin. (2010). *Towards NATO à la carte? Assesing the alliance's adaptation to new tasks and changing relationships*. Norwegian Institute of International Affairs, p. 5.

³³¹ CORREIA, João. (2018). *Deterrence no século XXI: Desafios para a estratégia contemporânea*. In *Revista Militar*, nº 2599/2600, p. 259. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1340>

³³² *Wales Summit Declaration*, 2004, p. 1. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

pela fronteira sudeste, Médio Oriente e África: «O Plano reforça a defesa coletiva da NATO. Reforça também a nossa capacidade de gestão de crises»³³³. O RAP possui uma dimensão militar significativa, atribuindo enorme importância à adaptação da postura das forças militares da NATO e, deste modo, a garantindo a credibilidade política da dissuasão, sobretudo aos Estados-Membros mais próximos da Rússia.

Destaca-se antes de mais a constituição, no seio do NRF, de uma “*spearhead force*” designada de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). De natureza rotativa, esta força é caracterizada pela máxima prontidão, sendo capaz de atuar na periferia do território NATO, num período entre 2 a 5 dias³³⁴. O aspeto inovador da VJTF está plasmado na sua conexão direta com um cenário de defesa coletiva, ou seja, operações assumidas segundo o artigo 5º do Tratado de Washington daí que, a nível estratégico, exija componentes marítimas, terrestres e aéreas, assim como uma presença significativa do Comando operacional em território avançado que permita a rapidez e eficácia no reforço dos aliados³³⁵. Neste contexto, a postura de forças da NATO é definida no âmbito da “*tripwire strategy*”, multivectorial na sua conceção:

«Esta postura de fio condutor seria sustentada pela capacidade de reforçar rapidamente qualquer aliado que estivesse sob ameaça, quando necessário para contrariar todas as contingências. (...) Esta política alargou a dissuasão pela negação através de uma abordagem de toda a sociedade à defesa total, expandindo o escudo da OTAN para além do domínio militar, para o domínio da sociedade civil e mesmo dos cidadãos individuais»³³⁶

Para além disto, resultante as conclusões de Gales, é reforçado a orgânica institucional militar. São estabelecidos oito Unidades de Forças de Integração da NATO (NFIU’s) na fronteira leste da Aliança Atlântica de modo a aperfeiçoar a coordenação e cooperação entre a NATO e as forças nacionais, localizadas na Bulgária, Estónia, Hungria, Estónia, Lituânia, Polónia, Roménia e Eslováquia³³⁷. No mesmo âmbito, é adquirida capacidade operacional do HQ do *Multinational Corps Northeast* na Polónia, assim como é estabelecido um novo

³³³ *Ibid*, p. 5.

³³⁴ NÜNLIST, Christian & ZAPFE, Martin. (2014). *NATO after Wales: Dealing with Russia – Next Steps*. In Security Policy, nº 161, p. 2.

³³⁵ *Wales Summit Declaration*, 2004, p. 8. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

³³⁶ MONAGHAN, Sean. (2022). *Resetting NATO’s Defense and Deterrence: the sword and shield redux*. CSIS Briefs, pp.6-7.

³³⁷ DENI, John. (2017). *Force Posture after NATO’s Return to Europe: too little, too late*. In R. Moore & D. Coletta (eds) “NATO’s Return to Europe: Engaging Ukraine, Russia, and Beyond”. Georgetown University, p. 30.

HQ da *Multinational Division Southeast* na Roménia para comandar as NFIU's de forma flexível.³³⁸



Figura 1- Localização dos NFIU's. Retirado de: <https://jfcbs.nato.int/page5725819/nato-force-integration-units/nato-force-integration-units-fact-sheet>

Particularmente relevante no debate sobre a dissuasão, salientam-se a ameaça híbrida e, por consequência, a importância de segurança no ciberespaço. A Guerra Híbrida, definida como «um conjunto de ações hostis através das quais, em vez da clássica invasão militar em grande escala, uma potência atacante procura minar o seu adversário através de uma série de atos, incluindo operações de informação subversivas, sabotagem, pirataria informática e o reforço de grupos insurretos»³³⁹, procuram minar a coesão social de um Estado, favorecendo fraturas internas que destabilizam a resiliência. Por esta razão, é imperativo redefinir o conceito de dissuasão, ampliando a sua aplicação a instrumentos não exclusivamente militares ou, como referem Tim Sweijs e Samuel Zilincik:

«(...) A dissuasão terá de se centrar na persuasão e incluir incentivos positivos e negativos para evitar que os adversários adotem comportamentos indesejados. A dissuasão, por exemplo, pode ser vista no âmbito de uma abordagem mais alargada da dissuasão como uma forma que inclui tanto ameaças como incentivos (...).³⁴⁰

³³⁸ BROEKS, Jan. (2020). *The necessary adaptation of NATO's military instrument of power*. In T. Thardy (ed) "NATO at 70: no time to retire!". NATO Defense College, nº 8, p. 59.

³³⁹ POPESCU, Nicu. (2015). *Hybrid tactics: Russia and the West*. In European Union Institute for Security Studies, p. 1. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/hybrid-tactics-russia-and-west>

³⁴⁰ SWEIJS, Tim & ZILINCIK, Samuel. (2021). *The essence of Cross-Domain Deterrence*. In F. Osinga & T. Sweijs (eds) "Deterrence in the 21st Century: Insights from Theory and Practice". NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies, p. 151. Neste aspeto, consultar também HARTMANN, Uwe. (2017). *The evolution of Hybrid threats and Resilience as a countermeasure*. In M. Verlag "NATO's adaptation: Challenges and

Na Cimeira de Gales, os Aliados promovem também a *Enhanced Cyber Defence Policy*. O ciberespaço, como “território” de disputa e de poder, integra o contexto de aplicabilidade do artigo 5º, apesar de exigir uma avaliação *case-by-case*. Porém, a doutrina euro-atlântica dedicada à cibersegurança é caracterizada pela sua postura defensiva, com ênfase na capacidade de negação e proteção³⁴¹, o que limita a capacidade de atuação da NATO e, por consequência, descredibiliza a sua habilidade de dissuadir um adversário. A postura defensiva deriva da problemática relativa à atribuição de um ataque cibernético. É, por esta razão, dada importância à capacidade de resiliência por parte das infraestruturas críticas de um Estado. Uma forte postura defensiva, neste sentido, assegura a resiliência de um corpo político e da sua habilidade de recuperação³⁴². A Cimeira da NATO em Varsóvia, no ano de 2016, deu continuidade à adaptação da NATO face ao perigo russo. No que concerne ao ciberespaço, reconhecido como domínio militar, é criado o Centro de Operações Cibernéticas da NATO, responsável pela integração entre os Estados-Membros no contexto operacional, prevendo, para o efeito, capacidades ofensivas, se bem que limitadas³⁴³. No campo convencional, é reforçada a regionalização da dissuasão nos flancos nordeste e sudeste, assim como a estratégia de “*tripwire dissuasion*”, associada a uma forte presença militar. É, deste modo, estabelecido, a *Enhanced Forward Presence* (eFP) nos três países do Báltico e na Polónia: « [para] demonstrar (...) a solidariedade, a determinação e a capacidade de ação dos Aliados, desencadeando uma resposta imediata dos Aliados a qualquer agressão »³⁴⁴. É, de igual modo, desenvolvido o *Tailored Forward Presence* (tFP), cujo foco operacional reside no plano marítimo devido à importância estratégica do Mar Negro³⁴⁵. Ambas as forças são de natureza multinacional, rotativa e voluntárias, lideradas respetivamente pelos Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido. Assim, sucintamente, as decisões tomadas no âmbito da Cimeira de Varsóvia consolidaram o conceito de *forward defense*, caracterizado pela presença avançada, multinacional e rotativa.³⁴⁶

Opportunities”, p. 103. Hartmann insere a *comprehensive approach* como elemento integrante da dissuasão, nomeadamente pela importância da interoperabilidade militar e civil.

³⁴¹ BURTON, Joe. (2015). *NATO’s cyber defence: strategic challenges and institutional adaptation*. In *Defence Studies*, p. 13

³⁴² NYE, Joseph. (2017). *Deterrence and Dissuasion in Cyberspace*. In *International Relations*, v. 41 (3), p. 56.

³⁴³ JACOBSEN, Jeppe. (2021). *Cyber offense in NATO: challenges and opportunities*. In *International Affairs*. DOI: 10.1093/ia/iab010

³⁴⁴ *Warsaw Summit Communiqué*, 2016, p. 40. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

³⁴⁵ *Ibid*, p. 41.

³⁴⁶ SZENES, Zoltán. (2016). *Forward Military Presence: Assessing the NATO Warsaw Summit*. In *Forum*, p. 252. Disponível em:



Figura 2- Presença e composição do eFP e tFP. Retirado de: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm?utm_source=twitter&utm_medium=depspx&utm_campaign=20170420-efp

Em complementaridade com as decisões militares da NATO, a dissuasão russa é reforçada com a política norte-americana designada de *European Reassurance Initiative*, mais tarde *European Deterrence Initiative* caracterizada pelo reforço da presença militar norte-americana, sustentada pela persistente rotatividade de forças na Polónia e nos Bálticos e pelo aumento dos exercícios militares³⁴⁷.

A política norte-americana, em conjunto com as decisões adotadas em Varsóvia, torna claro a importância da mobilidade militar. Tendo em conta que a presença avançada decorre no contexto de “*tripwire forces*”, em que um ato de agressão territorial levaria à ativação de forças reacionárias e a uma resposta convencional massiva, a dissuasão, neste âmbito, é garantida pela capacidade de reforço da NATO. Para o efeito, é concretizada a adaptação adequada à estrutura militar da Aliança com a inclusão de dois Comandos: o *Joint Force Command* localizado em Norfolk que irá liderar o reforço transatlântico; e o *Joint Support and Enabling Command* localizado em Ulm cujas responsabilidades incluem a capacitação de treino militar, assim como de movimento e emprego de forças conjuntas³⁴⁸.

https://www.academia.edu/34370684/FORWARD_MILITARY_PRESENCE_ASSESSING_THE_NATO_WARSAW_SUMMIT

³⁴⁷ KACPRZYK, Artur. (2015). *U.S. Military Presence in Central Europe and Eastern Europe: Consequences for NATO strategic adaptation, deterrence and allied solidarity*. The Polish Institute of International Affairs, p. 9. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/193644/US-Military-Presence-in-Central-and-Eastern-Europe.pdf>

³⁴⁸ TURNER, Patrick. (2020). *NATO at 70: what defence policy and planning priorities?* In T. Thardy (ed) “NATO AT 70: No time to retire!” NATO Defence College, nº8, p. 78

Contudo, a capacidade defensiva russa, garantida pelo elaborado sistema de A2/AD (*anti-access/denial*), representa desafios estratégicos e operacionais para a coesão, quer política, quer militar, da NATO, aspeto referido por Fabrice Pothier: «Estas capacidades significam que a Rússia pode potencialmente fechar pontos críticos de acesso aéreo, terrestre e marítimo ao território da Aliança no Báltico e tornar o movimento de forças na região mais complicado e perigoso»³⁴⁹. A capacidade russa de destabilizar a capacidade de reforço da NATO promove dissidências políticas entre os aliados sobre a credibilidade desta estratégia, o que, por consequência, coloca em causa a centralidade do projeto NATO: a defesa territorial dos seus membros. Apesar dos avanços no que toca à dissuasão russa, persistem divergentes perceções entre os aliados em que, por um lado, se acredite na presença avançada e, por outro, se duvide da credibilidade da mesma pela sua fraca ambição e determinação³⁵⁰.

Apesar de contraposições políticas, sobretudo tendo em conta o início da política da administração Trump, na Cimeira de Bruxelas de 2018, a NATO mantém-se fiel à visão 360° e à sua postura de dissuasão por reforço e mobilidade. Neste sentido, destaca-se a *NATO Readiness Initiative*, caracterizada pela sua flexibilidade operacional, quer seja no âmbito de defesa territorial, quer seja na emergência de uma crise associada a outro tipo de ameaças³⁵¹. Para o efeito, os Aliados procurarão contribuir para esta iniciativa, segundo o critério dos quatro 30's: a constituição de 30 batalhões terrestres (pesados ou médios), 30 esquadras aéreas e 30 navios de combates, prontos a ser empregues num período de 30 dias³⁵². Outro aspeto central, envolve o aprofundamento da relação com a UE, no âmbito da capacidade de mobilidade militar da NATO³⁵³.

No ano seguinte, a Cimeira de Londres foi caracterizada por momentos de elevada tensão interna o que levou o Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, a promover uma reflexão profunda da própria NATO, definindo 8 propostas: coordenação e consulta política aprofundada; fortalecer a defesa e dissuasão; melhorar a resiliência; preservação da vantagem tecnológica; fortalecer a ordem internacional baseada em regras; alavancar o treino e capacitação; enfrentar as alterações climáticas; e rumar a um novo Conceito

³⁴⁹ POTHIER, Fabrice. (2017). *An Area-Access Strategy for NATO*. In *Survival*, v. 59 (3), p. 74.

³⁵⁰ RINGSMOSE, Jens & RYNNING, Sten. (2017). *Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia*. In *Survival*, v. 59 (3), p. 135.

³⁵¹ *Brussels Summit*, 2018, p. 14. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm#14

³⁵² NATO. (2018). *NATO: Ready for the Future: adapting the Alliance (2018-2019)*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_171337.htm

³⁵³ JUDSON, Jen. (2017). *Outgoing US Army Europe Commander pushes for "Military Schengen Zone"*. Disponível em: <https://www.defensenews.com/smr/european-balance-of-power/2017/07/28/outgoing-us-army-europe-commander-pushes-for-military-schengen-zone/>

Estratégico³⁵⁴. Na componente militar, são reconhecidos não apenas os desafios territoriais da Rússia, mas como também a ameaça representada pela China.³⁵⁵

A adaptação militar da NATO culmina com a aprovação de uma nova estratégia militar pelo Comité Militar, em maio de 2019. A mesma é dividida em duas componentes: o *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC); e o *Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area*.³⁵⁶ O NWCC, garante, mediante a evolução do paradigma de Guerra, cinco prioridades para uma adequada reconfiguração estratégica: superioridade cognitiva, assegurada pela conhecimento do ambiente operacional e dos seus atores; resiliência estratégica pautada pela capacidade de absorver a choques nas diversas componentes, quer sejam civis, política e/ou militares; projeção de poder e influência, reduzindo o espaço de manobra do adversário; Comando multi-domínios, de modo a evitar lacunas na habilidade global da Aliança; e Defesa Integrada multi-domínio de modo a garantir a capacidade de atuação da Aliança em todos os domínios de poder.³⁵⁷ Por seu turno, o *Concept for deterrence and defence of the Euro-Atlantic Area* retrata a empregabilidade de forças em caso de agressão territorial. Numa avaliação holística, a nova estratégia militar, apesar de manter a composição de forças, atribui importância à abrangência do cenário securitário e, conseqüentemente, à capacidade multidimensional da Aliança. Neste aspeto, como refere Sten Rynning: «Dois conceitos chave informam a nova estratégia militar: a abordagem ao nível do teatro de operações e a escalada horizontal, estando ambos largamente ligados à estratégia global da OTAN de dissuasão pela punição »³⁵⁸.

