

A importância estratégica da NATO para a política externa portuguesa – um caso de estudo da Cimeira de Washington (2024)

Tomás Caliço Ferreira

Relatório de Estágio de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Área de Especialização: Relações Internacionais

Março, 2025

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Relações Internacionais, realizado sob a orientação científica do Professor Doutor Daniel Marcos.

Agradecimentos

É impossível desassociar o meu percurso académico da minha família, principalmente os meus pais. Afinal, o meu pai e a minha mãe, através de todo o seu esforço financeiro e emocional (sendo filho único, a Síndrome do Ninho Vazio foi, e continua a ser, certamente exigente), sempre me providenciaram as condições para que pudesse concentrar-me a 100% nos estudos. Ao Cristóvão e à Marisa um profundo agradecimento por acreditarem em mim.

Além dos meus pais, os meus avós, os meus primos e os meus tios tiveram uma forte influência na pessoa que sou hoje. Todos eles me incutiram valores e princípios que, hoje, considero indispensáveis para o meu futuro pessoal e profissional e, por isso, um enorme agradecimento a toda a família.

E porque nem tudo o que é família está ligado por laços de sangue, quero agradecer a todos os meus estimados amigos e à minha querida namorada por todo o apoio prestado nos momentos mais difíceis e por tornarem a vida um pouco menos amarga e bem mais adocicada. A distância é impotente quando o amor e a amizade estão presentes.

Quero também agradecer ao meu orientador de estágio na NOVA FCSH, o Professor Doutor Daniel Marcos, por toda a ajuda concedida para a composição deste relatório. Tendo sido meu professor, convidei-o para ser meu orientador, não só pelo seu imenso conhecimento teórico na área das Relações Internacionais, mas também pela paixão que demonstrou em ensinar e pela sua disposição em assistir os seus alunos. A dedicação pedagógica que expectei foi aquela que recebi.

Por último, mas não menos importante, quero agradecer a todas as pessoas que fizeram da minha estadia no Ministério dos Negócios Estrangeiros uma experiência verdadeiramente enriquecedora, fugaz, divertida e dinâmica, nomeadamente, os meus colegas estagiários (que, eventualmente, se tornaram amigos), diplomatas, técnicos superiores e as administrativas da DSD. Um especial agradecimento ao meu orientador de estágio no MNE, também Chefe da Divisão NATO, Ivo Inácio – um autêntico líder, que fez os possíveis e os impossíveis para alavancar o meu desenvolvimento pessoal e profissional -, e aos meus colegas diplomatas, Guilherme Araújo, Joana Pereira e David Santos - pela forma afável com que me receberam na Divisão NATO e pela incessante prestabilidade.

Resumo

O presente trabalho visa, numa primeira parte, descrever a experiência de estágio realizada no Ministério dos Negócios Estrangeiros, destacando as funções e estruturas internas envolvidas na formulação de políticas de segurança e defesa, bem como a interação do país com a NATO. Inserido no âmbito do Programa de Estágios Curriculares do MNE, este estágio concedeu-me a oportunidade de acompanhar de perto os processos decisórios e as atividades diárias da DGPE, em especial da DSD e da Divisão NATO, que possuem um papel central na articulação da política externa e da diplomacia portuguesa no quadro da Aliança Atlântica.

Ademais, o trabalho proporciona uma análise da evolução histórica da relação entre Portugal e a NATO, desde a sua adesão como membro fundador, em 1949, até ao nosso contemporâneo. A investigação aprofunda-se na preparação e nos resultados da 34ª Cimeira da NATO, evento de grande importância para o futuro da Aliança Atlântica e para os interesses estratégicos de Portugal.

Finalmente, o estudo destaca a relevância contínua da NATO na PEP, uma aliança que assegura tanto a segurança e defesa nacional como a capacidade do país de influenciar decisões no plano internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério dos Negócios Estrangeiros, política externa, diplomacia, segurança coletiva, defesa coletiva, Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros, relacionamento Portugal-NATO, Cimeira de Washington.

Abstract

This paper aims to describe, in a first part, the internship experience at the Ministry of Foreign Affairs, highlighting the internal functions and structures involved in formulating security and defence policies, as well as the country's interaction with NATO. Integrated in MNE's Curricular Internship Programme, this internship allowed me to closely follow the decision-making processes and daily activities of the Directorate-General for Foreign Policy, especially the Directorate for Security and Defence Affairs and the NATO Division, which play a central role in articulating portuguese diplomacy and foreign policy within the framework of the Atlantic Alliance.

Furthermore, the work provides an analysis of the historical evolution of the relationship between Portugal and NATO, from its accession as a founding member in 1949 to the present day. The research delves into the preparation and results of the 34th NATO Summit, an event of great importance for the future of the Atlantic Alliance and for Portugal's strategic interests.

Finally, the study emphasises the continuing importance of NATO in portuguese foreign policy, an alliance that ensures both national security and the country's ability to influence decisions at international level.

KEY WORDS: Ministry of Foreign Affairs, foreign policy, diplomacy, collective security, collective defence, Curriculum Internship Programme of the Ministry of Foreign Affairs, Portugal-NATO relations, Washington Summit.

Índice

Introdução	1
Capítulo I: Enquadramento teórico	2
I.1. Diplomacia e política externa.....	3
I.2. Defesa coletiva e segurança coletiva	5
Capítulo II: Caracterização do Estágio.....	13
I.1. O Ministério dos Negócios Estrangeiros: evolução histórica	13
II.1.1. O Ministério dos Negócios Estrangeiros: estrutura e funções atuais	15
II.1.2. A configuração da DGPE e o papel da DSD e da Divisão NATO...	18
I.2. O PECMNE.....	24
I.3. Atividades desenvolvidas no âmbito do estágio	25
Capítulo III: A evolução histórica do relacionamento Portugal-NATO.....	28
III.1. A génese e a <i>raison d'être</i> da Aliança Atlântica	28
III.2. A adesão de Portugal como Estado fundador da NATO.....	33
III.3. Portugal e a NATO no período da Guerra Fria.....	36
III.4. As implicações do pós-Guerra Fria na NATO	48
III.5. A anexação russa da Crimeia e o reanimar da <i>raison d'être</i> da NATO.	55
Capítulo IV: Rumo a Washington.....	58
IV.1. A invasão russa da Ucrânia em 2022 e o Conceito Estratégico de Madrid	58
IV.2. Os resultados da Cimeira de Washington e a posição da diplomacia portuguesa.....	63
Conclusões	69
Referências Bibliográficas	73

Lista de siglas e abreviaturas

AGNU – Assembleia-Geral das Nações Unidas

CJTF - *Combined Joint Task Force*

CSONU – Conselho de Segurança da ONU

DGPE – Direção-Geral de Política Externa

DSD – Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa

EUA – Estados Unidos da América

FND – Forças Nacionais Destacadas

IESD – Identidade Europeia de Segurança e Defesa

IFOR – *Implementation Force*

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

NACC – Conselho de Cooperação do Atlântico Norte

NATO – *North Atlantic Treaty Organization*

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da Unidade Africana

PAIGC - Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde

PECMNE – Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros

PEP – Política Externa Portuguesa

PfP – *Partnership for Peace*

SFOR – *Stabilisation Force*

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN; em inglês, NATO) está inserida na configuração da política externa portuguesa (PEP) desde a sua génese, em 1949, aquando da admissão de Portugal como Estado fundador. Ainda que a sua importância estratégica tenha oscilado ao longo da sua existência, a NATO viria a tornar-se a pedra basilar do pilar atlântico da PEP.

O presente relatório procura deslindar a evolução da importância estratégica da NATO para a PEP, através de uma análise histórica do relacionamento de Lisboa com a Aliança Atlântica e do estudo aprofundado da mais recente Cimeira da NATO, realizada em Washington, em 2024.

Antes de partir para a descrição da estrutura deste relatório, cabe-me clarificar os motivos por detrás da escolha: 1) do método de avaliação da componente não-letiva; 2) da instituição de estágio; 3) e do tema do relatório.

Após 5 anos (licenciatura e mestrado) de um percurso académico definido pela aquisição de conhecimentos marcadamente teóricos, achei que o momento era oportuno para dar uso aos conceitos teóricos aprendidos e colocá-los em prática num contexto profissional real. Assim, a modalidade de estágio com relatório, em detrimento da dissertação de mestrado (de forte cariz teórico), surgiu como a opção indisputável.

No que diz respeito à eleição do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) como instituição de estágio preferencial, as minhas motivações prenderam-se essencialmente com a minha paixão intelectual e académica pelas áreas da diplomacia e da política externa. Assim, o Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros (PECMNE) surgiu como uma valiosa oportunidade para aprofundar a minha compreensão sobre o *modus operandi* da PEP e da condução diplomática do Estado português.

Finalmente, a escolha do tema do presente relatório de estágio fundamenta-se na própria experiência vivenciada no estágio e no apreço adquirido pelos temas da segurança e defesa, em particular pelo relacionamento entre Portugal e a NATO. Sendo que as atividades desenvolvidas no estágio foram fortemente orientadas para a Cimeira de

Washington, tornou-se manifesto que o tema deste relatório deveria abordar este evento crucial.

O presente relatório de estágio está dividido em quatro capítulos elementares: o primeiro capítulo pretende desembaraçar os nós conceptuais presentes nos termos de “defesa coletiva” e “segurança coletiva”, e “diplomacia” e “política externa” – algo fundamental para a melhor compreensão do conteúdo abordado ao longo do relatório; o segundo capítulo procura contextualizar o quadro institucional no qual o estágio foi realizado, destacando as funções e atividades desenvolvidas no âmbito do estágio curricular no MNE; o terceiro capítulo desenvolve o contexto histórico da relação entre Portugal e a NATO, desde a sua fundação até à contemporaneidade, navegando entre os principais desafios e adversidades colocados à mesma; o quarto capítulo analisa os principais impactos da invasão russa da Ucrânia na NATO, evidenciando as decisões estratégicas adotadas pelos Aliados nas Cimeiras subsequentes, em particular na Cimeira de Washington de 2024.

A investigação desenvolvida nestes quatro capítulos permitiu-me retirar importantes conclusões, nomeadamente o facto de a NATO constituir uma ferramenta indispensável da PEP, que permite capitalizar o seu papel na arquitetura de segurança euro-atlântica e salvaguardar os seus próprios interesses estratégicos. A secção conclusiva demonstra precisamente de que forma isso acontece.

Capítulo I: Enquadramento teórico

É inócuo encetar a redação do presente relatório sem a devida conceptualização de alguns termos cuja compreensão considero essencial para o desembaraçar das matérias complexas a serem tratadas: nomeadamente “diplomacia”, “política externa”, “segurança coletiva” e “defesa coletiva”. Cada par de conceitos será abordado de forma conjunta, sendo que estão invariavelmente interconectados.

I.1. Diplomacia e política externa

O conceito de diplomacia e o seu relacionamento com o conceito de política externa está longe de ser consensual entre o meio académico e intelectual. Neste sentido, podem ser identificadas duas escolas de pensamento. Em primeiro lugar, temos a escola americana, que utiliza os conceitos de diplomacia e política externa intercambiavelmente. Morton Kaplan, por exemplo, reitera que a diplomacia é a “(...) formulação de uma estratégia visando a concretização de interesses nacionais no campo internacional, e bem assim a sua execução por diplomatas” (Kaplan, 1952, p. 548).

Em segundo lugar, temos a escola europeia tradicional, que considera a diplomacia como um instrumento ou técnica da política externa. Neste caso, a definição fornecida por Jacques Chazelle é um bom exemplo: “o termo diplomacia significa (...) o conjunto dos meios e atividades específicas que um Estado consagra ao serviço da sua política externa” (Chazelle, 1962, p. 9).

Deve ser apontado que a visão defendida pela escola americana – de uma amálgama dos conceitos de diplomacia e política externa – é substancialmente errada e o motivo prende-se na própria definição e no escopo das atividades de cada um deles, como veremos a seguir.

José Paulouro das Neves, brilhante diplomata português, providencia uma excelente definição para cada um destes termos: “(...) política externa é toda a atividade do Estado no domínio exterior, com o objetivo de defender os seus interesses permanentes essenciais no relacionamento perante outros Estados ou Organizações Internacionais; por seu turno, a diplomacia é antes o principal instrumento para a execução da política externa de um Estado, o que se realiza através de negociações e contactos efetuados por agentes a quem foi atribuído um poder de representação” (Neves, 2022, p.17). Ou seja,

compreende-se que política externa é a projeção dos interesses e objetivos de um Estado na arena internacional, no seu relacionamento com atores estatais e não-estatais, através da mobilização de recursos de cariz militar, diplomático, político, económico ou cultural. A diplomacia é, por isso, apenas um dos instrumentos ao dispor do Estado para a execução e gestão da sua política externa. É um meio para atingir um fim, enquanto a política externa é um fim em si mesmo.

Sendo a diplomacia apenas um dos instrumentos ao serviço da política externa, Calvet de Magalhães procedeu a uma valiosa destrição entre instrumentos de carácter pacífico e de carácter violento: “No primeiro caso o Estado que pretende executar uma determinada política externa pretende convencer o Estado em relação ao qual pretende executar tal política; no segundo caso, o Estado executor dessa política externa pretende constranger o Estado a que essa política se dirige” (Magalhães, 1995, p. 25). A diplomacia pertence à primeira categoria, sendo que a principal finalidade da mesma é procurar harmonizar os interesses, muitas vezes divergentes, de cada um dos Estados nas relações uns com os outros, de forma pacífica.

Thomas Schelling, criador do conceito de “diplomacia da violência”, defendeu que o emprego de ameaças militares pode ser considerado diplomacia – “O poder de infligir danos é poder de negociação. Explorá-lo é diplomacia - diplomacia maliciosa, mas diplomacia” (Schelling, 2008, p. 17). Calvet de Magalhães, enfatizando o carácter pacífico da diplomacia, discorda com esta conceção: “quando se chega ao ponto de concretização dessas ameaças entramos já no campo das pressões militares deixando o campo da diplomacia (...) seria pois mais apropriado falarmos de política coerciva em vez de diplomacia coerciva” (Magalhães, 1995, p. 19). Neste caso, já estamos a entrar na categoria de instrumentos de política externa de carácter violento. Ainda que a guerra seja o instrumento violento por excelência, Calvet de Magalhães considera também a dissuasão, a ameaça do emprego da força, a guerra económica e as pressões militares como abrangendo esta categoria (*Ibidem*, p. 29).

Paulouro das Neves acrescenta ainda que quando se chega a uma fase da diplomacia em que a única coisa que se propõe é o aniquilamento das capacidades do adversário, estamos perante uma situação “que ilustra com clareza ter a diplomacia falhado e triunfado a guerra, embora naturalmente se abra uma nova fase para o seu

exercício, por via direta ou indiretamente por terceiros, tanto para obter uma trégua ou a paz” (Neves, 2022, p. 76).

I.2. Defesa coletiva e segurança coletiva

A distinção entre “defesa coletiva” e “segurança coletiva” é, muitas vezes, pouco clara, tanto nos meios acadêmicos como no discurso político, sendo ambos os termos frequentemente referidos a todo o tipo de alianças – o que é errado. Após examinar uma vasta quantidade de literatura acadêmica, é curioso averiguar que é extremamente raro encontrar um autor que mencione especificamente o termo “defesa coletiva”. Efetivamente, terá sido o documento fundador da NATO que introduziu este conceito no léxico dos estudiosos das relações internacionais, ao afirmar no seu preâmbulo que os Aliados “estão decididos a unir os seus esforços para a defesa coletiva e a preservação da paz e da segurança”¹. No entanto, algo debatido no meio académico, antes e depois da criação da NATO, foi a questão das alianças – como elas se formam, como funcionam e que fatores levam ao seu sucesso ou fracasso. Vejamos como alguns dos estudiosos das relações internacionais define cada um destes conceitos.

Walt define aliança como uma “relação formal ou informal de cooperação em matéria de segurança entre dois ou mais Estados soberanos (...) o que pressupõe um certo nível de compromisso e uma troca de benefícios para ambas as partes; romper a relação ou não honrar o acordo teria, presumivelmente, um custo, mesmo que fosse compensado de outras formas” (Walt, 1987, p. 1).

Serafimov define um sistema de defesa coletiva como um “acordo, geralmente formalizado por um tratado e uma organização (...) que exige que os Estados membros se comprometam a que, caso outro Estado membro seja atacado por um Estado exterior à organização, prestem apoio na defesa do mesmo” (*Ibidem*, p. 207). A NATO foi estabelecida tendo a defesa coletiva como princípio basilar – pensada contra uma ameaça específica comum (a ameaça soviética), juntou um número limitado de Estados que concordaram em montar um esforço de defesa mútua contra a mesma -, consagrado no artigo 5º do seu tratado fundador. Dito isto, destacam-se duas importantes diferenças:

¹ Tratado de Washington [várias datas]. Disponível em: <https://loveman.sdsu.edu/docs/1949NATOTreaty.pdf>

primeiramente, uma aliança é algo mais flexível, permitindo que os Estados escolham o seu nível de compromisso (de acordo com os seus interesses estratégicos), enquanto o sistema de defesa coletiva implica um acordo mais abrangente e vinculativo; secundamente, a defesa coletiva prevê um grau de normatização e institucionalização maior relativamente à aliança.

Não obstante estas diferenças, procurarei analisar a forma como as principais teorias das Relações Internacionais² olham para a formação de alianças. Isto porque o debate acerca do conceito de defesa coletiva no seio da disciplina das Relações Internacionais é extremamente escasso, ao contrário do que acontece com as alianças. Sendo que ambos os conceitos abrangem a cooperação entre Estados em matérias de segurança, a principal finalidade de distinguir defesa coletiva de segurança coletiva não será posta em causa.

Charles e Clifford Kupchan fornecem um bom retrato da visão realista sobre a formação de alianças. Partindo do princípio de que o sistema internacional composto por Estados soberanos é inerentemente anárquico³ e que, perante o clima de incerteza securitária⁴, os Estados estão numa constante luta pelo poder⁵, a cooperação torna-se muito difícil de alcançar. Isto porque “os Estados não confiam uns nos outros e porque um ambiente competitivo faz com que se preocupem com ganhos relativos em vez de absolutos” (Kupchan *et al.*, 1991, p. 117). Segundo os irmãos Kupchan, os Estados possuem duas formas de garantir a sua segurança num contexto anárquico: ou investindo internamente no fortalecimento das suas capacidades militares e económicas – o que

² Tendo em conta as limitações relativamente à extensão deste trabalho, apenas irei abordar o realismo e o liberalismo (incluindo algumas das suas ramificações).

³ A anarquia do sistema internacional refere-se à ausência de uma instância/governo internacional que, tal como acontece ao nível nacional, seja capaz de regular as relações entre os seus sujeitos (neste caso, os Estados).

⁴ Para os realistas, todos os Estados têm, de alguma forma, capacidades militares e, portanto, possibilidades de iniciar um ataque internacional. Uma vez que nenhum Estado tem a certeza absoluta sobre as motivações das ações e comportamentos dos outros Estados, existe uma permanente incerteza de segurança e perigo de ocorrência de guerra, i.e., um dilema de segurança.

⁵ Tendo em conta que a guerra é sempre uma iminência, é imperativo para a sobrevivência dos Estados maximizar o seu poder (realismo ofensivo) ou encontrar outras formas menos agressivas para tal (realismo defensivo).

designa de “autoajuda” -, ou, quando necessário⁶, os Estados formam alianças estratégicas temporárias para equilibrar o poder contra determinada ameaça externa. O objetivo destas alianças não é a cooperação por si só, mas a manutenção de um equilíbrio de poder que impeça a dominação de um único Estado sobre os demais.

