

A Parceria União Europeia-NATO: A Persistência de uma Relação Complexa

Patricia Daehnhardt

Professora Auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa e investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL). É doutorada em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science.

Resumo

O artigo analisa as dificuldades estruturais e políticas que continuam a condicionar a cooperação multilateral política e securitária da Parceria Estratégica entre a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) no espaço euro-atlântico e na gestão internacional de crises. A complexa relação entre a UE e a NATO no que se refere a operações internacionais, interoperabilidade e a alocação de capacidades dos Estados-membros é explicada pela fraca articulação institucional e política entre as duas instituições, o que dificulta a criação de sinergias operacionais duradouras para um futuro quadro de cooperação institucional e operacionalmente eficaz, principalmente na vizinhança europeia.

Abstract

EU-NATO Partnership: The Persistence of a Complex Relationship

The article analyzes the structural and political difficulties which continue to constrain political and security multilateral cooperation in the Strategic Partnership between the European Union (EU) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in the Euro-Atlantic area and in international crisis management. The complex EU-NATO relationship with regard to international operations, interoperability and capacity allocation by Member States is explained by weak institutional and policy coordination between the two institutions, making it difficult to create long lasting operational synergies for a future institutional and operational effective cooperative framework, particularly in the European neighbourhood.

“A UE e os seus Estados-membros têm de exercer maiores responsabilidades em resposta a esses desafios se pretendem contribuir para a manutenção da paz e da segurança, através da PCSD, em colaboração com parceiros fundamentais, tais como as nações Unidas e a OTAN. A PCSD continuará a ser desenvolvida em plena complementaridade com a OTAN, no quadro da parceria estratégica aprovada entre a UE e a OTAN e em conformidade com a autonomia de decisão e os procedimentos próprios de cada parte. Isso exige que se disponha dos meios necessários e se mantenha um nível suficiente de investimento. O Conselho Europeu assume hoje um firme compromisso no sentido de prosseguir o desenvolvimento de uma PCSD credível e eficaz, em conformidade com o Tratado de Lisboa e com as possibilidades que oferece. O Conselho Europeu exorta os Estados-Membros a aprofundarem a cooperação no domínio da defesa, aumentando a sua capacidade para conduzir missões e operações e fazendo pleno uso das sinergias, tendo em vista melhorar o desenvolvimento e a disponibilidade das capacidades civis e militares necessárias, com o apoio de uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa Europeia (BITDE) mais integrada, sustentável, inovadora e competitiva. Daí advirão também benefícios em termos de crescimento, emprego e inovação para o setor da indústria europeia em geral.”

Conclusões do Conselho Europeu,
19-20 de dezembro 2013 (European Council, 2013).

A Parceria Estratégica entre a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) deveria ser a parceria definidora da cooperação multilateral política e securitária entre a Europa e os Estados Unidos no espaço euro-atlântico e na gestão internacional de crises. No seio da comunidade de segurança que se desenvolveu desde o início da Guerra Fria entre a Europa ocidental, os Estados Unidos e o Canadá, a Aliança Atlântica e a integração europeia são sinónimos de paz, estabilidade e cooperação. Contudo, a articulação política e operacional entre as duas instituições que se encontram operacionalmente presentes na vizinhança europeia como os Balcãs, no Afeganistão e no Golfo de Aden permanece fraca, apesar de 22 Estados fazerem parte de ambas.¹ A falta de um enquadramento estratégico para o relacionamento bilateral e a ausência de um quadro sucessor dos Acordos de Berlim Plus de 2002 explicam a complexa relação entre a UE e a NATO, no que

1 Seis países membros da UE (Finlândia, Irlanda, Malta, Áustria, Suécia e Chipre) não são membros da NATO, ao passo que cinco Estados da NATO (Islândia, Noruega, Canadá, Estados Unidos e Turquia) não são membros da UE.

se refere à divisão de trabalho em operações internacionais, interoperabilidade e a alocação de capacidades dos Estados membros.² Isto é intensificado pela competição institucional subjacente entre os que defendem a manutenção da preponderância da NATO como instituição que vela pela segurança na Europa e aqueles que defendem que a UE deve assumir maiores responsabilidades pela segurança europeia e a vizinhança europeia e diminuir a influência dos EUA na Europa. Por outro lado, a relação entre a NATO e a UE não é comparável às relações que estas duas instituições mantêm com outras instituições internacionais. A cooperação multilateral da UE com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a União Africana (UA) atestam o caráter multilateralista da União Europeia na sua afirmação como ator internacional com capacidade de cooperação com outras instituições. O mesmo acontece com a NATO que, embora de âmbito de aplicação mais reduzido, instituiu igualmente uma perspetiva multilateral, através das várias parcerias estratégicas que mantém com outros países e instituições internacionais.

Apesar de a NATO e a UE assentarem em interesses e valores mútuos e de multilateralismo alargado, na comunidade transatlântica, deparam-se com uma relação ambígua. Esta ambiguidade na relação entre duas instituições cujo âmbito de competência securitária se destinou, até finais da década de 1990, primordialmente ao espaço euro-atlântico, reflete-se nas competências civis e militares que ambas arrogam a si, se bem que a NATO seja a organização de defesa militar transatlântica e a UE, através da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), seja entendida mais na sua componente de missões civis do que de missões militares, que leva a cabo em número mais reduzido. Daí que persistam dificuldades na institucionalização de uma relação de cooperação multilateral mais efetiva entre a UE e a NATO, e mais concretamente entre a PCSD, parte integrante da Política Externa de Segurança Comum (PESC) e a NATO.³ Ao invés, e apesar de concordarem na vantagem

2 Ver, entre outras publicações, Webber (2012); Howorth (2007); Keohane (2006); Peters (2004).

3 A PESC e a PCSD inserem-se no domínio da intergovernamentalidade caracterizada primeiro, pela centralidade dos Estados-membros como os atores determinantes com capacidade de decisão, e segundo, pela tomada de decisão por unanimidade, tendo cada Estado-membro um direito de veto sobre as decisões. Ver Moravcsik (1998). Na prática, contudo, as instituições supranacionais avançaram para o domínio da PESC e PCSD; por exemplo, na aquisição de equipamento, a Comissão tem conseguido introduzir legislação comum numa área formalmente controlada pela Agência Europeia de Defesa, instituição intergovernamental. Ver Sjursen (2013: 8). Isto sugere uma transformação da PESC em direção a um “intergovernamentalismo supranacional”, como lhe chamou Howorth (2000) ou “transgovernamentalismo”, na expressão de Smith (2004). Mesmo assim, prevalece a posição individual de cada Estado-membro já que em caso de discrepância entre a posição de um Estado-membro e a posição da UE assente na concordância entre os outros Estados-membros, o Tratado de Lisboa não prevê um mecanismo sancionatório.

de prosseguirem estratégias de segurança de cooperação multilateral, os Estados-membros continuam a fazê-lo, de forma individual ou bilateral, como aconteceu quando a França e o Reino Unido assinaram os acordos de Lancaster House, em novembro de 2010, de cooperação bilateral de defesa, fora do quadro da PCSD. Por outro lado, os avanços na partilha de capacidades através da interligação entre a *smart defence* da NATO e o *pooling and sharing* da UE têm sido muito modestos. Também no que se refere à cooperação operacional em teatros de conflito, a colaboração que se tem desenvolvido é fraca ou mesmo obstruída por bloqueios políticos no relacionamento NATO-UE relativamente a algumas missões. Assim, o resultado leva a decisões *ad hoc* em vez de criar sinergias operacionais duradoras e definidoras de um futuro quadro de cooperação institucional. Por último, a influência da NATO e da UE sobre a definição de interesses dos Estados-membros, é pouco significativa.⁴ A cooperação multilateral entre a UE e a NATO permanece, por isso, institucionalmente pouco consolidada (Koops, 2012).

Esta situação ainda é mais surpreendente quando os termos do debate se alteraram, justificando um aprofundamento e não um distanciamento entre a UE/PCSD e a NATO. Em 2003, as relações entre a UE e a NATO, caracterizavam-se pela celebração do Acordo de Berlim Plus, um acordo que estipula a cooperação militar institucional entre a UE e a NATO, ao passo que, com a perspectiva de uma guerra no Iraque, em 2002-2003, e a oposição franco-alemã, Washington suspeitava que a UE se queria tornar um ator independente na política de segurança, sob liderança francesa e alemã. Há uma década as questões que se debatiam nas relações transatlânticas eram “quanta autonomia pode e deve a Europa ter na política de segurança?” e “tendem a NATO e a UE a desenvolver uma relação de complementaridade ou de rivalidade?” (Duke, 2008). Uma década depois, a crise transatlântica foi superada, mas a relação UE-NATO ainda não encontrou na sua parceria estratégica a otimização de uma relação de cooperação, com capacidades e operacionalidade efetiva. Da ambiguidade norte-americana quanto às ambições europeias na década de 1990 (quase não-existent na altura) passou-se para a preocupação com a falta de ambição estratégica da UE em projetar poder na política internacional, garantir a segurança na sua vizinhança imediata e afirmar-se como ator estratégico relevante através de uma PCSD efetiva com capacidade operacional mais eficaz, sabendo os parceiros norte-americanos, no entanto, que tal pressupõe uma crescente autonomia estratégica europeia.

Acresce a esta situação a evidente diversidade nas estratégias dos Estados-membros da UE, incapazes de apresentarem um conjunto de posições comuns, e menos ainda uma política comum, o que é criticado pela NATO. Como se lê num comuni-

4 Sobre a relação de causalidade entre instituições e Estados no processo de tomada de decisão, ver Costa (2012); Wallander, (2004); Checkel, (2007); Katzenstein (1998); Schimmelfennig (2003); Wallander, (1999).

cado da Assembleia Parlamentar da NATO, da primavera de 2011, “a UE continua com dificuldade em gerar a vontade política para articular uma visão comum e dar uma voz comum aos interesses políticos e percepções de ameaça por vezes discordantes entre os Estados-membros.” (NATO, 2011).