A 24 de fevereiro, a invasão em larga escala da Ucrânia pelas forças russas conheceu reações quase imediatas por parte da Aliança. No campo militar, de modo a assegurar os aliados do leste, são definidos mais quatro grupos de combate, no âmbito do ePF, na Bulgária, Roménia, Eslováquia e Hungria, assim como um aumento generalizado de efetivos³⁵⁹. O

³⁵⁴ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf

³⁵⁵ BRAUSS, Heinrich & MÖLLING, Christian. (2021). *NATO 2030: the military dimension*. In NATO Defense College, nº 7. Disponível em: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1551>

³⁵⁶ DYNDAL, Gjert & HILDE, Paal. (2022). *Strategy thinking in NATO and the new Military Strategy of 2019*. In J. Matlaty & R. Johnson (eds) "Military Strategy in the Twenty-First Century: the challenge for NATO". London: Hurst & Company, p. 326.

³⁵⁷ *NATO Warfighting Capstone Concept*, 2019. Disponível em: <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/06/NWCC-Glossy-18-MAY.pdf>

³⁵⁸ RYNNING, Sten. (2021). *Deterrence Rediscovered: NATO and Russia*, In F. Osinga & T. Sweijts (eds) "Deterrence in the 21st Century: Insights from Theory and Practice". NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies, p.39.

³⁵⁹ LORENZ, Wojciech. (2022). *Forward Defence: A new Approach to NATO's Defence and Deterrence Policy*. In The Polish Institute of International Affairs. Disponível em: <https://pism.pl/publications/forward-defence-a-new-approach-to-natos-defence-and-deterrence-policy>

reforço da postura de dissuasão é assegurada mediante três principais elementos: formações de combate robustas; um novo modelo de forças que inclui 100 000 forças para destacamento num período de 10 dias, 200 000 num período de 30 dias e 300 000 entre os 30 a 180 dias; e pre-posicionamento de equipamento e stock de combate³⁶⁰. A invasão conduziu, por isto, à revisão da estratégia de *tripwire forces*, reforçando-a através do estabelecimento de forças semi-permanentes e do aumento de capacidades.³⁶¹



Figura 2- Reforço do posicionamento militar da NATO após a invasão da Ucrânia. Retirado de: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/2203-map-det-def-east.pdf

A invasão da Rússia faz regressar o apogeu da dissuasão, aspeto demonstrado no Conceito Estratégico aprovado em Madrid³⁶². A nível estratégico, a Aliança encontra-se unida na determinação de conter a Rússia ao apoiar, militarmente, a Ucrânia, fazendo esquecer o período de desorientação estratégica dominado pelas divergências internas no desenvolvimento de operações expedicionárias.³⁶³ No entanto, a coesão política não está de todo garantida. O crescimento de narrativa populistas enfraquece o tom normativo da Aliança pela existência de regimes democraticamente enfraquecidos, como são o caso da Turquia e da Hungria³⁶⁴. É a superioridade das considerações estratégicas, focadas na Rússia, que leva à coesão da NATO, em detrimento de considerações normativas.

³⁶⁰ NATO Parliamentary Assembly, 2022. *Russia's invasion of Ukraine: implications for allied collective defence and the imperatives of the new strategic concept*, General Report of the Defence and Security Committee. Disponível em: <https://www.nato-pa.int/document/2022-russias-invasion-ukraine-implications-allied-collective-defence-and-imperatives-new>

³⁶¹ BLANKESHIP, Brian & LIN-GREENBURG, Erik. (2022). *Trivial Tripwire? Military Capabilities and Alliance Reassurance*. In *Security Studies*, v. 31 (1). Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09636412.2022.2038662>

³⁶² NATO's Strategic Concept, 2022, p. 20. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

³⁶³ JOHNSON, Rob & MATLATY, Janne. (2022). *Military Strategy: Missing in Action?* In J. Matlaty & R. Johnson (eds) "Military Strategy in the Twenty-First Century: the challenge for NATO". London: Hurst & Company, p. 4

³⁶⁴ BERSCHINSKI, Rob. (2018). *The threat within NATO*. In *The Atlantic*. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/04/nato-hungary-authoritarianism/557459/>

Considerações finais.

A NATO é considerada, pelos seus membros, como a mais bem sucedida aliança militar defensiva da História, não só pela sua vitória no período da Guerra Fria, como também pela sua capacidade de adaptação aos desafios securitários que emergiram no pós-Guerra Fria, em concreto o terrorismo transnacional.³⁶⁵

A atual adaptação estratégica da Aliança foca-se no regresso da contenção das tendências militaristas e expansionistas da Rússia, como se assiste com a invasão da Ucrânia, e pela atenção prestada à política revisionista chinesa, aspetos evidenciados no Conceito Estratégico de Madrid, adotado em 2022. Deste modo, a coligação sino-russa configura-se no principal desafio da Aliança Atlântica, aos quais se somam ameaças assimétricas representadas por conflitos regionais e terrorismo. Ao contrário da rivalidade bipolar que dominou a segunda metade do século XX e do período do “excepcionalíssimo norte-americano”, a NATO e os seus membros são confrontados com os desafios de um sistema multipolar. O objetivo deste trabalho, deste modo, consiste na análise da evolução da estratégica da NATO desde o colapso do muro de Berlim e da União Soviética até à mais recente Cimeira de Madrid pois, neste período, verificam-se transfigurações estratégicas relevantes da Aliança que, holisticamente, se inserem num período de transição do sistema internacional: da unipolaridade norte-americana ao sistema multipolar. A estrutura da presente dissertação procura corresponder ao objetivo da dissertação.

Para o efeito, no primeiro capítulo, foi dada importância à política das administrações Bush e Clinton pois, durante a década de 90 do século XX, a adaptação política e militar da Aliança, assim como a definição de uma nova arquitetura de segurança europeia, foi fortemente influenciada pela postura das respetivas administrações que, ademais, assumiram as responsabilidades associadas à unipolaridade de Washington. Neste contexto, em particular na administração Clinton, o alargamento da Aliança integrava as prioridades estratégicas de Washington tendo como alicerces o potencial normativo da NATO. A Aliança, deste modo, na perspetiva norte-americana, foi determinada como um instrumento de democratização dos seus membros uma vez que providenciava as condições de

³⁶⁵ Entrevista a Frederick Hodges, Comandante do Exército dos Estados Unidos na Europa entre 2012 a 2017. Disponível em: <https://www.atlantik-bruecke.org/en/interview-hodges-2/>

segurança aos Estados e às suas populações, um requisito fundamental no processo de consolidação democrática.³⁶⁶

O processo de alargamento não decorreu de forma isolada. Ou seja, o alargamento da NATO influenciava não apenas as relações bilaterais entre os Estados Unidos e os novos membros, como também determinava o relacionamento da Aliança com a Rússia e, por extensão, de Washington com Moscovo. O segundo capítulo incide, por esta razão, na evolução da relação da NATO com a Rússia, um ator primordial na história da Aliança. Esta, por sua vez, é caracterizada por momentos distintos. O período pós-Guerra Fria foi marcado pela tentativa de parceria estratégica pela formalização da relação através de vários documentos, com particular destaque para o Ato Fundador e do Conselho NATO-Rússia. Contudo, as diferentes perceções e interpretações relativas ao alargamento permaneciam um limitador de uma verdadeira parceria: «Na perspetiva de Moscovo, o alargamento da NATO representa nada mais nada menos do que a perpetuação da política das grandes potências, especificamente destinada a minar a posição de direito da Rússia na arena internacional»³⁶⁷. A profunda divergência estratégica e civilizacional entre a Rússia e o Ocidente criariam as condições para uma Guerra Fria 2.0. O discurso de Putin na Conferência de Segurança de Munique em 2007 marcou o início de uma etapa conflituosa entre os Estados Unidos e Moscovo e, conseqüentemente, entre a NATO e o Kremlin que culminaria com a invasão da Ucrânia pelas tropas russas e com o Conceito Estratégico de Madrid a declarar a Rússia como a principal ameaça do espaço euro-atlântico.

A Ucrânia tornou-se o palco de uma guerra de procuração entre a Rússia e o Ocidente, conflito que se integra no debate alargado entre o liberalismo e o realismo (estrutural). Neste cenário, John Mearsheimer, ao elaborar uma crítica à política externa norte-americana, designada pelo próprio como *Liberal Hegemony*, enfatiza que os alicerces da política externa de Washington, fundamentados em políticas de valores universais, promoveram o conflito entre a NATO e a Rússia: «Quando um país poderoso procura a hegemonia liberal, corre o risco de que os outros Estados sigam os ditames do realpolitik. Este facto aumenta consideravelmente a probabilidade de erros de cálculo, que podem conduzir a uma crise ou mesmo a uma guerra»³⁶⁸. Para além disto, a perceção russa da sua exclusão da definição

³⁶⁶ BARANY, Zoltan. (2004). *Europe Moves Eastward: NATO's Peaceful Advance*. In *Journal of Democracy*, v. 15 (1), pp. 63-76.

³⁶⁷ GHECIU, Alexandra. (2009). *Transcending old divisions? NATO and Russia after the Cold War*. In *Politique Américaine*, nº13, p. 38 (pp. 37-52).

³⁶⁸ MEARSHEIMER, John. (2018). *The great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. Yale University Press, p. 171.

do sistema securitário europeu criou as condições para a adoção de uma política revisionista que lhe era favorável aos seus interesses geopolíticos. Nestes seguimento, o descontentamento com a “Hegemonia Liberal” norte-americana incentivou a criação da coligação anti-hegemónica refletida na parceria estratégica sino-russa.³⁶⁹

O terceiro capítulo, por sua vez, debruça-se sobre a relação da UE com a NATO. No pós-Guerra Fria, a UE procurou alargar o seu âmbito de atuação na área de segurança e defesa, confluyente com as responsabilidades da NATO, o que promoveu reconfigurações estratégicas na Aliança de modo a promover a autonomia da UE. Contudo, apesar de áreas de verdadeira complementaridade, o projeto autonómico europeu consiste numa utopia devido ao nacionalismo das políticas dos Estados que compõem as organizações e, sobretudo, das divergências culturais estratégicas entre os membros da UE o que, conseqüentemente, afeta a coesão europeia. Por esta razão, é dada prioridade à NATO para questões de defesa e segurança devido ao elo transatlântico, aspeto enfatizado pela guerra da Ucrânia:

«(...) a guerra na Ucrânia clarificou, em certa medida, a divisão de tarefas entre a NATO e a UE; ao fazê-lo, enfraqueceu a ideia da autonomia estratégica europeia. Dada a natureza da ameaça russa, os aliados do grupo centrado na Rússia têm razão na sua análise, que centra a NATO como o garante exclusivo da defesa na Europa, com os Estados Unidos como a sua pedra basilar»³⁷⁰

Deste modo, a política externa norte-americana é um fator determinante nas relações entre a NATO e a UE pois, de modo a preservar a sua hegemonia, os Estados Unidos definiam limites à autonomia estratégica europeia assegurados pela política ambígua do “sim, mas...”. A NATO, neste aspeto, consiste numa organização perpetuadora da hegemonia norte-americana:

«A NATO serve, assim, para promover vários objetivos fundamentais interligados da grande estratégia europeia da América pós-Guerra Fria: proporciona estabilidade ao continente; mantém a tampa sobre as rivalidades geopolíticas latentes da Europa; cria o ambiente de segurança em que a interdependência económica pode florescer; e previne a ascensão de centros de poder que poderiam desafiar a preponderância dos EUA»³⁷¹

Face à transição de poder que se verifica, o modelo de relacionamento da NATO com a UE e, paralelamente, o elo Washington-Bruxelas tornam-se inadequados e, por esta razão, alvos

³⁶⁹ KOROLEV, Alexander. (2022). *China-Russia Strategic Alignment in International Politics*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

³⁷⁰ THARDY, Thierre. (2022). *NATO Allies geopolitical diversity and the cohesion of the Alliance*. NATO Defense College, p. 4.

³⁷¹ LAYNE, Christopher. (2008). *US Hegemony and the perpetuation of NATO*. In *Journal of Strategic Studies*, v. 23 (3), p. 73.

de uma reavaliação. A priorização da NATO face à UE em assuntos securitários não está em causa, mas, devido à urgência norte-americana em conter o poder chinês, é promovida uma redefinição securitária em que o papel da UE deverá ser reforçado de modo a corresponder ao amplo contexto geográfico multipolar.³⁷²

Por fim, o quarto capítulo foca-se nos aspetos políticos e militares da NATO. Após a Guerra Fria, a Aliança alargou o âmbito funcional da sua atuação para uma vocação expedicionária, segundo critérios políticos abrangentes, o que se traduziu numa transformação profunda da postura de forças. Porém, os desafios estratégicos das missões expedicionárias criaram tensões políticas entre os aliados, limitando a coesão política e estratégica da Aliança, como ficou demonstrado com a crise do Iraque. E, pela profunda intervenção dos aliados essencialmente no Médio Oriente, a Aliança foi vítima de uma sobrecarga estratégica, particularmente os Estados Unidos. Tal ficou evidenciado com o abandono das tropas aliadas do Afeganistão, caso em que «as fraquezas inerentes ao Estado afegão foram agravadas pelo "arrastamento da missão" e pela impaciência estratégica do Ocidente. (...) um esforço de construção da democracia, do Estado e da nação, que não se apercebeu de que a cultura e as instituições sociais incorporadas são mais importantes do que as ocidentais»³⁷³. O fracasso da missão civilizadora da Aliança, e da política externa norte-americana, reforçou as condições para uma transição de sistema de poder internacional, motivada pela Rússia e China.³⁷⁴

A invasão russa da Ucrânia surgiu como regenerador estratégico da coesão política aliada, mas a ameaça sistémica representada pela China obriga a uma estratégia adequada. Neste sentido, divergem duas posições entre os que advogam a uma política vigorosa da NATO em direção ao Indo-Pacífico e os que acautelam ao modo como responder adequadamente ao crescimento chinês. Por um lado, a política global chinesa integra cenários estratégicos que afetam diretamente o espaço NATO o que, por sua vez, deverá ser acompanhado por uma atuação da Aliança³⁷⁵. No entanto, a postura cautelosa deriva dos desafios da globalização