Além da autoajuda e do equilíbrio de poder, Stephen Walt menciona ainda outra estratégia que os Estados podem adotar para garantir a sua segurança num sistema internacional anárquico: o *bandwagoning* - termo que cunhou⁷-, que se refere ao “alinhamento com a fonte de perigo” (Walt, 1987, p. 17). A aliança ao Estado ameaçante pode constituir uma estratégia arriscada, pois o Estado subordinado poderá tornar-se dependente ou até ser explorado pelo subordinante⁸.

Ao contrário do realismo, que perspetiva as alianças como instrumentos temporários de equilíbrio de poder e autopreservação num sistema anárquico, os teóricos do liberalismo das Relações Internacionais olham para as alianças de forma mais prática e funcional, como um meio para cooperar numa variedade de questões e não para atingir um fim específico.

Doyle (1983) inspirou-se nas ideias de Kant para formular a teoria da paz democrática, na qual argumenta que as democracias têm uma tendência natural para cooperar e alinhar-se umas com as outras, tendo em conta a confiança mútua e a partilha de valores comuns. A perspetiva de Doyle sugere que as democracias formam alianças não só por questões de segurança, mas também por afinidade ideológica e cooperação económica.

⁶ Quando não tem capacidades suficientes para enfrentar determinada ameaça externa.

⁷ A ideia incorporada no *bandwagoning* já tinha sido previamente abordada por Kenneth Waltz, na sua obra *Theory of International Politics* (1979).

⁸ Um dos melhores exemplos históricos dos riscos associados ao *bandwagoning* foi o da aliança da Itália com a Alemanha. A Itália de Mussolini esperava que, ao apoiar a Alemanha de Hitler, seria recompensada com novos territórios e um papel de destaque na nova ordem europeia dominada pelo Eixo. Em vez disso, a Itália foi frequentemente subordinada às decisões estratégicas da Alemanha nazi e sairia humilhada pelas derrotas militares na Grécia e no Norte de África.

Partindo do prisma do institucionalismo liberal⁹, Keohane (1984) explica a formação de alianças através do papel das instituições, da cooperação e da interdependência na mitigação da natureza anárquica do sistema internacional. Mais especificamente, Keohane defende que as instituições fornecem os mecanismos necessários para a coordenação internacional na resolução de disputas e na execução e supervisão de acordos entre Estados. Keohane também destaca o papel da interdependência económica na formação das alianças, i.e., quando os Estados estão economicamente interligados, possuem maiores incentivos para cooperar e evitar conflito. Ao contrário dos realistas, que argumentam que os Estados receiam constantemente o abandono nas alianças, Keohane acredita que os quadros institucionais criam estabilidade ao encorajar a transparência e a reciprocidade, tornando as alianças mais previsíveis e resistentes.

O conceito de segurança coletiva é bastante mais abrangente e mais ambicioso que o de defesa coletiva. Fundamentalmente, são duas as características que distanciam estes conceitos: a sua inclusividade e o seu raio de ação – “Enquanto a segurança coletiva procura filiações em grande escala e procura unir diversos Estados contra ameaças à paz, a defesa coletiva liga um número limitado de Estados que partilham a opinião de que um determinado Estado, ou Estados, ameaça os interesses vitais de cada um deles; (...) tais nações (em aliança militar) não unem forças para enfrentar ameaças futuras não identificadas a uma conceptualização vaga da paz e segurança internacionais” (Rupp, 2000, pp. 157–158). Portanto, a defesa coletiva é primariamente, se não exclusivamente, orientada para o exterior – destinada “a reforçar a segurança dos seus membros vis-à-vis entidades externas” (Duffield, 2012, p. 4) -, enquanto a segurança coletiva é concebida “para reforçar a segurança dos seus participantes vis-à-vis uns aos outros”¹⁰

⁹ O institucionalismo liberal partilha alguns dos princípios da teoria liberal das Relações Internacionais, em particular que a cooperação é possível e benéfica para os Estados e preferível ao conflito. No entanto, abarca algumas diferenças fundamentais no que diz respeito ao modo como a cooperação se desenrola num mundo anárquico. Enquanto o liberalismo clássico foca-se mais na política doméstica e na relação entre o indivíduo e o Estado, sendo mais céticos quanto às instituições internacionais (preferindo as relações bilaterais entre Estados), o institucionalismo liberal enfatiza as relações internacionais e a cooperação internacional, reiterando a importância das instituições internacionais como um meio para a promoção da paz.

¹⁰ *Ibidem*.

A noção de segurança coletiva pode ser traçada há pelo menos mil anos, desde o final das Guerras Napoleónicas e da criação daquela que, para alguns autores, foi a primeira organização de segurança coletiva da história da Humanidade, o Concerto Europeu. No entanto, existem dois fatores fundamentais que afastam o Concerto Europeu de uma verdadeira organização de segurança coletiva, ainda que tenha contribuído inquestionavelmente como um passo dado nessa direção: em primeiro lugar, o Concerto Europeu fora liderado por uma espécie de clube das grandes potências. Ora, segundo Inis Claude, uma segurança coletiva ideal envolve a participação de todos os Estados do mundo e “(...) oferece a certeza, apoiada pela obrigação legal, de que qualquer agressor será confrontado com sanções coletivas” (Claude, 1962, p. 168).

Em segundo lugar, o Concerto caracterizou-se pela realização de reuniões regulares e conferências *ad hoc* do clube que tinham o objetivo de manter o equilíbrio de poder europeu. Era baseado no princípio de consulta, mas não possuía estruturas permanentes para facilitar as mesmas e, portanto, não era uma verdadeira organização. Os mecanismos do Concerto Europeu falharam na contenção da escalada de tensões entre as grandes potências, em particular entre a Inglaterra e a Alemanha, e da ascensão dos nacionalismos.

O conceito de segurança coletiva voltaria a ser testado após o final da Primeira Guerra Mundial. Os Quatorze Pontos do então presidente dos Estados Unidos da América, Woodrow Wilson, serviram de base filosófica¹¹ para a criação da primeira autêntica organização internacional de segurança coletiva - a Liga das Nações.

Wilson procurara criar uma alternativa ao tradicional sistema de equilíbrio de poder (muitas vezes sustentado por alianças) que incluiria a totalidade dos Estados, grandes ou pequenos. De facto, não é por acaso que as ideias de Wilson tenham sido cunhadas por muitos como idealistas ou utópicas. As ideias wilsonianas eram louváveis, mas a falta de vontade dos Estados, principalmente das grandes potências, não permitiu a concretização das mesmas. A ausência da participação dos EUA (consumido pelo isolacionismo) na Liga e o fracasso em prevenir as agressões militares das potências imperialistas provaram a impotência da organização. Não obstante, a Liga das Nações

¹¹ Wilson acreditava que a Humanidade possuía a capacidade e a razão para alterar a forma como as relações internacionais funcionavam.

“(…) deixaria uma semente útil – pelos hábitos de negociação coletiva criados e por algumas das estruturas permanentes que estabeleceu” (Neves, 2022, p. 63).

Uma nova aplicação do conceito de segurança coletiva foi tentada no final da Segunda Guerra Mundial - a Organização das Nações Unidas (ONU). Como sucessora da Liga das Nações, a ONU procurou absorver as importantes lições retiradas das experiências da mesma. Desde logo, a Carta das Nações Unidas reconheceu a primordial responsabilidade das grandes potências pela manutenção da paz mundial. Assim, as cinco grandes potências – os EUA, a União Soviética, a Grã-Bretanha, a França e a China – foram designadas como membros permanentes do Conselho de Segurança, com um poder de veto para acomodar os seus interesses nacionais e, portanto, prevenir a confrontação direta entre a organização e os seus principais membros.

Como é que as teorias das Relações Internacionais encaram o conceito de segurança coletiva? Morgenthau, inserido na escola do realismo clássico, define a segurança coletiva como uma “aliança universal contra qualquer potencial agressor” (Morgenthau, 1948, p. 142). Ademais, distancia este tipo de aliança de uma típica “aliança de equilíbrio de poder” pela forma como ambas são formadas: o princípio organizador da aliança de segurança coletiva é o “respeito pela obrigação moral e legal de considerar um ataque de qualquer nação a qualquer membro como um ataque contra todos os membros da aliança” (*Ibidem*); por outro lado, as alianças tradicionais são formadas por “determinadas nações individuais contra quaisquer outras nações individuais ou uma aliança delas com base naquilo que essas nações consideram ser os seus interesses nacionais” (*Ibidem*). Morgenthau acrescenta ainda que a segurança coletiva prevê a “aplicação das regras do direito internacional por todos os membros da comunidade de nações” (*Ibidem*, p. 232) e, caso alguma nação viole alguma norma ou lei, “deve sempre esperar enfrentar uma frente comum de todas as nações” (*Ibidem*).

Para o realista, a segurança coletiva, como um ideal, “não tem defeitos” (*Ibidem*). No entanto, ao nível prático, Morgenthau considera que as probabilidades de se reunirem as condições necessárias¹² para que um sistema de segurança coletiva funcione são muito

¹² Em primeiro lugar, o sistema de defesa coletiva deve ser capaz de reunir capacidades militares muito superiores às reunidas pelo(s) agressor(es), dissuadindo-o(s) de tentar alterar a ordem vigente defendida pelo sistema; em segundo lugar, essas nações, cuja força combinada seria utilizada para

baixas, por uma razão fundamental: um sistema de segurança coletiva procurará sempre defender o *status quo* da altura em que foi criado e haverá sempre mais que um país a se opor a essa ordem, enquanto outros procurarão preservá-la (*Ibidem*).

Keohane e Martin (1995), institucionalistas liberais, argumentam que a teoria institucionalista não se reflete no conceito de segurança coletiva wilsoniano, como alguns afirmam¹³. Os autores reiteram que os institucionalistas, tal como os realistas, perspetivam os Estados como egoístas racionais que cooperam somente quando partilham interesses comuns. Defendem ainda que os institucionalistas enfatizam o papel das instituições internacionais como facilitadoras de cooperação¹⁴, e não como transformadoras da natureza das relações internacionais¹⁵.

Os irmãos Kupchan (Kupchan *et al.*, 1991, pp. 125 – 137), situados entre o realismo e o liberalismo¹⁶, argumentam que a segurança coletiva pode ser uma boa alternativa às três estratégias realistas mencionadas no início do capítulo, por três razões: em primeiro lugar, robustece a capacidade de dissuasão contra potenciais agressores, ao facilitar a formação de coligações rápidas e coordenadas, e garantindo que qualquer agressor enfrente uma força esmagadora, tornando mais difícil a escalada de conflitos; em segundo lugar, fortalece a cooperação internacional, ao institucionalizar normas e mecanismos de consulta que aumentam a confiança entre os Estados, atenuando os efeitos

dissuasão devem ter convicções idênticas sobre a segurança da ordem vigente que o sistema defende; e, finalmente, as nações devem estar dispostas a subordinar os seus interesses conflituosos ao bem comum, definido em termos de defesa comum de todos os Estados-membros. *Ibidem*, p. 332.

¹³ Nomeadamente John Mearsheimer, em *The False Promise of International Institutions*.

¹⁴ Ao fornecer informações, reduzir custos de transação e tornando os compromissos mais credíveis.

¹⁵ I.e., “uma política mundial condicionada pelo poder dos Estados e por interesses divergentes, e com poucas probabilidades de experimentar uma governação hierárquica eficaz”, *ibidem*, p. 50.

¹⁶ Em particular, C. Kupchan juntou-se a G. Ikenberry, em *Liberal Realism: The Foundations of a Democratic Foreign Policy*, para debater uma abordagem que concilia elementos do realismo e do institucionalismo liberal – o realismo liberal. Focando-se na política externa norte-americana, os autores defendem que os EUA não devem seguir um unilateralismo (como o da administração Bush filho), mas sim exercer o seu poder em concertação com os seus aliados e as instituições internacionais. Em vez de resistir à ascensão de outras potências globais, os EUA devem procurar integrar as mesmas no sistema internacional (à semelhança da política externa de Nixon e Kissinger). O realismo liberal perspetiva as instituições internacionais como mecanismos para aumentar a influência e o poder norte-americano.

da anarquia do sistema internacional e promovendo a resolução pacífica de disputas; por último, enfraquece o dilema de segurança, pois reduz a necessidade de posse de armamentos ofensivos, evitando corridas armamentistas e minimizando o risco de escaladas de tensão motivadas por erros de cálculo.

A presente conceptualização de defesa coletiva e segurança coletiva proporciona um quadro conceptual fundamental para analisar a evolução histórica da NATO, como será realizado adiante. Em particular, tornar-se-á mais fácil compreender que a NATO, em determinada altura da sua existência, passou de uma tradicional organização de defesa coletiva para uma organização que começou a incorporar o conceito de segurança coletiva no seu *modus operandi*.

Capítulo II: Caracterização do Estágio

I.1. O Ministério dos Negócios Estrangeiros: evolução histórica

Antes de abordar a estrutura e as funções do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) no nosso contemporâneo, considero que seja de importância capital lavar um contexto histórico que nos ajude a compreender o propósito da criação deste tipo de instituição a nível internacional, e como Portugal se alinhou com estes modelos.

Os Bizantinos foram os primeiros a desenvolver uma abordagem estruturada da diplomacia, fazendo da coleta de informações de líderes estrangeiros, religiões, costumes e dinâmicas políticas uma ferramenta para adaptar as suas estratégias de relacionamento com potências vizinhas. No entanto, seriam os italianos que, através da sua interação com os Bizantinos, publicariam o primeiro conjunto de regras formais relacionadas com a diplomacia no século XIII. A rivalidade ciumenta entre as cidades-estado italianas levou-as a estabelecer o primeiro sistema de embaixadores residentes, de modo a “ficarem de olho” umas nas outras.

A Paz de Vestefália deu início à era clássica da diplomacia europeia (a origem direta de toda a diplomacia moderna). A renovação do velho princípio do equilíbrio de poder, já antes praticado pelas cidades-estado italianas como instrumento regulador de relacionamentos entre as potências resultou no “rápido aumento das Embaixadas permanentes, conduziram igualmente à necessidade pragmática de melhorar os canais de trabalho entre os governos, os seus agentes no estrangeiro e os próprios Enviados acolhidos nas diversas Cortes. Tornou-se, por isso, vantajoso autonomizar, no plano da organização administrativa, embora de forma embrionária, um departamento do Estado responsável para dar maior coerência à execução da sua política externa” (Neves, 2022, p. 57).

Inspirados no primeiro – ainda que rudimentar - modelo de MNE, instituído na França, em 1626, sob o impulso do Cardinal Richelieu – um sistema ministerial centralizado para gerir as relações externas de forma mais sistemática -, múltiplos Estados começaram a adotar instituições similares, ainda que longe da dimensão e das estruturas de hoje.

Portugal começou a delinear uma estrutura dedicada para a gestão das relações externas com o estabelecimento, por decreto de D. João V a 28 de julho de 1736¹⁷, da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra¹⁸ – antecessora direta do Ministério dos Negócios Estrangeiros. A criação desta instituição decorreria da “(...) perda de influência e de peso político que a progressiva desagregação do Império provocou (...), o omnipresente receio das intenções do nosso único vizinho terrestre, (que) reforçaram a importância da gestão externa e, consequentemente, da vertente diplomática como variável essencial para a sobrevivência nacional” (Correia, 2006, p. 32).

O Congresso de Viena de 1815 – que veio codificar, pela primeira vez, atividade diplomática, estabelecendo protocolos, graus e procedimentos que uniformizaram as práticas diplomáticas em toda a Europa a levou muitos Estados europeus a alargar e profissionalizar os seus Ministérios dos Negócios Estrangeiros. Esta transformação é notória em Portugal: “(...) se na altura da criação da Secretaria de Estado, em 1736, possuía apenas seis Missões, no período entre 1790 e 1815 contam-se já 14 postos diplomáticos, designadamente nos EUA e na Rússia” (Neves, 2022, p. 61).

A Revolução Liberal de 1820 levou à criação de uma administração pública mais profissionalizada e responsiva ao Estado de Direito, exigindo transparência, meritocracia e maior eficiência nos serviços administrativos. As secretarias passaram a operar com uma estrutura mais hierarquizada e especializada, estabelecendo as bases para o sistema ministerial moderno em Portugal. Somente a partir de 23 de setembro de 1822, com a aprovação da primeira Constituição portuguesa, é que a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros seria reorganizada e renomeada “Ministério dos Negócios Estrangeiros”. Assim, o MNE passara a deter o monopólio da condução da política externa portuguesa.

¹⁷ Consultado em: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/quem-somos/historia-do-mne>.

¹⁸ A Secretaria combinava, de forma estratégica, os assuntos externos e os militares, reconhecendo que as decisões de guerra e paz eram interdependentes e requeriam uma coordenação eficaz. No entanto, a separação das Secretarias de Estados dos Negócios Estrangeiros e a da Guerra seria impulsionada com o advento da Revolução Liberal de 1820.

II.1.1. O Ministério dos Negócios Estrangeiros: estrutura e funções atuais

O MNE passou por múltiplas reformas até aos nossos tempos, que procuraram atender às necessidades de uma política externa cada vez mais complexa, adaptando-se às transformações globais e ao papel de Portugal na arena internacional.

A reforma da Administração Pública em Portugal, implementada em 2011, em particular através da aplicação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), arquitetou a estrutura orgânica e atribuiu as funções do MNE que, até aos dias de hoje, se encontram em vigor, prevista pelo Decreto-Lei n.º 121/2011, de 29 de dezembro de 2011.

Esta reestruturação do MNE foi levada a cabo de duas formas: por um lado, foram significativamente reduzidos os “cargos dirigentes nos diferentes serviços, organismos e estruturas”¹⁹; e, por outro lado, foram densificadas as “competências que permitem uma melhor definição estratégica da política de cooperação através, nomeadamente, de maior coordenação, acompanhamento e avaliação dos diversos instrumentos sectoriais e ministeriais disponíveis”²⁰. Estas medidas tiveram como propósito central adaptar as capacidades e a eficiência operacional do MNE face às exigências das condicionantes económicas de então, bem como às prioridades estratégicas da política externa portuguesa.

O MNE “é o departamento governamental que tem por missão formular, coordenar e executar a política externa de Portugal”²¹. Na prossecução da sua missão foram definidas as seguintes atribuições:

- a) “Preparar e executar a política externa portuguesa, bem como coordenar as intervenções, em matéria de relações internacionais, de outros departamentos, serviços e organismos da Administração Pública;
- b) Defender e promover os interesses portugueses no estrangeiro;

¹⁹ Decreto-Lei n.º 121/2011. (2011). Diário da República I Série. N.º 249 [em várias datas], p. 5467. <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/LeiOrganicaMNE.pdf>

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

- c) Conduzir e coordenar a participação portuguesa no processo de construção europeia;
- d) Conduzir e coordenar a participação portuguesa no sistema transatlântico de segurança coletiva;
- e) Assegurar a proteção dos cidadãos portugueses no estrangeiro, bem como apoiar e valorizar as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo;
- f) Defender e promover a língua e cultura portuguesas no estrangeiro;
- g) Promover a lusofonia em todos os seus aspetos e valorizar e reforçar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;
- h) Definir e executar a política de cooperação para o desenvolvimento, especialmente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste;
- i) Coordenar, acompanhar a execução e avaliar a ação desempenhada em matéria de cooperação por outros ministérios, departamentos, serviços e organismos da Administração Pública;
- j) Conduzir as negociações internacionais e os processos de vinculação internacional do Estado Português, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades públicas;
- k) Representar o Estado Português junto de sujeitos de Direito Internacional Público ou de outros entes envolvidos na área das relações internacionais;
- l) Exercer as atribuições que lhe sejam cometidas relativamente à condução da diplomacia económica.”²²

São ainda mencionadas outras atribuições do MNE, relativas à articulação com outros ministérios. Esta coordenação interministerial assegura que as ações do MNE estejam alinhadas com as políticas de outros setores, como economia, defesa e cultura. Estas atribuições são as seguintes:

- a) “Promoção da cultura portuguesa no estrangeiro;
- b) Ensino do português no estrangeiro;

²² *Ibidem*, pp. 5467-5468.