As declarações públicas do secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, e da Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da UE, Catherine Ashton, não são alheias às insuficiências da relação. Numa conferência de imprensa, em 6 de maio de 2013, Fogh Rasmussen apelou à necessidade de intensificação da cooperação entre a NATO e a UE (NATO, 2013). Em 9 de setembro de 2013, Fogh Rasmussen sublinhou a importância de assegurar que a futura relação entre a UE e a NATO se caracterize pela cooperação e não pela duplicação (NATO, 2013b). No encontro entre ministros dos negócios estrangeiros e da defesa da UE, em 19 novembro de 2013, Fogh Rasmussen apelou novamente à cooperação entre a UE e a NATO, “para coordenar, não duplicar”, e para garantir que as duas organizações complementem os esforços de cada uma, afirmando que “precisamos de desenvolver capacidades, e não burocracias, e investir em segurança nas áreas em que todos nós precisamos de mais recursos, como *drones* de vigilância, inteligência e reconhecimento, transporte pesado e reabastecimento aéreo” (NATO, 2013a). Ou seja, a NATO e a UE devem ser “mais ambiciosas em complementar-se e reforçarem-se mais uma à outra.”

Por seu turno, no seu relatório final sobre a Política Comum de Segurança e Defesa, de 15 de outubro de 2013, Catherine Ashton, afirmou que “uma cooperação forte, coerente e mutuamente reforçada entre a UE e a NATO continua a ser tão importante como sempre (...). No desenvolvimento de capacidades, continuamos empenhados em garantir um reforço mútuo e de complementaridade, reconhecendo que os Estados-membros que também são aliados da NATO têm um único conjunto de forças. Neste sentido, o desenvolvimento de capacidades no âmbito da União também servirá para fortalecer a Aliança. (...) devemos continuar a esforçar-nos para remover os impedimentos restantes para a cooperação formal” (EEAS, 2013). O relatório refere a relevância da cooperação entre a Agência Europeia de Defesa (EDA) e o Comando Aliado da Transformação (ACT) da NATO, e uma cooperação estreita com a NATO para garantir a complementaridade e o reforço mútuo com a iniciativa *smart defence* e de forma mais ampla, com o desenvolvimento de capacidades no âmbito da NATO.

Este artigo tem por objetivo explicar porque é que, apesar das declarações públicas, o grau de cooperação multilateral entre duas instituições de segurança, inseridas no mesmo contexto político do espaço euro-atlântico permanece problemático. Os fatores que explicam estas dificuldades são de natureza estrutural e política, o que dificulta a comunicação e a coordenação estratégica entre as duas instituições (NATO, 2011). Numa primeira secção, aborda-se a contextualização estratégica do

espaço euro-atlântico. Na secção seguinte avalia-se os resultados do recente Conselho Europeu de dezembro de 2013, que dedicou uma parte importante da agenda à defesa europeia. A terceira parte discute os desafios à cooperação entre a NATO e a UE com referência aos dois domínios principais do relacionamento bilateral: capacidades e operações internacionais. A quarta secção examina os posicionamentos dos principais atores envolvidos, os EUA, o Reino Unido, a França e a Alemanha. A quinta secção refere-se à cimeira da NATO a realizar no País de Gales, em setembro de 2014. A parte final traça algumas considerações sobre a relação entre a União Europeia e a NATO.

O Contexto Estratégico Euro-Atlântico

Num contexto de aceleradas mudanças provocadas pela emergência de novas grandes potências regionais, a crise da ordem democrática liberal, a crise financeira ocidental, e a exaustão aparente na gestão civil e militar de conflitos internacionais, os últimos anos justificam um aumento dos esforços de cooperação entre a UE e a NATO pela simultaneidade de cinco aspetos que influenciam a configuração da segurança europeia e euro-atlântica.

Primeiro, os dois lados do Atlântico deparam-se com orçamentos militares decrescentes. Na Europa, cinco anos de crise financeira condicionaram a atuação da UE e dos seus Estados-membros, o que se reflete na definição dos orçamentos de defesa nacionais que não deverão aumentar enquanto perdurar a crise: estima-se que até 2017 a Europa perca 12% dos gastos na área da defesa. O custo dos equipamentos de defesa está a aumentar de 6 para 8% ao ano - ao passo que os orçamentos de defesa estão em queda contínua - e o número crescente de operações consome dinheiro que tinha sido reservado para a compra de novos equipamentos.⁵ Também os EUA se deparam com cortes no seu orçamento de defesa. O corte de 500 biliões de dólares afetará a presença militar na Europa com a retirada de cerca de sete mil tropas de combate norte-americanas estacionadas na Europa. O antigo secretário de Defesa, Leon Panetta, alertou os aliados da NATO, em 2011, para uma diminuição de 450 biliões de dólares nos gastos de defesa dos EUA nos próximos 10 anos (DoD, 2011). Mesmo assim, a diferença nos gastos militares continua significativa: em 2010 e 2011 a UE gastou 194 e 193 biliões de euros, respetivamente, enquanto os EUA gastaram 520 e 503 biliões de euros, respetivamente, no mesmo período. Isto equivale a 1,61% e 1,55% do PIB da UE para 2010 e 2011, respetivamente, e 4,77% e 4,66% do PIB dos

5 Contudo, tem havido grandes variações em toda a Europa, que vão desde cortes de mais de um quarto na Letónia e Bulgária até ao crescimento contínuo nos gastos de defesa na Suécia e na Polónia. Em 2010, os 27 países membros da UE juntos foram responsáveis por quase um terço dos gastos globais de defesa excluindo os gastos americanos, ou seja, os europeus continuaram a gastar em defesa mais do que a Rússia e China combinados. Witney (2011: 2).

EUA para o mesmo período (European Defence Agency, 2013). Na NATO, o orçamento da instituição, contudo, é pago em mais de 70% pelos americanos.

Segundo, embora a UE tenha desenvolvido alguma capacidade coletiva e os constrangimentos financeiros obriguem os Estados-membros a um melhor uso dos ativos existentes, persistem, contudo, no plano operacional limitações significativas nas capacidades da defesa europeia como a inteligência, reconhecimento, transporte estratégico e tático, bem como a proteção das forças; a indústria de defesa (europeia) permanece fragmentada e prejudicada pelo protecionismo estatal e a pela ausência de harmonização e padrões standardizados (Institute for Security Studies, 2013). A operação da NATO na Líbia, em março de 2011, demonstrou aos europeus a necessidade de reforçarem a cooperação multilateral para o desenvolvimento de capacidades (partilhadas) efetivas, pela falta de capacidades como facilitadores estratégicos, reabastecimento ar-ar, o transporte aéreo estratégico, inteligência e vigilância. Na análise das capacidades europeias para 2013-2025, o quadro desanimador reafirma-se: os Estados-membros da UE sofrem de duplicações e excessos em determinadas capacidades militares, nomeadamente no pessoal, instalações e *output* industrial. Esta situação é problemática porque sobrecarrega os orçamentos militares da UE sem corresponder a benefícios operacionais (Institute for Security Studies, 2013).

Em terceiro lugar, a reorientação estratégica dos EUA para zonas extraeuropeias implica um afastamento relativo dos EUA da Europa e uma requalificação do papel dos EUA nos assuntos securitários no espaço euro-atlântico, onde os EUA já não serão os definidores primordiais da estratégia na Europa e na sua vizinhança, e onde os europeus terão de assumir uma responsabilidade muito maior pela segurança no Mediterrâneo, Norte de África e Médio Oriente, por um lado, e a Europa Oriental, como a crise da Ucrânia em curso está a demonstrar. Por essa razão, a posição norte-americana tornou-se mais favorável a uma maior cooperação militar entre europeus e na UE, e face à PCSD, até como forma de preservar a NATO (Institute for Security Studies, 2013). Esta nova postura estratégica norte-americana evidencia uma nova distribuição de poder no sistema internacional e a transição para a consolidação de um mundo multipolar, onde potências emergentes estão a aumentar os seus orçamentos de defesa e a investir em projetos de defesa de grande envergadura. Segundo o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), os gastos de defesa global estão a mudar “do Ocidente para o resto do mundo”.⁶ Este reposicionamento estratégico norte-americano foi acompanhado por uma redução no orçamento de defesa dos EUA, em janeiro de 2012 (DoD, 2012). Isto não equivale a um retraimento estratégico dos EUA do palco mundial ou a uma diminuição substancial da capacidade de defesa de

6 Citado em EEAS (2013: 2)

Washington: em 2013, o orçamento de defesa norte-americano foi de 600,4 bilhões de dólares, o que, segundo a publicação *Military Balance* equivale a gastos na defesa que totalizam uma verba superior à soma dos orçamentos militares dos 12 países seguintes no *ranking* dos Estados com os maiores orçamentos de defesa no mundo.⁷ Mesmo assim, o redirecionamento estratégico dos Estados Unidos e a nova distribuição de poder no sistema internacional têm implicações para a defesa europeia, necessitada de capacidades efetivas e de uma indústria de defesa europeia credível. Isto implica a necessidade de uma autonomia estratégica crescente dos europeus através de uma maior capacitação de recursos (humanos, de equipamento, tecnologias e de inteligência) e pressupõe que a parceria estratégica com os EUA e a cooperação com a NATO deverá ser assumida com maior eficácia pelos europeus no quadro comunitário, apesar das divergências nacionais que dificultam essa cooperação.

Em quarto lugar, a mudança na resposta a conflitos internacionais pode sugerir o início de uma era de pós-intervencionismo liberal, face à oposição crescente dos públicos europeus e norte-americano à participação dos seus países em operações de combate ou de manutenção da paz internacional. A menor predisposição dos governos ocidentais em levar a cabo intervenções militares internacionais, como as intervenções militares da década de 1990, de caráter humanitário e das intervenções militares de grande envergadura e longa duração como as guerras do Iraque e do Afeganistão sugere uma mudança para operações militares realizadas por coligações singulares *ad hoc*, construídas em torno de casos individuais e decididas de forma seletiva por cada um dos países envolvidos (Dunne, 2013: 1-17).