³⁷² CORREIA, Augusto. (2021). *Uma nova orientação estratégica para a NATO e a UE*. EuroDefense Portugal, pp. 44-45. Disponível em: <https://eurodefense.pt/uma-nova-orientacao-estrategica-para-a-nato-e-a-ue/>

³⁷³ HERD, Graeme. (2021). *The causes and the consequences of strategic failure in Afghanistan?* George Marshall European Center for Security Studies. Disponível em: <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/causes-and-consequences-strategic-failure-afghanistan-0>

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ LEGARDE, Helena & NOWENS, Meia. (2019). *NATO needs a China Policy*. In *Diplomat*. Disponível em: <https://thediplomat.com/2019/07/nato-needs-a-china-policy/>

da NATO e que, deste modo, a política deverá ser de parceria com Estados do Indo-Pacífico, como a Austrália, Nova Zelândia ou Japão.³⁷⁶

Na transição do sistema de poder internacional a NATO permanecerá fundamental para a defesa e segurança dos seus membros pois sustém o elo transatlântico e contém a política expansionista russa através do princípio da defesa coletiva representada no artigo 5º do Tratado de Washington³⁷⁷. Porém, para evitar a sua descredibilidade, a NATO deverá reconfigurar-se adequadamente à estrutura do sistema internacional, nomeadamente no que toca à partilha do fardo financeiro securitário e à resiliência, o que significa uma relação próxima com a União Europeia³⁷⁸. Na sua obra, Wallace J. Thies constrói o argumento da capacidade auto-regeneradora dos sistemas democráticos, constituindo a razão da duração da Aliança Atlântica³⁷⁹. Porém, a externalização democrática conduziu à sobrecarga estratégica euro-atlântica e promoveu cisões políticas entre os seus membros criando as condições para a emergência de poderes adversos à segurança do espaço euro-atlântico. A adaptação exigida à NATO requer, por esta razão, uma introspeção plena das suas prioridades estratégicas o que, por seu turno, passa por afunilar a visão da NATO:

«Se a NATO quiser (...) assegurar o sucesso final da coligação, seria muito melhor trabalhar em formas práticas de ultrapassar os problemas de integração que persistem entre os esforços institucionais e nacionais, em vez de olhar para visões grandiosas, mas perturbadoras de ser um organismo de segurança global».³⁸⁰

O Conceito Estratégico adotado em Madrid, em 2022, no contexto de uma guerra em solo ucraniano, reconhece implicitamente os desafios resultantes de um novo sistema internacional e determina o formato da Aliança numa ordem que lhe é desconhecida.

³⁷⁶ LARSEN, Henrik. (2022). *NATO shouldnt try to do too much on China*. In *Diplomat*. Disponível em: <https://thediplomat.com/2021/07/nato-shouldnt-try-to-do-too-much-on-china/>

³⁷⁷ RÜHLE, Mickael. (2018). *A world without NATO*. In *NATO Review*. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/08/29/a-world-without-nato/index.html>

³⁷⁸ LARSEN, Henrik. (2022). *Adapting NATO to Great Power Competition*. In *Washington Quarterly*, v. 45 (4), pp. 7-26.

³⁷⁹ THIES, Wallace. (2009). *Why NATO endures*. New York: Cambridge University Press, p. 297.

³⁸⁰ WEITZ, Richard. (2010). *Is the Global NATO Dream over?* In *Diplomat*. Disponível em: <https://thediplomat.com/2010/11/is-the-global-nato-dream-over/>

Referências bibliográficas

Obras e capítulos de obras

BRENNER, Mickael. (1998). *Terms of Engagement: the United States and the European Security Identity*. Wesport: Praeger.

BROEKS, Jans. (2020). *The necessary adaptation of NATO's military instrument of power*. In T. Thardy (ed) "NATO AT 70: No time to retire!" NATO Defence College, n°8, pp. 57-65.

CARPENTER, Ted Galen. (2019). *NATO: The dangerous dinosaur*. Washington.D.C: The Cato Institute.

CORREIA, Pedro de Pezarat. (2016). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. Lisboa: Edições 70.

DENI, John. (2017). *Force Posture after NATO's Return to Europe: too little, too late*. In R. Moore & D. Coletta (eds) "NATO's Return to Europe: Engaging Ukraine, Russia, and Beyond". Georgetown University, pp. 19-44.

DYNDAL, Gjert & HILDE, Paal. (2022). *Strategy thinking in NATO and the new Military Strategy of 2019*. In J. Matlaty & R. Johnson (eds) "Military Strategy in the Twenty-First Century: the challenge for NATO". London: Hurst & Company, pp. 303-328.

EWERS-PETERS, Nele. (2021). *Understanding NATO-EU Cooperation: How Member States matter*. UK: Routledge.

FRIEDMAN, George. (2015). *Focos de tensão: a crise emergente na Europa*. Trad. M.J. Camacho, Lisboa: Dom Quixote.

GASPAR, Carlos. (2020). *O mundo de amanhã: Geopolítica Contemporânea*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

GODON, Philip & SHAPIRO, Jeremy. (2004). *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*. New York: McGraw-Hill.

HARTMANN, Uwe. (2017). *The evolution of Hybrid threats and Resilience as a countermeasure*. In M. Verlag "NATO's adaptation: Challenges and Opportunities", pp. 93-115.

HERBST, John. (2016). *Western Policy toward wider Europe*. In D. Hamilton & S. Meister “The Eastern Question: Russia, the West and Europe’s grey zone”. Washington DC: Center for Transatlantic Relations.

HOROWITZ, Liviu. (2019). *The George. H.W. Bush Administration’s policies vis-à-vis Central Europe: from cautious to encouragement to cracking open NATO’s door*. In “Open Door: NATO and Euro-Atlantic Security after the Cold War, Eds D. Hamilton & K. Spohr. Washington D.C: Foreign Policy Institute.

JOHNSON, Rob & MATLATY, Janne. (2022). *Military Strategy: Missing in Action?* In J. Matlaty & R. Johnson (eds) “Military Strategy in the Twenty-First Century: the challenge for NATO”. London: Hurst & Company, pp. 1-26.

JOHNSON, Rob. (2022). *Military Strategy and Conventional Warfare*. In J. Matlaty & R. Johnson (eds) “Military Strategy in the Twenty-First Century: the challenge for NATO”. London: Hurst & Company, pp. 207-226.

JOHNSON, Rob. (2022). *Military Strategy for Hybrid confrontation and coercion*. In J. Matlaty & R. Johnson (eds) “Military Strategy in the Twenty-First Century: the challenge for NATO”. London: Hurst & Company, pp. 227-250.

JOHSTON, Seth. (2017). *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Baltimore: John Hopkins University Press.

KAGAN, Robert. (2003). *O Paraíso e o Poder: a América e a Europa na Nova Ordem Mundial*. Trad. M. Aubyn. Lisboa: Gradiva.

KAPLAN, Lawrence. (2004). *NATO Divided, NATO United: the evolution of an Alliance*. Westport: Praeger Publishers.

KISSINGER, Henry. (2007). *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva, 3^a ed.

KRIZ, Zdenek. (2015). *NATO after the Cold War: A brief History*. Praga: Mazaryk University.

LARRABEE, Stephen. (2016). *Western Policy toward wider Europe*. In D. Hamilton & S. Meister “The Eastern Question: Russia, the West and Europe’s grey zone”. Washington DC: Center for Transatlantic Relations

LAURA, Vansina & MATTELAER, Alexander. (2020). *Understanding Russian Foreign Policy*. In *Dealing with Russia*, pp. 6-10.

- LEAL, Catarina. (2013). *A política externa norte-americana: principais marcos, principais doutrinas*. Cascais: Príncípia Editora.
- LIPPMANN, Walter. (1943). *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. New York: Pocket Books Inc.
- MARSHALL, Tim. (2015). *Os prisioneiros da geografia: 10 mapas que lhe revelam tudo o que precisa de saber sobre a política internacional*. Trad. Maia. S. Porto Salvo: Edições Saída de Emergência.
- MEARSHEIMER, John. (2001). *The tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton & Company.
- MEARSHEIMER, John. (2018). *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. Yale University Press.
- MILHAZES, José & DOMINGUES, João. (2017). *Antologia do pensamento geopolítico e filosófico russo*. Lisboa: Dom Quixote.
- MILHAZES, José. (2022). *A mais breve história da Rússia: dos eslavos a Putin*. Lisboa: Dom Quixote.
- MONJARDINO, Miguel. (2008). *O Regresso da Rússia Imperial*. In “Por Onde Irá a História: o desequilíbrio do sistema internacional e o futuro da geopolítica. Clube do Autor: Lisboa, pp. 237-293.
- MOORE, Rebecca & COLETTA, Damon. (2017). *Alliance, Identity, and Geopolitics*. In R. Moore & D. Coletta (eds) “NATO’s Return to Europe: Engaging Ukraine, Russia, and Beyond. Georgetown University, pp. 1-18.
- MUELLER, Karl. (2021). *The continuing relevance of Conventional Deterrence*. In F. Osinga & T. Sweijts (eds) “Deterrence in the 21st Century: Insights from Theory and Practice”. NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies, pp. 48-61.
- PETERSEN, Friis, *et al.* (2010). *Implementing NATO’s comprehensive approach to complex operations*. In G. Aybet & R. Moore. (eds) “NATO in search of a vision”. Georgetown University, pp. 75-99.
- PIRES, Bernardo. (2016). *As encruzilhadas da Organização do Tratado do Atlântico Norte na segurança internacional*. In T. Silva, D. Noivo & R. Duque (eds) “Segurança Contemporânea”. Lisboa: Pactor, pp. 305-320.

- PREUSS, Ulrich. (2005). *The Iraq War: critical reflections from old Europe*. In D. Ley, M. Pensky & J. Thorpey, “Old Europe, New Europe: the transatlantic relations after the Iraq war, London: New Left Books.
- RODRIGUES, Alexandre. (2006). *A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa: em colisão ou em convergência*. Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia, Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- RYNNING, Sten. (2021). *Deterrence Rediscovered: NATO and Russia*. In F. Osinga & T. Sweijts (eds) “Deterrence in the 21st Century: Insights from Theory and Practice”. NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies, pp. 29-46.
- SAROTTE, Mary (2021). *Not one inch: America, Russia, and the making of Post-Cold War Stalemate*. Connecticut: Yale University Press.
- SAYLE, Timothy. (2019). *A History of NATO and the Postwar Global Order*. New York: Cornell University Press.
- SCHELLING, Thomas. (1966). *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- SEWELL, Mike. (2005). *The Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SILVA, Augusto Santos. (2019). *A NATO como organização política*. In N. Lemos Pires & J. Marreiros (coords) “70 anos de Portugal na Aliança Atlântica”. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas, pp. 19-25.
- SLOAN, Stanley. (2005). *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: the transatlantic bargain challenged*. Reino Unido: Rowman & Littlefield Publishers.
- SLOAN, Stanley. (2020). *Defense of the West: From Truman to Trump*. Manchester: Manchester University Press, 2^a ed.
- SMITH, M. A., & FREEDMAN, L. (2010). NATO–Russia Relations: Will the Future Resemble the Past? In G. AYBET & R. R. MOORE (Eds.), *NATO in Search of a Vision* (pp. 99–130). Georgetown University Press.
- SWEIJTS, Tim & ZILINCIK, Samuel. (2021). *The essence of Cross-Domain Deterrence*. In F. Osinga & T. Sweijts (eds) “Deterrence in the 21st Century: Insights from Theory and Practice”. NL Arms Netherlands Annual Review of Military Studies, pp. 129-160.
- THIES, Wallace. (2009). *Why NATO endures*. New York: Cambridge University Press.

TURNER, Patrick. (2020). *NATO at 70: what defence policy and planning priorities?* In T. Thardy (ed) “NATO AT 70: No time to retire!” NATO Defence College, nº8, p. 73-80.

VAHLAS, Alexis. (2008). *Regard praticien sur la relation entre L'Alliance Atlantique et L'Union Européenne*. In “L'OTAN et l'Europe: quels liens pour la sécurité et la défense européenne”, Strasbourg: Forum Académique sur la Sécurité en Europe.

WALT, Stephen. (1987). *The Origin of Alliances*. New York: Cornell University Press.

Artigos e relatórios.

ADOMEIT, Hannes. (2007). *Inside or outside? Russia's Policies towards NATO*. In Norwegian Institute of International Affairs. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/NATO_Oslo_ks.pdf.

AHN, Kee & SHIN, Beom. (2019). *Military Transformation and Militarism*, “American Militarism during the Post-Cold War Era”. In Asan Institute for Policy Studies.

ALBRIGHT, Madeleine. (1998). *The Right Balance will secure NATO's future*, Financial Times. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep06989.8?seq=1>.

ALMEIDA, João. (2003). *A NATO e a intervenção Militar na Bósnia*. In Nação e Defesa, v. 105 (2), pp. 177-198.

ANTONENKO, Oksana & GIERICH, Bastian. (2009). *Rebooting NATO-Russia Relations*. In Survival, vol. 51 (2), pp. 13-21.

ASMUS, Ronald; KUGLER, Richard; & LARRABEE, Stephen. (1993). *Building a new NATO*. In Foreign Affairs, Vol 72 (4), pp. 28-40.

BARANY, Zoltan. (2004). *Europe Moves Eastward: NATO's Peaceful Advance*. In Journal of Democracy, v. 15 (1), pp. 63-76.

BERSCHINSKI, Rob. (2018). *The threat within NATO*. In The Atlantic. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/04/nato-hungary-authoritarianism/557459/>.

- BESCH, Sophia & SCAZZIERI, Luigi. (2020). *European Strategic autonomy and a new transatlantic bargain*. Konrad Adenauer Stiftung. Disponível em: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_strategic_autonomy_11.12.20_4.pdf
- BIALOS, Jeffrey. (2005). *The United States, Europe and the interoperability gap*. The International Spectator, v.40 (2), p. 53-62.
- BINNENDIJK, Hans & KUGLER, Richard. (2003). *Dual-Track Transformation for NATO*. In Center for Technology and National Security Policy, n°. 35.
- BLANKESHIP, Brian & LIN-GREENBURG, Erik. (2022). *Trivial Tripwire? Military Capabilities and Alliance Reassurance*. In Security Studies, v. 31 (1). Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09636412.2022.2038662>.
- BRANCO, Carlos. (2022). *Como será a NATO depois da Guerra na Ucrânia?* In “A Guerra na Ucrânia” (pp. 3-4), Instituto de Defesa Nacional.
- BRAUSS, Heinrich & MÖLLING, Christian. (2021). *NATO 2030: The military dimension*. NATO Defense College, n°7. Disponível em: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1551>.
- BUCHANAN, Patrick. (1991). *Now that the Red is Dead, Come Home America*. In Washington Post. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1991/09/08/now-that-red-is-dead-come-home-america/8472fe75-02ba-4d7f-8936-c4f531c22f68/>.
- BUSLER, Bruce. (2022). *Strategic Mobility in the Context of U.S. National Defense Strategies*. In Joint Force Quarterly, n°. 107, pp. 74-81.
- CHIVVIS, Christopher. (2010). *EU Civilian Crisis management: the record so far*. RAND Corporation. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7249/mg945osd>.
- CHRISTMAN, Daniel. (1996). *NATO's Military Future*. In Institute for National Strategic Studies, pp. 76- 81.
- CLARK, Wesley. (1999). *Meeting Future Military Challenges to NATO*. Report JFQ, pp. 41-46.
- CLARK, Wesley. (1999). *The United States and NATO: The way ahead*. In US Army War College Quarterly, v. 29 (4), pp. 2-14.