- c) Definição do quadro político de participação das Forças Armadas e das forças de segurança portuguesas em missões de carácter internacional;
- d) Prossecução da diplomacia económica.”²³

O Decreto-Lei supramencionado define que os serviços do MNE estão integrados na “administração direta do Estado” e na “administração indireta do Estado”. O primeiro refere-se aos serviços que estão diretamente integrados na estrutura do Estado e que exercem funções administrativas em nome do Estado, enquanto o segundo refere-se aos organismos que, embora sob superintendência e tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros, possuem autonomia administrativa e financeira.²⁴

Na administração direta do Estado, no âmbito do MNE, estão integrados os serviços centrais (internos) e os serviços periféricos (externos).

Os serviços centrais incluem:

- a) Secretaria-Geral;
- b) Direção-Geral de Política;
- c) Inspeção-Geral Diplomática e Consular;
- d) Direção-Geral dos Assuntos Europeus;
- e) Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas.

Os serviços periféricos são os seguintes:

- a) Embaixadas;
- b) Missões e representações permanentes e missões temporárias;
- c) Postos consulares.

Na administração indireta do Estado fazem parte os seguintes organismos:

- a) Fundo para as Relações Internacionais, I. P.;
- b) Camões — Instituto da Cooperação e da Língua, I. P.;
- c) Instituto de Investigação Científica Tropical, I. P.

²³ *Ibidem*, p. 5468.

²⁴ *Ibidem*.

Integram ainda a estrutura do MNE o Conselho das Comunidades Portuguesas (órgão consultivo) e a Comissão Nacional da UNESCO.

De modo a não cair em redundâncias, procurarei focar-me na Direção-Geral de Política Externa (DGPE), que embarca a Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa (DSD) e, mais especificamente, a Divisão NATO, onde realizei o meu estágio curricular.

II.1.2. A configuração da DGPE e o papel da DSD e da Divisão NATO

Segundo o Decreto regulamentar n.º 11/2012 de 19 de janeiro, a DGPE “tem por missão assegurar a coordenação e decisão dos assuntos de natureza político- -diplomática e económica, incluindo a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), bem como dos assuntos no domínio da segurança e defesa, e executar a política externa portuguesa no plano das relações bilaterais e multilaterais”²⁵.

À DGPE foram outorgadas as seguintes atribuições:

- a) “Assegurar genericamente as funções de coordenação político-diplomática, bem como a coordenação interministerial no tratamento de todas as questões de política externa, no âmbito das suas competências, por forma a garantir a necessária coerência e unidade da ação externa do Estado;
- b) Assegurar a coordenação interministerial de todas as visitas bilaterais ao nível político e económico no âmbito das suas competências;
- c) Estudar, emitir pareceres, decidir ou apresentar propostas de atuação sobre todos os assuntos atinentes às matérias da sua competência;
- d) Recolher informação, analisar e apresentar propostas de atuação sobre assuntos de particular relevância político-diplomática;
- e) Acompanhar e assegurar a participação em organismos internacionais, designadamente os que assumem carácter estratégico no âmbito da atividade externa do Estado;

²⁵ Decreto Regulamentar n.º 11/2012. (2012). Diário da República I Série. N.º 11 [em várias datas], art. 2.º, n.º1. Consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/11-2012-544170>.

- f) Assegurar a representação do MNE nas comissões interministeriais e outros organismos nacionais quando as atribuições destes abranjam questões de natureza política e económica, no âmbito das suas competências;
- g) Assegurar a presidência das comissões e delegações de carácter político e económico, que caiba ao MNE, no domínio das suas atribuições;
- h) Garantir, a nível nacional, o desenvolvimento das ações necessárias à aplicação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD);
- i) Orientar e coordenar a participação nacional na Organização das Nações Unidas e instituições especializadas;
- j) Orientar e coordenar a participação nacional na Organização do Tratado do Atlântico Norte, na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa e no Conselho da Europa;
- k) Orientar e coordenar a participação nacional na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);
- l) Assegurar o apoio necessário à Autoridade Nacional para a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Utilização das Armas Químicas (ANCPAQ) e à Autoridade Nacional para efeitos do Tratado de Proibição Total de Ensaio Nucleares (ANTPEN);
- m) Orientar e coordenar a participação nacional nas cimeiras ibero-americanas;
- n) Coordenar a condução e a promoção das candidaturas nacionais às organizações internacionais, no âmbito das suas competências;
- o) Recolher informações sobre a realidade política nas diferentes regiões e países não membros da União Europeia e assegurar a atualização de elementos sobre essa mesma realidade;
- p) Contribuir para a diplomacia económica definida pelo Governo, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da economia e com os outros departamentos, serviços ou organismos sectoriais competentes;
- q) Assegurar a cooperação entre os outros serviços, organismos e estruturas do MNE e a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E. (AICEP, E. P. E.);

- r) Assegurar a coordenação com os outros departamentos, serviços ou entidades públicas de todos os assuntos de carácter económico, técnico ou científico cuja decisão vincule o Estado Português;
- s) Preparar, coordenar e assegurar a transmissão das instruções que, na área das suas atribuições, devam ser enviadas às embaixadas, missões e representações permanentes, missões temporárias e postos consulares de Portugal;
- t) Prestar apoio técnico em matéria de definição e estruturação das políticas, prioridades e objetivos do MNE, bem como acompanhar e avaliar a execução das políticas e programas do Ministério;
- u) Apoiar a definição das principais opções em matéria orçamental, bem como assegurar a articulação entre os instrumentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte;
- v) Analisar, em colaboração com o Ministério da Defesa Nacional, os pedidos de entidades estrangeiras para a utilização do espaço aéreo, bases militares e aeroportos portugueses por aeronaves militares e ou de Estado e propor superiormente a respetiva autorização diplomática;
- w) Analisar, em concertação com outros ministérios e entidades públicas e privadas, os pedidos para entrada e pesquisa em águas territoriais portuguesas por navios militares e oceanográficos e propor superiormente a respetiva autorização.”²⁶

A DGPE é dirigida por um Diretor-Geral, coadjuvado por três Subdiretores-Gerais, sendo estruturada pelas seguintes unidades orgânicas nucleares:²⁷

- a) Direção de Serviços para os Assuntos Políticos Europeus (APE);
- b) Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa (DSD);
- c) Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais (SPM);
- d) Direção de Serviços das Organizações Económicas Internacionais (SEM);
- e) Direção de Serviços da África Subsariana (SAS);
- f) Direção de Serviços do Médio Oriente e do Magrebe (MOM);

²⁶ *Ibidem*, 3-4.

²⁷ Portaria n.º 31/2012. (2012). Diário da República I Série. N.º 22 [em várias datas]. Consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/31-2012-543904>.

- g) Direção de Serviços das Américas (DSA);
- h) Direção de Serviços da Ásia e da Oceânia (SAO).

Estas unidades são dirigidas por diretores de serviço. A DSD, SPM, SEM e, nalgumas matérias, a APE desempenham funções sobretudo no âmbito multilateral, sendo as competências das DS SAS, MOM, DSA e SAO de natureza predominantemente geográfica/bilateral.²⁸

Aqui, a unidade orgânica que nos interessa é a DSD. A esta compete:

- a) “Coordenar a participação nacional na Organização do Tratado do Atlântico Norte e noutras organizações internacionais com atribuições no domínio da segurança coletiva de que Portugal é parte, colaborando, para esse efeito, com os restantes serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros, outros ministérios e entidades públicas e privadas interessadas;
- b) Reunir a informação e elementos necessários para assegurar a definição de uma posição nacional em todas as matérias relativas à Política de Comum de Segurança e Defesa (PCSD), bem como a participação nacional nas reuniões deste âmbito;
- c) Reunir a informação e elementos necessários para assegurar a definição de uma posição nacional em todas as matérias relativas à cooperação e segurança internacionais, em particular nas questões de desarmamento, controlo de armamento, não-proliferação e contraproliferação de armas convencionais e de destruição maciça;
- d) Analisar e acompanhar as questões relacionadas com os regimes de salvaguardas e protocolos adicionais da Agência Internacional de Energia Atómica;
- e) Assegurar o apoio necessário à Autoridade Nacional para a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e

²⁸ Ministério dos Negócios Estrangeiros. (2020). Plano de Atividades 2020 da Direção-Geral de Política Externa (DGPE). Consultado em:
https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/Instrumentos_de_gestao/DGPE/Plano_Atividades_2020_DGPE.pdf

Utilização das Armas Químicas (ANPAQ) e à Autoridade Nacional para Efeitos do Tratado de Proibição Total de Ensaios Nucleares (ANTPEN);

- f) Proceder à negociação e participar no processo de conclusão ou denúncia de tratados e convenções que respeitem à área de competência da Direção de Serviços, sem prejuízo das competências que caibam a outros serviços;
- g) Emitir pareceres no âmbito dos processos de decisão do licenciamento nacional de exportação de armamento civil e militar;
- h) Assegurar a custódia do Sub-Registo do Ministério dos Negócios Estrangeiros sobre matéria classificada;
- i) Apoiar as candidaturas e a participação de nacionais portugueses a organismos internacionais na sua área de competência;
- j) Colaborar na preparação da participação portuguesa nos vários níveis da política externa e de segurança comum através de uma permanente articulação com a respetiva direção de serviços;
- k) Registar, dar expediente e arquivar a correspondência recebida ou expedida que respeite aos assuntos da sua competência.

2 — No exercício das funções de custódia do Sub-Registo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, compete, designadamente, à DSD:

- a) Cumprir a legislação nacional e os acordos internacionais sobre a proteção e segurança de matéria classificada;
- b) Cumprir as instruções e as normas técnicas da Autoridade Nacional de Segurança sobre a proteção de matéria classificada;
- c) Processar as credenciações de segurança dos funcionários do MNE;
- d) Controlar a distribuição interna da documentação classificada do Sub-Registo.”²⁹

²⁹ Portaria n.º 31/2012. (2012). Diário da República I Série. N.º 22 [em várias datas]. Consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/31-2012-543904>.

A DGPE é constituída por 17 unidades orgânicas flexíveis, das quais 3 estão integradas na DSD³⁰: a Divisão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (abreviadamente, Divisão NATO), a Divisão de Política Comum de Segurança e Defesa (abreviadamente, Divisão PCSD) e a Divisão de Desarmamento e Não-Proliferação de Armas Ligeiras e de Destruição Maciça (abreviadamente, Divisão DNP).

Tendo sido na Divisão NATO que cumpri os 6 meses de estágio, importa expor as competências que foram legalmente atribuídas à mesma, nomeadamente:

- a) “A preparação da participação nacional nas reuniões intergovernamentais da OTAN ao nível de Chefes de Estado e de Governo e ao nível de Ministros dos Negócios Estrangeiros;
- b) O acompanhamento e contribuição para a definição das posições nacionais sobre as matérias tratadas nos diversos órgãos e comités da OTAN;
- c) O acompanhamento das matérias referentes às relações de parceria estabelecidas pela OTAN, nomeadamente a Parceira para a Paz, o Conselho OTAN-Rússia, a Comissão OTAN-Ucrânia, a Comissão OTAN-Geórgia, o Diálogo do Mediterrâneo e a Iniciativa de Cooperação de Istambul;
- d) O tratamento das questões relativas ao alargamento da OTAN;
- e) O tratamento das matérias respeitantes às relações da OTAN com outras organizações internacionais, nomeadamente a UE, a ONU e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE);
- f) O acompanhamento das questões relativas às operações empreendidas pela OTAN, incluindo quanto à participação de forças nacionais;
- g) O tratamento das matérias relativas ao processo de transformação da Aliança Atlântica, incluindo a reforma da Estrutura de Comandos e a reforma das Agências;
- h) O acompanhamento das questões relativas ao processo de planeamento de defesa da OTAN e ao desenvolvimento de capacidades operacionais;

³⁰ Despacho n.º 3443/2012. (2012). Diário da República II Série. N.º 49 [em várias datas]. Consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/3443-2012-2539140>.

- i) A participação nos exercícios de gestão de crises da OTAN, incluindo nos exercícios conjuntos com a UE;
 - j) O tratamento das matérias relativas às atividades da OTAN no domínio do planeamento civil de emergência e a ligação com as autoridades competentes a nível nacional em situações de emergência civil;
 - k) O acompanhamento das questões referentes à coordenação de posições entre os Estados membros da OTAN em matéria de limitação de armas convencionais na Europa;
 - l) O acompanhamento das candidaturas nacionais a cargos nas estruturas civis da OTAN;
 - m) O tratamento das questões respeitantes ao estatuto das estruturas da OTAN localizadas em território nacional;
 - n) O tratamento das questões respeitantes a organizações parlamentares e não-governamentais relacionadas com a OTAN;
- 2- Compete, também, a esta Divisão:
- a) O tratamento das questões decorrentes da extinção da União da Europa Ocidental (UEO);
 - b) O acompanhamento da vertente político-militar da OSCE, nomeadamente das matérias relativas à aplicação do Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (CFE), do Tratado sobre Céus Abertos ("Open Skies") e do Documento de Viena sobre Medidas Geradoras de Segurança e Confiança.
 - c) Assegurar as funções de Sub-Registo do Ministério dos Negócios Estrangeiros.”³¹

I.2. O PECMNE

O Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros (PECMNE) foi criado pelo Instituto Diplomático, um órgão do MNE integrado na Secretaria-Geral, com o propósito de aproximar a sociedade civil - em particular os estudantes universitários - da missão, competências e atividades desenvolvidas pelo

³¹ *Ibidem*, p. 8657.

MNE. Assim, pretende-se “não só receber o contributo dos estagiários para a prossecução das suas finalidades, como ainda poder contribuir para a formação dos estudantes”³².

Sendo um estágio de carácter curricular, é obrigatório que os estagiários estejam devidamente integrados num plano curricular ou ciclo de estudo do ensino superior. O estágio tem a duração máxima de seis meses e é orientado, preferencialmente, pelo dirigente do respetivo serviço.

Sendo estudante de Ciência Política e Relações Internacionais, com um particular entusiasmo intelectual pela política externa portuguesa, o PECMNE surgiu como uma excelente oportunidade para ficar a conhecer, de forma aprofundada, o *modus operandi* do principal órgão governamental responsável pela gestão das relações externas e da condução diplomática do Estado português.

Após concluir o estágio e colaborar de perto com os diplomatas da DSD, percebi a complexidade e a relevância do papel do diplomata na gestão das relações externas de Portugal. Essa experiência despertou em mim uma paixão profunda pela diplomacia e confirmou que a carreira diplomática está alinhada com as minhas capacidades e interesses.

I.3. Atividades desenvolvidas no âmbito do estágio

Durante o meu período de estágio no MNE, entre 17 de abril e 17 de outubro de 2024, no âmbito do PECMNE, desenvolvi uma série de atividades predominantemente orientadas para a preparação e apoio à participação de Portugal na Cimeira da NATO em Washington, que ocorreu entre os dias 9 e 11 de julho.

A primeira tarefa que desenvolvi no estágio – que acabou por se tornar uma ferramenta imprescindível no trabalho que fui produzindo até ao final do estágio – foi elaborar uma base de dados, em formato Excel, destinada a recolher e organizar informações sobre as posições nacionais de cada um dos Estados-membros da NATO em relação a tópicos prioritários para a Cimeira. Esses temas incluíam, entre outros, a postura

³² Despacho n.º 11536/2021. (2021). Diário da República II Série. N.º 227 [em várias datas]. Consultado em: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/despacho/11536-2021-174771997>.

de dissuasão e defesa da Aliança, as metas de investimento em defesa, a agressão russa contra a Ucrânia, o reforço do Flanco Sul e o fortalecimento das Parcerias.

Para a elaboração desta base de dados, recorri tanto a fontes abertas (artigos de *thinks tanks*, agências noticiosas, documentos oficiais e publicações governamentais) quanto a fontes fechadas (comunicação diplomática - maioritariamente telegramas -, documentos exclusivos à DSD e relatórios de reuniões interministeriais de âmbito bilateral e multilateral). Um dos principais desafios com que me deparei na realização desta tarefa foi reunir informações mais atualizadas. Tendo em conta que as matérias de segurança e defesa possuem um carácter inerentemente mais sensível, as informações mais atualizadas só estariam disponíveis em documentos confidenciais ou reservados – aos quais o estagiário curricular não tem acesso. De qualquer forma, essa questão nunca me impediu de desempenhar esta tarefa, tendo em conta que os meus colegas diplomatas sempre fizeram chegar as informações mais importantes para juntar ao meu repertório.

Grande parte do trabalho que desenvolvi durante o estágio correspondeu à recolha de elementos que pudessem contribuir para a definição de uma posição nacional em matérias relativas à NATO. Esta tarefa incluiu a redação de contributos escritos³³, frequentemente solicitados para constarem de pastas relativas à participação de responsáveis políticos e Altos Funcionários em reuniões bilaterais e no quadro da NATO. Entre os contributos realizados merecem maior destaque os contributos relativos à Reunião Ministerial dos Negócios Estrangeiros da NATO do mês de maio e à Cimeira de Washington, realizada em julho.

Foi-me também requisitado atualizar algumas “Fichas-País”³⁴ de alguns Estados, nomeadamente a Bósnia-Herzegovina, a Geórgia, a Moldova e o Turquemenistão. No meu caso, a informação atualizada dizia somente respeito a matérias NATO. Esta tarefa revelou-se particularmente enriquecedora pois permitiu-me aprofundar o conhecimento

³³ Os contributos escritos visam, geralmente, contextualizar determinada situação ou evento relativo a matérias da NATO e definir a posição nacional em relação a esses assuntos, sendo, assim, de natureza descritiva.

³⁴ Documento resumido que reúne detalhadamente as informações essenciais e atualizadas sobre um determinado país – contexto político, social, económico, o estado das relações bilaterais, entre outros assuntos.

sobre as relações bilaterais de Portugal com estes países, em particular no que concerne matérias de segurança e defesa.

Por último, mas não menos importante, colaborei na elaboração de projetos de intervenção nacional em reuniões e encontros onde foram abordadas matérias na agenda da NATO, em particular a Reunião de Diretores de Política de Segurança da Aliança, que contou com a presença da nossa Diretora de Serviços, conselheira de embaixada Maria Manuel Morais e Silva. Os projetos de intervenção, ao contrário dos contributos escritos, têm uma natureza mais expositiva, com o objetivo de elaborar tópicos de intervenção ou sugestões de mensagens (normalmente em inglês) a serem transmitidas. Este exercício exigiu uma linguagem mais formal, adequada a uma exposição oral.

As atividades que desenvolvi ao longo deste estágio foram extremamente gratificantes e enriquecedoras, ao nível pessoal e profissional. Tive a sensação que, de certa forma, estava a representar o meu país e a contribuir para a diplomacia portuguesa³⁵, o que proporcionou um sentimento de realização e de propósito.