Por último, acresce aos fatores enunciados a mudança na perceção da relação entre europeus e americanos e a interrogação sobre se a NATO conseguirá ainda afirmar-se como o elemento aglutinador da relação transatlântica. Num mundo globalizado e interdependente, a emergência de novas ameaças e desafios como a crise económica e financeira, as mudanças climáticas e temas não securitários, a NATO pode já não ser a instituição transatlântica principal que mantém europeus e americanos interligados numa comunidade de segurança transatlântica (Hamilton, 2009). As negociações em curso sobre a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), entre a União Europeia e os EUA poderão assumir uma relevância securitária para a relação

7 Por ordem decrescente, em 2013 a China teve o segundo maior orçamento de defesa, com 112,2 bilhões de dólares; a Rússia com 68,2 bilhões de dólares, a Arábia Saudita com um valor estimado de 59,6 bilhões de dólares, o Reino Unido com 57 bilhões de dólares, a França com 52,4 bilhões de dólares, o Japão com 51 bilhões de dólares e a Alemanha com 44,2 bilhões de dólares, a Índia com 36,3 bilhões de dólares, o Brasil com 34,7 bilhões de dólares, a Coreia do Sul com 31,8 bilhões de dólares, a Austrália com 26 bilhões de dólares e a Itália com 25,2 bilhões de dólares, num total conjunto de 598,6 bilhões de dólares. IISS (2014).

transatlântica no futuro (Ham, 2013). Divergências persistem também na percepção de ameaças externas: não há geralmente uma percepção de ameaça estratégica compartilhada, entre os Estados-membros da NATO ou da UE. Para alguns, é sintomático que muitos líderes europeus não consideram uma revisão da Estratégia Europeia de Segurança (EES), de 2003, necessária, o que reflete a ausência, na UE, da percepção de ameaças externas (Andersson, 2011). Esta discrepância na percepção das ameaças dos dois lados do Atlântico marca a diferença desde a Guerra Fria, enfraquecendo o elo transatlântico devido à falta de uma percepção comum do mundo exterior e dificultando o grau de cooperação ou partilha de capacidades de defesa. Outra questão mais recente é o uso de *drones*, que contribui para as percepções diferenciadas dos dois lados do Atlântico. O uso de *drones* contra suspeitos de terrorismo, apoiado por mais de 65 por cento dos norte-americanos tem prejudicado a reputação de Washington na Europa, para além do chamado escândalo de escutas da National Security Agency (NSA) dos EUA (Dempsey, 2013). Como afirma Judy Dempsey (2013), em conflitos futuros, os *drones* poderão vir a substituir tropas no terreno e limitar os riscos para estas. Mas, sem regras claras e transparentes para o seu uso, o público europeu não irá suportar tal utilização para missões militares. Essas diretrizes deveriam aplicar-se também à NATO, quando a aliança começar a usar *drones*.

Estes fatores colocam por isso o “estado da defesa na Europa” perante uma situação paradoxal segundo Sven Biscop e Daniel Fiott, do Instituto Egmont em Bruxelas: “Em termos políticos é continuamente à ‘Europa’ que nos referimos na expectativa de agir. Os EUA enviaram uma mensagem clara à ‘Europa’ de que deveria assumir responsabilidade pela segurança da sua própria periferia e iniciar a resposta às crises. ‘Europa’ para Washington pode significar os aliados europeus a agir através da NATO ou a UE a agir através da PCSD, ou através de uma coligação *ad hoc* de Estados europeus. Washington já não se importa sob que bandeira ‘europeia’ nós agimos, desde que o façamos e que o problema seja tratado sem envolver extensos ativos americanos.” (Biscop, 2013). Christian Mölling, da Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), em Berlim, sublinha que o *pooling and sharing*, tanto no contexto da UE como da NATO, até agora “foi apenas um *slogan* para a cooperação de defesa que os Estados da UE e da NATO têm praticado há décadas. Cerca de uma centena de projetos existem atualmente. Cerca de 20% envolvem a cooperação bilateral, e 60% envolvem cinco ou menos parceiros” (Mölling, 2012). Mais céptico, Nick Witney, do European Council on Foreign Relations (ECFR) acrescenta que “tanto esforço retórico foi gasto ao longo dos doze últimos anos ou mais, com tão pouco resultado ... que um crescente pessimismo é cada vez mais detetável sempre que a ideia de um novo esforço para fazer avançar a política é abordado” (Witney, 2011: 8). Segundo Julian Lindley-French, para os europeus, a parceria estratégica UE-NATO deve ser estabelecida num princípio estratégico euro-atlântico simples: manter os Estados Unidos fortes na Ásia, preenchendo

a lacuna estratégia emergente na Europa e [na vizinhança] europeia (Lindley-French, 2013). Jolyon Howorth vai mais longe, sugerindo que uma vez que “a UE é um projeto político global, ao passo que a NATO trata apenas da segurança ... o papel da EDA deve ser central e o ACT deve ser transformado numa agência que garanta a ligação com a base industrial de defesa dos EUA.” (Howorth, 2012). Para Jan Techau, do Carnegie Endowment for International Peace, a fraqueza da Europa encontra-se na ausência de um verdadeiro debate estratégico explicado pela falta de ambição estratégica dos países europeus e de um consenso sobre qual é o interesse estratégico da UE. Problemático é para Techau também que “poupanças enormes poderiam ser feitas através do *pooling and sharing* – projetos cooperativos de partilha de capacidades, liberalização dos mercados de armamentos e a coordenação de esforços de reforma militar.” (Techau, 2013). Todos estes pontos sugerem a necessidade de uma maior coordenação e mais cooperação – devido à pressão dos orçamentos de defesa europeus em queda, à diminuição de encomendas intereuropeias e à concorrência de empresas estrangeiras e um enfraquecimento generalizado das capacidades dos países europeus (IISS, 2014).

O Conselho Europeu de Dezembro de 2013

O Conselho Europeu (CE) de 19 e 20 de dezembro de 2013 foi o primeiro Conselho, desde o início da crise financeira e desde o Tratado de Lisboa, que se debruçou sobre a PCSD. A relação de cooperação multilateral UE-NATO não foi contudo um ponto individual na agenda. A última vez que a relação NATO-UE foi oficialmente discutida, numa cimeira multilateral foi na cimeira da NATO em Estrasburgo e Kehl, em 2009, durante o primeiro ano da presidência de Barack Obama. O CE de dezembro de 2013 serviu para fornecer um impulso estratégico para a defesa europeia no reforço de iniciativas como o *pooling and sharing* e incentivar a cooperação em domínios significativos na defesa, tais como espaço, defesa cibernética e RPAS. Conforme ficara estabelecido nas conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2012, na comunicação da Comissão Europeia, de 24 de julho de 2013, e no relatório da Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 15 de outubro de 2013 (EEAS, 2013), o CE visou (a) aumentar a eficácia operacional, a visibilidade e o impacto da PCSD; b) melhorar o desenvolvimento das capacidades de defesa (*pooling and sharing*) e c) fortalecer a indústria de defesa da Europa (*procurement*).⁸

8 O relatório focou três conjuntos de ação: *comprehensive approach* inter-UE e em parceria com países e instituições parceiros: uma abordagem abrangente como resposta aos desafios de segurança, nomeadamente cibersegurança, segurança energética, segurança marítima e segurança fronteiriça; Capacidades: o reforço das capacidades e a relevância da cooperação interinstitucional; Reforço da indústria de defesa da Europa para dinamizar as capacidades de defesa.

Apesar do debate estratégico que se iniciou nos meses que antecederam o Conselho, o resultado quanto ao avanço da PCSD foi, como era de esperar, modesto, e sem que houvesse referência direta à Parceria UE-NATO. E, contudo, a cooperação entre a UE e a NATO é vital para ambas as instituições: a UE continuará nos próximos anos a estar dependente de capacidades da NATO (capacidades americanas) em missões internacionais; a NATO, por seu turno, precisa de uma UE capaz e eficaz, caso contrário, a sua própria sobrevivência será questionada.

O Conselho Europeu de dezembro de 2013 também não definiu áreas para futuras intervenções, nem uma tipologia de intervenção que pudesse servir de quadro de referência não apenas para uma alocação de recursos mais eficaz como para alavancar uma partilha de responsabilidades entre UE e NATO. Quais devem ser os limites do *comprehensive approach* da UE? Por exemplo, deve a UE definir uma política de segurança face ao Pacífico, ou manter meramente uma abordagem económica e comercial deixando aos EUA o papel de ator de segurança? (Korteweg, 2013). Como questionam Biscop e Fiott, “quem pode definir o nível de ambição que serve como orientação política para operações em curso e capacidades desenvolvidas por europeus, tanto através da NATO como da PCSD?”

A *comprehensive approach* da UE refere-se a uma integração mais coordenada dos seus vários instrumentos de política externa para resolver os problemas específicos de segurança internacional da UE. Para Michael E. Smith existem processos de aprendizagem institucional que ajudaram a gerar novas ideias a respeito da abordagem abrangente, como demonstram várias operações da PCSD lançadas pela UE desde 2003, tendo cada uma exigido um considerável grau de improvisação institucional. Esta improvisação tem inspirado novos papéis institucionais e capacidades que não são encontradas em tratados formais, e sugere uma capacidade endógena para o desenvolvimento institucional por parte da UE (Smith, 2013). Como referem as conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2013: “A União Europeia e os seus Estados-membros podem levar ao palco internacional a habilidade única de combinar, de forma consistente, políticas e instrumentos que vão desde a diplomacia, segurança e defesa à finança, comércio, desenvolvimento e justiça. Continuar a melhorar a eficiência e eficácia deste *comprehensive approach* da UE” é uma prioridade.