CORREIA, Augusto Melo. (2021). *Uma nova orientação estratégica para a NATO e para a EU*. In Eurodefence-Portugal. Disponível em: <https://eurodefense.pt/uma-nova-orientacao-estrategica-para-a-nato-e-a-ue/>.

CORREIA, João. (2018). *Deterrence no século XXI: Desafios para a estratégia contemporânea*. In Revista Militar, nº 2599/2600. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1340>.

DAALDER, Ivo & GOLDGEIER, James. (2006). *Global NATO*. In Foreign Affairs, v. 85 (5), pp. 105-113.

DAEHNHARDT, Patricia. (2014). *A Parceria União Europeia-NATO: A persistência de uma relação Complexa*. Nação e Defesa, Nº137, pp. 45-73.

DALGAARD-NIELSEN, Anja. (2022). *Tacking Strategic Simultaneity: What NATO could do to Adapt to the new multitude of threats* In Scandinavian Journal of Military Studies, v. 5 (1), pp. 165-176.

DAVIES, Richard. (1995). *Why NATO should grow*. In New York Review. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1995/09/21/should-nato-grow-a-dissent/>.

DIJK, van Ruud & SLOAN, Stanley. (2020). *Nato's inherent dilemma: strategic imperatives vs value foundations*. Journal of Strategic Studies, v. 43 (6-7), pp. 1011-1038.

DOBBINS, James. (1990). *NATO's future. Political track of the strategy review: Questions to ask ourselves*. In National Security Archives. Disponível em: <https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/4325704/Document-26-U-S-Department-of-State-European.pdf>.

DUKE, Simon. (2008). *The Future of EU-NATO Relations: a case of Mutual Irrelevance through competition?* Journal of European Integration, v.30 (1), pp. 27-43. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07036330801959457>

FERNANDES, Sandra. (2010). *NATO e a Rússia: novos lances estratégicos*. In Relações Internacionais, v. 27, pp. 45-53. Disponível em: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri27/n27a05.pdf.

FIOTT, Daniel. (2018). *Strategic Autonomy: towards "European sovereignty" in defence?* European Institute for Security Studies. Disponível em:

<https://www.iss.europa.eu/content/strategic-autonomy-towards-%E2%80%98european-sovereignty%E2%80%99-defence>.

FIX, Liana & KEIL, Steven. (2022). *NATO and Russia after the Invasion of Ukraine*. In German Marshall Fund of the United States. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep42862> .

FORSBERG, Tuomas & Herd, Graeme. (2015). *Russia and NATO: From Windows of opportunities to closed doors*. In *Journal of European Studies*, 23 (1), pp. 41-57.

FREAR, Thomas, KULESA, Lukasz., & RAYNOVA, Denitsa. (2018). *Russia and NATO: How to overcome deterrence instability?* European Leadership Network. <http://www.jstor.org/stable/resrep22119>.

FREIRE, Maria Raquel de. (2009). *A Política Externa em Transição: o caso da Federação Russa*. In *Relações Internacionais*, v.23, pp. 75-89.

GALLAND-BILLON, Alice & QUENCEZ, Martin. (2017). *Can France and Germany Make PESCO work as a Process Toward EU Defense?* German Marshall Fund of the United States, nº033. Disponível em: <https://www.gmfus.org/download/article/19213>

GARCIA, Francisco. (2022). *O Novo Conceito Estratégico da NATO*. In Instituto de Defesa Nacional Brief “A Cimeira de Madrid e o Novo Conceito Estratégico da NATO”.

GETMANCHUK, Alyona. (2020). *Russia as aggressor, NATO as objective: Ukraine’s new National Security Strategy*. In Atlantic Council. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-as-aggressor-nato-as-objective-ukraines-new-national-security-strategy/>

GHECIU, Alexandra. (2009). *Transcending old divisions? NATO and Russia after the Cold War*. In *Politique Américaine*, nº13, pp. 37-52.

GLUCROFT, Noah W. (2022). *NATO: Why Russia has a problema with its eastward expansion*. Disponível em: <https://www.dw.com/en/nato-why-russia-has-a-problem-with-its-eastward-expansion/a-60891681>.

GNESSOTO, Nicole. (1992). *European Union after Minsk and Maastricht*. In *International Affairs*, v. 68(2), pp. 223-232.

GODZIMIRSKI, Jkub; GRAEGER, Nina; & HAUGEVIK, Kristin. (2010). *Towards NATO à la carte? Assesing the alliance's adaptation to new tasks and changing relationships*. Norwegian Institute of International Affaairs.

HAAS de, Marcel. (2009). *NATO-Russia relations after the Georgian conflict*. In *Atlantisch Perspectief*, Vol 33, N°7, pp. 4-9.

HALL, Jonny & SANDEMAN, Hugh. (2021). *NATO and the Future Character of Warfare*. LSE IDEAS Strategic Update.

HAM, Peter. (2018). *NATO and European Defence: Aprecciating the Trump Effect*. In "Trump's Impact on European Security: Policy Options in a Post-Western World", Clindendael Institute, pp. 12-15. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep17340.7>.

HAMILTON, Daniel & BURWELL, Frances. (2009). *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic US-EU Partnership*. Atlantic Council of the Unites States. Disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2010/dec/eu-usa-shoulder-to-shoulder-report.pdf>.

HENDRICKSON, Gordon. (2005). *The future of NATO-Russian relations: How to dance with a Bear and not get mauled*. Atlantic Council of the United States.

HERD, Graeme. (2021). *The causes and the consequences of strategic failure in Afghanistan?* George Marshall European Center for Security Studies. Disponível em: <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/causes-and-consequences-strategic-failure-afghanistan-0>.

HOPKINSON, William. (2001). *Enlargement: a New NATO*. Chaillot Paper, n° 49. Paris: Institute for Security Studies.

HOWORTH, Jolyon. (2017). *EU-NATO's cooperation: the key to Europe's security future*. *European Security*, v.26 (3), pp. 455-459. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09662839.2017.1352584>.

HUNTER, Robert & BISCOP, Sven. (2010). *The United States, NATO and the European Union: Partnership in the balance*. Atlantic Council. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep03319> .

HUNTER, Robert. (2002). *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or competitor?* California: RAND National Defense Research Institute.

IKENBERRY, John. (2018). *The end of the International order?* In *International Affairs*, 94 (1), pp. 7-23.

Institute Brookings. (2001). *NATO's purpose after the cold war*, Institute Brookings. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/reportch1.pdf>.

IVES, Glen. (1998). *The NATO Advantage: strategic anticipation and adaptation*. U.S. Army War College. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA345895>.

KACPRZYK, Artut. (2015). *U.S. Military Presence in Central Europe and Eastern Europe: Consequences for NATO strategic adaptation, deterrence and allied solidarity*. The Polish Institute of International Affairs. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/193644/US-Military-Presence-in-Central-and-Eastern-Europe.pdf>.

KASHMERI, Sarwar. (2012). *NATO Needs leadership rethink to remain relevant*. Atlantic Council. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/nato-needs-leadership-rethink-to-remain-relevant/>.

KAUFMAN, Joyce. (2017). *The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future*. In *International Affairs*, v. 93 (2), pp. 251-266. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iix009>.

KENNAN, George. (1947). *The Sources of Soviet Conduct*. In *Foreign Affairs An American Quarterly Review*, Vol. 25, nº4. New York: Council of Foreign Affairs. Disponível em: https://www.cvce.eu/en/obj/the_sources_of_soviet_conduct_from_foreign_affairs_july_1947-en-a0f03730-dde8-4f06-a6ed-d740770dc423.html.

KENNAN, George. (1997). *A fateful error*. The New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>.

KLEIN, Margaret. (2015). *Russia's new military doctrine: NATO, the United States and Colour revolutions*. In German Institute for International and Security Affairs. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2015C09_kle.pdf.

KOENIG, Nicole. (2018). *The EU and NATO: a Partnership with a glass ceiling*. Institute Affari Internazionali. Disponível em: https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/eugsw2-nicolekoenig_the%20eu%20and%20nato-%20a%20partnership%20with%20a%20glass%20ceiling.pdf.

KOZYREV, Andrei. (1993). *The new Russia and the Atlantic Alliance*. In NATO Review, 41 (1), pp. 3-6.

KRAUTHAMMER, Charles. (1991). *Bless our Pax Americana*. In Washington Post. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1991/03/22/bless-our-pax-americana/9986eb79-4f4b-4f0a-847d-f36db98fb755/>.

KREPON, Michael. (2020). *The Long-Term Costs of NATO expansion*. In National Interest. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/long-term-costs-nato-expansion-118211>.

KUOPCHAN, Charles. (2022). *NATO's Hard Road Ahead*. In Foreign Affairs. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-29/natos-hard-road-ahead>.

LARSEN, Henrik. (2022). *Adapting NATO to Great Power Competition*. In Washington Quarterly, v. 45 (4), pp. 7-26.

LARSEN, Henrik. (2022). *NATO shouldn't try to do too much on China*. In Diplomat. Disponível em: <https://thediplomat.com/2021/07/nato-shouldnt-try-to-do-too-much-on-china/>.

LASCONJARIAS, Guillaume. (2013). *The NRF: from a key driver of transformation to a laboratory of the Connected Forces Initiative*. NATO Defense College, nº 88.

LAUREANO, Abel. (2013). *Um esboço da evolução da segurança e defesa no processo de integração europeia*. In Revista Científica Sensus, v.1 (6).

LAYNE, Christopher. (2000). *US Hegemony and the perpetuation of NATO*. In Journal of Strategic Studies, v. 23 (3), pp. 59-91.

LEAKY, David. (2008). *Joint and separate priorities for the EU and NATO*. In "Revisiting NATO-ESDP Relations", Security and Defence Agenda, pp. 17-22.

LEGARDE, Helena & NOWENS, Meia. (2019). *NATO needs a China Policy*. In Diplomat. Disponível em: <https://thediplomat.com/2019/07/nato-needs-a-china-policy/>.

LÉTÉ, Bruno & PERNIK, Piret. (2017). *EU-NATO Cybersecurity and Defense Cooperation: From Common Threats to Common Solutions*. The German Marshall Fund of the United States, v. 38. Disponível em: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/EU-NATO%2520Cybersecurity%2520and%2520Defense%2520Cooperation%2520edit.pdf>

LIEVEN, Anatol. (1995). *Russian Oposition to NATO expansion*. In Royal Institute of International Affairs, vol. 51 (10). Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40396653>.

LIMA, Bernardo Pires de. (2009). *As relações entre a NATO e a União Europeia pós-11 de setembro*. *Relações Internacionais*, v.21, pp. 87-99.

LORENZ, Wojciech. (2022). *Forward Defence: A new Approach to NATO's Defence and Deterrence Policy*. In The Polish Institute of International Affairs. Disponível em: <https://pism.pl/publications/forward-defence-a-new-approach-to-natos-defence-and-deterrence-policy>.

MÄLKSOO, Maria. (2021). *A ritual approach to deterrence: I am, therefore I deter*. In *European Journal of International Relations*, v. 27 (1), pp. 53-78.

MARMEI, Eerik & PRAKS, Henrik. (2018). *NATO Brussels Summit: Prospects and Opportunities*. In International Centre for Defence and Security.

MARRONE, Alessandro. (2011). *The equilibrium of the 2010 NATO strategic concept*. In *The International Spectator*, v. 46 (3), pp. 93-111. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2011.601122>.

MCDERMOTT, Roger; REISINGER, Heidi, & SMITH-WINDSOR, Brooke. (2014). *Cold War Déjà Vu? NATO, Russia and the Crisis in Ukraine*. In NATO Defense College. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep10307> .

MEARSHEIMER, John. (2022) *What are Finland and Sweden thinking*. In *Foreign Policy Magazine*. Disponível em: [Finland and Sweden Are Joining NATO to Balance Against a Rising Russian Threat \(foreignpolicy.com\)](https://foreignpolicy.com/article/finland-and-sweden-are-joining-nato-to-balance-against-a-rising-russian-threat/2022/03/11/)

MEARSHEIMER, John. (2022). *Why the West is principally responsible for the Ukraine crisis*. In *The Economist*. Disponível em: <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>.

MELHUISS, Christopher. (1995). *NATO Combined Joint Task Force*, Naval War College.

MIHALKA, M. (2005). *NATO Response Force: rapid? Responsive? A Force?* In *Connections: the quarterly journal*, v. 4 (2), pp. 67-80.

MITCHELL, Alison. (1996). *Clinton Urges NATO Expansion in 1999*. In New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1996/10/23/us/clinton-urges-nato-expansion-in-1999.html>.

MONAGHAN, Andrew. (2008). *Russia will propose a New Foreign Policy Concept to NATO*. In NATO Defence College.

MONAGHAN, Andrew. (2009). *At the table or on the menu? Moscow's proposals for strategic reform*. In NATO Defence College.

MONAGHAN, Andrew. (2011). *From Lisbon to Munich: Russian views of NATO-Russia relations*. In NATO Defense College.

MONAGHAN, Sean. (2022). *Resetting NATO's Defense and Deterrence: The Sword and the Shield Redux*. CSIS Briefs.

MURPHY, Kenneth. (2006). *Gasoduto ou armadilha: a Europa e a disputa de gás entre a Rússia e a Ucrânia*. In O Mundo em Português. Disponível em: <https://arquivo-adn.defesa.gov.pt/details?id=57813&detailsType=Description>.

NOETZEL, Timo & SCHREER, Benjamin. (2009). *Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic Alliance and the process of strategic change*. In International Affairs, v.85 (2), p. 211-226. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27694971> .

NÜNLIST, Christian & ZAPFE, Martin. (2014). *NATO after Wales: Dealing with Russia – Next Steps*. In Security Policy, nº161.

NUNN, Sam & SCOWCROFT, Brent. (1998). *NATO: A debate recast*. In New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1998/02/04/opinion/nato-a-debate-recast.html>.

NYE, Joseph. (2017). *Deterrence and Dissuasion in Cyberspace*. In International Relations, v. 41 (3), pp. 44-71.