³⁵ Retrospetivamente, penso que tenha desempenhado fundamentalmente uma das principais tarefas de um diplomata – a de informar.

Capítulo III: A evolução histórica do relacionamento Portugal-NATO

III.1. A génese e a *raison d'être* da Aliança Atlântica

Distanciando-se do tradicional isolacionismo, os Estados Unidos perceberam que, após duas guerras mundiais catastróficas derivadas de uma frágil ordem europeia, a ordem e estabilidade internacionais (bem como a própria segurança dos EUA) dependiam da cooperação internacional e do envolvimento direto dos EUA nas instituições globais. Assim, os EUA assumiram o papel de líder na construção de uma nova ordem mundial - uma ordem baseada em regras.

Um dos grandes pilares da nova arquitetura internacional seria a Organização das Nações Unidas (ONU), cuja criação simbolizou o compromisso internacional com a paz, a cooperação multilateral e o desenvolvimento de normas e instituições para evitar futuros conflitos. A garantia de que os interesses estratégicos de cada um dos países vencedores da Segunda Guerra – EUA, URSS, China, França e Reino Unido – não seriam postos em causa seria institucionalizada no poder de veto concedido aos cinco membros permanentes.

Ainda assim, a recém-criada ONU não conseguira conter a exacerbada disputa ideológica que caracterizara o novo mundo bipolar – um mundo dominado pelas duas incontestáveis superpotências, os Estados Unidos e a União Soviética. Ambas defendiam duas visões antagónicas de organização política, económica e social: a democracia liberal, do lado norte-americano, e o marxismo-leninismo, do lado soviético.

Desde logo, os EUA aperceberam-se que a cooperação com a URSS seria quase impossível, nomeadamente quando Estaline começou a violar os princípios estabelecidos nos acordos de Ialta, em particular a autodeterminação dos povos e a realização de eleições livres, ao impor regimes comunistas nos países da Europa do Leste.

Enquanto os EUA procuraram institucionalizar a ordem do pós-guerra, a URSS quis dominá-la. Os EUA quiseram transcender a política de poder³⁶, ao passo que a URSS

³⁶ Também conhecida como *Machtpolitik*, engloba a ideia de que os Estados priorizam o poder, a força militar, e a coação em detrimento da diplomacia, de normas ou considerações éticas nas relações

quis conservá-la. George Kennan, infame diplomata norte-americano e especialista nos assuntos soviéticos, escreveu num memorando ao Presidente Truman: “A política soviética continuará a ser uma política destinada a atingir o máximo de poder e o mínimo de responsabilidade” (Apud Kennan, Craig, C *et al.*, 2008, p. 64). A consolidação do controlo soviético dos países da Europa Oriental motivara Winston Churchill a anunciar, no seu célebre discurso em 1946, que uma “cortina de ferro” se estendera sobre o continente europeu.

Não foram exclusivamente as diferenças ideológicas e a *Machtpolitik* da URSS que impossibilitaram os esforços de cooperação entre as duas superpotências. No prelúdio da Guerra Fria, entrou em jogo um fator central que iria determinar a inevitabilidade e o início da mesma: a bomba atômica. Aqui, servir-me-ei dos argumentos proferidos por Campbell Craig e Sergey Radchenko, em “*The atomic bomb and the origins of the Cold War*” (2008), procurando explicar como a bomba atômica desempenhou um papel ativo na influência das decisões tomadas pelos líderes americanos e soviéticos no período que antecedeu o início da Guerra Fria.

Em primeiro lugar, tanto Roosevelt como Truman acreditaram ingenuamente que o seu monopólio sobre a bomba atômica faria com que os soviéticos aceitassem a preponderância norte-americana e que cedessem à cooperação internacional – o que não aconteceu. Em vez disso, a URSS definiu como primeira prioridade nacional a construção da sua própria bomba.

Em segundo lugar, a descoberta americana e a revelação pública, em 1945 e 1946, de que existia algum tipo de espionagem atômica soviética fez com que a cooperação entre os EUA e a URSS em matérias atômicas fosse uma receita para o suicídio político de Truman, ou qualquer outro presidente.

Finalmente, as novas características destrutivas da arma atômica criaram ainda mais obstáculos a uma genuína estabilidade internacional. Os argumentos supramencionados fizeram com que a posse da bomba atômica por ambas as

internacionais. Parte do princípio realista de que a política internacional é uma luta constante pelo poder e hegemonia.

superpotências (que acabou por acontecer em 1949) criasse um clima de desconfiança e confrontação implacável.

A dificuldade das duas superpotências (motivada pela desconfiança mútua) em criar um regime eficaz de controlo de armamento nuclear³⁷, assinala o ponto de partida para a corrida armamentista que inauguraria a Guerra Fria. O modo como os EUA procuraram lidar com o expansionismo soviético pode ser encapsulado no conceito de “*containment*”³⁸, i.e., a contenção da influência soviética no mundo, especialmente na Europa.

Partindo do princípio de que as dificuldades socioeconómicas no seio das sociedades europeias era algo que a URSS podia explorar para fomentar revoltas e expandir a ideologia comunista, os EUA anunciariam, em março de 1947, o que mais tarde seria cunhado de “Doutrina Truman” – uma política que propôs apoio político, económico e militar aos “povos livres que resistem à tentativa de subjugação por minorias armadas ou por pressões externas”³⁹ (inicialmente aplicada na Grécia e na Turquia).

Um dos principais instrumentos empregues no contexto da Doutrina Truman foi o Plano Marshall, anunciado em junho de 1947. Com o Plano Marshall “esperava-se que uma Europa próspera fosse um parceiro que não só contribuísse para o bem-estar económico dos Estados Unidos, mas também se tornasse um aliado contra a penetração

³⁷ O Plano Baruch, elaborado por Bernard Baruch (assessor de Truman) em 1946, procurou, ainda que sem sucesso, encontrar uma solução que aliviasse as tensões entre soviéticos e americanos e que promovesse a cooperação entre ambos. Este plano propunha a criação de uma agência internacional que supervisionasse a produção e o uso da energia nuclear ao nível mundial. O problema do Plano Baruch estava numa das cláusulas que estipulava que os EUA manteriam o seu arsenal nuclear até que este novo regime internacional estivesse completamente implementado e fosse considerado confiável – a URSS rejeitou inequivocamente e lançou uma contraproposta com o Plano Gromyko, que exigia que os EUA destruíssem imediatamente todas as suas armas nucleares antes de qualquer sistema de controlo internacional ser implementado (seria rejeitado pelos EUA).

³⁸ Este conceito surgiu nos meandros da administração Truman graças à influência de George Kennan, em particular do artigo que escreveu na revista *Foreign Affairs* com o pseudónimo “X”, intitulado “*The Sources of Soviet Conduct*”. Kennan escrevera que, tendo em conta que o expansionismo soviético não podia ser travado pela diplomacia convencional ou pela ONU, “o principal elemento de qualquer política dos Estados Unidos em relação à União Soviética deve ser a contenção a longo-prazo, paciente, mas firme e vigilante, das tendências expansionistas russas”.

³⁹ National Archives. (2022, 8 de fevereiro). *Truman Doctrine (1947)*. Disponível em: <https://www.archives.gov/milestone-documents/truman-doctrine>

soviética, porque os beneficiários europeus adotariam variações do modelo de sociedade dos Estados Unidos” (Kaplan, 2007, p. 21). Ainda que o Plano Marshall tenha sido um sucesso na aceleração da recuperação económica europeia, os líderes europeus manifestaram que os objetivos centrais do Plano não seriam cumpridos enquanto existisse um sentimento de insegurança na Europa Ocidental. Eles acreditavam que um compromisso militar vinculativo por parte dos EUA era indispensável – “o poder dos EUA era o único dissuasor capaz de inibir a agressão soviética” (*Ibidem*, p. 22).

Ernest Bevin, ministro dos negócios estrangeiros britânico, foi um dos principais impulsionadores da criação de um tratado defensivo transatlântico. Bevin acreditava que uma evidência concreta da determinação de Washington em resistir militarmente a novos avanços comunistas era necessária para “contrariar o receio dos povos da Europa Ocidental de que os seus países pudessem ser invadidos pelo exército soviético antes que chegasse ajuda efetiva”⁴⁰ e para dissuadir os soviéticos.

Após longas e complexas negociações, entre junho de 1948 e abril de 1949, o Tratado do Atlântico Norte, também conhecido por Tratado de Washington, seria assinado a 4 de abril de 1949, simbolizando a unidade transatlântica e o comprometimento dos EUA em blindar a Europa Ocidental face à interferência comunista. Segundo Lord Ismay, que viria a tornar-se o primeiro secretário-geral da NATO em 1952, o principal propósito da NATO era “manter os Russos de fora, os Americanos dentro e os Alemães em baixo” (Apud Ismay, Tiago M. S., 2016, p. 388).

A NATO foi criada como uma aliança militar de caráter puramente defensivo, evidente na sua cláusula central, o artigo 5º: “As Partes concordam 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 coletiva, 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

⁴⁰ Gabinete de Impressão do Governo dos Estados Unidos. (1974). *Foreign Relations of the United States, 1948, Western Europe, Volume III*. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d150>

ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte”⁴¹. O compromisso pelo princípio de defesa coletiva, e não de agressão, é explícita, sendo que só existe uma resposta coletiva em resposta a um ataque armado contra um dos membros da Aliança.

Ainda que partilhe características com as tradicionais alianças militares – formadas em resposta à intensidade e geografia de uma ameaça externa – a NATO é bem mais ambiciosa que isso. Como veremos em seguida, a NATO não foi criada para ser mais um instrumento dos Estados a ser empregue numa lógica de equilíbrio de poderes.

Inicialmente composta por 12 países⁴², a NATO foi estabelecida para ser fundamentalmente uma comunidade. Uma comunidade de países que compartilham valores fundamentais, amplamente refletidos na Carta das Nações Unidas e no preâmbulo do seu tratado constitutivo: “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 coletiva e para a preservação da paz e da segurança”⁴³.

O artigo 4º e o artigo 9º do Tratado do Atlântico Norte refletem o caráter intergovernamental da Aliança Atlântica. Ambos os artigos estipulam mecanismos de consulta, ainda que com características diferentes: o artigo 4º estabelece que os Aliados devem prestar consulta sempre que um dos Estados-membros se sinta ameaçado – esta é a cláusula das consultas “obrigatórias”; o artigo 9º, por outro lado, cria um “Conselho” (desde 1952, designado de Conselho do Atlântico Norte) que conta com a presença de Representantes Permanentes nomeados por cada um dos Estados-membros e que são

⁴¹ Tratado de Washington [várias datas]. Disponível em:
https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_17120.htm

⁴² 4 da Europa Ocidental (Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido), 2 da América do Norte (Canadá e EUA), 3 do Norte europeu (Dinamarca, Islândia e Noruega) e 2 do Sul europeu (Itália e Portugal).

⁴³ Tratado de Washington [várias datas]. Disponível em:
https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_17120.htm.

organizados de forma a poderem reunir-se prontamente a qualquer altura – são livres de considerar qualquer questão relacionada com a implementação do tratado, seja ela regional ou global, militar ou económica, aguda ou emergente (estas são as consultas “permissivas”⁴⁴). Todos os 32 Estados-membros têm o mesmo poder decisório, independentemente do seu tamanho ou poder militar – igualdade garantida pelo princípio do consenso nas tomadas de decisão.

Finalmente, o artigo 10º do Tratado do Atlântico Norte reflete o carácter inclusivo da Aliança, ao deixar em aberto a possibilidade de adesão de qualquer Estado *like-minded* da região Euro-Atlântica que partilhe os seus valores e que esteja disposto a contribuir para a segurança da mesma.

III.2. A adesão de Portugal como Estado fundador da NATO

O desenvolvimento deste subcapítulo centrar-se-á no dissecar de duas questões fundamentais levantadas por Nuno Severiano Teixeira em *Portugal e a NATO: 1949-1999*: “Porquê o convite a Portugal?”; e “Porquê a aceitação do convite?”.

No que diz respeito à primeira questão, é, de facto, interessante pensar por que razão uma aliança fundada para proteger a democracia e as instituições livres acolheu um regime autoritário como o do Estado Novo. À primeira vista, a resposta a esta questão pode parecer relativamente simples, mas o debate político e a intriga diplomática suscitada pela mesma em 1948 revelam a complexidade inerente no convite a Portugal para ser membro fundador da NATO.

Quando se começara a discutir qual seria a arquitetura de defesa coletiva de um pacto atlântico – os primeiros contactos formais sobre o assunto deram-se entre os EUA, o Canadá, e os países do Pacto de Bruxelas⁴⁵ – constatou-se que este grupo de países não representava uma cobertura geográfica suficiente para garantir uma defesa coletiva eficaz contra a ameaça soviética.

⁴⁴ A distinção entre consultas “obrigatórias” e consultas “permissivas” foi realizada por Sten Rynning, na sua obra *“NATO: From Cold War to Ukraine, a History of the World’s Most Powerful Alliance”*, p. 73.

⁴⁵ França, Reino Unido, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

Os EUA e o Reino Unido foram os maiores defensores da formalização do convite a Portugal. Ambos os países compreendiam bem a importância geoestratégica da Base das Lajes, nos Açores, para os planos de defesa da aliança – tanto um como outro fizeram uso da mesma durante a 2ª Guerra Mundial. A posição geoestratégica das Lajes – localizada entre a América do Norte, a Europa e o Norte de África – faz com que esta seja uma plataforma crucial para o deslocamento de forças, o reabastecimento aéreo, a luta antissubmarina e a mobilização rápida para operações em diversas regiões estratégicas.

Severiano Teixeira clarifica bem a importância geoestratégica e geopolítica das Lajes para a NATO: “(...) para que o sistema pudesse funcionar era absolutamente necessária não só a proteção dos flancos norte e sul, mas, fundamentalmente, a articulação entre a frente e a retaguarda, isto é, entre os dois pilares da Aliança” (Teixeira, 1999, p. 18). Além disso, o valor da base das Lajes, já objeto de um acordo bilateral luso-americano em 1948, “(...) ver-se-á reforçado num quadro multilateral e a sua função confirmada no conceito estratégico da Aliança: em caso de ataque vindo de leste, o chamado «reforço rápido da Europa» passava, inevitavelmente, pelos Açores” (*Ibidem*).

Alguns países levantaram sérias preocupações quanto à adesão de Portugal. Os países nórdicos, em particular a Noruega e a Dinamarca, tinham uma forte tradição democrática, estavam comprometidos com os princípios determinados no preâmbulo do Tratado de Washington e não estavam dispostos a acolher um regime ditatorial. Não obstante, os norte-americanos e os britânicos, intransigentes quanto à importância geoestratégica e geopolítica das Lajes, aplicaram fortes pressões diplomáticas para garantir a inclusão de Portugal no Pacto Atlântico. No final de contas, os membros fundadores da Aliança Atlântica abraçaram o pragmatismo e sacrificaram alguns dos seus valores políticos, priorizando a capacidade de defesa coletiva contra a ameaça soviética.

A resposta à segunda questão – “Porque aceitou Portugal o convite?” – é bem mais complexa, sendo que inclui fatores ideacionais subjacentes ao processo de decisão da política externa portuguesa.

Quando Portugal recebeu o convite de adesão ao Pacto Atlântico em outubro de 1948, Salazar levantou logo múltiplas objeções. Além de considerar que o prazo de duração do tratado (20 anos) era muito longo, que os territórios coloniais também deviam ser incluídos na área de segurança do tratado e que a NATO poderia ser um plano secreto

dos EUA para obter bases permanentes nos Açores (Telo, 1999, p. 54), o principal problema político para Salazar era a Espanha.

O Pacto Ibérico – um compromisso formal de não-agressão e de cooperação mútua entre as ditaduras salazarista e franquista – tinha acabado de ser renovado e “(...) nem o regime salazarista pode ser parte de uma campanha de ostracização do regime franquista, nem a diplomacia portuguesa deve estar associada ao isolamento internacional da Espanha, pese embora o precedente da presença de Portugal no Plano Marshall e na OECE” (Gaspar, 2023, p. 133).

A relutância de Salazar em participar na NATO sem a presença da Espanha tornou-se num ponto de discórdia entre os membros fundadores – a hostilidade dos países do Norte da Europa em acolher um regime fascista era ensurdecadora e, portanto, o convite a Espanha estava fora de questão. Ao contrário de Portugal, a Espanha de Franco fora, por um lado, um aliado de Hitler na Segunda Guerra (Portugal escolheu a neutralidade, ainda que “colaborante”⁴⁶) e, por outro lado, não controlava territórios considerados indispensáveis para os planos imediatos da NATO (como era o caso das Lajes).

Portugal foi alvo de constantes pressões diplomáticas provenientes de Madrid, que considerava um risco a adesão de Portugal à NATO e uma violação das obrigações de defesa mútua do Pacto Ibérico. No entanto, a diplomacia portuguesa conseguiu habilmente contrariar os argumentos espanhóis. O embaixador António Leite de Faria defendera que “(...) os compromissos do Pacto Ibérico continuavam válidos depois da adesão e Portugal teria maior capacidade para os cumprir, com benefício mútuo, (...) se o país estivesse dentro, iria criar um elo de ligação entre os planos ibéricos e os da NATO e defenderia a necessidade de incluir a Espanha na organização” (Apud Leite de Faria, António Telo, 1999, p. 54). A Espanha, ainda que reticente, acabaria por reconhecer que a entrada de Portugal na NATO poderia traçar o caminho para a sua futura adesão.

Severiano Teixeira considera que a razão de entrada portuguesa na Aliança prende-se, em última análise e sem descurando outros fatores, com a reduzida margem de

⁴⁶ Expressão de Luiz Teixeira, em *Portugal e a guerra: neutralidade colaborante*, 1945.

manobra da política externa portuguesa (Teixeira, 1999, p. 20). Sem ver as suas reservas atendidas relativamente ao Pacto Atlântico, Salazar sabia que a recusa em aderir à NATO poderia enfraquecer a unidade ocidental e favorecer a URSS – sendo um convicto anticomunista descartava essa hipótese -, colocando Portugal numa posição de isolamento internacional. Além disso, rejeitar a NATO seria visto como um sinal de submissão a Espanha, o que Salazar queria evitar. Assim, a necessidade de alinhar com os interesses dos Aliados deixou Portugal sem alternativas viáveis.

III.3. Portugal e a NATO no período da Guerra Fria

O relacionamento Portugal-NATO atravessou momentos felizes e outros menos felizes ao longo da Guerra Fria, refletindo dinâmicas complexas da política internacional e os desafios internos de Portugal. De modo a compreender de forma adequada esta evolução, é-nos útil balizar três fases distintas: pré-ONU (1949-1955); questão colonial (1955-1974); e pós-25 de abril (1974- 1991).

O período entre a adesão à NATO (1949) e a adesão à ONU (1955) representa um dos momentos mais auspiciosos da política externa do Estado Novo, marcado pelo estreitamento das relações entre Portugal e a Aliança Atlântica. O quadro multilateral proporcionado pela NATO dá um novo ímpeto às relações bilaterais entre Portugal e os EUA, o “novo aliado preferencial” (*Ibidem*, p. 24), em particular no que diz respeito à cooperação em matéria de defesa - as conversações com os EUA sobre as contrapartidas pelo uso das facilidades dos Açores, que se encontravam num impasse desde 1948, seriam desbloqueadas e, em 1951, seria formalizado o Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa. Este acordo representou uma mudança considerável na política externa portuguesa. Salazar recusava o estabelecimento de bases estrangeiras em território português em tempos de paz, mas a diplomacia norte-americana convencera o Chefe de Governo português que o contexto internacional de então implicava que a ameaça de guerra fosse percecionada como um elemento constante e que as Lajes revestiam uma importância geoestratégica fundamental no quadro das operações da NATO.