Os Desafios da Cooperação NATO-UE: Capacidades e Operações

Os Acordos de Berlim Plus, criados na sequência da adoção da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), e assinados entre a UE e a NATO institucionalizaram o quadro de articulação dos interesses securitários da UE e da NATO através do acesso da UE às capacidades de planeamento e equipamento militar da NATO. O objetivo era criar uma divisão do trabalho interinstitucional eficaz, em vez de uma duplicação desnecessária, aumentar a capacidade operacional da

UE e assegurar a parceria estratégica na gestão de crises. As estruturas militares da UE deveriam constituir uma “força separável mas não separada”. No decorrer da operação Concórdia, da UE, entre abril e dezembro de 2003 houve um modesto otimismo quando a NATO e a UE em conjunto evitaram uma guerra civil na ex-República Jugoslava da Macedónia, com a UE a assumir tarefas de policiamento e a NATO a realizar o planeamento estratégico, tático e operacional da operação, com o DSACEUR como comandante operacional, e com a UE com um elemento de comando no comando regional da NATO em Nápoles. Na Bósnia, através da operação Althea, a UE tem assumido a segurança militar, enquanto a NATO se concentrou na formação das forças armadas bósnias Scheffer, 2007). No Afeganistão, a missão militar ISAF da NATO coexistiu desde 2007 ao lado da missão civil EUPOL Afeganistão da UE, que se constituiu a pedido da NATO, o que foi interpretado como uma viragem na posição norte-americana face à (na altura) PESD, e a possibilidade da UE poder cooperar com a NATO no quadro da cooperação multilateral (Brattberg, 2013: 4). E contudo, esta interdependência (não mútua) não se traduz numa cooperação mais estreita entre a UE e a NATO. A cooperação entre a ISAF e a EUPOL viu-se repetidamente bloqueada politicamente, o que reflete o relacionamento complexo entre a NATO e a UE. Apesar do potencial para a complementaridade evidente, e da convergência quanto aos teatros de operacionalidade, o impacto operacional da relação bilateral permanece limitado (Daehnhardt, 2010; Smith, 2011; Graeger, 2011).

Os Acordos de Berlim Plus, de dezembro de 2002, compreendem as seguintes disposições para as operações de gestão de crises lideradas pela UE (NATO, 2002): acesso assegurado (mas não garantido, como a França queria) da UE às capacidades de planeamento da NATO; disponibilidade assumida de capacidades da NATO e equipamento comuns, tais como unidades de comunicação e *headquarters*; procedimentos para a liberação, monitorização, retorno e recuperação de ativos e capacidades da NATO; mecanismos de consulta NATO-UE no contexto das operações lideradas pela UE que fazem uso dos meios e capacidades da NATO; por último, a definição do DSACEUR como potencial comandante operacional para uma operação liderada pela UE. O acesso às capacidades de planeamento da NATO é apenas assegurado na condição de que a NATO não precisa dessas capacidades para as suas próprias operações militares, ou seja, a NATO reservou-se o *right of first refusal*. As decisões, tomadas caso a caso, são aprovadas pelo Conselho do Atlântico Norte, em que cada Estado tem um veto. Para além disso, a NATO reservou-se o direito de recolocar essas capacidades atribuídas a uma operação liderada pela UE em curso se entretanto a NATO iniciar uma operação militar. Na realidade este mecanismo, que apenas foi utilizado nas operações militares Concordia e Althea, atribuía à NATO a monitorização das capacidades que disponibilizava à UE, para além de não prever uma estrutura autónoma e permanente

militar da UE.⁹ Para Michael Merlingen, a operação Althea é uma operação que deu credibilidade à capacidade da UE, através da EUFOR, de conduzir a maior operação militar PCSD da UE: ao ligar a Althea à NATO e aos EUA, a EUFOR beneficiou da credibilidade da NATO na região e testou a sua capacidade de conduzir e manter, durante uma década, uma operação militar num país da sua vizinhança (Merlingen, 2013: 45).

Um dos impedimentos a uma cooperação efetiva entre a UE e a NATO em geral e no âmbito dos Acordos de Berlim Plus prende-se com a relação entre a Turquia e o Chipre relativamente à divisão da ilha cipriota: ambos recusam compromissos para a resolução da questão cipriota, bloqueando assim uma cooperação mais estreita em reuniões de alto nível porque a Turquia desautoriza o Chipre a participar e este afirma que a UE tem de estar representada pelos 28 Estados-membros (Duke, 2008: 27-43). Enquanto a Turquia bloqueia o uso das instalações da NATO pelo Chipre, e o acesso a material classificado, o Chipre bloqueia a participação da Turquia nas instituições europeias de defesa, como a Agência de Defesa Europeia (EDA). Na prática, a missão civil EUPOL Afeganistão da UE ilustrou o bloqueio da Turquia a um maior aprofundamento operacional entre a UE e a NATO quando Ancara se recusou a assinar o acordo entre a UE e a *lead nation* de uma Provincial Reconstruction Team (PRT) da NATO para que o pessoal integrado na EUPOL pudesse gozar da proteção pela PRT (House of Lords, 2011). Contudo, há autores que questionam se o estabelecimento de uma relação construtiva entre a NATO e a UE é refém dos desentendimentos de longa data sobre o Chipre, argumentando que a questão de Chipre não é a única razão e que a sua resolução não seria uma garantia para desbloquear o impasse nas relações NATO-UE-Turquia (Flockhart, s.d.; Ackmese, 2012).

Capacidades

Após as guerras balcânicas na Bósnia e no Kosovo, na década de 1990, a preocupação dos EUA era a crescente lacuna na capacidade militar transatlântica e como a PCSD iria afetar o planeamento europeu de capacidades militares.¹⁰ Os EUA receavam que os europeus gastassem os seus orçamentos de defesa de si já muito mais

9 Também a operação militar Concordia da UE na Macedónia, de estabilização do processo de paz, em substituição da operação da NATO Allied Harmony, em 2003, recorreu aos acordos de Berlim Plus ao utilizar a sede da NATO em Le Mons.

10 A guerra de Kosovo em 1999 expôs significativas lacunas de equipamento entre as forças armadas dos EUA e os exércitos europeus, razão pela qual os EUA inicialmente rejeitaram a maioria das ofertas europeias de ajuda militar para a sua operação no Afeganistão logo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Além disso, os aumentos nos gastos de defesa dos EUA depois de 2001 - especialmente com novas tecnologias - exacerbou as preocupações americanas sobre a crescente lacuna da capacidade militar transatlântica. Keohane (2012: 31).

baixos do que o americano, nas prioridades de paz como operações de *peacekeeping*, em vez de desenvolverem capacidade militares como os EUA.

De facto, a forma como os cortes têm sido feitos, sem consulta ou coordenação entre os países da UE e da NATO, sem preocupação com a duplicação, e em função de políticas nacionais e das consequências que a soma dos vários cortes nacionais têm para a eficácia e capacidade de defesa global, tem dificultado uma cooperação multilateral mais eficaz. A relação NATO-UE depara-se ainda com questões como a divisão de trabalho e a alocação de capacidades dos Estados-membros, acentuadas pela falta de um enquadramento estratégico para o relacionamento bilateral, um quadro sucessor dos Acordos de Berlim Plus de 2002.

No futuro, os europeus, que nunca decidiram, sem preocupação, a intervenção num conflito, terão ainda maior dificuldade em resolverem se querem ou não intervir num conflito. Sem a liderança ou mesmo o envolvimento direto dos EUA, os europeus estarão mais relutantes em entrar em guerra. Mas se o decidirem não conseguirão garantir uma capacidade semelhante à dos EUA com capacidade adequada para destruir defesas aéreas inimigas, com capacidade de comunicação criptografada, direcionamento e precisão a uma escala maciça. Os europeus não conseguem garantir o mesmo nível de sofisticação porque não possuem ativos semelhantes e, portanto, a condução europeia da guerra e das operações será diferente, menos *high-tech*, potencialmente com um maior número de mortes civis e a custar mais vidas a mais aliados.¹¹ Por isso, os governos europeus terão de definir o tipo de missões e operações que serão capazes de realizar — sozinhos, em cooperação com outros Estados-membros, ou com outros parceiros da NATO e até aliados em outras regiões do mundo (Institute for Security Studies, 2013).

À dificuldade na tomada de decisão no seio da UE acresce o fraco *defence procurement* e a insuficiente modernização o que poderá, segundo alertou o antigo secretário da defesa norte-americano, Robert Gates, em princípios de 2010, correr o risco de levar a uma “cultura de desmilitarização na Europa”, uma situação “onde grande parte do público em geral e da classe política são avessos ao uso da força militar e aos riscos que lhe estão associados”. Um ano mais tarde, em junho de 2011, Gates alertava para “um futuro obscuro senão mesmo sombrio para a aliança transatlântica” ao incorrer na “possibilidade muito real de irrelevância militar coletiva” devido à ausência de vontade política e capacidades militares insuficientes (Shanker, 2011). Para os EUA, a preocupação principal na relação entre a NATO e a UE centra-se em dois pontos: primeiro, no desenvolvimento de capacidades militares do lado dos europeus para que a Europa seja mais eficaz na defesa da segurança europeia; segundo, na aceitação das responsa-

11 Sobre a individualização do papel da UE no uso da força militar ver, por exemplo, Vennesson (2009).

bilidades dos países europeus em custearem os encargos financeiros e humanos envolvidos.