OZAWA, Marc. (2021). *Adapting NATO-Russia dialogue*. In NATO Defense College. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep33736> .

PALMER, Diego. (2009). *From AMF to NRF*. In NATO Review. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2009/03/25/from-amf-to-nrf/index.html>

PALMER, Diego. (2015). *Back to the future? Russia's hybrid warfare, revolutions in military affairs, and Cold War comparisons*. In NATO Defense College, nº 120.

PARMENTIER, Guillaume. (2000). *Redressing NATO's imbalances*. In Survival, v.42 (2), pp. 96-112. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1093/survival/42.2.96>.

PEREIRA, Carlos. (2010). *A NATO e a Rússia: Uma parceria Reservada*. In Nação e Defesa, Nº 126 (5), pp. 145-170. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3031/1/NeD126_CarlosSantosPereira.pdf

PIFER, Steven. (2021). *The Clinton Administration and Reshaping Europe*. In *NATO's Enlargement and Russia: A strategic Challenge in the Past and Future*, ed. O. Schmies, pp. 95-119

PINTO, Luís Valença. (2022). *Os labirintos de Putin*. In “A Guerra na Ucrânia” (pp. 10-11), Instituto de Defesa Nacional.

PINTO, Luís. (2009). *A segurança e defesa na Europa*. In Nação e Defesa, v. 122 (4), pp.129-138.

PIZARRO, Noémia. (2022). *Bússola Estratégica e a Política de Defesa Europeia*, In “Bússola Estratégica: Perspetivas”, Instituto de Defesa Nacional. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2022/IDN%20brief%20maio%20de%2017_05_2022%20BB.pdf.

POPESCU, Nicu. (2015). *Hybrid tactics: Russia and the West*. In European Union Institute for Security Studies. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/hybrid-tactics-russia-and-west> .

POSEN, Barry & ROSS, Andrew. (1996). *Competing visions for U.S. Grand Strategy*. In *International Security*, vol. 21, Nº3.

POTHIER, Fabrice. (2017). *An Area-Access Strategy for NATO*. In Survival, v- 59 (3), pp. 73-80.

PUTIN, Vladimir. (2021). *On the historical unity of Russians and Ukrainians*. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.

RINGSMOSE, Jens & RYNNING, Sten. (2017). *Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia*. In *Survival*, v. 59 (3), pp. 129-146. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1325603> .

RINGSMOSE, Jens & RYNNING, Sten. (2021). *The NATO Response Force: a qualified failure no more?* In *Contemporary Security Policy*, v. 38 (3), pp. 443-456.

RINGSMOSE, Jens & WEBBER, Mark. (2020). *No time do Hedge? Articulating a European Pillar within the Alliance*. NDC Policy Brief, nº5. Disponível em: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1423>.

ROBIN, Gabriel. (1995). *A quoi sert l'OTAN?* In *Politique Étrangère*, nº1, pp. 171-180.

RODRIGUES, Alexandre. (2004). *O 11 de Setembro e a política externa americana*. In *Relações Internacionais*, pp. 5-11.

RODRIGUES, Alexandre. (2006). *A NATO e a Política Europeia de Segurança e Defesa: em colisão ou convergência?* In *Cadernos Navais*, Nº 18

ROGOV, Serguey. (2009). *NATO and Russia: A view from Moscow*. In *Institut français des relations internationales*, Nº 5, pp. 107-121.

RUTTEN, Maartje. (2001). *From Saint-Malo to Nice: European Defence Core Documents*. Chaillot Paper Nº47, Paris: Institute for Security Studies of the Western Union.

SAFRANCHUK, Ivan. (2002). *NATO and Russia after the Prague Summit: the way to Practical Cooperation*. In *Atlantisch Perspectief*, Vol. 26, nº7/8, pp. 31-33.

SANTOS, Maria. (2010). *Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós-Guerra Fria: doutrinas e uso de força*. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53 (1).

SARACINO, Peter. (1994). *ARRC at the Sharp End: NATO's Rapid-Reaction Emergency Service*. *International Defence Review*, pp. 33-35.

SAROTTE, Mary. (2019). *How to Enlarge NATO: The Debate inside the Clinton Administration, 1993-95*. In *International Security*, v. 44 (1), pp. 7-41.

SAVRANSKAYA, Svetlana & BLANTON, Tom. (2017). *NATO Expansion: What Gorbachev Heard*. In *National Security Archive*. Disponível em:

<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>.

SÉNICA, Sónia (2022). *The Bear has taken the honey: Putin's Russia predictability*. In TÜFEKÇI, Özgür e DA Rahman (coord.). *Trends and Transformation in World Politics*. Lexington Books.

SJURSSSEN, Helen. (2004). *On the identity of NATO*. In *International Affairs*, v. 80 (4), pp. 683-703. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3569530>.

SLOAN, Stanley. (1994). *Combined Joint Task Force (CJTF) and New Missions for NATO*. CRS Report for Congress.

SLOAN, Stanley. (1995). *NATO's future: Beyond Collective Defense*. Institute for National Strategic Studies, v. 46.

SMITH, Simon. (2011). *EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue?* *European Security*, v. 20 (2), pp. 243-264. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2011.557771>

SMITH, David. (2021) *One Russia, many worlds: balancing external homeland nationalism and internal ethnocultural diversity*. In *Eurasian Geograpy and Economics*, 62 (3), pp. 372-396.

SORRONHA, Marco. (2010). *A Cimeira de Lisboa: uma NATO para o Século XXI*. In *Nação e Defesa*, 126 (5), pp. 67-92.

SPERLING, James. (2004). *Capabilities Traps and Gaps: Synthom or Cause of a troubled transatlantic Relationship?* *Contemporary Security Policy*, v. 25 (3), p. 452-478.

SPYKMAN, Nickolas. (1938). *Geography and Foreign Policy*. In *The American Political Science Review*, 32(1), 28–50. <https://doi.org/10.2307/1949029>.

STIFTUNG, Konrad. (2007). *NATO and Russia: How to safeguard the Partnership?* In JSTOR. Disponível em: <https://www.jstor.com/stable/resrep09988>.

SZENES, Zoltán. (2016). *Forward Military Presence: Assessing the NATO Warsaw Summit*. In *Forum*, pp. 241-261. Disponível em: <https://www.academia.edu/34370684/>.

TALBOTT, Strobe. (1995). *Why NATO should Grow*. In *New York Review*. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1995/08/10/why-nato-should-grow/>

TARDHY, Thierre & LINDSTORM, Gustav. (2019). *NATO and the EU: the essential partners*. NDC, n°5. Disponível em: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1352>.

TARDY, Thierre. (2022). *NATO Allies geopolitical diversity and the cohesion of the Alliance*. NATO Defense College. Disponível em: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1783>.

TEIXEIRA, Nuno. (2010). *A Defesa Europeia depois do Tratado de Lisboa*. Relações Internacionais, v.25, p. 21-29.

TOMÉ, Luís & TOMÉ, Paula. (2003). *NATO, Rússia e a segurança europeia após o 11 de Setembro*, In Janus.

TOUZOVSKAIA, Natalaia. (2006). *EU-NATO Relations: How close to Strategic Partnership?* European Security, 15 (3), p. 235-258.

TSYGANKOV, Andrei. (2012). *Russia and the West from Alexander to Putin: Honor in International Relations*. Cambridge University Press.

TURNER, Patrick. (2020). *NATO at 70: what defence policy and planning priorities*. In “NATO AT 70: No time to retire! NATO Defence College, n°8, pp. 73-80.

VARWICK, Johannes. (2006). *European Union and NATO: Partnership, Competition or Rivalry?* Kiel: ISUK. Disponível em: https://www.ispk.uni-kiel.de/en/publications_old/upload-working-paper/kazs_18.pdf.

WALT, Stephen. (2022) *Liberal Illusions caused the Ukraine crisis*. In Foreign Policy Magazine. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/01/19/ukraine-russia-nato-crisis-liberal-illusions/>.

WALT, Stephen. (2022). *Wich NATO do we Need? Four possible futures for the transatlantic Alliance*. In Foreign Policy Magazine. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/09/14/nato-future-europe-united-states/>.

WARREN, Patrick. (2010). *Alliance History and the future of NATO: What the Last 500 Years of Alliance Behaviour tells us about NATO's Path Forward*. Brookings: Foreign Policy.

WEITZ, Richard. (2010). *Is the Global NATO Dream over?* In Diplomat. Disponível em: <https://thediplomat.com/2010/11/is-the-global-nato-dream-over/>.

WELBERTS, Rolf. (2003). *Explaining NATO in Russia*. In *Nato Review*. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/english/art3.html>.

WHITMAN, Richard. (2004). *NATO, the EU and ESDP: an emerging division of labour?* *Contemporary Security Policy*, v. 25 (3), pp. 430-451.

ZANDEE, Dick & KEISER DE, Renze. (2022). *NATO's Madrid Summit and the consequences for the Netherlands*. In *Atlantisch Perspectief*, v. 46 (4), pp. 30-34.

ZANDEE, Dick. (2020). *More European military capabilities for a more autonomous Europe*. In "The Quest for European Strategic Autonomy: A Collective Reform", Instituto Affari Internazionali, pp. 8-11.

ZAPFE, Martin. (2015). *NATO's Spearhead Forces*. In *CSS Analyses Security Policy*, nº174.

ZEVELEV, Igor. (2016). *Russian National Identity and Foreign Policy*. In Center for Strategic and International Studies (CSIS). Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep23235>.

ZHEBIT, Alexander. (2018). *Sobre a história da política externa da Rússia: o "paradigma" de Primakov*. In *Revista de Topoi*, Vol. 20 (41), pp. 421-445.

Documentos oficiais

Brussels Summit Declaration, 1994. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24470.htm.

Brussels Summit, 2018, p. 14. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm#14.

Bucharest Summit Declaration, 2008. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

Chicago Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020, 2012. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87594.htm?mode=pressrelease.

Chicago Summit Declaration, 2012. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm#russia.

Cimeira de Santa Maria da Feira, 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm.

Comprehensive Political Guide, 2006. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm.

Conselho de Helsínquia, 1999. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm#2.

Conselho Europeu de Bruxelas, 2000. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/13430.en0.html.

Conselho Europeu de Colónia, 1999. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm#an3.

Declaration on a Transformed Alliance, 1990. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm.

Doutrina Militar Russa, 2010. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf.

EU-NATO Declaration on ESDP, 2002. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm.

European Security Strategy, 2003. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.

European Union. (2016). *A shared vision, common action: A stronger Europe*. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

European Union. (2022). *Strategic Compass for Security and Defence*. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and Russian Federation, 1997. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm.

Joint Declaration NATO-EU, 2016. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

Joint Declaration on European Defence issued at the British-French Summit, 1998.
Disponível em: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf.

MC Directive 477, *Military Concept for NATO Response Force*, 2003.

National Security Strategy of the United States, 2002. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

NATO Parliamentary Assembly, 2022. Russia's invasion of Ukraine: implications for allied collective defence and the imperatives of the new strategic concept, General Report of the Defence and Security Committee. Disponível em: <https://www.nato-pa.int/document/2022-russias-invasion-ukraine-implications-allied-collective-defence-and-imperatives-new>.

NATO Warfighting Capstone Concept, 2019. Disponível em: <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/06/NWCC-Glossy-18-MAY.pdf>.

NATO. (1949). *The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491201a.pdf>.

NATO. (1967). *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area M.C. 14/3*. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>.

NATO. (1969) *Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area*. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a691208a.pdf>.

NATO. (1995). *Study on NATO enlargement*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm.

NATO. (2002). *NATO-Russia Relations: A new Quality*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm.

NATO. (2010). *Active Engagement, Modern Defence*. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

NATO. (2018). *NATO: Ready for the Future: adapting the Alliance (2018-2019)*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_171337.htm.

NATO. (2019). *NATO Encyclopedia*, NATO Public Division. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/1/pdf/2019-nato-encyclopedia-eng.pdf.

NATO's Strategic Concept, 1991. Disponible em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm.

NATO's Strategic Concept, 1999. Disponible em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm.

NATO's Strategic Concept, 2022. Disponible em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

NATO-Russia Action Plan on Terrorism. (2011). Disponible em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_21003.htm.

NATO-Russia Council Joint Statement, 2010. Disponible em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_68871.htm.

North Atlantic Council Statement, 2008. Disponible em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_29950.htm.

Petersberg Declaration, 1992. Disponible em: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a/publishable_en.pdf.

Prague Summit Declaration, 2002. Disponible em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19552.htm.

Press Communique North Atlantic Council Meeting in Berlin, 1996. Disponible em: <https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>.

Riga Summit Declaration, 2006. Disponible em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_37920.htm.

Rome Declaration on Peace and Cooperation, 1991. Disponible em: https://www.cvce.eu/en/obj/rome_declaration_on_peace_and_cooperation_made_by_the_heads_of_state_and_government_of_the_atlantic_alliance_rome_8_november_1991-en-0de2c948-ce90-49b9-9178-9d102dd6bf79.html.

Russian National Security Strategy, 2015. Disponible em: <https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>.

Strasbourg/Kehl Summit Declaration, 2009. Disponible em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm.

The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, 2008. Disponível em: https://russiaeu.ru/userfiles/file/foreign_policy_concept_english.pdf.

Tratado de Amesterdão, 1999. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT>

Wales Summit Declaration, 2004. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

Warsaw Summit Communiqué, 2016. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

Washington Summit, 1999. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_27286.htm?selectedLocale=en.

Anexos

Anexo 1 - Tratado de Washington, 4 de abril de 1949. Disponível em:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt

Os Estados Partes no presente Tratado, Reafirmando a sua fé nos intuitos e princípios da Carta das Nações Unidas o desejo de viver em paz com todos os povos e com todos os Governos; Decididos a salvaguardar a liberdade, herança comum e civilização dos seus povos, fundadas nos princípios da democracia, das liberdades individuais e do respeito pelo direito;

Desejosos de favorecer a estabilidade e o bem-estar na área do Atlântico Norte; Resolvidos a congregar os seus esforços para a defesa colectiva e para a preservação da paz e da segurança: cordam no presente Tratado do Atlântico Norte:

Artigo 1.º

As Partes comprometem-se, de acordo com o estabelecido na Carta das Nações Unidas, a regular por meios pacíficos todas as divergências internacionais em que possam encontrar-se envolvidas, por forma que não façam perigar a paz e a segurança internacionais, assim como a justiça, e a não recorrer, nas relações internacionais, a ameaças ou ao emprego da força de qualquer forma incompatível com os fins das Nações Unidas.

Artigo 2.º

As Partes contribuirão para o desenvolvimento das relações internacionais pacíficas e amigáveis mediante o revigoração das suas livres instituições, melhor compreensão dos princípios sobre que se fundam e o desenvolvimento das condições próprias para assegurar a estabilidade e o bem-estar. As Partes esforçar-se-ão por eliminar qualquer oposição entre as respectivas políticas económicas internacionais e encorajarão a colaboração económica entre cada uma delas e qualquer das outras ou entre todas.