O acordo de 1951 embarca duas grandes consequências para Portugal: em primeiro lugar, o acordo revestiu uma importância político-diplomática significativa, ao demonstrar que Portugal podia ser um parceiro confiável e com um papel estratégico relevante no quadro NATO, apesar das críticas internacionais ao respetivo regime e à sua

política colonial, i.e., veio acrescentar algum grau de legitimidade internacional ao Estado Novo; em segundo lugar, a ajuda económico-militar norte-americana foi canalizada, ao longo dos anos 50, para a modernização e profissionalização das Forças Armadas portuguesas. Em simultâneo, as estruturas da defesa nacional evoluíram, “(...) quer na organização dos ramos da Forças Armadas, com a criação da Força Aérea Portuguesa, essencial para desempenhar as novas missões de defesa do espaço atlântico português em conjunto com a Marinha, quer nas instituições centrais, com a criação do ministro da Defesa e do Secretariado-Geral da Defesa Nacional, dirigido por um chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, assim como do Conselho Superior de Defesa Nacional e do Conselho Superior Militar” (Gaspar, 2023, p. 134).

Assim, ao aproximar as estruturas e os procedimentos militares das Forças Armadas à dos seus homólogos da NATO, Portugal estava mais capaz de cumprir com os compromissos assumidos com a Aliança. A realização da cimeira do Conselho do Atlântico Norte em Lisboa, em 1952, é uma demonstração do “(...) reconhecimento ocidental do Estado Novo e confirma a integração plena de Portugal na Aliança Atlântica” (*Ibidem*).

A entrada de Portugal na ONU, em 1955, revelou-se uma faca de dois gumes para a política externa portuguesa: se, por um lado, marcou a plena inserção de Portugal no sistema internacional, por outro lado, colocou o Estado Novo na mira das acirradas críticas à sua política colonial.

Seria no ano em que Portugal entrava na ONU que se realizara a Conferência de Bandung - evento que juntou líderes do continente asiático e africano e que ecoou na política internacional o designado “Espírito de Bandung”⁴⁷. A intensificação do espírito anticolonial nas Nações Unidas ganhou um novo ímpeto com a crise do Suez, em 1956. A nacionalização do Canal do Suez pelo presidente egípcio, Gamal Abdel Nasser, desencadeou uma intervenção militar da França, do Reino Unido e de Israel, que foi

⁴⁷ Um conceito que encapsula um conjunto de valores, nomeadamente a luta contra todas as formas de colonialismo e neocolonialismo, a defesa de uma maior solidariedade afro-asiática, do direito de autodeterminação dos povos e do respeito da soberania e integridade territorial. A Conferência de Bandung de 1955 levaria ao estabelecimento do Movimento dos Não-Alinhados, em 1961, e do Grupo dos 77, em 1964.

condenada tanto pelos EUA como pela URSS. A crise do Suez evidenciou o declínio das potências coloniais e marca o início do crescente alinhamento estratégico das duas superpotências com as aspirações independentistas dos povos do chamado “Terceiro Mundo”⁴⁸.

Até ao final da década de 50, Portugal foi capaz de se esquivar a condenações severas na ONU graças ao apoio do “clube secreto de potências coloniais” (Reis, 2021, p. 61), constituído pela França, Grã-Bretanha e Bélgica, que procurou resistir às crescentes pressões para descolonizar na Assembleia-Geral. Também os Estados Unidos pretendiam defender posições na ONU que não condenassem Portugal – fase em que os EUA ainda não estavam dispostos a perder as Lajes em detrimento da defesa dos direitos humanos e da autodeterminação dos povos coloniais. Não obstante, a alteração do jogo de forças na Assembleia-Geral em 1960, nomeadamente com o acesso à independência de 17 novos países, saídos das descolonizações belga, francesa e britânica - que passavam a constituir um bloco anticolonialista maioritário na ONU -, reduzira a capacidade norteamericana de influenciar as decisões tomadas a favor de Portugal.

O “vento da mudança”⁴⁹ soprava pelo mundo, e o Estado Novo começava a perder os seus apoios internacionais. Ainda assim, Salazar manteve a sua visão anacrónica do Ultramar português e faria de tudo para o manter. A alteração da política militar nacional em 1959 evidencia esse facto – até então a principal missão da mesma era a defesa do continente europeu e do espaço Atlântico português; em 1959, o principal objetivo da política militar nacional passa a ser “aumentar, na medida do possível, o esforço de defesa do ultramar” (Duarte, 2002, p. 24). Este desvio de recursos e atenção para o Ultramar impactou a capacidade de Portugal cumprir plenamente com os compromissos de defesa da NATO.

Não obstante, Portugal encontrou na República Federal da Alemanha (RFA) e na França dois aliados fundamentais para o esforço de guerra na África. Por um lado, a

⁴⁸ Refere-se aos países que não estavam alinhados nem com o bloco capitalista Ocidental (Primeiro Mundo), nem com o bloco comunista Oriental (Segundo Mundo).

⁴⁹ Expressão utilizada pelo primeiro-ministro britânico, Harold Macmillan, num discurso no Parlamento da África do Sul em 1960.

aproximação à RFA dá-se por iniciativa de Bona, “pelo simples motivo que o novo dispositivo militar alemão implica a manutenção de importantes infraestruturas logísticas, de treino e de apoio da retaguarda numa zona distante da linha de frente e Portugal é a melhor alternativa, tendo em conta o facto da Espanha não pertencer à NATO” (Telo, 1999, p. 71). Por outro lado, a França também enfrentava desafios nos seus territórios coloniais (intensificação da guerra na Argélia) e, portanto, tinha alguma empatia pela posição portuguesa em relação ao seu império ultramarino. Além disso, Salazar e De Gaulle partilhavam reservas semelhantes relativamente à NATO e aos EUA.

O ano de 1961 trouxe uma variedade de choques que fizeram tremer o regime do Estado Novo – a classificação de “ano horrível”⁵⁰ por António Luís Marinho encaixa-se perfeitamente –, nomeadamente uma “tripla crise” (Rodrigues, 2008, p. 8): – uma no plano interno (a “Abrilada”), uma no plano da política colonial (com a invasão e ocupação pela União Indiana de Goa, Damão e Diu e o eclodir da guerra na Angola) e outra no plano internacional (reduzido nível de participação portuguesa nos organismos multilaterais e as tensões bilaterais com os EUA).

O episódio que ficou conhecido como a “Abrilada” foi uma tentativa de golpe de Estado liderada por um alto funcionário do Governo - o Ministro da Defesa, General Júlio Botelho Moniz. Botelho Moniz integrava uma parte muito significativa da hierarquia militar portuguesa que estava preocupada, desde o final da década de 50, com a forma como estavam organizadas e preparadas as Forças Armadas, quer na metrópole, quer nas colónias, e com o modo como a política colonial em Angola era dirigida - o que António Telo designou de “geração NATO”⁵¹ (Telo, 1999, p. 60).

Botelho Moniz não tinha apoio suficiente, em particular do então Presidente Américo Tomás, e o golpe acabou por nem chegar realmente a acontecer. Assim, “derrotado Botelho Moniz e aquela parte das Forças Armadas que pretendia a redefinição dos objetivos nacionais em matéria ultramarina, ficou a instituição militar entregue aos defensores da guerra em África como resposta à situação criada e à questão da

⁵⁰ Termo de António Luís Marinho, em *1961 – Ano Horrível de Salazar* (2011).

⁵¹ A geração NATO considerava que a repressão dos povos coloniais era uma missão de suicídio, pois o dispositivo militar português nas colónias era manifestamente insuficiente para travar uma guerra.

autodeterminação” (Ferreira, 1992, pp. 250 e 280). Este episódio gerou ainda mais desconfiança de Salazar no governo norte-americano, motivada pelo contacto contínuo que Botelho Moniz manteve com a embaixada dos EUA em Lisboa. Como escreve Franco Nogueira, Salazar reconhece que a carta enviada por Botelho Moniz ao mesmo antes do golpe “traduz a atmosfera criada pela propaganda anticolonialista, exprime um estado de espírito que reflete os contactos assíduos do ministro com o embaixador dos Estados Unidos” (Nogueira, 2011, p. 228).

Os problemas mais impactantes para a estabilidade interna e para a posição internacional do Estado Novo partiram da sua política colonial. As dificuldades de Salazar em manter os territórios coloniais começaram a manifestar-se logo em 1950, com a crescente pressão da União Indiana no sentido de reclamar a soberania da Índia sobre Goa, Damão e Diu. Inicialmente, procurou-se resolver esta disputa por meio de negociações diplomáticas, mas estas seriam frustradas perante a recusa de Salazar em conceder a autodeterminação e a independência dos povos coloniais, motivada em grande parte pelas possíveis consequências políticas, i.e., o desmoronamento do império colonial.

Como Severiano Teixeira ressalta, Salazar cometeu um duplo erro de cálculo: em primeiro lugar, partiu do “(...) pressuposto de que Nehru, no seu assumido pacifismo, não recorreria à alternativa militar”; e, em segundo lugar, caso Nehru recorresse à alternativa militar, deduziu que “(...) Portugal teria o apoio dos seus mais próximos aliados” (Teixeira, 2023, p. 209). Sucede que, em dezembro de 1961, a União Indiana invadiu e ocupou Goa, Damão e Diu e nem a sua velha aliada, a Inglaterra, nem a sua antiga colónia, o Brasil, ou mesmo o seu amigo peninsular, a Espanha, apoiaram as reivindicações portuguesas de manter o controlo sobre esses territórios.

Somente os EUA, após grandes pressões diplomáticas de Lisboa⁵², apoiou as posições portuguesas na reunião urgente do Conselho de Segurança da ONU solicitada

⁵² Franco Nogueira, o então número dois no Palácio das Necessidades, lançou basicamente um ultimato ao embaixador norte-americano em Lisboa, Charles Elbrick: “Se Portugal solicitar uma reunião do Conselho de Segurança, se à tal reunião forem trazidos os problemas genéricos do Ultramar português e se os Estados Unidos tomarem de novo, quanto àqueles, uma atitude hostil, deve o Governo americano estar consciente, a partir desse momento, que o facto terá as mais graves repercussões nas relações entre os dois países, que tais relações deixarão de ser, no plano bilateral, o que atualmente são, devendo

por Portugal, ao exigir a retirada das tropas e o início de novas negociações. Este apoio foi mais simbólico do que efetivo, sendo que a comunidade internacional, representada na ONU, estava amplamente inclinada a apoiar a descolonização.

A entrada de Kennedy na Casa Branca, em janeiro de 1961, e o começo da guerra colonial em Angola no mesmo ano, são dois acontecimentos que, em conjunto, contribuíram paulatinamente para a constituição de Portugal como um pária internacional e para a abertura de um período de crise nas relações luso-americanas e de Portugal com a NATO. Até à administração Kennedy, os EUA haviam tomado uma posição favorável relativamente à política colonial do Estado Novo, em parte explicada pela importância geoestratégica das ilhas atlânticas portuguesas. Além disso, o continente africano fora até então uma região de interesse estratégico relativamente reduzido (só em 1958 é que seria criado um departamento de assuntos africanos no Departamento de Estado).

A administração Kennedy, ainda que ténue, marcou um desvio na política externa norte-americana, ao adotar uma postura crítica em relação à política colonial portuguesa. Esta postura reflete-se não só no idealismo humanista e no posicionamento político mais liberal de Kennedy, mas também no debate entre “africanistas” - que defendiam uma política intransigente em relação a Portugal e de apoio público e claro da autodeterminação e da independência das colónias portuguesas - e “europeístas” - que defendiam que pressionar os europeus a descolonizar poderia enfraquecer a coesão ocidental e prejudicar a NATO, essencial para a contenção soviética (Sá, 2016, p. 434). Numa primeira fase, os africanistas dominaram o debate no Departamento de Estado, resultando no apoio claro da autodeterminação e da independência das colónias portuguesas⁵³.

considerar-se como terminada e finda a posição de que os Estados Unidos têm beneficiado em Portugal”. Apud Nogueira, Luís, R. - *Salazar-Kenedy - A Crise de Uma Aliança*, pp. 281-283.

⁵³ A nova posição da administração Kennedy é manifesta no relato elaborado por Franco Nogueira da reunião entre o embaixador norte-americano em Lisboa e Salazar: “estão preocupados os Estados Unidos com a África, e com os perigos de uma implantação comunista no continente, que importa ao mundo livre evitar; o presidente Kennedy pensa que a autodeterminação e a independência dos países africanos constitui a maneira mais eficaz de barrar o caminho à União Soviética; o nacionalismo africano é aliás irresistível, e a descolonização é um fenómeno inevitável (...) o presidente Kennedy está especialmente apreensivo com a situação em Angola e, dadas as cordiais relações luso-americanas, muito desejaria que aquela se resolvesse à luz dos princípios geralmente aceites; de outra forma, poderá

A 20 de abril de 1961, os EUA votaram favoravelmente a Resolução 1603 da AGNU, que incitava o governo português, face à degradação da situação em Angola, a “promover urgentemente a introdução de medidas e reformas”⁵⁴ que dessem cumprimento à Declaração Anticolonialista⁵⁵. Acrescentando a todos os acontecimentos mencionados até aqui, a descoberta do governo português da troca de contactos entre a administração Kennedy e a União das Populações de Angola (UPA) e a proibição da utilização de equipamento militar norte-americano, fornecido no quadro da NATO, no teatro da guerra colonial, gerou a mais grave crise nas relações luso-americanas e, simultaneamente, da participação de Portugal na NATO.

Não obstante, através de uma astuta diplomacia, Portugal conseguiria que nenhum país da NATO ou da América Latina votasse contra si nas Nações Unidas. No que diz respeito aos EUA, a diplomacia portuguesa dispôs do seu mais importante trunfo: as Lajes. O acordo entre Portugal e os EUA sobre o acesso às facilidades da base das Lajes cessava em 1962 e Lisboa ameaçou não renovar o acordo bilateral. Em 1962, a operação aérea norte-americana “Air Step” de apoio ao bloqueio de Berlim veio reafirmar a “importância estratégica vital dos Açores na segurança do próprio território norte-americano, bem como no controlo do Atlântico e na segurança da ligação entre os EUA e a Europa ocidental” (Reis, 2021, p. 72). Ainda que não tenha renovado o acordo bilateral com os EUA, Salazar autorizou o prolongamento da presença militar norte-americana nos Açores.

Relativamente à NATO, o principal argumento apresentado pelo número 1 da diplomacia portuguesa, Franco Nogueira, vai ao encontro da denúncia da falta de solidariedade atlântica (*Ibidem*, p. 329) e nas consequências que daí advinham para a manutenção de uma frente unida e da credibilidade da Aliança Atlântica - fundamental

suscitar-se na ONU uma situação muito embaraçosa para Portugal, não sendo possível contar com o apoio dos Estados Unidos”. Nogueira, 1984, p. 210.

⁵⁴ Resolução da Assembleia-Geral da ONU nº 1603 (XV), 1961. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/206175?v=pdf>

⁵⁵ Refere-se à Resolução 1514 (XV) da AGNU, que afirmou que a sujeição de povos a dominação estrangeira era uma violação dos direitos humanos e um obstáculo ao progresso mundial. A declaração defendia também o direito à autodeterminação, pressionando as potências coloniais a concederem independência às suas colónias.

para a eficácia da postura de dissuasão e defesa face à URSS. A partir deste momento, os “europeístas” no Departamento de Estado norte-americano começaram a dominar o debate face aos “africanistas” e os EUA invertem a sua posição mais assertiva relativamente à política colonial portuguesa para uma mais conciliatória, abstencionista e pró-portuguesa – “os Estados Unidos deixam de votar contra Portugal nas Nações Unidas (...) cessam os contactos de alto nível com os nacionalistas angolanos (...) e a relevância da presença de Portugal na NATO é reiterada tanto pelo secretário de Estado Dean Rusk, como pelo relatório do *Joint Chiefs of Staff*, que confirma a importância crítica das Lajes para os Estados Unidos” (Gaspar, 2023, p. 136).

Ainda assim, seria só a partir da segunda metade da década de 60 que Portugal voltaria a canalizar recursos (ainda que poucos e não comparáveis aos dos anos 50) para o cumprimento dos seus compromissos no quadro da NATO. Isto deveu-se essencialmente à criação de um novo comando regional de operações, em 1968⁵⁶, o IBERLANT, cujo quartel-general ficaria sediado em território português. Este acontecimento teria como consequências a integração da Marinha portuguesa na Força Naval Permanente no Atlântico (STANAVFORLANT) e “o facto do território do Continente passar a «*affiliated*» do Comando Supremo do Atlântico (SACLANT) (Santo, 2009, p. 38) – o que proporcionou o acesso das Forças Armadas portuguesas a equipamentos e tecnologias modernas⁵⁷ e permitiu que Portugal regressasse a uma participação regular nos exercícios conjuntos entre os Aliados.

Até ao final da década de 70, o posicionamento de Portugal no sistema internacional manteve-se relativamente estável. Reconhecendo as palavras de Costa Pinto, a NATO “foi um poderoso instrumento de estabilidade da Ditadura portuguesa, oferecendo-lhe um escudo protetor na sua derradeira aventura colonial” (Pinto, 2001, p. 27). A questão colonial portuguesa refletiu-se nas dinâmicas internas da NATO: os EUA, a Inglaterra, a França e a RFA procuraram defender Portugal no seio da Aliança, face às

⁵⁶ A ativação do IBERLANT deu-se em 1965 e seria transformado em Comando em 1968.

⁵⁷ Nomeadamente, uma nova classe de fragatas para a Marinha e novos esquadrões de patrulha oceânica para a Força Aérea.

crecentes críticas ao colonialismo português por parte da Holanda, da Dinamarca e da Noruega.

A substituição de Salazar e Franco Nogueira por Marcello Caetano e Rui Patrício, em 1968, não representou uma alteração significativa da política externa portuguesa. Os principais pilares do regime do Estado Novo mantiveram-se intactos: a defesa do império colonial, a resistência ao isolamento internacional e o combate ao movimento de descolonização. Citando Pedro Aires Oliveira, “a preocupação básica da política externa marcelista era «aguentar» até que a guerra se resolvesse militarmente e as reformas ultramarinas dessem os seus frutos, então a tarefa primordial da sua diplomacia consistiria em conservar a benevolência das potências ocidentais e, na melhor das hipóteses, persuadi-las das vantagens estratégicas associadas à manutenção do império português” (Oliveira, 2001, pp. 233-265).

A incursão militar levada a cabo pelas Forças Armadas portuguesas na Guiné-Conacri em novembro de 1970, intitulada “Operação Mar Verde”, criou um dos momentos mais embaraçosos da NATO em África. Esta ação militar portuguesa foi amplamente condenada pela comunidade internacional nos fóruns internacionais, especialmente na ONU⁵⁸ – um constrangimento diplomático que se estendeu à NATO, que passou a ser associada, ainda que indiretamente, à operação portuguesa, gerando tensões com países africanos e com a OUA (que exigiu a expulsão de Portugal da NATO).