A crise da Líbia, em março de 2011, revelou as insuficiências nas capacidades dos europeus que conduziram o patrulhamento aéreo da *no-fly zone* da NATO com déficit de munições inteligentes e facilitadores militares, de equipamentos de combate e vigilância e de reabastecimento aéreo, lacunas que tiveram de ser preenchidas em quase 90% dos casos pelos Estados Unidos.¹² As missões da UE, em geral, constata-mos défices de capacidades no transporte aéreo estratégico, reabastecimento aéreo, vigilância e reconhecimento, satélites, transporte e helicópteros de ataque, e instalações de evacuação aeromédica. Como afirmou Catherine Ashton: “A escolha é simples: ou cooperamos para adquirir capacidades ou arriscamos perder essas capacidades no seu todo” (European Defense Agency, 2013a). Mesmo para missões menores, como as missões de formação da UE no Mali e na Somália, a UE ainda tem uma grande dificuldade em assegurar a disponibilidade de elementos fundamentais. Contudo, a maioria dos europeus permanece relutante em proceder a uma partilha efetiva e substancial através do *pooling and sharing*.

Apesar da existência do código de conduta de *pooling and sharing* sobre capacidades de defesa – sobre a partilha de capacidades de defesa, não a criação de capacidades comuns; o aumento da autonomia e não a perda de soberania nacional; o desenvolvimento e aquisição de tecnologias de utilização dual civil e militar – não há consenso sobre como definir uma abordagem equilibrada para a aquisição de capacidades militares, tanto para aquelas destinadas a apoiar as operações de defesa territorial (por exemplo, com mísseis *Patriot*) como para as operações expedicionárias (por exemplo, com transporte aéreo). Por seu turno, não há concordância quanto à alocação de recursos: a Polónia, por exemplo, foi criticada por alguns países-membros da NATO por querer aplicar verbas à compra de armamento (mísseis *Patriot*) para a defesa territorial, i.e. equipamento militar para a dissuasão de ataques convencionais (potencialmente da Rússia). Com o agudizar das relações entre o ocidente e a Rússia devido à crise na Ucrânia/Crimeia, com o envio de tropas russas para a aparente defesa de cidadãos russos nesse território ucraniano, em fevereiro de 2014, os receios de países vizinhos como a Polónia reforçam o sentimento de insegurança e conseqüentemente refletem-se no *lobbying* desses países na definição de alocação de verbas para o desenvolvimento de capacidades militares.

12 Para não referir as significativas divergências políticas quanto à atuação na Líbia. Uma resposta europeia no âmbito da PCSD não foi considerada e a NATO avançou, sob iniciativa da França e do Reino Unido; os EUA mudaram de atitude no último momento e a Alemanha absteve-se na votação 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a aplicação de uma zona de exclusão aérea.

Na UE, o mecanismo de *pooling and sharing* prevê que as capacidades para operações complexas e de tecnologia avançada, são melhor otimizadas quando os europeus atuam em conjunto. Contudo, o esforço de defesa da Europa permanece fragmentado, com os Estados-membros continuamente avessos a partilhar capacidades militares com os parceiros, mesmo em projetos como o reabastecimento ar-ar ou o treino naval e a dedicarem recursos insuficientes à colaboração entre Estados-membros (Keohane, 2013). Igualmente os Estados que são membros da União Europeia e da NATO decidem o planeamento da defesa nacional de forma individual, com pouca ou nenhuma referência a um Estado vizinho ou parceiro. Este défice de coordenação com a NATO ou com os membros da UE, reflete-se na forma como os ajustamentos orçamentais são feitos, pouco coordenados, correndo o risco da duplicação e da redução da eficácia das capacidade e da operabilidade de respostas europeias no seio da PCSD ou entre os Estados europeus na fraca coordenação na aquisição de equipamento de defesa.

O Quadro de Ghent sobre o Desenvolvimento de Capacidades Militares, adotado pelo Conselho Europeu em 9 de dezembro de 2010, tentou responder a este défice com a cooperação multilateral através da especialização e partilha de funções entre os Estados-membros. Assim, os Estados-membros fariam um levantamento a fim de identificar quais as capacidades que manteriam a nível nacional; as capacidades para as quais contribuiriam através de *pooling and sharing* com outros Estados-membros e quais deixariam de contribuir. Isto garantiria que a cooperação estruturada permanente (PESCO) prevista no Tratado de Lisboa pudesse assegurar uma cooperação que permitisse a especialização e a partilha de custos e evitasse a duplicação e o custo exponencial de 28 estruturas de defesa individuais. Os Estados-membros, contudo, resistem a aplicar o Quadro de Ghent, já que significa que terão de optar entre os setores onde irão manter capacidades e aqueles dos quais abdicarão possuir uma capacidade de defesa efetiva e logo, reduzir o leque opcional de áreas de capacitação. Nesse sentido, Faleg e Giovannini sugerem que uma boa articulação entre a cooperação reforçada proposta pelo Tratado de Lisboa e a abordagem de *smart defence* da NATO, assim como a revitalização do Quadro de Ghent pode levar a uma maior cooperação no fornecimento de *hardware* estratégico, a partilha de recursos para os programas de Investigação e Desenvolvimento (I&D) e da efetiva realização de um mercado europeu de equipamentos de defesa não-estratégicos (Faleg, 2012).

O *pooling and sharing* incide sobre duas áreas: primeiro, na área do equipamento estratégico, uma abordagem de “melhores práticas” (por exemplo, o papel da EADS no setor aeroespacial) poderia produzir repercussões importantes e criar efeitos de replicação em equipamento militar pesado para as forças terrestres e no setor naval. Face à crescente importância das operações navais dentro da PCSD, investir desta forma no setor marítimo aumentaria a segurança marítima (como a Operação

Atlanta). Segundo, no domínio dos programas de I&D, uma cooperação mais estreita entre Estados-membros, a Agência Europeia de Defesa (AED) e a Comissão Europeia poderia criar sinergias para uma melhor definição das prioridades estratégicas e divisão do trabalho (Faleg, 2012). A EDA, que tem cooperado com os departamentos de defesa nacionais dos Estados-membros sobre *pooling and sharing*, coopera também com o ACT afirmando-se gradualmente como elo importante na cooperação entre a UE e a NATO.

Como afirma Daniel Keohane, “o debate europeu sobre *pooling and sharing* tem-se, por vezes, centrado demasiadamente em objetivos quanto ao equipamento e não suficientemente sobre outros aspetos importantes, tais como *pooling and sharing* da produção e aquisição de equipamento. Os programas de aquisição de equipamentos refletem em grande parte prioridades nacionais em vez de europeias. Segundo a Agência de Defesa Europeia, em 2010, os Estados-membros da UE gastaram pouco mais de 34 biliões de euros em investimentos na aquisição de equipamentos, mas apenas 7,5 biliões de euros em programas de colaboração, pouco mais de 20% do total. Há um tremendo desperdício nos gastos de defesa europeus. Por exemplo, há treze produtores de aviões, dez de mísseis, nove de veículos militares e oito de navios; por outro lado, os EUA - com o dobro do tamanho do mercado - tem doze produtores de aeronaves, cinco de mísseis, oito de veículos militares e apenas quatro de navios.” (Keohane, 2012: 38). O resultado dessa fragmentação nacional é uma duplicação de desenvolvimento e produção e padrões diferentes de equipamento o que diminui a interoperabilidade militar. Como consta das conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2013, “a fragmentação dos mercados europeus de defesa põe em risco a sustentabilidade e competitividade da indústria de defesa e segurança da Europa” (European Council, 2013). Para além do *pooling and sharing*, o reforço da capacidade operacional da UE está previsto no Tratado de Lisboa, através do mecanismo da Cooperação Estruturada Permanente (CEP), que possibilita a um subconjunto de países da UE cooperarem mais estreitamente em questões de segurança e defesa.¹³ Devido às variações nas capacidades militares e ambições entre os membros da UE, a utilidade deste mecanismo reside no facto de prever formas de integração militar - não só a cooperação - entre os governos participantes. A dificuldade centra-se na definição dos critérios de seleção dos grupos para constituir a CEP e encontrar um equilíbrio entre eficácia e legitimidade (Keohane, 2012).

13 A “cooperação estruturada permanente” (Artigo 46.º) possibilita aos Estados-membros que possuem as capacidades e a vontade política “proceder de forma mais intensiva no desenvolvimento das suas capacidades de defesa” através de iniciativas *ad-hoc* de pelo menos nove Estados, o que representa uma inovação significativa, já que dá um impulso para que um pequeno grupo de Estados exerça uma política externa e uma política de defesa concreta.

Operações

No que se refere à parceria UE-NATO, a declaração final da cimeira de Chicago, de 2012, afirmou que: “a NATO e a UE devem continuar a trabalhar para melhorar a cooperação prática em operações, ampliar as consultas políticas e cooperarem mais no desenvolvimento de capacidades. A NATO e a UE cooperam em operações de gestão de crises, num espírito de reforço mútuo, em especial no Afeganistão, Kosovo e no combate à pirataria. A NATO reconhece a importância de uma defesa europeia mais forte e mais capaz. A NATO reconhece também as preocupações constantes dos aliados fora da UE e dos seus contributos significativos para o reforço das capacidades da UE para enfrentar os desafios de segurança comuns. Para a parceria estratégica entre a NATO e a UE, o envolvimento pleno dos aliados não pertencentes à UE nesses esforços é essencial. Neste contexto, a NATO irá trabalhar em estreita colaboração com a UE, para garantir que as iniciativas de *smart defence* e de *pooling and sharing* sejam complementares e se reforcem mutuamente” (NATO, 2012). Na realidade, a UE está melhor posicionada para seguir a abordagem do *comprehensive approach* porque tem mais experiência do que a NATO, com competências adicionais que poderia operacionalizar para situações pós-conflito de reconstrução de estruturas de governação e de desenvolvimento.¹⁴ Como se lê na Estratégia Europeia de Segurança, “em contraste com a ameaça maciça visível da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar; nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares. Cada um requer uma mistura de instrumentos” (Conselho da União Europeia, 2003: 7). A UE dispõe de uma *toolbox* de recursos civis, o que lhe confere a possibilidade de um mandato amplo, na resposta a situações de crise que possam surgir, que inclua, por exemplo, uma atuação na área da reforma do setor de segurança, nomeadamente o treino da polícia ou a aplicação do direito.