Artigo 3.º

A fim de atingir mais eficazmente os fins deste Tratado, as Partes, tanto individualmente como em conjunto, manterão e desenvolverão, de maneira contínua e efectiva, pelos seus próprios meios e mediante mútuo auxílio, a sua capacidade individual e colectiva para resistir a um ataque armado.

Artigo 4.º

As Partes consultar-se-ão sempre que, na opinião de qualquer delas, estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a segurança de uma das Partes.

Artigo 5.º

As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança

na região do Atlântico Norte.

Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais.

Artigo 6.º

Para os fins do Artigo 5.º considera-se ataque armado contra uma ou várias das Partes o ataque armado:

- contra o território de qualquer delas na Europa ou na América do Norte, contra os Departamentos franceses da Argélia³ contra o território da Turquia ou contra as Ilhas sob jurisdição de qualquer das Partes situadas na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer;
- contra as forças, navios ou aeronaves de qualquer das Partes, que se encontrem nesses territórios ou em qualquer outra região da Europa na qual as forças de ocupação de qualquer das Partes estavam à data em que o tratado entrou em vigor ou no Mar Mediterrâneo ou na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer.

Artigo 7.º

O presente Tratado não afecta e não será interpretado como afectando de qualquer forma os direitos e obrigações decorrentes da Carta, pelo que respeita às Partes que são membros das Nações Unidas, ou a responsabilidade primordial do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacionais.

Artigo 8.º

Cada uma das Partes declara que nenhum dos compromissos internacionais actualmente em vigor entre ela e qualquer outra parte ou qualquer outro Estado está em contradição com as disposições do presente Tratado, e assume a obrigação de não subscrever qualquer compromisso internacional que o contradiga.

Artigo 9.º

As Partes estabelecem pela presente disposição um Conselho no qual cada uma delas estará representada para examinar as questões relativas à aplicação do Tratado. O Conselho será organizado de forma que possa reunir rapidamente em qualquer momento. O Conselho criará os organismos subsidiários que possam ser necessários; em particular estabelecerá imediatamente uma comissão de defesa que recomendará as providências a tomar para aplicação dos artigos 3.º e 5.º

Artigo 10.º

As Partes podem, por acordo unânime, convidar a aderir a este Tratado qualquer outro Estado europeu capaz de favorecer o desenvolvimento dos princípios do presente Tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte. Qualquer Estado convidado nesta conformidade pode tornar-se Parte no Tratado mediante o depósito do respectivo instrumento de adesão junto do Governo dos Estados Unidos da América. Este último

informará cada uma das Partes do depósito de cada instrumento de adesão.

Artigo 11.º

Este Tratado será ratificado e as suas disposições aplicadas pelas Partes de acordo com as respectivas regras constitucionais. Os instrumentos de ratificação serão depositados, logo que possível, junto do Governo dos Estados Unidos da América, que informará todos os outros signatários do depósito de cada instrumento de ratificação. O Tratado entrará em vigor entre os Estados que o tiverem ratificado logo que tiverem sido depositadas as ratificações da maioria dos signatários, incluindo as da Bélgica, do Canadá, dos Estados Unidos, da França, do Luxemburgo, dos Países-Baixos e do Reino Unido; e entrará em vigor para os outros Estados na data do depósito da respectiva ratificação.

Artigo 12.º

Decorridos os primeiros dez anos de vigência do Tratado ou em qualquer data ulterior, as Partes consultar-se-ão, a pedido de qualquer delas, para o efeito da revisão do Tratado, tomando em consideração os factores que então afectarem a paz e a segurança na área do Atlântico Norte, inclusive o desenvolvimento dos acordos, quer mundiais quer regionais, concluídos nos termos da Carta das Nações Unidas, para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Artigo 13.º

Depois de vinte anos de vigência, qualquer Parte poderá pôr fim ao Tratado no que lhe diz respeito um ano depois de ter avisado da sua denúncia o Governo dos Estados Unidos da América, o qual informará os Governos das outras Partes do depósito de cada instrumento de denúncia.

Artigo 14.º

Este Tratado, cujos textos inglês e francês fazem igualmente fé, será depositado nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América.

Serão transmitidas por aquele Governo aos Governos das outras Partes cópias devidamente certificadas.

1. O Tratado entrou em vigor em 24 de Agosto de 1949, após o depósito das ratificações de todos os Estados signatários.
2. Nova redacção em virtude do Artigo 2.º do protocolo I ao Tratado do Atlântico Norte sobre a adesão da Grécia e Turquia.
3. A 16 de Janeiro de 1963 o Representante francês fez uma declaração, perante o Conselho da OTAN, relativa às incidências da independência da Argélia sobre certos aspectos do Tratado do Atlântico Norte. O Conselho constatou que todas as disposições desse Tratado que respeitam aos antigos departamentos franceses da Argélia tornaram-se inaplicáveis a partir de 3 de Julho de 1962.

Anexo 2 - Conceito Estratégico adotado na Cimeira de Madrid, 29 de junho de 2022.
Disponível em:
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

Preface

We, the Heads of State and Government of the NATO Allies, have come together in Madrid at a critical time for our security and for international peace and stability. Today, we endorse a new Strategic Concept to ensure our Alliance remains fit and resourced for the future.

For more than seventy years, NATO has ensured the freedom and security of Allies. Our success is the result of the service and sacrifice of the women and men of our armed services. We owe them and their families a great debt of gratitude.

We remain steadfast in our resolve to protect our one billion citizens, defend our territory and safeguard our freedom and democracy. We will reinforce our unity, cohesion and solidarity, building on the enduring transatlantic bond between our nations and the strength of our shared democratic values. We reiterate our steadfast commitment to the North Atlantic Treaty and to defending each other from all threats, no matter where they stem from.

We will continue to work towards just, inclusive and lasting peace and remain a bulwark of the rules-based international order. We will retain a global perspective and work closely with our partners, other countries and international organisations, such as the European Union and the United Nations, to contribute to international peace and security.

Our world is contested and unpredictable. The Russian Federation's war of aggression against Ukraine has shattered peace and gravely altered our security environment. Its brutal and unlawful invasion, repeated violations of international humanitarian law and heinous attacks and atrocities have caused unspeakable suffering and destruction. A strong, independent Ukraine is vital for the stability of the Euro-Atlantic area. Moscow's behaviour reflects a pattern of Russian aggressive actions against its neighbours and the wider transatlantic community. We also face the persistent threat of terrorism, in all its forms and manifestations. Pervasive instability, rising strategic competition and advancing authoritarianism challenge the Alliance's interests and values.

Our new Strategic Concept reaffirms that NATO's key purpose is to ensure our collective defence, based on a 360-degree approach. It defines the Alliance's three core tasks: deterrence and defence; crisis prevention and management; and cooperative security. We underscore the need to significantly strengthen our deterrence and defence as the backbone of our Article 5 commitment to defend each other.

The fundamental purpose of NATO's nuclear capability is to preserve peace, prevent coercion and deter aggression. As long as nuclear weapons exist, NATO will remain a nuclear alliance. NATO's goal is a safer world for all; we seek to create the security environment for a world without nuclear weapons.

The Strategic Concept emphasises that ensuring our national and collective resilience is critical to all our core tasks and underpins our efforts to safeguard our nations, societies and shared values. It also emphasises the cross-cutting importance of investing in technological innovation and integrating climate change, human security and the Women,

Peace and Security agenda across all our core tasks.

Our vision is clear: we want to live in a world where sovereignty, territorial integrity, human rights and international law are respected and where each country can choose its own path, free from aggression, coercion or subversion. We work with all who share these goals. We stand together, as Allies, to defend our freedom and contribute to a more peaceful world.

Purpose and Principles

1. NATO is determined to safeguard the freedom and security of Allies. Its key purpose and greatest responsibility is to ensure our collective defence, against all threats, from all directions. We are a defensive Alliance.
2. The transatlantic bond between our nations is indispensable to our security. We are bound together by common values: individual liberty, human rights, democracy and the rule of law. We remain firmly committed to the purposes and principles of the Charter of the United Nations and the North Atlantic Treaty.
3. NATO is the unique, essential and indispensable transatlantic forum to consult, coordinate and act on all matters related to our individual and collective security. We will strengthen our Alliance based on our indivisible security, solidarity, and ironclad commitment to defend each other, as enshrined in Article 5 of the North Atlantic Treaty. Our ability to deter and defend is the backbone of that commitment.
4. NATO will continue to fulfil three core tasks: deterrence and defence; crisis prevention and management; and cooperative security. These are complementary to ensure the collective defence and security of all Allies.
5. We will enhance our individual and collective resilience and technological edge. These efforts are critical to fulfil the Alliance's core tasks. We will promote good governance and integrate climate change, human security and the Women, Peace and Security agenda across all our tasks. We will continue to advance gender equality as a reflection of our values.

Strategic Environment

6. The Euro-Atlantic area is not at peace. The Russian Federation has violated the norms and principles that contributed to a stable and predictable European security order. We cannot discount the possibility of an attack against Allies' sovereignty and territorial integrity. Strategic competition, pervasive instability and recurrent shocks define our broader security environment. The threats we face are global and interconnected.
7. Authoritarian actors challenge our interests, values and democratic way of life. They are investing in sophisticated conventional, nuclear and missile capabilities, with little transparency or regard for international norms and commitments. Strategic competitors test our resilience and seek to exploit the openness, interconnectedness and digitalisation of our nations. They interfere in our democratic processes and institutions and target the security of our citizens through hybrid tactics, both directly and through proxies. They conduct malicious activities in cyberspace and space, promote disinformation campaigns, instrumentalise migration, manipulate energy supplies and employ economic coercion. These actors are also at the forefront of a deliberate effort

to undermine multilateral norms and institutions and promote authoritarian models of governance

8. The Russian Federation is the most significant and direct threat to Allies' security and to peace and stability in the Euro-Atlantic area. It seeks to establish spheres of influence and direct control through coercion, subversion, aggression and annexation. It uses conventional, cyber and hybrid means against us and our partners. Its coercive military posture, rhetoric and proven willingness to use force to pursue its political goals undermine the rules-based international order. The Russian Federation is modernising its nuclear forces and expanding its novel and disruptive dual-capable delivery systems, while employing coercive nuclear signalling. It aims to destabilise countries to our East and South. In the High North, its capability to disrupt Allied reinforcements and freedom of navigation across the North Atlantic is a strategic challenge to the Alliance. Moscow's military build-up, including in the Baltic, Black and Mediterranean Sea regions, along with its military integration with Belarus, challenge our security and interests.
9. NATO does not seek confrontation and poses no threat to the Russian Federation. We will continue to respond to Russian threats and hostile actions in a united and responsible way. We will significantly strengthen deterrence and defence for all Allies, enhance our resilience against Russian coercion and support our partners to counter malign interference and aggression. In light of its hostile policies and actions, we cannot consider the Russian Federation to be our partner. However, we remain willing to keep open channels of communication with Moscow to manage and mitigate risks, prevent escalation and increase transparency. We seek stability and predictability in the Euro-Atlantic area and between NATO and the Russian Federation. Any change in our relationship depends on the Russian Federation halting its aggressive behaviour and fully complying with international law.
10. Terrorism, in all its forms and manifestations, is the most direct asymmetric threat to the security of our citizens and to international peace and prosperity. Terrorist organisations seek to attack or inspire attacks against Allies. They have expanded their networks, enhanced their capabilities and invested in new technologies to improve their reach and lethality. Non-state armed groups, including transnational terrorist networks and state supported actors, continue to exploit conflict and weak governance to recruit, mobilise and expand their foothold.
11. Conflict, fragility and instability in Africa and the Middle East directly affect our security and the security of our partners. NATO's southern neighbourhood, particularly the Middle East, North Africa and Sahel regions, faces interconnected security, demographic, economic and political challenges. These are aggravated by the impact of climate change, fragile institutions, health emergencies and food insecurity. This situation provides fertile ground for the proliferation of non-state armed groups, including terrorist organisations. It also enables destabilising and coercive interference by strategic competitors.
12. Pervasive instability results in violence against civilians, including conflict-related sexual violence, as well as attacks against cultural property and environmental damage. It contributes to forced displacement, fuelling human trafficking and irregular migration. These trends pose serious transnational and humanitarian challenges. They undermine human and state security and have a disproportionate impact on women, children and minority groups.

13. The People's Republic of China's (PRC) stated ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values. The PRC employs a broad range of political, economic and military tools to increase its global footprint and project power, while remaining opaque about its strategy, intentions and military build-up. The PRC's malicious hybrid and cyber operations and its confrontational rhetoric and disinformation target Allies and harm Alliance security. The PRC seeks to control key technological and industrial sectors, critical infrastructure, and strategic materials and supply chains. It uses its economic leverage to create strategic dependencies and enhance its influence. It strives to subvert the rules-based international order, including in the space, cyber and maritime domains. The deepening strategic partnership between the People's Republic of China and the Russian Federation and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests.
14. We remain open to constructive engagement with the PRC, including to build reciprocal transparency, with a view to safeguarding the Alliance's security interests. We will work together responsibly, as Allies, to address the systemic challenges posed by the PRC to Euro-Atlantic security and ensure NATO's enduring ability to guarantee the defence and security of Allies. We will boost our shared awareness, enhance our resilience and preparedness, and protect against the PRC's coercive tactics and efforts to divide the Alliance. We will stand up for our shared values and the rules-based international order, including freedom of navigation.
15. Cyberspace is contested at all times. Malign actors seek to degrade our critical infrastructure, interfere with our government services, extract intelligence, steal intellectual property and impede our military activities.
16. Strategic competitors and potential adversaries are investing in technologies that could restrict our access and freedom to operate in space, degrade our space capabilities, target our civilian and military infrastructure, impair our defence and harm our security.
17. Emerging and disruptive technologies bring both opportunities and risks. They are altering the character of conflict, acquiring greater strategic importance and becoming key arenas of global competition. Technological primacy increasingly influences success on the battlefield.
18. The erosion of the arms control, disarmament and non-proliferation architecture has negatively impacted strategic stability. The Russian Federation's violations and selective implementation of its arms control obligations and commitments have contributed to the deterioration of the broader security landscape. The potential use of Chemical, Biological, Radiological and nuclear materials or weapons against NATO by hostile state and non-state actors remains a threat to our security. Iran and North Korea continue to develop their nuclear and missile programmes. Syria, North Korea and the Russian Federation, along with non-state actors, have resorted to the use of chemical weapons. The PRC is rapidly expanding its nuclear arsenal and is developing increasingly sophisticated delivery systems, without increasing transparency or engaging in good faith in arms control or risk reduction.
19. Climate change is a defining challenge of our time, with a profound impact on Allied

security. It is a crisis and threat multiplier. It can exacerbate conflict, fragility and geopolitical competition. Increasing temperatures cause rising sea levels, wildfires and more frequent and extreme weather events, disrupting our societies, undermining our security and threatening the lives and livelihoods of our citizens. Climate change also affects the way our armed forces operate. Our infrastructure, assets and bases are vulnerable to its effects. Our forces need to operate in more extreme climate conditions and our militaries are more frequently called upon to assist in disaster relief.