À desfavorabilidade do dispositivo militar português no teatro de guerra da Guiné acrescentou-se o facto dos EUA recusarem o fornecimento do apoio militar necessário para prosseguir o esforço de guerra em África. Por outro lado, o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) e o governo guineense obtinham armamento moderno da URSS, treinamento militar, apoio logístico e assistência económica. Os responsáveis políticos portugueses denunciaram a unilateralidade do embargo norte-americano e declararam que “Washington não levava em linha de conta a defesa montada pelos portugueses contra a expansão do comunismo naquele continente”

⁵⁸ A Operação Mar Verde tinha como objetivo derrubar o governo de Sékou Touré, que apoiava o PAIGC na luta contra o domínio português na Guiné-Bissau. Foi vista internacionalmente como uma violação da soberania de um Estado independente por um regime colonialista agressivo e ilegal. Esta acontecimento fortaleceria o apoio da URSS ao PAIGC.

(Sá, 2016, p. 473). No início de outubro de 1973, Rui Patrício ameaçava a não renovação do acordo das Lajes, assim que expirasse em fevereiro de 1974.

Os acontecimentos ocorridos no ano de 1973 encostaram o regime marcelista às cordas: em julho, a visita oficial de Marcello Caetano a Londres, para comemorar a aliança histórica luso-britânica, foi marcada por uma onda de manifestações (em particular, pelo massacre de Wiriyamu em Moçambique), que contou com a presença da oposição portuguesa, representada por Mário Soares; e, em setembro, o PAIGC declara unilateralmente a independência de Guiné-Bissau, que foi rapidamente reconhecido por mais de 80 Estados-membros da ONU.

O deflagrar da Guerra de Yom Kippur em outubro de 1973 surge como uma oportunidade para Marcello Caetano forçar concessões dos EUA a seu favor. Portugal era o único país disposto a aceitar a aterragem de aviões norte-americanos para um apoio de emergência a Israel. Assim, Lisboa recusaria o primeiro pedido norte-americano para a utilização das Lajes, exigindo quatro condições (que refletiam as fragilidades do regime naquela altura): a garantia de que o Congresso não aprovaria legislação antiportuguesa; a rejeição no Conselho de Segurança da ONU do reconhecimento da independência da Guiné-Bissau; a execução escrupulosa do acordo dos Açores e uma maior retribuição material para a sua renegociação; e o fornecimento dos mísseis *Red Eye* (*Ibidem*, p. 474). Nixon e Kissinger recusaram inexoravelmente as exigências portuguesas e lançaram um ultimato: “a vossa falta de ajuda neste momento crítico obrigar-nos-á a adotar medidas que só podem prejudicar as nossas relações”⁵⁹. O restabelecimento de contactos com o PAIGC no final do ano, assim como a promessa norte-americana de disponibilizar os mísseis *Red Eye* até finais de abril de 1974, revelar-se-iam pouco importantes com a chegada da “Revolução dos Cravos”.

Se, numa primeira fase, os países da NATO acolheram de bom grado o processo revolucionário português, maravilhados com o discurso pró-NATO do primeiro MNE, Mário Soares, na Cimeira da NATO em Otava, a viragem à esquerda da revolução, que começa com a demissão de António Spínola e a tomada de posse do III Governo

⁵⁹ Telegrama de Nixon para Caetano. Disponível em:
<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2/d125>

Provisório (que conta com a presença de elementos comunistas), veio colocar expectativas de uma possível tomada do poder comunista em Portugal. Com isto, os EUA procederam à suspensão temporária de Portugal no Grupo de Planeamento Nuclear (GPN) da NATO, tendo em conta a desconfiança de que Portugal pudesse colocar informações sensíveis nas mãos de Moscovo.

As piores expectativas sobre o curso do processo revolucionário português viriam a ser confirmadas com os acontecimentos do 11 de março – “A deriva revolucionária após a tentativa falhada de golpe de Estado de Spínola fez com que na capital norte-americana Portugal parecesse um país tomado pelos comunistas e, logo, perdido para o bloco ocidental” (Sá, 2016, p. 480). A administração norte-americana estava dividida entre aqueles que defendiam que Portugal deveria ser entregue aos comunistas – o Secretário de Estado, Henry Kissinger, argumentava que Portugal estava condenado a tornar-se comunista e, portanto, devia ser isolado ou mesmo expulso da NATO, servindo de exemplo para outros países europeus sob influência comunista – e aqueles que reiteravam uma estratégia de apoio às forças moderadas portuguesas – o embaixador norte-americano em Lisboa, Frank Carlucci, defendia que o processo revolucionário português podia ser conduzido para a democracia (Sá, 2008).

As eleições para a Assembleia Constituinte em abril de 1975, que demonstraram o forte apoio popular às forças moderadas, sinalizaram os aliados ocidentais que existia em Portugal uma base sólida para apoiar as mesmas. Assim, a estratégia de Carlucci, em detrimento da de Kissinger, começou a ganhar popularidade entre a administração norte-americana, resultando numa substancial mudança da política norte-americana em relação a Portugal, nomeadamente o apoio às forças não comunistas internas e a uma plena transição democrática. Os principais dirigentes da Europa Ocidental também estavam alinhados com a estratégia de apoio às forças democráticas pluralistas e os militares moderados nos seus esforços de implantação de um regime político baseado na democracia representativa (Ferreira, 2004, p. 156).

O estabelecimento do I Governo Constitucional, em 23 de julho de 1976, marca a clarificação da PEP e a definição inequívoca do posicionamento externo do país (Teixeira, 1999, p. 31): a principal prioridade política do primeiro-ministro Mário Soares é “consolidar o regime democrático, o que reclama a estabilidade do alinhamento na

NATO, a integração de Portugal nas Comunidades Europeias e o sucesso da transição pós-autoritária na Espanha” (Gaspar, 2023, p. 140).

Desde o século XV, Portugal recorre ao Atlântico para uma “compensação marítima” face à pressão continental de Espanha. A materialização dessa compensação marítima foi concretizada através da formação de alianças privilegiadas com a principal potência marítima – historicamente, a aliança inglesa, e no segundo pós-guerra, os EUA e, num plano multilateral, a NATO (Teixeira, 2004, p. 6). A política externa do Estado Novo coloca a opção atlântica num estado quase constante de inércia, priorizando o esforço de guerra no teatro colonial.

O Portugal democrático vai procurar revitalizar o vetor atlântico da PEP. No quadro das relações bilaterais luso-americanas, a base das Lajes continuou a ser o elemento central, evidente na renovação dos acordos em 1979 e 1983. No quadro multilateral, Portugal vai reforçar o seu posicionamento no quadro da Aliança Atlântica e renovar o seu empenhamento nos compromissos da NATO. Para isso, a estrutura militar do país tinha de ser adaptada ao novo regime democrático e civil, o que se traduziu na profissionalização dos militares, i.e., na retirada dos mesmos da vida política e da respetiva devolução aos quartéis (Sá, 2016, p. 486). Ao nível do exército, é criada, em 1976, a Brigada Mista Independente⁶⁰, destinada ao cumprimento das missões NATO no seu flanco Sul. No que diz respeito à Marinha e à Força Aérea, intensificaram-se as operações de patrulhamento no âmbito da IBERLANT, cuja estrutura de comando é promovida ao nível de Comando-Chefe – CINCIBERLANT –, permitindo que esta função pudesse ser ocupada por um oficial portugueses (*Ibidem*).

Segundo Severiano Teixeira, o vetor atlântico jogou um papel duplamente importante: “ao nível interno, o atlantismo foi, indiscutivelmente, um fator de relevo na consolidação democrática; ao nível da política externa (...) o vetor atlântico foi para Portugal o elemento de continuidade, a constante histórica, que funcionou como fator de estabilidade e permitiu uma transição sem rutura” (Teixeira, 1999, p. 33).

⁶⁰ A competência desta nova unidade só vai ser possível graças ao apoio financeiro dos EUA.

III.4. As implicações do pós-Guerra Fria na NATO

O fim da Guerra Fria, cujo marco inicial data a queda do muro de Berlim em 1989 e cuja definitividade foi assinalada pela dissolução da URSS e do Pacto de Varsóvia em 1991, encerrou formalmente a ordem internacional bipolar, traduzindo-se numa “vitória” dos EUA, que emergiu como a única superpotência, e dos seus Aliados ocidentais. O “momento unipolar”⁶¹ conferiu aos EUA uma oportunidade sem precedentes para moldar a nova ordem internacional de acordo com os seus valores e interesses. Esta nova ordem internacional apresenta-se num “quadro de continuidade do modelo de ordenamento internacional desenhado e instituído entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da competição bipolar com a União Soviética” (Gaspar, 2016, p. 177). Isto significou a continuidade das instituições multilaterais, em particular da NATO.

A *raison d’être* da NATO, à primeira vista, parecia ter desaparecido – o inimigo soviético, cuja influência procurara conter durante a Guerra Fria, perecera e, portanto, o principal pilar orientador da atividade da NATO, a defesa coletiva, caía em desuso. No entanto, ao contrário das tradicionais alianças militares, a Aliança Atlântica não desvaneceu após a derrota do seu *nemesis*. Essencialmente, três grandes razões explicam o porquê da NATO não ter se dissolvido juntamente com a URSS e o Pacto de Varsóvia. Em primeiro lugar, poucos eram os Estados-membros que estavam dispostos a descartar a Aliança. Por um lado, os EUA temiam que, sem a NATO, uma maior autonomia na política de segurança e defesa na Europa poderia desafiar a hegemonia americana (Daehnhardt, 2010). Por outro lado, os europeus receavam que, sem a Aliança, perdiam a garantia de proteção mútua conferida pelo artigo 5º do Tratado de Washington, bem como a capacidade dissuasora do “guarda-chuva nuclear” norte-americano.

Em segundo lugar, a experiência partilhada e o foco num objetivo comum ao longo do período tumultuoso da Guerra Fria serviu de catalisador para a transformação da NATO. Mais do que uma aliança puramente militar, a Aliança Atlântica tornou-se

⁶¹ Expressão de C. Krauthammer, em “*The Unipolar Moment*” (1990).

numa verdadeira comunidade de segurança pluralista⁶² de países *like-minded*, e num fórum político que advoga e promove valores democráticos.

Em terceiro lugar, a sobrevivência da NATO foi assegurada pela sua capacidade de adaptação à nova realidade internacional. Na ausência de um inimigo comum, a NATO teve de redefinir-se estrategicamente, tendo de inovar além da sua missão histórica de defesa coletiva. Foi isso que fez na Cimeira de Roma de 1991, ao redefinir o seu Conceito Estratégico para incluir nos principais elementos do seu *modus operandi*, além da manutenção da sua capacidade de defesa coletiva, a procura ativa de diálogo e cooperação. Subjacente a esta alteração está presente uma conceção diferente de segurança e defesa – a “defesa deixou de ser entendida como a mera preservação de um território, pessoas e bens, como uma atividade quase só militar, essencialmente passiva e reativa, fundamentalmente dissuasora e exercida num território claramente definido” (Telo, 2009, p. 7) e passou a ser “enquadrada num quadro de segurança humana, como a preservação de um sistema de valores e de uma forma de vida, abarcando todo o tipo de atividades, como uma responsabilidade da sociedade como um todo, ativa e sem território claramente delimitado” (*Ibidem*).

Esta abordagem mais abrangente de segurança e defesa tornou-se necessária perante a natureza multidirecional e multifacetada das novas ameaças à segurança dos Aliados no pós-Guerra Fria - os conflitos regionais, a instabilidade política, económica e social, a proliferação de armas de destruição em massa, e o terrorismo. Aqui, destaca-se que todas estas novas ameaças advêm de regiões fora da área de responsabilidade da NATO, i.e., o território dos países-membros, mas que podem ter efeitos *spillover* para os mesmos. Esta situação levou o senador norte-americano Richard Lugar a proferir a célebre frase “*out of area or out of business*”⁶³, que encapsulava a ideia de que a NATO, para justificar a sua existência, precisava de se adaptar a um mundo onde os principais

⁶² O conceito de comunidade de segurança pluralista foi introduzido por Karl Deutsch, referindo-se a um grupo de Estados que, apesar de manterem a sua soberania e instituições políticas separadas, desenvolveram um grau tão elevado de integração e confiança mútua que eliminam a possibilidade de guerra entre si.

⁶³ Discurso completo em:
<https://collections.libraries.indiana.edu/lugar/items/show/342#?c=0&m=0&s=0&cv=0&xywh=-2788%2C-375%2C10649%2C7495>

riscos à sua segurança não estavam necessariamente localizados dentro das suas fronteiras geográficas. E foi isso que fez: em 1992, no Conselho do Atlântico em Oslo, a NATO vai além das tradicionais missões de defesa coletiva e define um novo tipo de missões “fora da área”: missões humanitárias e operações de manutenção de paz.

O consenso alcançado em Oslo entre os países-membros da NATO relativamente às operações “fora da área” justificaria uma série de ações implementadas pela Aliança, em colaboração com a ONU, para estabilizar a região dos Balcãs. Estes esforços traduziram-se com maior importância no estabelecimento dos Acordos de Dayton, em 1995, que procurou colocar um fim à Guerra na Bósnia, e à implementação da IFOR (mais tarde, SFOR), que tinha como missão garantir o cumprimento dos termos estabelecidos pelos Acordos de Dayton. Da mesma forma, em resposta à escala de violência e à crise humanitária causada pela repressão das forças sérvias contra a população de maioria albanesa, a NATO lançou em 1999 a sua primeira campanha militar conduzida sem a aprovação formal do CSONU. Apesar de controversa, a operação alcançou o seu principal objetivo estratégico – a retirada das forças sérvias – e conduziu à transferência da administração da região do Kosovo para as Nações Unidas. Para garantir a estabilidade e a implementação dos acordos, a NATO estabeleceu a KFOR, uma força internacional de manutenção da paz que permanece ativa até hoje.

Ambos os casos da Guerra da Bósnia e do conflito no Kosovo demonstraram o forte compromisso de Portugal com a NATO e com os esforços de segurança e estabilidade na Europa. Portugal participou ativamente nas operações lideradas pela Aliança, ao enviar contingentes militares⁶⁴. Nas palavras de Severiano Teixeira, “Portugal abandona a posição tradicional de consumidor passivo de segurança internacional, para assumir uma posição ativa de produtor de segurança internacional” (Teixeira, 1999, p. 41).

⁶⁴ Na Bósnia, Portugal destacou um contingente composto por 3 elementos: um batalhão de infantaria da Brigada Aerotransportada Independente (BAI), do Destacamento de Apoio e Serviços e do Destacamento de Ligação (DL), totalizando 924 militares. No Kosovo, entre 1999 e 2017, Portugal dispôs na KFOR cerca de 7000 militares. Consultado em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1575> e <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170511-mdn-kosovo>

Ao longo da década de 90, a Aliança Atlântica vai procurar reinventar-se e inscreve duas questões fundamentais na sua agenda política: a questão do alargamento a Leste e a manutenção do vínculo transatlântico (*Ibidem*, p. 35). A nova lógica de diálogo e cooperação promovida pela NATO, que sucedeu a lógica de confrontação da Guerra Fria, materializou-se logo em Roma, com a criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC) – uma plataforma de diálogo e cooperação com os países da Europa Central e do Leste, incluindo antigos membros do Pacto de Varsóvia e ex-repúblicas soviéticas, cujo objetivo principal era promover a confiança mútua, ao criar um espaço para diálogo inclusivo. Portugal mostrar-se-á empenhado neste processo, ao aprofundar os laços com alguns dos ex-satélites da URSS, através da concretização de múltiplos acordos bilaterais de cooperação em matéria de defesa, com a Bulgária, Hungria, Polónia, República Checa e Roménia (Cabrita, 2019, pp. 162 e 163).

Ainda que o NACC tenha sido bem-sucedido nos objetivos a que se propôs, o seu formato de consultas políticas mais amplas revelou-se limitado para atender às necessidades específicas e diversificadas de alguns países. Assim, um novo passo em direção ao alargamento da NATO a Leste seria dado. Em 1994, é criado o programa das Parcerias para a Paz (PfP), que estabeleceu mecanismos concretos de cooperação bilateral, permitindo que cada país parceiro definisse o seu nível de envolvimento com a NATO. A PfP ia além do diálogo político e pretendia começar a lavrar terreno para futuras adesões à NATO, proporcionando treinamento militar e promovendo a interoperabilidade militar, técnica e política entre a Aliança e os países parceiros⁶⁵.

O ano de 1997 foi marcante para a NATO, principalmente devido ao avanço do processo de alargamento a Leste e ao fortalecimento das suas parcerias globais. Durante a Cimeira de Madrid, realizada em julho de 1997, a Aliança formalizou o convite à Polónia, Hungria e República Checa para se tornarem membros da Aliança⁶⁶. No mesmo ano, foi assinado o Ato Fundador NATO-Rússia, que estabeleceu uma nova relação entre a Aliança e Moscovo, procurando reduzir tensões e construir confiança mútua num contexto de alargamento da NATO. Finalmente, na cimeira de Sintra, é criado o Conselho

⁶⁵ Ver mais em: https://www.nato.int/cps/po/natohq/topics_50349.htm

⁶⁶ Os três tornar-se-iam formalmente membros da NATO em março de 1999.

de Parceria Euro-Atlântico (EAPC), que substitui o NACC, que abarca não apenas os países europeus, mas também nações da Ásia Central e do Cáucaso, ampliando a base geográfica de cooperação.

Portugal desempenhou um papel ativo no processo de alargamento a Leste. Nos meandros deste processo, e mantendo uma posição favorável quanto ao mesmo, Portugal sempre defendeu um equilíbrio entre o alargamento da Aliança e o diálogo construtivo com Moscovo, de modo a mitigar potenciais tensões geopolíticas. O comprometimento no processo de alargamento a Leste é visível na pertença de Portugal ao NACC (e, mais tarde, ao EAPC), no apoio do programa das PFP, e na defesa da fórmula “3+2” para somar a Eslovénia e a Roménia à lista de candidatos a aderir à NATO. Ademais, é importante mencionar que, ainda que o alargamento a Leste fosse o ponto central da agenda da Aliança, Portugal sempre defendeu o reforço da segurança do Atlântico e do flanco Sul - a sua persistência nesta questão é crucial para o estabelecimento do Diálogo do Mediterrâneo em 1994, que procura fomentar a cooperação política em matérias de segurança com parceiros do Norte de África e do Médio Oriente.

A segunda questão na agenda política da NATO no pós-Guerra Fria era como garantir a manutenção do vínculo transatlântico, i.e., a ligação político-estratégica entre a Europa e os EUA. Esta questão era central para o processo de redefinição da Aliança Atlântica. Na ausência de um robusto relacionamento transatlântico, a NATO corria o risco de fragmentar-se e, conseqüentemente, perder a capacidade de responder coordenadamente às ameaças emergentes.

No pós-Guerra Fria, ainda que existisse na Europa um consenso sobre a necessidade de fortalecer a política de segurança e defesa europeia, as visões divergiam quanto ao papel das instituições europeias e da NATO. A posição francesa relativamente a esta questão gerou uma séria complicação que ameaçou corroer a unidade transatlântica. Paris enfatizava a necessidade de autonomia estratégica da Europa em matéria de defesa, e encarava a UEO como a ferramenta ideal para reduzir a dependência europeia da NATO, especialmente dos EUA. As ideias francesas enfrentaram forte resistência de alguns aliados europeus, em particular dos “atlantistas”⁶⁷, que defendiam que a segurança

⁶⁷ Reino Unido, Portugal, Holanda, Dinamarca e Itália.

européia era inseparável da NATO e que qualquer política de segurança e defesa européia deveria complementar a mesma, e não substituí-la.