Contudo, estas garantias mútuas e uma retórica que não definiu um quadro de atuação que esclareça as missões de gestão de crises onde deva ser a NATO ou a UE a atuar, continuam insuficientes para criar sinergias institucionais eficazes. No que se refere à constituição de operações expedicionárias, as respostas europeias continuam insuficientes à instabilidade política em África e no Médio Oriente, em países como a Síria, o Egito e a Líbia, ou o Mali e a República Centro-Africana. Através da sua PCSD, a UE tem efetuado missões militares de alcance limitado para uma estabilização a longo prazo dos países em conflito: em fevereiro de 2013 a UE iniciou uma missão de treino das forças armadas do Mali (EUTM Mali), e em fevereiro de 2014 decidiu-se a missão militar na República Centro-Africana (EUFOR RCA). Mas em parte tem sido a França, na defesa dos seus interesses em África, o país europeu

14 Sobre a abordagem da *comprehensive approach* da União Europeia ver Barry (2012).

a definir uma política de intervenção que visa estabilizar estes países, onde tropas francesas, em conjunto com soldados da União Africana, asseguram a estabilidade. A UE, ou os Estados-membros com interesses diretamente envolvidos, apenas atuam de forma *ad hoc* e não no seguimento de uma norma de intervencionismo reveladora de uma ambição estratégica da PCSD. Se, por um lado, o *comprehensive approach* não invalida a necessidade de uma resposta diferenciada *ad hoc*, a cada caso em concreto, assente numa avaliação da situação no terreno, os europeus, com os EUA e a NATO, deveriam clarificar os moldes de intervenção e a ambição estratégica, também com base numa revisão do enquadramento bilateral dos Acordos de Berlim Plus.

A região do corno de África constitui um exemplo de alguma cooperação entre a NATO e a UE e exemplifica a *comprehensive approach* da UE. A operação UNAVFOR ATALANTA, lançada em dezembro de 2008, a primeira operação naval da UE, tem como objetivo garantir a segurança marítima (do comércio marítimo) na costa da Somália e a proteção de navios do World Food Programme de ataques piratas. O Strategic Framework para o Corno de África, de 14 de novembro de 2011, definiu a *comprehensive approach* para essa região: a operação EUCAP Nestor, aprovada em dezembro de 2011, para apoiar a capacitação marítima regional no Corno de África e Oceano Índico Ocidental. Na gestão de crises internacionais, a eu e a NATO deveriam intensificar esforços cooperativos multilaterais, por exemplo, através da capacitação e da Reforma do Setor da Segurança (RSS), através da formação de uma força de polícia e do Estado de direito, como se tem tentado, com sucesso muito limitado, no Afeganistão. A intensificação de trocas regulares de informações e de avaliações situacionais entre a NATO e a PCSD/UE, a prestação de potenciais novas formas de apoio operacional, a intensificação de programas de capacitação da segurança marítima, na luta contra a pirataria, combate às drogas e combate ao terrorismo podem igualmente dar mais conteúdo à “parceria estratégica”.

Divergências sobre a Defesa Europeia: Autonomia e Ambição Estratégica

Manter a defesa europeia e a defesa transatlântica num nível mínimo de coesão é problemático quando a cooperação multilateral entre a UE e a NATO é condicionada por um aglomerado de identidades de defesa diversificado e engloba os 28 países da UE envolvidos na PCSD, os 22 Estados-membros da NATO e os 26 Estados que integram a Agência Europeia de Defesa (AED), o que dificulta a definição de padrões de harmonização ou mecanismos de monitorização que efetivem uma cooperação multilateral mais eficaz. A capacidade da UE para agir e exercer influência é limitada pela natureza complexa da sua estrutura, um Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) recente, por uma gestão insuficiente na partilha de recursos e pela ausência de uma verdadeira vontade política e ambição estratégica comum, peran-

te o quadro de contínua crise económica e a ausência de partilha de uma cultura estratégica comum quanto ao uso da força militar que identifique objetivos e ameaças comuns (Rynning, 2010).

Esta diversidade de culturas estratégicas traduz-se em perspetivas diferenciadas quanto ao papel das instituições de segurança e defesa, das forças armadas, assim como ao papel dos EUA dentro da NATO ou ao conceito de *comprehensive approach* (Farrell, 2010). Por seu turno, persiste a discrepância na abordagem da PCSD entre os três grandes Estados-membros o que se tem traduzido numa divisão na política de segurança e defesa europeia entre os Estados para os quais o desenvolvimento de capacidades é pressuposto para a projeção de poder, e os Estados que possuem uma PCSD com um denominador comum mínimo. Para o Reino Unido o relacionamento estratégico com os EUA e a NATO continua prioritário na definição da política de segurança e defesa britânica (Korteweg, 2013a). Apesar de ter sido um dos países impulsionadores da então PESD, com a França, em Saint-Malo, em dezembro de 1998, Londres revela um crescente desinteresse pela PCSD, opondo-se a uma revisão da Estratégia Europeia de Segurança (EES), à Cooperação Estruturada Permanente (CEP) ou à ideia de um quartel-general autónomo da UE.

Na relação entre a França e a Alemanha pode-se identificar outra razão, senão a causa principal, para o lento avanço da PCSD. Paris não encontra em Berlim um interlocutor interessado em aprofundar uma política de segurança e defesa eficaz, assente na melhoria das capacidades militares e articulada com uma política de atuação externa credível como resposta aos desafios da vizinhança europeia. Por isso, após a reintegração da França na estrutura militar da NATO, em 2008, Paris tem vindo a reforçar a sua política de segurança fora das estruturas da UE. Frustrada com a impossibilidade de se avançar coletivamente e no quadro multilateral para uma PCSD credível, a França assinou com o Reino Unido, em novembro de 2010, os acordos de Lancaster House, um tratado bilateral de cooperação militar, fora do âmbito da PCSD, doze anos após a França e o Reino Unido terem dado o impulso decisivo à PCSD, pelo Tratado de Saint-Malo. Este Tratado franco-britânico de cooperação de defesa e segurança prevê uma maior partilha de equipamento (*drones*, comunicações via satélite, porta-aviões e acesso mútuo a mercados de defesa, cooperação tecnológica e industrial e uso comum de instalações). Devido aos constrangimentos da crise económica, contudo, Paris e Londres deparam-se com dificuldades na implementação dos projetos militares acordados há quatro anos, o que incute limites sobre esforços de colaboração multinacional para melhorar a eficácia das capacidades em face da diminuição dos orçamentos de defesa.

Por seu turno, a Alemanha, como um dos três grandes Estados da UE, continua a ter um papel *low-profile* na PCSD. Não esteve em Saint-Malo, em 1998, na definição da EES, em 2003, insistiu na definição essencialmente civil da estratégia e mantém uma postura conceptualmente relutante quanto ao uso da força militar

em intervenções internacionais. O interesse alemão na PCSD é diferente do francês. Enquanto a França, juntamente com o Reino Unido, pretende garantir a melhoria das capacidades militares europeias, a Alemanha tenta colmatar os défices militares através do *pooling and sharing* com aliados europeus concentrando-se nas áreas de formação, logística e estruturas de comando e não tanto nas competências estratégicas como Paris ou Londres. A Alemanha poderia assumir um papel mais assertivo mas permanece constrangida por condicionantes históricas e identitárias, segundo as quais a Alemanha se entende como uma potência civil cuja ação externa é orientada primordialmente por considerações económicas e pela permanência de uma cultura de relutância quanto ao uso da força militar (Daehnhardt, 2013). Acresce a estes fatores uma opinião pública cética e um parlamento cauteloso quanto à manutenção de uma política de participação ativa de tropas da Bundeswehr em missões militares internacionais. Contudo, os recentes discursos do presidente da República da Alemanha, Joachim Gauck (Der Bundespräsident, 2014), do ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier (German Federal Foreign Office, 2014) e da ministra da Defesa, Ursula von der Leyen (German Ministry of Defence, 2014), na Conferência de Segurança de Munique, em fevereiro de 2014, parecem sugerir uma vontade política de a Alemanha assumir maiores responsabilidades na política internacional.

A cooperação bilateral franco-britânica fora do quadro comunitário e a marginalização voluntária da Alemanha na política de segurança e defesa europeia produz duas consequências: primeiro, enfraquece a PCSD e segundo, diminui as possibilidades de consolidação de uma relação efetiva entre a NATO e a UE/PCSD. Por um lado, sem o envolvimento dos dois países militarmente mais capacitados – a França e o Reino Unido - a UE não tem capacidade para realizar operações militares de médio porte. Por outro lado, sem a concretização de uma relação efetiva entre a NATO e a UE/PCSD, os Estados Unidos perdem o interesse em continuar estrategicamente vinculados à Europa, se os europeus não aceitarem uma maior partilha de encargos e repartição de responsabilidades e o Reino Unido se distanciar da defesa europeia. Que Estados europeus mais pequenos podem contribuir positivamente para a cooperação de defesa multilateral é demonstrado com a cooperação militar regional entre os Estados nórdicos. Como refere Hanna Ojanen (2014), “um modelo nórdico distinto de cooperação de defesa fortalecida emergiu incluindo discussões relevantes sobre *joint ownership* de equipamento de defesa ou a organização conjunta de controlo aéreo e marítimo.”. Em 2009 foi criada uma estrutura de cooperação para a cooperação de defesa nórdica (NORDEF), abrangendo cinco áreas: desenvolvimento estratégico, capacidades, recursos humanos e educação, treino e exercícios e operações. Nesse ano o antigo ministro da defesa norueguês Thorvald Stoltenberg apresentou uma lista de treze propostas para a cooperação nórdica na política externa e de segurança (Stoltenberg, 2014).