NATO's Core Tasks

Deterrence and Defence

20. While NATO is a defensive Alliance, no one should doubt our strength and resolve to defend every inch of Allied territory, preserve the sovereignty and territorial integrity of all Allies and prevail against any aggressor. In an environment of strategic competition, we will enhance our global awareness and reach to deter, defend, contest and deny across all domains and directions, in line with our 360-degree approach. NATO's deterrence and defence posture is based on an appropriate mix of nuclear, conventional and missile defence capabilities, complemented by space and cyber capabilities. It is defensive, proportionate and fully in line with our international commitments. We will employ military and non-military tools in a proportionate, coherent and integrated way to respond to all threats to our security in the manner, timing and in the domain of our choosing.
21. We will significantly strengthen our deterrence and defence posture to deny any potential adversary any possible opportunities for aggression. To that end, we will ensure a substantial and persistent presence on land, at sea, and in the air, including through strengthened integrated air and missile defence. We will deter and defend forward with robust in-place, multi-domain, combat-ready forces, enhanced command and control arrangements, prepositioned ammunition and equipment and improved capacity and infrastructure to rapidly reinforce any Ally, including at short or no notice. We will adjust the balance between in-place forces and reinforcement to strengthen deterrence and the Alliance's ability to defend. Commensurate with the threats we face, we will ensure our deterrence and defence posture remains credible, flexible, tailored and sustainable.
22. We will continue to enhance the collective readiness, responsiveness, deployability, integration and interoperability of our forces. We will individually and collectively deliver the full range of forces, capabilities, plans, resources, assets and infrastructure needed for deterrence and defence, including for high-intensity, multi-domain war-fighting against nuclear-armed peer-competitors. We will ensure a robust, resilient and integrated command structure, increase the alignment of national and NATO defence plans and strengthen and modernise the NATO force structure. We will strengthen training and exercising, adapt and streamline our decision-making processes, enhance our planning and improve the effectiveness of our crisis response system.
23. Maritime security is key to our peace and prosperity. We will strengthen our posture and situational awareness to deter and defend against all threats in the maritime domain, uphold freedom of navigation, secure maritime trade routes and protect our main lines of communications.

24. We will expedite our digital transformation, adapt the NATO Command Structure for the information age and enhance our cyber defences, networks and infrastructure. We will promote innovation and increase our investments in emerging and disruptive technologies to retain our interoperability and military edge. We will work together to adopt and integrate new technologies, cooperate with the private sector, protect our innovation ecosystems, shape standards and commit to principles of responsible use that reflect our democratic values and human rights.
25. Maintaining secure use of and unfettered access to space and cyberspace are key to effective deterrence and defence. We will enhance our ability to operate effectively in space and cyberspace to prevent, detect, counter and respond to the full spectrum of threats, using all available tools. A single or cumulative set of malicious cyberactivities; or hostile operations to, from, or within space; could reach the level of armed attack and could lead the North Atlantic Council to invoke Article 5 of the North Atlantic Treaty. We recognise the applicability of international law and will promote responsible behaviour in cyberspace and space. We will also boost the resilience of the space and cyber capabilities upon which we depend for our collective defence and security.
26. We will pursue a more robust, integrated and coherent approach to building national and Alliance-wide resilience against military and non-military threats and challenges to our security, as a national responsibility and a collective commitment rooted in Article 3 of the North Atlantic Treaty. We will work towards identifying and mitigating strategic vulnerabilities and dependencies, including with respect to our critical infrastructure, supply chains and health systems. We will enhance our energy security and invest in a stable and reliable energy supply, suppliers and sources. We will ensure civil preparedness to provide for continuity of government, the delivery of essential services to our populations and civil support to our armed forces. We will boost our capacity to prepare for, resist, respond to, and quickly recover from strategic shocks and disruptions, and ensure the continuity of the Alliance's activities.
27. We will invest in our ability to prepare for deter, and defend against the coercive use of political, economic, energy, information and other hybrid tactics by states and non-state actors. Hybrid operations against Allies could reach the level of armed attack and could lead the North Atlantic Council to invoke Article 5 of the North Atlantic Treaty. We will continue to support our partners to counter hybrid challenges and seek to maximise synergies with other relevant actors, such as the European Union.
28. The fundamental purpose of NATO's nuclear capability is to preserve peace, prevent coercion and deter aggression. Nuclear weapons are unique. The circumstances in which NATO might have to use nuclear weapons are extremely remote. Any employment of nuclear weapons against NATO would fundamentally alter the nature of a conflict. The Alliance has the capabilities and resolve to impose costs on an adversary that would be unacceptable and far outweigh the benefits that any adversary could hope to achieve.
29. The strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States, are the supreme guarantee of the security of the Alliance. The independent strategic nuclear forces of the United Kingdom and France have a deterrent role of their own and contribute significantly to the overall security of the Alliance. These Allies' separate centres of decision-making contribute to deterrence by complicating the calculations of potential adversaries. NATO's nuclear deterrence posture also relies on the United States' nuclear

weapons forward-deployed in Europe and the contributions of Allies concerned. National contributions of dual-capable aircraft to NATO's nuclear deterrence mission remain central to this effort.

30. NATO will take all necessary steps to ensure the credibility, effectiveness, safety and security of the nuclear deterrent mission. The Alliance is committed to ensuring greater integration and coherence of capabilities and activities across all domains and the spectrum of conflict, while reaffirming the unique and distinct role of nuclear deterrence. NATO will continue to maintain credible deterrence, strengthen its strategic communications, enhance the effectiveness of its exercises and reduce strategic risks.
31. We will continue to invest in our defence against Chemical, Biological, Radiological and nuclear threats. We will enhance our policies, plans, training and exercises and assess our capabilities to ensure that these requirements are integrated into our deterrence and defence posture.
32. Strategic stability, delivered through effective deterrence and defence, arms control and disarmament, and meaningful and reciprocal political dialogue, remains essential to our security. Arms control, disarmament, and non-proliferation strongly contribute to the Alliance's objectives. Allies' efforts on arms control, disarmament and non-proliferation aim to reduce risk and enhance security, transparency, verification, and compliance. We will pursue all elements of strategic risk reduction, including promoting confidence building and predictability through dialogue, increasing understanding, and establishing effective crisis management and prevention tools. These efforts will take the prevailing security environment and the security of all Allies into account and complement the Alliance's deterrence and defence posture. We will make use of NATO as a platform for in-depth discussion and close consultations on arms control efforts.
33. The Nuclear Non-Proliferation Treaty is the essential bulwark against the spread of nuclear weapons and we remain strongly committed to its full implementation, including Article VI. NATO's goal is to create the security environment for a world without nuclear weapons, consistent with the goals of the Nuclear Non-Proliferation Treaty.
34. Countering terrorism is essential to our collective defence. NATO's role in the fight against terrorism contributes to all three core tasks and is integral to the Alliance's 360-degree approach to deterrence and defence. Terrorist organisations threaten the security of our populations, forces and territory. We will continue to counter, deter, defend and respond to threats and challenges posed by terrorist groups, based on a combination of prevention, protection and denial measures. We will enhance cooperation with the international community, including the United Nations and the European Union, to tackle the conditions conducive to the spread of terrorism.

Crisis Prevention and Management

35. NATO Allies have a shared interest in contributing to stability and managing conflicts together through NATO. We will continue to work to prevent and respond to crises when these have the potential to affect Allied security. We will build on the unique capabilities and expertise we have acquired in crisis management. To that end, we will invest in crisis response, preparedness and management, through regular exercises and leverage our ability to coordinate, conduct sustain and support multinational crisis response

operations.

36. We will ensure the resources, capabilities, training and command and control arrangements to deploy and sustain military and civilian crisis management, stabilisation and counter-terrorism operations, including at strategic distance. Building on the lessons learned over the past three decades, including through our operations in Afghanistan, we will continue to improve our readiness, our military and civilian capabilities and civil-military planning and coordination. We will further develop the Alliance's ability to support civilian crisis management and relief operations and to prepare for the effects of climate change, food insecurity and health emergencies on Allied security. This will allow us to respond to any contingency at short notice.
37. Partners make an important contribution to NATO-led crisis management. We will continue to ensure sustained political engagement and military interoperability with partners who express an interest in contributing to our missions and operations.
38. We will increase our efforts to anticipate and prevent crises and conflicts. Prevention is a sustainable way to contribute to stability and Allied security. We will enhance support for our partners, including to help build their capacity to counter terrorism and address shared security challenges. We will scale up the size and scope of our security and capacity-building assistance to vulnerable partners in our neighbourhood and beyond, to strengthen their preparedness and resilience and boost their capabilities to counter malign interference, prevent destabilisation and counter aggression.
39. Human security, including the protection of civilians and civilian harm mitigation, is central to our approach to crisis prevention and management. We will work with other international actors to address the broader conditions fuelling crises and pervasive instability and contribute to stabilisation and reconstruction. We will reinforce our coordination and cooperation with the United Nations and the European Union, as well as with other regional organisations such as the Organization for Security and cooperation in Europe and the African Union.

Cooperative Security

40. NATO's enlargement has been a historic success. It has strengthened our Alliance, ensured the security of millions of European citizens and contributed to peace and stability in the Euro-Atlantic area. We reaffirm our Open Door policy, consistent with Article 10 of the North Atlantic Treaty, as an expression of our fundamental values and our strategic interest in Euro-Atlantic peace and stability. Our door remains open to all European democracies that share the values of our Alliance, which are willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and whose membership contributes to our common security. Decisions on membership are taken by NATO Allies and no third party has a say in this process.
41. The security of countries aspiring to become members of the Alliance is intertwined with our own. We strongly support their independence, sovereignty and territorial integrity. We will strengthen political dialogue and cooperation with those who aim to join the Alliance, help strengthen their resilience against malign interference, build their capabilities, and enhance our practical support to advance their Euro-Atlantic aspirations. We will continue to develop our partnerships with Bosnia and Herzegovina, Georgia and Ukraine to advance our common interest in Euro-Atlantic peace, stability and security. We reaffirm the decision we took at the 2008 Bucharest Summit and all

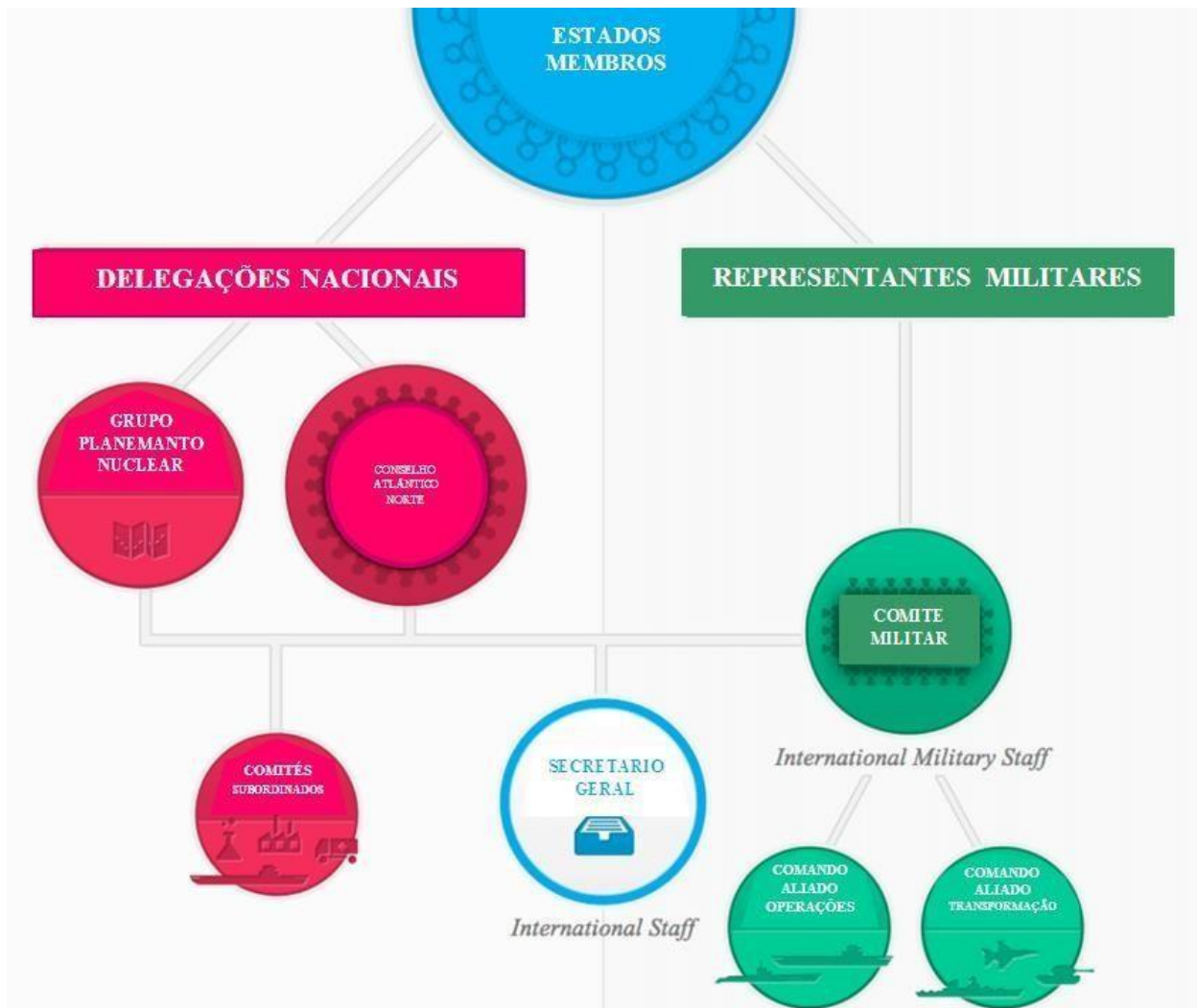
subsequent decisions with respect to Georgia and Ukraine.