A posição dos “atlantistas” europeus acabaria por reinar e seria inscrita no TUE, assinado em 1992, que institucionaliza a PESC⁶⁸, refere a necessidade de afirmação de uma IESD⁶⁹ e liga, pela primeira vez, a UEO à UE⁷⁰. A complementaridade da IESD e da UEO com a NATO, em detrimento da concorrência com a mesma, seria confirmada com a Declaração de Petersberg, publicada pela UEO no mesmo ano. Este documento estabeleceu um conjunto de missões que os Estados europeus poderiam realizar em conjunto: operações humanitárias, manutenção de paz e gestão de crises.

A Cimeira da NATO em Berlim, em 1996, aprova formalmente a constituição de uma IESD, e do conceito de *Combined Joint Task Force* (CJTF) – uma estrutura operacional projetada para permitir que forças multinacionais sejam organizadas de forma flexível para missões específicas, como operações de gestão de crises, manutenção da paz e resposta a emergências. Por outras palavras, a constituição da IESD, juntamente com a implementação do conceito da CJTF, significou que a NATO decidira permitir que os países europeus utilizassem os meios e capacidades da Aliança, incluindo o seu comando e logística, para conduzir operações independentes, lideradas pela UEO. Assim, a criação da IESD veio simultaneamente fortalecer o pilar europeu da Aliança e reforçar o vínculo transatlântico, permitindo que os aliados europeus assumam uma maior responsabilidade pela sua segurança e defesa comuns. O pilar europeu da NATO erguera-se, oferecendo à

⁶⁸ Tratado de Maastricht, Título I, Artigo B – “A União estabelece os seguintes objetivos: afirmar a sua identidade na cena internacional, em particular através da implementação de uma política externa e de segurança comum, incluindo a eventual definição de uma política de defesa comum, que poderá, a prazo, conduzir a uma defesa comum”. Disponível em: https://www.cvce.eu/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05/publishable_en.pdf

⁶⁹ *Ibidem*, Declaração sobre a União da Europa Ocidental, B., alínea 4 – “O objetivo é desenvolver a UEO como um meio de reforçar o pilar europeu da Aliança Atlântica (...) Isto será efetuado com base na transparência e complementaridade necessárias entre a identidade europeia de segurança e defesa emergente e a Aliança”.

⁷⁰ *Ibidem*, Declaração sobre a União da Europa Ocidental, A., alínea 3. – “O objetivo é construir a UEO por etapas, como componente de defesa da União Europeia”.

UEO a possibilidade de atuar de forma independente em crises em que a NATO, particularmente os EUA, não quisesse intervir.

A adesão de Portugal à UE em 1986 – “a grande inovação da política externa do regime democrático” (Teixeira, 1999, p. 33) – evidencia a sua dupla identidade: é, simultaneamente, um país europeu e um país atlântico. Este facto é manifesto nas suas políticas de defesa: em 1990, Portugal entra na UEO; em 1995, após a nomeação do embaixador José Cutileiro como secretário-geral, a UEO cria um Estado-Maior, assim como um força de reação rápida (EUROFOR) e uma força naval (EUROMARFOR), a primeira força operacional mediterrânica em que Portugal participa, ao lado da França e da Itália; Portugal participa na criação da PESD⁷¹ e, em 2000, anuncia a contribuição de mil soldados para a Força de Reação Rápida europeia⁷² (Gaspar, 2023, p. 143).

Dito isto, ao longo do processo de construção do pilar europeu da NATO, Portugal sempre evidenciou uma abordagem pragmática: por um lado, reconheceu a importância estratégica da presença dos EUA na segurança europeia⁷³; por outro, viu com bons olhos o desenvolvimento da autonomia europeia em matéria de defesa, sempre em complementaridade com a NATO. Assim, como expressa Severiano Teixeira, estamos perante uma “reorientação histórica nas opções estratégicas do país”, i.e., “o fim do atlantismo antieuropeu e a afirmação do vínculo transatlântico enquanto país europeu” (Teixeira, 1999, p. 38).

⁷¹ A PESD é criada na cimeira de Saint-Malo, em 1998, na qual a UE assume as responsabilidades militares da UEO na gestão de crises.

⁷² Esta deveria mobilizar 60 mil soldados e estar operacional em três anos.

⁷³ O mesmo se pode dizer ao nível bilateral. A presença dos EUA nos Açores era fundamental para Portugal e esta não estava garantida perante as novas prioridades estratégicas norte-americanas que se traduziam na desativação, total ou parcial, de muitas das suas bases militares no estrangeiro. Portugal, após difíceis negociações, consegue alcançar um Acordo em 1995. Este Acordo não se limitava à renovação do uso das Lajes pelos norte-americanos e incluía outras questões estratégicas e de cooperação bilateral, nomeadamente disposições para uma maior cooperação militar e técnica, questões de defesa no Atlântico, e um importante entendimento nas questões laborais, nomeadamente no que diz respeito ao pessoal civil português.

III.5. A anexação russa da Crimeia e o reanimar da *raison d'être* da NATO

Em finais de fevereiro de 2014, tropas russas, sem insígnias oficiais⁷⁴, começaram a ocupar pontos estratégicos na península ucraniana da Crimeia, incluindo edifícios governamentais, bases militares e infraestruturas críticas. Em poucos dias, estas forças, apoiadas por milícias pró-russas locais, conseguiram controlar a península sem disparar quase nenhum tiro. Em março, foi organizado um controverso referendo⁷⁵, no qual a população da Crimeia votou amplamente a favor da anexação à Rússia. Pouco depois, a Rússia anunciaria a anexação.

A anexação russa da Crimeia marcou um ponto de viragem no relacionamento NATO-Rússia. A agressão russa na Crimeia, considerada uma clara violação do Direito Internacional, da soberania territorial da Ucrânia e de um conjunto de acordos internacionais, forçou a NATO a reavaliar a sua postura estratégica.

Logo na Cimeira da NATO de 2014, realizada em Gales, os Aliados condenaram “com a maior veemência a escalada e a intervenção militar ilegal da Rússia na Ucrânia” e exigiram que a Rússia parasse e retirasse “as suas forças do interior da Ucrânia e ao longo da fronteira ucraniana”⁷⁶. A Aliança Atlântica vai procurar adaptar-se e responder a esta nova ameaça à segurança europeia.

Entre as principais decisões tomadas na Cimeira de Gales, três merecem destaque. Em primeiro lugar, os Aliados lançaram o *Readiness Action Plan* (RAP) para responder militarmente à Rússia. Este plano consistia em reforçar a presença aérea, terrestre e marítima no flanco Leste da Aliança, para tranquilizar os Aliados expostos⁷⁷. Em

⁷⁴ Conhecidos como “homenzinhos verdes” por usarem uniformes verdes.

⁷⁵ O referendo foi realizado sob ocupação militar e sob o pretexto de um suposto pedido de assistência feito por líderes locais pró-Rússia.

⁷⁶ Declaração da Cimeira de Gales. Disponível em:
https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_112964.htm

⁷⁷ Como parte desse plano, foi criada a *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), composta por batalhões multinacionais capazes de serem mobilizados em poucos dias.

segundo lugar, os Aliados reafirmaram⁷⁸ o seu compromisso em alocar mais investimento nos seus orçamentos de defesa, com o *Defense Investment Pledge* (DIP): a meta era gastar um mínimo de 2% do PIB na defesa, dos quais 20% seriam alocados em pesquisa, desenvolvimento e equipamento. Finalmente, no que diz respeito ao relacionamento da NATO com a Rússia, a declaração final da Cimeira de Gales demonstra que os Aliados não descartaram a possibilidade de uma parceria com a Rússia – “Nós continuamos a acreditar que uma parceria entre a NATO e a Rússia, baseada no respeito pelo Direito Internacional, teria um valor estratégico”⁷⁹.

Nas próximas Cimeiras, a NATO vai complementar o trabalho iniciado na Cimeira de Gales com novas medidas para reforçar a sua “presença avançada”, procurando sempre o mesmo objetivo: tranquilizar os Aliados ao longo do flanco que se estende do Norte ao Sudeste e dissuadir potenciais agressões russas. Até então, a NATO estava a priorizar as operações de gestão de crises e a segurança cooperativa⁸⁰. No entanto, a anexação russa da Crimeia marca um ponto de inflexão na Aliança: a sua *raison d'être* original – a defesa coletiva contra um inimigo comum – fora reanimada.

A Cimeira de 2016, em Varsóvia, evidencia esse facto. Os Aliados lançaram a iniciativa *Enhanced Forward Presence* (eFP) – o estabelecimento de batalhões multinacionais nos três países bálticos e na Polónia, liderados por 4 Estados-Membros: Reino Unido (Estónia), Canadá (Letónia), Alemanha (Lituânia) e EUA (Polónia). Segundo Romar e Guerout (2024), a eFP tinha um duplo propósito: primeiramente, os batalhões foram concebidos para serem suficientemente pequenos para não serem considerados como uma ameaça para a Rússia, enquanto reforçavam as capacidades defensivas dos países anfitriões; em segundo lugar, pretendia-se que estas forças

⁷⁸ Em 2006, os Ministros da Defesa da NATO já tinham estipulado, ainda que informalmente, que deveriam gastar um mínimo de 2% do PIB em defesa, mas esse compromisso não tinha sido levado a sério.

⁷⁹ Declaração da Cimeira de Gales. Disponível em: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_112964.htm

⁸⁰ Operações no Kosovo, Afeganistão e Líbia demonstram-no.

possuísem um poder dissuasor suficiente, com base no que se designa de “doutrina *tripwire*”⁸¹.

⁸¹ Por outras palavras, a ideia corresponde a colocar forças militares limitadas em áreas de tensão geopolítica. Uma potencial agressão a estas forças em território NATO geraria pressão política suficiente para desencadear uma resposta militar em larga escala. Assim, o potencial agressor seria dissuadido. Durante a Guerra Fria, a NATO também utilizara esta estratégia. Ver mais em:

Capítulo IV: Rumor a Washington

IV.1. A invasão russa da Ucrânia em 2022 e o Conceito Estratégico de Madrid

No começo do ano de 2022, a Rússia mobilizou mais de 150 mil soldados perto das fronteiras com a Ucrânia, sob o pretexto de exercícios militares. Dois importantes acontecimentos revelaram que este não passava de um falso pretexto, e que a Rússia estava, de facto, a preparar-se para invadir a Ucrânia.

Em primeiro lugar, logo em dezembro de 2021, os serviços de inteligência norte-americanos já vinham a alertar que a Rússia estava a planear uma ofensiva em várias frentes na Ucrânia, indicando movimentações incomuns de tropas e equipamentos que não são típicos de exercícios militares.

Em segundo lugar, ainda no final de 2021, Vladimir Putin apresentou uma lista de garantias de segurança que o Ocidente deveria aceitar, se quisesse reduzir as tensões na Europa e acabar com a crise na Ucrânia. Entre as exigências, destacam-se o descartar definitivo da adesão da Ucrânia à NATO e a limitação da presença militar da Aliança no seu flanco Leste, precisando o recuo do estacionamento das forças NATO para o território pré-alargamento para os países do Centro e Leste europeu.

Em certa medida, a simultaneidade da apresentação das exigências russas com a crescente mobilização de tropas nas fronteiras com a Ucrânia, sinalizou uma espécie de ultimato à NATO, sugerindo que Moscovo estava preparada para recorrer a uma ação militar a qualquer momento caso as suas exigências não fossem satisfeitas. Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia encetou uma invasão em larga escala à Ucrânia. Moscovo mobilizou 190 mil soldados (Gaspar, 2023, p. 146) e lançou ataques aéreos e terrestres à capital Kiev e à cidade de Kharkiv, resultando em centenas de mortos nos primeiros dias do conflito.

A invasão russa da Ucrânia representou um ponto de viragem nas relações internacionais: é a primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial que uma guerra entre Estados soberanos se desenrola em solo europeu. Ainda que a Ucrânia não integre o espaço NATO, seria a primeira vez na sua história que a Aliança não conseguira dissuadir uma guerra inter-estatal no continente europeu. Para a Aliança tornou-se imperativo ajustar o seu Conceito Estratégico ao novo quadro geopolítico. Em certa medida, as

“políticas revisionistas da Rússia vieram facilitar à Aliança a recuperação da sua relevância estratégica, passando das operações fora da área para a defesa do território da NATO” (Nunes, 2024, p. 2). Também restaurou a unidade entre os Aliados, que havia sido fragilizada pela falta de coesão política entre os membros relativamente às suas prioridades estratégicas, pelo questionamento do empenho norte-americano na Aliança (principalmente a partir da primeira administração Trump) e pelas intervenções falhadas na Líbia e no Afeganistão.

No dia seguinte ao começo da guerra russo-ucraniana, a Aliança tomou logo medidas para defender “cada centímetro do território NATO”⁸², nomeadamente a mobilização, sem precedentes, de elementos da sua Força de Reação Rápida, da qual Portugal faz parte e na qual contribuiu com uma companhia do Exército, composta por 174 militares⁸³.

Em 26 de abril de 2022, os EUA organizaram uma reunião na Base Aérea de Ramstein, na Alemanha, contando com a presença de Ministros da Defesa de 41 países⁸⁴. Esta reunião deu lugar ao Grupo de Contacto para a Defesa da Ucrânia⁸⁵, criado com o principal objetivo de coordenar o apoio militar à Ucrânia, nomeadamente o fornecimento de equipamento militar e assistência técnica. O propósito subjacente era fortalecer a capacidade de defesa ucraniana face à agressão russa. Desde então, o Grupo Ramstein tem-se reunido mensalmente para avaliar as necessidades em constante evolução da Ucrânia e assegurar uma resposta internacional coesa e eficaz.

Enquanto o Grupo Ramstein visou coordenar o fornecimento de apoio militar direto à Ucrânia – uma lacuna fora das responsabilidades da NATO –, a Aliança Atlântica procurou “estabilizar o continente sem estar na frente de batalha na Ucrânia” (Rynning, 2024, p. 299). Para isso, teve de redefinir as suas prioridades estratégicas, tendo em conta

⁸² Conferência de imprensa de Stoltenberg, 2022. Disponível em: https://www.nato.int/cps/el/natohq/opinions_192455.htm

⁸³ Ver mais em: <https://www.dnoticias.pt/2022/2/25/298582-nato-activa-pela-primeira-vez-forca-de-reacao-rapida-que-inclui-portugal/>

⁸⁴ Maioritariamente membros da UE e da NATO, incluindo Portugal.

⁸⁵ Frequentemente referido como Grupo Ramstein.

que o Conceito Estratégico de Lisboa já não era adequado para responder às novas ameaças emergentes. O documento estratégico de 2010 refletia uma época em que as relações com a Rússia eram descritas como uma “parceria estratégica”⁸⁶, em que a ameaça de conflitos de alta intensidade era considerada baixa e em que os desafios globais, como o terrorismo transnacional, eram priorizados. Assim, entre 28 e 30 de junho de 2022, os Aliados NATO reuniram-se em Madrid e apresentaram um novo documento estratégico, assente em três grandes prioridades (*Ibidem*).

A primeira grande prioridade foi reforçar a capacidade da Aliança em defender o seu território. A NATO vai reforçar a sua postura de “presença avançada” para uma de “defesa avançada”⁸⁷, ao reconhecer a necessidade de: “dissuadir e defender a frente (Leste) com forças robustas no local, multi-domínio e prontas para o combate, com disposições reforçadas de comando e controlo, munições e equipamento preposicionados e melhor capacidade e infraestrutura para reforçar rapidamente qualquer Aliado, incluindo a curto ou nenhum aviso prévio”⁸⁸. A nova doutrina de dissuasão e defesa da Aliança já não consiste somente em dissuadir a Rússia de uma potencial agressão com forças relativamente limitadas. Trata-se de uma postura mais robusta e permanente, com forças significativamente maiores, cujo objetivo não é apenas dissuadir, mas também conter e responder de imediato a qualquer agressão.

Estas declarações traduziram-se no acréscimo de 4 batalhões multinacionais na Bulgária, Hungria, Roménia⁸⁹ e Eslováquia – estendendo a presença da Aliança do Mar Báltico, no Norte, até ao Mar Negro, no Sul -, e na criação de um *New Force Model*

⁸⁶ Esta realidade cai em desuso após a anexação russa da Crimeia em 2014.

⁸⁷ O conceito de defesa avançada não é novo e teve as suas raízes no período da Guerra Fria, em particular nos planos da NATO para conter a URSS. O racional por detrás deste conceito era impedir o avanço do inimigo o mais possível para Leste e a oposição ativa à agressão em tempo de paz por todas as medidas que não a guerra. Ver mais em: <https://revista.unap.ro/index.php/bulletin/article/view/1935/1888>

⁸⁸ Conceito Estratégico de Madrid, 2022, p. 6 (artigo 21). Disponível em: <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/290622-strategic-concept.pdf>

⁸⁹ Onde as tropas portuguesas integram o contingente das forças aliadas.

(NFM), cujo principal objetivo é passar a ter⁹⁰ cerca de 300,000 tropas (em vez das anteriores 40,000) em alta prontidão para responder a potenciais ameaças e capazes de serem mobilizadas em poucos dias⁹¹.

A segunda grande prioridade da Aliança no Conceito Estratégico de 2022 foi reafirmar o seu compromisso com a sua *Open Door Policy*, destacando que o alargamento da Aliança continua a ser um dos pilares fundamentais para garantir a segurança coletiva e a estabilidade da região euro-atlântica. Neste sentido, a NATO declarou que recebera de bom-grado os pedidos de adesão da Finlândia e da Suécia (submetidos em maio de 2022) e que faria os possíveis para facilitar a entrada de ambas na Aliança - a Finlândia seria a primeira a aderir em abril de 2023, e a Suécia, apesar das complicações subjacentes⁹², acabaria por juntar-se ao clube euro-atlântico em março de 2024. A adesão dos irmãos nórdicos à Aliança Atlântica enviou uma simbólica mensagem política de unidade e resistência face à agressão russa, e fortaleceu a postura de dissuasão e defesa da NATO no Norte da Europa, especialmente na região do Mar Báltico.

Finalmente, a terceira prioridade da NATO foi reforçar o apoio à Ucrânia: “Continuaremos e intensificaremos o apoio político e prático ao nosso parceiro próximo, a Ucrânia, que continua a defender a sua soberania e integridade territorial contra a agressão russa”⁹³. Este apoio era, no entanto, limitado – “estava fora de causa o fornecimento de tanques modernos, mísseis e foguetes de médio alcance ou qualquer tipo

⁹⁰ A previsão da implementação do NFM foi apontada para meados de 2023, mas até hoje ainda não foi implementada. Ainda assim, a Aliança tem vindo a realizar exercícios e a desenvolver capacidades para assegurar a eficácia do NFM.

⁹¹ O NFM organiza as forças aliadas em três níveis: forças de alta prontidão, capazes de se mobilizar em até 10 dias; forças de resposta em até 30 dias; e unidades adicionais que podem ser ativadas entre 30 e 180 dias. Ver mais em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf

⁹² A Turquia e a Hungria, ambos membros da NATO, adiaram a ratificação da adesão sueca por razões diferentes. Por um lado, a Turquia acusava a Suécia de acolher grupos que considera terroristas, nomeadamente o PKK, exigindo medidas mais rigorosas contra os mesmos como condição para aprovação da adesão. Por outro lado, a Hungria não fora muito concreta quanto à não aprovação da adesão sueca, mas provavelmente utilizou este processo como uma ferramenta para pressionar a UE em várias questões do seu interesse, em particular a libertação de fundos europeus congelados.