Em resumo, persistem as divergências entre os Estados, em última instância sobre se a defesa (pela NATO principalmente) se deve orientar primordialmente para a defesa territorial na Europa – como pretendem muitos dos novos membros da Europa de leste, receio acionado ainda mais perante a crise na Ucrânia e as ações revisionistas da Rússia, ou se é na criação de capacidades expedicionárias, a utilizar na vizinhança alargada da Europa, i.e no Médio Oriente e Norte de África, que a NATO e UE deverão atuar.

A Cimeira da NATO em Setembro de 2014

Estas divergências refletem-se também na definição do futuro da NATO. O distanciamento das intervenções liberais internacionais pelas opiniões públicas ocidentais mas também por algumas elites europeias e americanas é acentuado pelo fim da missão da ISAF no Afeganistão no final de 2014 e o fim de operações militares multinacionais de larga escala (Hopgood, 2013). Estes fatores irão mudar a perceção sobre a natureza da NATO, os objetivos futuros da organização num cenário pós-Afeganistão e a futura tipologia de guerra em que a Aliança se poderá ver envolvida no futuro. No mundo pós-intervenções no Iraque e Afeganistão e para conter o risco de irrelevância militar e política, a NATO terá de redefinir o seu papel e os critérios para as operações futuras (Shea, 2013). Isto será discutido na cimeira da NATO no País de Gales em 6 de setembro de 2014 (Kamp, 2013; Shea, 2013). Que tipo de aliança será a NATO após a reorientação estratégica dos Estados Unidos para o Pacífico, e o fim da missão da ISAF no Afeganistão no final de 2014? Para definirem o papel da NATO no século XXI, os países membros da Aliança terão de encontrar um compromisso nas suas posições sobre os domínios em que a NATO deverá atuar, e onde não o deverá fazer, sobre a natureza da próxima guerra e conseqüente operação em que a NATO se poderá ver (ou não) envolvida. A intervenção internacional no Afeganistão reuniu três comandos militares numa missão antiterrorismo conduzida pelos EUA, um comando norte-americano de intervenção mais convencional, e a força da NATO, o que revelou problemas de coordenação estratégica. Apesar do mandato do Conselho de Segurança da ONU, como refere um estudo do Parlamento Europeu, “as atividades militares no Afeganistão eram uma mistura de missões antiterrorismo, de contrain-surgência e de manutenção da paz levadas a cabo por diferentes unidades nacionais em estratégias que foram, na melhor das hipóteses, apenas vagamente coordenadas.” (European Parliament, 2013: 36).

A cimeira de Gales será também relevante para a PCSD. Primeiro, porque a reorientação estratégica dos EUA coloca o ónus da responsabilidade pela segurança e defesa da Europa cada vez mais nas mãos dos europeus. Segundo, porque como cimeira pós-Afeganistão, a redefinição da identidade internacional da Aliança tem conseqüências sobre como os europeus definem a parceria estratégica UE-NATO. Por último, porque a Aliança deverá redefinir o seu nível de ambição, ca-

pacidade de ação e defesa adequada neste novo contexto estratégico. No quadro de uma estratégia de cooperação partilhada, subsiste, no entanto, a convicção de que a convergência estratégica entre EUA e a Europa se desenvolverá apenas se os europeus melhorarem as suas capacidades militares, revelarem uma capacidade de ação estratégica autónoma e assumirem mais responsabilidade pelo quadro securitário alargado da sua vizinhança, através da NATO, ou através da PCSD. Foi esta a declaração de intenções no Conselho Europeu de dezembro de 2013 que deu uma nova visibilidade à PCSD com declarações de compromisso dos Estados-membros sobre a eficácia, o desenvolvimento das capacidades de defesa e o fortalecimento da indústria europeia de defesa. Será crucial ver estas declarações de intenções traduzidas em ações concretas que representem um reforço da segurança e defesa dos países de ambos os lados do Atlântico. Os problemas da defesa europeia persistem, contudo, acentuados pelos cortes orçamentais na defesa em quase todos os Estados-membros, incluindo a Alemanha e o Reino Unido e pela divergência que persiste entre Paris, Londres e Berlim e outros países quanto ao papel que a UE deve assumir enquanto ator de segurança internacional na gestão de crises e resolução de conflitos.

Considerações Finais

Nenhum destes pontos críticos apontados invalidam o reconhecimento da manutenção do interesse de ambos os lados do Atlântico no capital de segurança e defesa dos 65 anos da NATO e da necessidade dos europeus se afirmarem estrategicamente como ator de segurança e defesa. Mas levam a quatro considerações finais. Em primeiro lugar, o peso da relação transatlântica, que nunca foi uma relação equilibrada, pesa desfavoravelmente para o lado europeu. Se o objetivo é a afirmação da UE enquanto ator de segurança internacional, o seu *soft power* deve ser complementado por instrumentos de *hard power* e pela credibilidade de os usar. Isto não significa uma desvalorização do *soft power* como instrumento preferencial da UE para uma PESC que valoriza a dimensão civil da segurança, prevenção de conflitos e gestão de crises.

Em segundo lugar, a UE deve definir uma ambição estratégica mas reconhecendo os limites da operacionalização dessa capacidade pretendida. A eficiência da PCSD, até hoje, revelou-se mais em missões civis, de curta duração envolvendo pouco pessoal e equipamento pouco sofisticado; ou seja, segundo a categoria tradicional de poder militar, a abrangência da PCSD é limitada. Apesar da importância de categorização da União Europeia enquanto potência normativa, ética e civil, ou tradicional/militar, considera-se que é essencial que se reconheça o complemento entre as duas dimensões.

Em terceiro lugar, isto prende-se com a necessidade de a UE afirmar a sua autonomia estratégica. Para poder fazê-lo tem que definir quais são os seus interesses

estratégicos, o que passa pela capacidade para conduzir operações militares autônomas sem que para isso tenha que recorrer aos meios militares da NATO.

Por último, estas três considerações não implicam uma rutura no relacionamento entre UE e NATO na política de segurança e defesa e poderiam mesmo contribuir para reforçar uma relação de complementaridade com os EUA. Na realidade, os Estados europeus não têm alternativa a um aprofundamento de cooperação: é irrealista esperar que haja financiamento adicional para a defesa, o que só aumenta a necessidade de cooperação. Uma operacionalização do Quadro de Ghent bem-sucedida depende da despolitização do debate e da articulação e complementaridade com a agenda da NATO. O resultado será uma comunidade de segurança transatlântica mudada; com uma UE com uma política de segurança e defesa crescentemente autónoma como mais-valia e não um fardo para os EUA. E não se trata de proceder a uma divisão de trabalho: a UE não pode funcionar como a instituição que usa meios civis e a NATO a instituição que recorre a meios militares. A UE pode recorrer primordialmente aos seus meios de *soft power*, enquanto Estados-membros ou a NATO poderão recorrer primordialmente a meios de *hard power*.

Como vimos, o problema no relacionamento entre a UE e a NATO não é apenas uma questão de partilha de custos (*burdensharing*) mas adicionalmente uma questão de partilha de responsabilidades. Na realidade, o grande paradoxo do ocidente liberal é que ao mesmo tempo que advoga a defesa da democracia e dos direitos humanos e do intervencionismo liberal, ressent-se em pagar a fatura que esses princípios implicam. No cenário pós-Afeganistão nenhum Estado parece estar disposto a custear o preço da manutenção da ordem internacional; a periferia europeia, a sul e a leste, contudo, já demonstrou que continua a testar esse paradoxo.

Referências

- Acikmese, Sinem Akgul e Dimitrios Triantaphyllou (2012). "The NATO-EU-Turkey trilogy: the impact of the Cyprus conundrum". *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. n.º 12: 4, pp. 555-573.
- Andersson, Jan Joel *et al.* (2011). "The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent?", The Swedish Institute of International Affairs, *Occasional Papers* N. 7. Disponível em <http://www.ui.se/eng/upl/files/79289.pdf>.
- Barry, Linda (2012). "European security in the 21st Century: The EU's comprehensive approach", *IIEA European Security and Defence Series*. Dublin: Institute of International and European Affairs, julho de 2012. Disponível em <http://www.iiea.com/publications/european-security-in-the-21st-century-the-eus-comprehensive-approach>.
- Biscop, Sven e Daniel Fiott (eds.) (2013). "The state of defence in Europe: state of emergency?" *Egmont Paper* 62. Disponível em http://www.ies.be/files/documents/Papers/academia-egmont.papers.62.U2124_16x24.pdf.