42. Political dialogue and practical cooperation with partners, based on mutual respect and benefit, contribute to stability beyond our borders, enhance our security at home and support NATO's core tasks. Partnerships are crucial to protect the global commons, enhance our resilience and uphold the rules-based international order.
43. The European Union is a unique and essential partner for NATO. NATO Allies and EU members share the same values. NATO and the EU play complementary, coherent and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security. On the basis of our longstanding cooperation, we will enhance the NATO-EU strategic partnership, strengthen political consultations and increase cooperation on issues of common interest, such as military mobility, resilience, the impact of climate change on security, emerging and disruptive technologies, human security, the Women, Peace and Security agenda, as well as countering cyber and hybrid threats and addressing the systemic challenges posed by the PRC to Euro-Atlantic security. For the development of the strategic partnership between NATO and the EU, non-EU Allies' fullest involvement in EU defence efforts is essential. NATO recognises the value of a stronger and more capable European defence that contributes positively to transatlantic and global security and is complementary to, and interoperable with NATO. Initiatives to increase defence spending and develop coherent, mutually reinforcing capabilities, while avoiding unnecessary duplications, are key to our joint efforts to make the Euro-Atlantic area safer.
44. We will strengthen our ties with partners that share the Alliance's values and interest in upholding the rules-based international order. We will enhance dialogue and cooperation to defend that order, uphold our values and protect the systems, standards and technologies on which they depend. We will increase outreach to countries in our broader neighbourhood and across the globe and remain open to engagement with any country or organisation, when doing so could bolster our mutual security. Our approach will remain interest-driven, flexible, focused on addressing shared threats and challenges, and able to adapt to changing geopolitical realities.
45. The Western Balkans and the Black Sea region are of strategic importance for the Alliance. We will continue to support the Euro-Atlantic aspirations of interested countries in these regions. We will enhance efforts to bolster their capabilities to address the distinct threats and challenges they face and boost their resilience against malign third-party interference and coercion. We will work with partners to tackle shared security threats and challenges in regions of strategic interest to the Alliance, including the Middle East and North Africa and the Sahel regions. The Indo-Pacific is important for NATO, given that developments in that region can directly affect Euro-Atlantic security. We will strengthen dialogue and cooperation with new and existing partners in the Indo-Pacific to tackle cross-regional challenges and shared security interests.
46. NATO should become the leading international organisation when it comes to understanding and adapting to the impact of climate change on security. The Alliance will lead efforts to assess the impact of climate change on defence and security and address those challenges. We will contribute to combatting climate change by reducing greenhouse gas emissions, improving energy efficiency, investing in the transition to clean energy sources and leveraging green technologies, while ensuring military effectiveness and a credible deterrence and defence posture.

Ensuring the Alliance's Continued Success

47. Investing in NATO is the best way to ensure the enduring bond between European and North American Allies, while contributing to global peace and stability. We will continue to reinforce our political unity and solidarity and to broaden and deepen our consultations to address all matters that affect our security. We commit to reinforce consultations when the security and stability of an Ally is threatened or when our fundamental values and principles are at risk.
48. We will share equitably responsibilities and risks for our defence and security. We will provide all the necessary resources, infrastructure, capabilities and forces to deliver fully on our core tasks and implement our decisions. We will ensure our nations meet the commitments under the Defence Investment Pledge, in its entirety, to provide the full range of required capabilities. We will build on the progress made to ensure that increased national defence expenditures and NATO common funding will be commensurate with the challenges of a more contested security order.
49. NATO is indispensable to Euro-Atlantic security. It guarantees our peace, freedom and prosperity. As Allies, we will continue to stand together to defend our security, values, and democratic way of life.

Anexo 3 - Estrutura da NATO. Disponível em: <https://otan.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/a-nato/estrutura>



Anexo 4 – NATO-Russia Relations: A New Quality. Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation, 28 de maio de 2002.

Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19572.htm

At the start of the 21st century we live in a new, closely interrelated world, in which unprecedented new threats and challenges demand increasingly united responses. Consequently, we, the member states of the North Atlantic Treaty Organization and the Russian Federation are today opening a new page in our relations, aimed at enhancing our ability to work together in areas of common interest and to stand together against common threats and risks to our security. As participants of the Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security, we reaffirm the goals, principles and commitments set forth therein, in particular our determination to build together a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area on the principles of democracy and cooperative security and the principle that the security of all states in the Euro-Atlantic community is indivisible. We are convinced that a qualitatively new relationship between NATO and the Russian Federation will constitute an essential contribution in achieving this goal. In this context, we will observe in good faith our obligations under international law, including the UN Charter, provisions and principles contained in the Helsinki Final Act and the OSCE Charter for European Security.

Building on the Founding Act and taking into account the initiative taken by our Foreign Ministers, as reflected in their statement of 7 December 2001, to bring together NATO member states and Russia to identify and pursue opportunities for joint action at twenty, we hereby establish the NATO-Russia Council. In the framework of the NATO-Russia Council, NATO member states and Russia will work as equal partners in areas of common interest. The NATO-Russia Council will provide a mechanism for consultation, consensus-building, cooperation, joint decision, and joint action for the member states of NATO and Russia on a wide spectrum of security issues in the Euro-Atlantic region.

The NATO-Russia Council will serve as the principal structure and venue for advancing the relationship between NATO and Russia. It will operate on the principle of consensus. It will work on the basis of a continuous political dialogue on security issues among its members with a view to early identification of emerging problems, determination of optimal common approaches and the conduct of joint actions, as appropriate. The members of the NATO-Russia Council, acting in their national capacities and in a manner consistent with their respective collective commitments and obligations, will take joint decisions and will bear equal responsibility, individually and jointly, for their implementation. Each member may raise in the NATO-Russia Council issues related to the implementation of joint decisions.

The NATO-Russia Council will be chaired by the Secretary General of NATO. It will meet at the level of Foreign Ministers and at the level of Defence Ministers twice annually, and at the level of Heads of State and Government as appropriate. Meetings of the Council at Ambassadorial level will be held at least once a month, with the possibility of more frequent meetings as needed, including extraordinary meetings, which will take place at the request of any Member or the NATO Secretary General.

To support and prepare the meetings of the Council a Preparatory Committee is established, at the level of the NATO Political Committee, with Russian representation at the appropriate level. The Preparatory Committee will meet twice monthly, or more often

if necessary. The NATO-Russia Council may also establish committees or working groups for individual subjects or areas of cooperation on an ad hoc or permanent basis, as appropriate. Such committees and working groups will draw upon the resources of existing NATO committees.

Under the auspices of the Council, military representatives and Chiefs of Staff will also meet. Meetings of Chiefs of Staff will take place no less than twice a year, meetings at military representatives level at least once a month, with the possibility of more frequent meetings as needed. Meetings of military experts may be convened as appropriate.

The NATO-Russia Council, replacing the NATO-Russia Permanent Joint Council, will focus on all areas of mutual interest identified in Section III of the Founding Act, including the provision to add other areas by mutual agreement. The work programmes for 2002 agreed in December 2001 for the PJC and its subordinate bodies will continue to be implemented under the auspices and rules of the NATO-Russia Council. NATO member states and Russia will continue to intensify their cooperation in areas including the struggle against terrorism, crisis management, non-proliferation, arms control and confidence-building measures, theatre missile defence, search and rescue at sea, military-to-military cooperation, and civil emergencies. This cooperation may complement cooperation in other fora. As initial steps in this regard, we have today agreed to pursue the following cooperative efforts:

- **Struggle Against Terrorism:** strengthen cooperation through a multi-faceted approach, including joint assessments of the terrorist threat to the Euro-Atlantic area, focused on specific threats, for example, to Russian and NATO forces, to civilian aircraft, or to critical infrastructure; an initial step will be a joint assessment of the terrorist threat to NATO, Russia and Partner peacekeeping forces in the Balkans.
- **Crisis Management:** strengthen cooperation, including through: regular exchanges of views and information on peacekeeping operations, including continuing cooperation and consultations on the situation in the Balkans; promoting interoperability between national peacekeeping contingents, including through joint or coordinated training initiatives; and further development of a generic concept for joint NATO-Russia peacekeeping operations.
- **Non-Proliferation:** broaden and strengthen cooperation against the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and the means of their delivery, and contribute to strengthening existing non-proliferation arrangements through: a structured exchange of views, leading to a joint assessment of global trends in proliferation of nuclear, biological and chemical agents; and exchange of experience with the goal of exploring opportunities for intensified practical cooperation on protection from nuclear, biological and chemical agents.
- **Arms Control and Confidence-Building Measures:** recalling the contributions of arms control and confidence- and security-building measures (CSBMs) to stability in the Euro-Atlantic area and reaffirming adherence to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) as a cornerstone of European security, work cooperatively toward ratification by all the States Parties and entry into force of the Agreement on Adaptation of the CFE Treaty, which would permit accession by non-CFE states; continue consultations on the CFE and Open Skies Treaties; and continue the NATO-Russia nuclear experts consultations.
- **Theatre Missile Defence:** enhance consultations on theatre missile defence (TMD), in particular on TMD concepts, terminology, systems and system capabilities, to analyse and evaluate possible levels of interoperability among respective TMD

systems, and explore opportunities for intensified practical cooperation, including joint training and exercises.

- **Search and Rescue at Sea:** monitor the implementation of the NATO-Russia Framework Document on Submarine Crew Rescue, and continue to promote cooperation, transparency and confidence between NATO and Russia in the area of search and rescue at sea.
- **Military-to-Military Cooperation and Defence Reform:** pursue enhanced military-to-military cooperation and interoperability through enhanced joint training and exercises and the conduct of joint demonstrations and tests; explore the possibility of establishing an integrated NATO-Russia military training centre for missions to address the challenges of the 21st century; enhance cooperation on defence reform and its economic aspects, including conversion.
- **Civil Emergencies:** pursue enhanced mechanisms for future NATO-Russia cooperation in responding to civil emergencies. Initial steps will include the exchange of information on recent disasters and the exchange of WMD consequence management information.
- **New Threats and Challenges:** In addition to the areas enumerated above, explore possibilities for confronting new challenges and threats to the Euro-Atlantic area in the framework of the activities of the NATO Committee on Challenges to Modern Society (CCMS); initiate cooperation in the field of civil and military airspace controls; and pursue enhanced scientific cooperation.

The members of the NATO-Russia Council will work with a view to identifying further areas of cooperation.

Anexo 5 – Declaração Conjunta sobre a cooperação UE-OTAN, 10 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>

1. A parceria estratégica OTAN-UE baseia-se nos nossos valores partilhados, na nossa determinação em enfrentar desafios comuns e no nosso compromisso inequívoco de promover e salvaguardar a paz, a liberdade e a prosperidade na zona euro-atlântica.
2. Enfrentamos hoje a maior ameaça à segurança euro-atlântica de há décadas. A guerra brutal da Rússia contra a Ucrânia viola o direito internacional e os princípios da Carta das Nações Unidas. Compromete a segurança e a estabilidade, tanto a nível europeu como a nível mundial. A guerra da Rússia exacerbou uma crise alimentar e energética afetando milhares de milhões de pessoas em todo o mundo.
3. Condenamos com a maior veemência possível a agressão da Rússia. A Rússia tem de pôr imediatamente termo a esta guerra e retirar-se da Ucrânia. Manifestamos a nossa total solidariedade para com a Ucrânia e reiteramos o nosso apoio inabalável e contínuo à sua independência, soberania e integridade territorial dentro das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas. Apoiamos plenamente o direito inerente de legítima defesa da Ucrânia e o direito deste país a escolher o próprio destino.
4. Os intervenientes autoritários desafiam os nossos interesses, valores e princípios democráticos utilizando múltiplos meios – políticos, económicos, tecnológicos e militares.
5. Vivemos numa era de concorrência estratégica crescente. A assertividade crescente da China e as suas políticas colocam desafios que temos de enfrentar.
6. A persistência do conflito, a fragilidade e a instabilidade na nossa vizinhança europeia comprometem a nossa segurança e proporcionam um clima propício para os concorrentes estratégicos, bem como para os grupos terroristas, ganharem influência, desestabilizarem sociedades e constituírem uma ameaça à nossa segurança.
7. Tal como sublinhado tanto pelo Conceito Estratégico da OTAN como pela Bússola Estratégica da UE, trata-se de um momento decisivo para a segurança e a estabilidade euro-atlânticas, demonstrando mais do que nunca a importância dos laços transatlânticos, ditando a necessidade de uma cooperação mais estreita entre a UE e a OTAN.
8. A OTAN continua a ser a base da defesa coletiva dos seus aliados e essencial para a segurança euro-atlântica. Reconhecemos o valor de uma defesa europeia mais forte e mais capaz, que contribua positivamente para a segurança mundial e transatlântica e seja complementar e interoperável com a OTAN.
9. A nossa parceria estratégica, que se reforça mutuamente, contribui para fortalecer a segurança na Europa e no resto do mundo. No apoio à paz e à segurança internacionais, a OTAN e a UE desempenham papéis complementares, coerentes e que se reforçam mutuamente. Continuaremos a mobilizar o conjunto combinado de instrumentos de que dispomos, sejam eles políticos, económicos ou militares, para procurar atingir os nossos objetivos comuns em benefício dos nossos mil milhões de cidadãos.
10. Com base na Declaração Conjunta de Varsóvia de 2016 e na Declaração Conjunta de Bruxelas de 2018, que alargaram significativamente a amplitude e a profundidade

da nossa parceria estabelecida há mais de vinte anos, realizámos progressos semprecedentes em todos os domínios de cooperação.

11. Alcançámos resultados concretos na luta contra as ameaças híbridas e as ciberameaças, na cooperação operacional, incluindo questões marítimas, na mobilidade militar, nas capacidades de defesa, na indústria da defesa e na investigação nesse domínio, nos exercícios, na luta contra o terrorismo e no reforço das capacidades dos parceiros.
12. À medida que evoluem em termos de âmbito e magnitude as ameaças e desafios à segurança que enfrentamos, elevaremos a nossa parceria para um novo patamar, com base na nossa cooperação de longa data. Continuaremos a reforçar a nossa cooperação nos domínios existentes e a alargar e aprofundar a nossa cooperação para abordar, em especial, o aumento da concorrência geoestratégica, as questões de resiliência, a proteção das infraestruturas críticas, as tecnologias emergentes e disruptivas, o espaço, as implicações das alterações climáticas para a segurança, bem como a manipulação de informações e a ingerência por parte de agentes estrangeiros.
13. Ao assinar a presente declaração, avançaremos com a parceria OTAN-UE, em estreita consulta e cooperação com todos os aliados da OTAN e Estados-Membros da UE, num espírito de plena abertura mútua e em conformidade com a autonomia de decisão das nossas respetivas organizações e sem prejuízo do carácter específico da política de segurança e defesa de qualquer dos nossos membros. Neste contexto, consideramos que a transparência é crucial. Encorajamos os aliados da OTAN que não são membros da UE à maior participação possível nas iniciativas desta. Encorajamos os Estados-Membros da UE que não fazem parte da Aliança à maior participação possível nas iniciativas desta.
14. Analisaremos regularmente os progressos alcançados.

UNIVERSIDADE DOS AÇORES
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Rua da Mãe de Deus
9500-321 Ponta Delgada
Açores, Portugal