- Brattberg, Erik (2013). "Europe, Afghanistan and the Transatlantic Relationship after 2014". *SIPRI*, maio 2013.
- Checkel, Jeffrey T. (ed.) (2007). *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conselho da União Europeia (2003). *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- Costa, Oriol e Knud Erik Jorgensen (eds.) (2012). *The Influence of International Institutions on the EU: When Multilateralism Hits Brussels*. London: Palgrave Macmillan.
- Daehnhardt, Patricia (2010). "O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia", *Nação e Defesa* n.º 126. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 95-119.
- Daehnhardt, Patricia (2013, dezembro). "A Alemanha e as intervenções militares internacionais: a persistência da 'Kultur der Zurückhaltung'", *Relações Internacionais* n.º 40.
- Dempsey, Judy (2013). "The End of the Post-War Transatlantic relationship?", *Carnegie Europe*, 28 outubro 2013. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53438>.
- Der Bundespräsident (2014). *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*. Opening of the 50th Munich Security Conference. 31 de janeiro de 2014. Disponível em <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>.
- DoD (2011). "Remarks by Secretary Panetta at Carnegie Europe, Brussels, Belgium", 5 October 2011. *Dod News Transcripts*. Disponível em <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4895>.
- DoD (2012). *Sustaining US global leadership: Priorities for 21st century defense*. Departamento de Defesa dos EUA, janeiro de 2012. Disponível em http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.
- Duke, Simon (2008). "The Future of EU-NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition?". *Journal of European Integration*, vol. 30, n.º1, pp. 27-43.
- Dunne, Tim e Matt McDonald (2013). "The Politics of Liberal Internationalism". *International Politics*, vol. 50, n.º 1, pp. 1-17.
- EEAS (2013). *Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*. Disponível em http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf.
- European Council (2013). *Conclusions. European Council 19/20 December 2013*. EUCO 217/13, CO EUR 15, CONCL 8. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf.
- European Defence Agency (2013). *EU-US Defence Data 2011*. Disponível em <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/eu-us-defence-data-2011.pdf>.
-

- European Defence Agency (2013a). *European Defence Matters*. Issue 03. Brussels: European Defence Agency.
- European Parliament (2013). *EU Development Cooperation in Fragile States: Challenges and Opportunities*, Directorate-General for External Policies of the Union, abril 2013. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deve/dv/study_/study_en.pdf.
- Faleg, Giovanni e Alessandro Giovannini (2012, maio). "The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence. Making a Virtue of Necessity?". *CEPS Special Report*, no. 61, pp. 22-23.
- Farrell, Theo e Sten Rynning (2010). "NATO's transformation gaps: transatlantic differences and the war in Afghanistan", *The Journal of Strategic Studies*, vol. 33, n.º 5, pp. 673-699.
- Flockhart, Trine (s.d.). *NATO and EU: towards a constructive relationship?* Notre Europe - Institut Jacques Delors. Disponível em <http://www.notre-europe.eu/media/tgae20117bflockhart.pdf?pdf=ok>.
- German Federal Foreign Office (2014). *Discurso de Frank-Walter Steinmeier, na 50.ª Conferência de Segurança de Munique*. 31 janeiro 2014. Disponível em http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_MüSiKo.html.
- German Ministry of Defense (2014). *Discurso de Ursula von der Leyen, por ocasião a 50.ª Conferência de Segurança de Munique*. 31 de janeiro de 2014. Disponível em https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf.
- Graeger, Nina e Kristin M. Haugevik (2011). "The EU's Performance with and within NATO: Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practices". *Journal of European Integration*, vol. 33, n.º 6, pp. 743-757.
- Ham, Peter van (2013). "The Geopolitics of TTIP". *Clingendael Policy Brief* nº 23. Disponível em <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/The%20Geopolitics%20of%20TTIP%20-%20Clingendael%20Policy%20Brief.pdf>.
- Hamilton, Daniel S. e Frances G. Burwell (2009). "Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership", dezembro 2009. Disponível em http://www.acus.org/files/publication_pdfs/65/US-EUPartnership.pdf.
- Hopgood, Stephen (2013). *The Endtimes of Human Rights*, Ithaca: Cornell University Press.
- House of Lords (2011). *European Union Committee, Eight Report: the EU's Afghan Police Mission*, 16 fevereiro 2011.
- Howorth, Jolyon (2000). "European Integration and Defence: the Ultimate Challenge?". *Chaillot Paper* 43. Paris: ISS.
- Howorth, Jolyon (2007). *Security and Defence Policy in the European Union*. New York: Palgrave MacMillan, pp. 135-177.
- Howorth, Jolyon (2012). "CSDP and NATO Post-Libya: Towards the Rubicon?". *Security Policy Brief* nº35. Egmont Institute.

- IISS (2014). *The Military Balance 2014*. Disponível em <https://www.iiss.org/-/media/Images/Publications/The%20Military%20Balance/MilBal%202014/MB2014-Top-15-Defence-budgets-NEW.gif>.
- Institute for Security Studies (2013). "Enabling the Future: European military capabilities 2013-2025 challenges and avenues", *ISSUE Report* n.º16. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf.
- Kamp, Karl-Heinz (2013, setembro). "NATO's 2014 Summit Agenda". *NATO Research Paper* n.º97, pp. 1-8.
- Katzenstein, Peter Robert Keohane e Stephen Krasner (1998). "International Organization and the Study of World Politics". *International Organization*, 52: 4, pp. 645-686.
- Keohane, Daniel (2006, junho-julho). "Unblocking EU-NATO Cooperation". *CER Bulletin*, n.º48.
- Keohane, Daniel (2012). "Smart Defense and the Capability Challenge: Why NATO Needs the EU" em Riccardo Alcaro e Sonia Lucarelli, *Dynamic Change: Rethinking NATO's Capabilities, Operations and Partnerships*. Istituto Affari Internazionali, pp. 30-44. Disponível em <http://www.iai.it/pdf/dynamic-change.pdf>.
- Keohane, Daniel (2013). "EU Defence: The Capabilities and Credibility Conundrum" em Elvire Fabry (ed.), *Think Global - Act European IV - Thinking Strategically about the EU's External Action*. Disponível em <http://www.notre-europe.eu/media/tgae2013-synthese-sisdefence-keohane.pdf?pdf=ok>
- Koops, Joachim (2012). "NATO's influence on the EU as a security actor" em Oriol Costa e Knud Erik Jorgensen (eds.), *The Influence of International Institutions on the EU: When Multilateralism hits Brussels*. London: Palgrave Macmillan, pp. 155-185.
- Korteweg, Rem (2013, outubro-novembro). "EU cannot make up its mind about the US pivot". *CER Bulletin*, n.º92.
- Korteweg, Rem (2013a). "The EU and transatlantic relations" *Centre for European Reform*, março 2013.
- Lindley-French, Julian (2013). "EU-NATO: Playing at Defence". *Atlantic Council*, 12 dezembro. Disponível em <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/eu-nato-playing-at-defense>.
- Merlingen, Michael (2013). "A Toolkit for Evaluating the Design and Implementation of European Union Security and Defence Policy Mandates". *Review of European Studies*, vol. 5, n.º 3.
- Mölling, Christian (2012, junho). *Pooling and Sharing in the EU and NATO*. SWP Comments 18. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- NATO (2002). *EU-NATO Declaration on ESDP*. Press release 142, 16 December. Disponível em <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>.
-

- NATO (2011). *NATO Operations under a New Strategic Concept and the EU as an operational Partner*. NATO Parliamentary Assembly, 2011 spring session. Disponível em <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2441>.
- NATO (2012). *Chicago Summit Declaration, 20 may 2012*. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/SID-F2EA59E8-CDF0D8E8/natolive/official_texts_87593.htm?selectedLocale=en
- NATO (2013). "Secretary General stresses need for deeper NATO-EU cooperation". *NATO News*, 6 maio 2013. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/SID-889BC973-19C4D-CE2/natolive/news_100204.htm.
- NATO (2013a). "NATO Secretary General attends EU talks on European security and defence policy". *NATO News*, 19 novembro 2013. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/SID-D37C5028-D89A6C47/natolive/news_105053.htm.
- NATO (2013b). "NATO Secretary General Rasmussen: We need to invest in a strong partnership between NATO and the EU". *NATO News*, 9 setembro. Disponível em <http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/nato-secretary-general-rasmussen-we-need-to-invest-in-a-strong-partnership-between-nato-and-the-eu>.
- Ojanen, Hanna (2014). "Nordic Defence Cooperation – Inspiration for the EU or a lesson in matching expectations?" *TEPSA Policy Paper*.
- Peters, Ingo (2004). "ESDP as a Transatlantic Issue: Problems of Mutual Ambiguity". *International Studies Review*, vol. 6, n.º3, pp. 381-401.
- Rynning, Sten (2003). "The European Union: Towards a Strategic Culture?". *Security Dialogue*, vol. 34, n.º 4, pp. 479-496.
- Scheffer, Jaap de Hoop (2007). *NATO and the EU: Time for a New Chapter. Keynote speech by NATO Secretary General*. 29 janeiro 2007. Disponível em <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html>.
- Schimmelfennig, Frank (2003). *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shanker, Thom (2011). "Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future", *The New York Times*, 10 junho 2011. Disponível em http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html?_r=0&pagewanted=print.
- Shea, Jamie (2013, novembro). "NATO post-2014: Preserving the Essentials" em Sven Biscop e Daniel Fiott (eds.), *The State of Defence in Europe: State of Emergency*, Bruxelas: Egmont Institute e Institute for European Studies, pp. 27-32.
- Sjursen, Helene (2013). "A Mere Irrelevance? Assessing the EU's Foreign and Security Policy". *ARENA Working Paper* 7.
- Smith, Michael E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Michael E. (2013). "Institutionalizing the 'Comprehensive Approach' to EU Security", *European Foreign Affairs Review*, vol. 18, n.º 4, pp. 25-43.

- Smith, Simon John (2011). "EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue?". *European Security*, vol. 20, n.º 2, pp. 243-264.
- Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (2014). *Munich Security Conference*. Disponível em <https://www.securityconference.de/>.
- Stoltenberg, Thorvald (2009). *Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy*. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009. Disponível em http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic_report.pdf.
- Techau, Jan (2013). "Why good arguments won't save European defense". 19 novembro 2013. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53641>.
- Venesson, Pascal (2010). "Competing Visions for the European Union", *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, n.º 1, pp. 57-75.
- Venesson, Pascal Fabian Breuer, Chiara de Franco e Ursula C. Schroeder (2009). "Is There a European Way of War? Role Conceptions, Organizational Frames, and the Utility of Force". *Armed Forces & Society*, vol. 35, n.º 4, pp. 628-645.
- Wallander, Celeste (1999). *Mortal Friends, Best Enemies: German-Russian Cooperation after the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wallander, Celeste, Michael Barnett e Martha Finnemore (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Webber, Mark, James Sperling e Martin A. Smith (2012). "NATO and the European Union" in *NATO's Post-Cold War Trajectory: Decline or Regeneration*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 153-203.
- Witney, Nick (2011). "How to stop the demilitarisation of Europe". European Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR40_DEMILITARISATION_BRIEF_AW.pdfhttp://www.ecfr.eu/page/-/ECFR40_DEMILITARISATION_BRIEF_AW.pdf