⁹³ Declaração da Cimeira de Madrid, 2022, artigo 8. Disponível em: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_196951.htm

de sistema que pudesse ser usado para atacar o território russo” (Telo *et al.*, 2024, p. 63). Somente a “defesa AA e os sistemas de comando, controlo e domínio da informação” (*Ibidem*, p. 64) constituíam a exceção. Esta postura da NATO parte de uma abordagem cautelosa para equilibrar o apoio concedido à Ucrânia com a necessidade de evitar uma escalada direta do conflito com a Rússia, ao mesmo tempo que preserva a unidade da Aliança. O fornecimento de armamento letal, como munições e equipamento militar, seria realizado por cada país individualmente, ora coordenado pelo Grupo Ramstein e outras instituições multilaterais, ora canalizado ao nível bilateral com Kiev.

Todas estas prioridades fundaram-se numa premissa central: a Rússia é a “ameaça mais significativa e direta à segurança dos Aliados e à paz e estabilidade na área Euro-Atlântica”⁹⁴. As posteriores Cimeiras da NATO continuariam a basear-se nesta mesma premissa e procuraram dar seguimento e aprofundar as decisões tomadas em Madrid.

A Cimeira de Vilnius, realizada entre 11 e 12 de julho de 2023, produziu resultados bem mais abrangentes do que o expectável. A primeira grande prioridade fora, indubitavelmente, a Ucrânia – justificada na sua “dupla condição de país brutalmente agredido pela Rússia que os aliados e a NATO apoiam na sua heroica resistência, mas também enquanto candidato à adesão às estruturas euro-atlânticas, nomeadamente à NATO” (Pereira, 2023, p. 4). Os Aliados reafirmaram a sua vontade em continuar a apoiar a Ucrânia “durante o tempo que for preciso” e com os meios necessários. Além disso, reiteraram o seu compromisso em convidar a Ucrânia a aderir à Aliança “quando os Aliados concordarem e as condições forem cumpridas”⁹⁵.

De modo a preparar a Ucrânia para uma futura adesão à Aliança, foi criado o Conselho NATO-Ucrânia. O principal objetivo deste organismo é fortalecer a coordenação político-militar entre a NATO e a Ucrânia e facilitar a respetiva cooperação prática e a harmonização das Forças Armadas ucranianas com as estruturas e os padrões

⁹⁴ Declaração da Cimeira de Madrid, 2022, artigo 5. Disponível em: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_196951.htm.

⁹⁵ Ou seja, uma repetição do que foi declarado na Cimeira de Bucareste de 2008, sem estabelecer nenhum prazo específico.

da Aliança. No fundo, o Conselho NATO-Ucrânia foi mais um passo dado em direção à futura adesão da Ucrânia à Aliança Atlântica.

A segunda prioridade dos Aliados em Vilnius foi reforçar a sua postura de dissuasão e defesa. Para esse fim, foram implementados novos Planos Regionais que abriram caminho “ao maior compromisso de geração de forças multinacionais da história da Aliança Atlântica” (*Ibidem*). Pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria, a NATO adotou uma abordagem coordenada para garantir que os seus planos de defesa estão totalmente alinhados com a prontidão das suas forças. Os Aliados comprometeram-se, por um lado, em investir os recursos necessários para a implementação dos planos e, por outro lado, a realizar exercícios militares regulares para garantir a eficácia dos mesmos. Além disso, o DIP foi atualizado, configurando-se o estabelecimento do investimento na defesa de 2% do PIB como um compromisso máximo e indispensável para a defesa coletiva, e não apenas como uma meta aspiracional, “*a floor, not a ceiling*”⁹⁶.

Por último, vale a pena destacar a decisão tomada em Vilnius de encomendar uma reflexão aprofundada sobre as ameaças e desafios existentes a Sul, bem como as oportunidades de cooperação com atores relevantes na região. Em grande medida, esta decisão representou uma importante vitória para a diplomacia portuguesa⁹⁷, que há muito reivindicava, juntamente com outros Aliados do Sul, uma maior atenção às ameaças provenientes dessa região.

IV.2. Os resultados da Cimeira de Washington e a posição da diplomacia portuguesa

A Cimeira de Washington, realizada em julho de 2024, decorrerá no âmbito da comemoração do 75º aniversário da assinatura do Tratado de Washington e representou um importante marco para os Aliados reafirmarem a sua unidade e determinação na tomada de decisões-chave. As prioridades da Aliança mantiveram-se essencialmente as

⁹⁶ Palavras do ex-Secretário-Geral, Jens Stoltenberg, na 68ª Assembleia Parlamentar da NATO, em Madrid. Disponível em: <https://thediplomatinspain.com/en/2022/11/22/stoltenberg-urges-to-invest-more-in-defense-because-2-should-be-floor-not-ceiling/>

⁹⁷ De ressaltar a nomeação de uma especialista portuguesa, a professora Ana Santos Pinto, para liderar o Grupo de Peritos para este estudo. Este facto traduz também a credibilidade e a competência da academia nacional na formulação de políticas internacionais de defesa.

mesmas de Vilnius: reforçar a postura de dissuasão e defesa, intensificar o apoio à Ucrânia e adaptar a Aliança às novas ameaças globais.

Não obstante, é indiscutível que o apoio militar e financeiro à Ucrânia tenha surgido como a questão central na agenda da Cimeira de Washington. Dois fatores justificaram este maior destaque: em primeiro lugar, tornara-se evidente que a guerra russo-ucraniana, ainda que perfazendo pouco mais de 2 anos, não tinha um fim à vista – por um lado, as exigências antagônicas de ambos os lados do conflito não concediam margem de manobra para que qualquer tipo de acordo diplomático pudesse ser firmado e, por outro lado, a vontade política de ambas as partes em continuar com a guerra não se esgotara. Em segundo lugar, a Cimeira deu-se num momento no qual a Rússia vinha a intensificar as suas ofensivas na Ucrânia – ofensivas estas que evidenciaram as crescentes dificuldades e vulnerabilidades das forças ucranianas, em particular a insuficiência de armamento e de sistemas de defesa antiaérea.

Deste modo, tornara-se urgente e imperativo para a Aliança apresentar um compromisso de apoio sustentado que permitisse à Ucrânia resistir à agressão russa, e que impedisse a Rússia de alcançar mais ganhos territoriais e de enfraquecer ainda mais a ordem de segurança europeia. É seguindo esta lógica que os Aliados apresentaram em Washington três importantes *deliverables*⁹⁸ no que diz respeito à Ucrânia. Em primeiro lugar, a linguagem empregue na Declaração da Cimeira - de um “caminho irreversível para a plena integração euro-atlântica, incluindo a adesão à NATO”⁹⁹ -, evidencia um avanço importante no compromisso da Aliança em apoiar a trajetória de adesão da Ucrânia.

Em segundo lugar, a criação do mecanismo *NATO Security Assistance and Training for Ukraine* (NSATU) refletiu o empenho contínuo da Aliança em fornecer apoio coerente e previsível à Ucrânia e em garantir que a mesma reúna as condições

⁹⁸ Termo bastante utilizado no universo diplomático para referir um resultado concreto, um produto final de determinado processo diplomático.

⁹⁹ Declaração da Cimeira de Washington, 2024, artigo 16. Disponível em: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_227678.htm

necessárias para se defender e prevalecer face à agressão russa. O NSATU¹⁰⁰ visa coordenar de forma eficaz a assistência de segurança à Ucrânia por parte dos Aliados e Parceiros, incluindo equipamento letal e não-letal.

Em terceiro lugar, foi estabelecido um pacote financeiro anual de 40 mil milhões de euros, através de “contribuições proporcionais”¹⁰¹ – contribuições estas que serão reavaliadas em futuras Cimeiras da NATO, de modo a garantir a continuidade e a eficácia do apoio prestado.

Portugal tem demonstrado ser um firme apoiante da Ucrânia no seu esforço de defesa contra a agressão russa. No âmbito militar, Portugal enviou equipamentos como viaturas blindadas e munições, além de ter participado na formação de militares ucranianos. Em termos humanitários, acolheu milhares de refugiados e disponibilizou assistência financeira para a reconstrução de infraestruturas críticas. Politicamente, Lisboa condenou firmemente a agressão russa nos fóruns internacionais e apoiou as múltiplas sanções contra Moscovo. Tudo isto traduziu-se na totalização de 227 milhões de euros em 2024¹⁰²¹⁰³ - quase o dobro do previsto no acordo bilateral de segurança entre Portugal e a Ucrânia -, apoio que o governo português planeia manter em 2025¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Sediado em Wiesbaden, Alemanha, o NSATU é composto por aproximadamente 700 profissionais dedicados a supervisionar o treinamento das forças armadas ucranianas em países aliados, apoiar o desenvolvimento de longo prazo das forças armadas da Ucrânia e coordenar a doação, transferência e reparação de equipamentos militares essenciais para as operações ucranianas. Ver mais em: <https://shape.nato.int/news-archive/2024/nato-security-assistance-and-training-ukraine-nsatu-is-assisting-ukraine>

¹⁰¹ Será contabilizado o apoio militar fornecido pelos Aliados à Ucrânia (não apenas apoio financeiro), tanto bilateralmente como no quadro da NATO, UE e outros *fora* multilaterais. Cada país contribuirá com uma parcela financeira baseada em critérios como o PIB, garantindo uma distribuição equitativa do esforço financeiro entre os Aliados.

¹⁰² Este valor inclui 100 milhões de euros destinados à aquisição conjunta de munições de artilharia de 155mm, em colaboração com a República Checa, para reforçar a capacidade defensiva ucraniana. Ver mais em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/comunicado?i=apoio-a-ucrania-100-milhoes-de-euros-para-municoes-de-artilharia&utm_source=chatgpt.com

¹⁰³ Consultado em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticia?i=primeiro-ministro-sublinha-importancia-de-reforcar-a-defesa-da-nato>

¹⁰⁴ Consultado em: https://www.publico.pt/2024/07/10/politica/noticia/apoio-portugal-ucrania-sera-superior-220-milhoes-euros-neste-ano-proximo-2097029?utm_source=chatgpt.com

No que diz respeito ao reforço da postura de dissuasão e defesa da Aliança, destaco aqui dois importantes *deliverables*. Antes de mais, é relevante mencionar que, em 2024, 23 dos 32 Aliados cumpriram a promessa de investimento em defesa de 2% do PIB – em 2014, apenas 3 (EUA, Grécia e Reino Unido) satisfaziam essa meta¹⁰⁵. Portugal, não sendo um desses países, não deixou de estabelecer o objetivo de atingir os 2% até 2029 e, para isso, criar um *cluster* no seio da economia portuguesa focado na indústria de defesa¹⁰⁶.

Alavancando esta breve nota, é de realçar a aprovação do *Defence Industrial Pledge*, um instrumento destinado a conceder sinais adequados às indústrias no espaço transatlântico para que se ajustem e mobilizem no aprofundamento das bases industriais de defesa, de acordo com os objetivos fixados pela NATO. O objetivo é garantir que os Aliados possuam as capacidades e os recursos para responder rapidamente a desafios de segurança emergentes. Para isso, é fundamental aumentar a produção industrial de equipamentos militares – para a qual a redução de barreiras comerciais e burocracias são indispensáveis -, fortalecer as cadeias de abastecimento – garantindo acesso contínuo a componentes essenciais e diminuindo a dependência de fornecedores externos – e incorporar as novas tecnologias emergentes de defesa (TED) – assegurando a manutenção da vantagem tecnológica da Aliança. Este compromisso surge em resposta às lições aprendidas na guerra na Ucrânia, que evidenciou lacunas na capacidade de produção industrial transatlântica, em termos de celeridade e de escala.

Na Cimeira de Washington, a NATO reforçou também a importância de aprofundar as relações com os seus Parceiros. A expansão do alcance estratégico além do espaço euro-atlântico é indispensável perante um quadro de segurança global cada vez mais interconectado. Em Washington, foram particularmente fortalecidos os laços com os países do chamado “*Indo-Pacific Four*” (IP4) – Austrália, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul -, que estiveram representados ao mais alto nível na Cimeira. Com uma

¹⁰⁵ Consultado em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf

¹⁰⁶ Consultado em: https://www.publico.pt/2024/07/11/politica/noticia/nato-portugal-nao-vai-falhar-plano-investimento-vai-apostar-industria-defesa-2097320?utm_source=chatgpt.com

considerável influência dos EUA¹⁰⁷, os Aliados “convergiram no reconhecimento da crescente interdependência estratégica entre o espaço Euro-Atlântico e o espaço Indo-Pacífico” (Gaspar, 2024, p. 7). Esta posição assenta na premissa de que a República Popular da China (RPC) coloca “desafios sistémicos à segurança euro-atlântica”, através de “atividades cibernéticas e híbridas maliciosas” e por ser um “facilitador decisivo na guerra da Rússia contra a Ucrânia”¹⁰⁸.

Por último, mas tão ou mais importante para Portugal, foi adotado em Washington um Plano de Ação para a Vizinhança Sul, uma iniciativa que visa fortalecer a segurança e a estabilidade nas regiões do Médio Oriente, Norte de África, Sahel e Golfo da Guiné. Fundamentado nas recomendações do estudo do Grupo de Peritos, liderado pela professora Ana Santos Pinto, o Plano parte da premissa de que os desafios e as ameaças no flanco Sul estão cada vez mais interligados com os do Leste, afetando diretamente a segurança dos Aliados. Entre os principais objetivos do Plano, destacam-se: o reforço do diálogo e cooperação regional com Parceiros a Sul, promovendo a colaboração em áreas como a segurança marítima, o combate ao terrorismo e a gestão de crises; a nomeação de um Representante Especial para o Flanco Sul, dedicado a coordenar os esforços da NATO na região; e a monitorização e resposta a ameaças transnacionais, nomeadamente em questões como redes de tráfico de migrantes, terrorismo e outras atividades ilícitas que possam desestabilizar a região e, por extensão, os Aliados.

Este *deliverable* representa para a diplomacia portuguesa o colher dos frutos de vários anos a advogar por uma verdadeira estratégica da NATO para fazer face aos desafios a Sul. Demonstra também que, apesar da concentração do foco estratégico da NATO no flanco Leste desde o começo da guerra na Ucrânia, Portugal mantém a sua posição como um ator diplomático que preza o equilíbrio estratégico dentro da Aliança,

¹⁰⁷ Desde o *pivot* do interesse estratégico da política externa norte-americana para o continente asiático (iniciado com a administração Obama), as políticas de defesa dos EUA têm crescentemente priorizado o teatro do Indo-Pacífico. De uma forma geral, este *pivot* tem como grande objetivo conter a influência chinesa nessa região.

¹⁰⁸ Declaração da Cimeira de Washington, 2024, artigo 26. Disponível em: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_227678.htm

garantindo que a segurança do flanco Sul não é negligenciada em favor das prioridades do flanco Leste, sustentando uma lógica de 360°.

Além de considerar que o aumento do investimento na defesa é fundamental para a “salvaguarda da paz”, da “dissuasão de tentações de invasão do nosso espaço” e também de forma a tornar “mais dinâmica a nossa economia”¹⁰⁹, Portugal tem contribuído ativamente para o fortalecimento da postura de dissuasão e defesa da Aliança, através do envio regular de forças para missões da NATO e da participação em exercícios militares conjuntos. Em 2024, Portugal contribuiu com um total de 930 militares (52% do total das FND), 3 navios (42% do total das FND), 7 aeronaves (77% do total das FND) e 59 veículos táticos (63% do total das FND), para 12 missões diferentes da NATO (de um total de 34)¹¹⁰.

¹⁰⁹ Declarações do Primeiro-Ministro, Luís Montenegro, após o encontro com o Secretário-Geral da NATO. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticia?i=primeiro-ministro-sublinha-importancia-de-reforçar-a-defesa-da-nato>

¹¹⁰ Consultado em: <https://online.fliphtml5.com/quete/vctf/#p=6>

Conclusões

O presente relatório procurou destriçar os principais aspetos que marcaram a evolução do envolvimento de Portugal na NATO, desde a sua criação, em 1949, até à mais recente Cimeira da Aliança, realizada em Washington, em 2024. Ainda que percorrendo a turbulência da Guerra Fria – assinalada por uma feroz contestação, nacional e internacional, ao regime do Estado Novo e da sua política colonial - e o tumultuoso período que a sucedeu – marcado por uma crise existencial, conflitos nos Balcãs, múltiplas crises transatlânticas significativas e o regresso da guerra à Europa –, Portugal – em grande medida, graças à sua diplomacia engenhosa – conseguiu preservar até aos dias de hoje a sua posição como um firme membro da NATO.

Nestas notas conclusivas, é o meu principal objetivo demonstrar o porquê de a NATO continuar a ser um elemento estratégico fundamental para a PEP. No entanto, antes disso, pretendo ressaltar a forma como Portugal também desempenha um papel estratégico essencial enquanto Aliado.

Em primeiro lugar, dada a sua posição geoestratégica – largamente ancorada na base das Lajes -, ponte entre os continentes europeu e africano e o Atlântico, Portugal exerce um papel crucial para as operações militares e logísticas da Aliança, nomeadamente: como uma plataforma logística para, por exemplo, o reabastecimento aéreo, essencial para missões de longo alcance; como um ponto de paragem para uma mobilização rápida em caso de crises internacionais, reforçando a capacidade da Aliança para projetar as suas capacidades (principalmente dos países da América do Norte) em vários teatros; e como um *hub* essencial para patrulhar o tráfego aéreo e marítimo no Atlântico, principalmente a atividade submarina de potências adversárias, e assegurar a integridade dos cabos submarinos.

Sendo uma das principais razões para a adesão de Portugal como membro fundador da NATO e tendo desempenhado um papel fundamental nos planos de dissuasão e defesa da Aliança durante a Guerra Fria e nas operações NATO no pós-Guerra Fria (Balcãs, Afeganistão e Líbia), a base das Lajes continua a ser um ativo crucial da NATO. Apesar do *downsizing* significativo das forças norte-americanas nas Lajes, em

2015/2016¹¹¹, as novas dinâmicas de tensão geopolítica, trazidas pela guerra na Ucrânia e pela assertividade chinesa no Estreito de Taiwan, reanimaram a importância estratégica das Lajes para a NATO e, especialmente, para os interesses de segurança nacional dos EUA.

Em segundo lugar, Portugal contribui para facilitar o diálogo e cooperação com os países do flanco Sul da Aliança, tendo em conta a sua localização geográfica e a história de relações políticas, económicas e culturais com muitos dos países desse espaço, especialmente os países de língua oficial portuguesa (PALOP) – aqueles com que Portugal partilha uma maior afinidade cultural¹¹² –, colocando-o numa posição única de interlocutor relativamente a desafios securitários que afetem esse espaço estratégico e que, consequentemente, possam ter efeitos *spillover* para o território da NATO.

O caso de Cabo Verde é um excelente exemplo. Desde o início do presente século, tem sido mútuo o interesse, tanto da NATO como de Cabo Verde¹¹³, em estabelecer cooperação prática e diálogo político. Em 2006, Cabo Verde acolheu a operação NATO *Steadfast Jaguar* – um exercício militar conjunto que teve como objetivo central testar a capacidade de projeção e prontidão da unidade de Força Reação Rápida (NRF, *Nato Response Force*, em inglês). Até os dias de hoje, Portugal tem atuado como uma ponte diplomática entre Cabo Verde e a NATO e tem procurado promover a integração de Cabo Verde nas iniciativas da NATO voltadas para o Atlântico Sul. Fruto desse esforço

¹¹¹ Consequência da reorganização das forças norte-americanas na Europa (assente nas dificuldades orçamentais, na premissa de que a Rússia já não constituiria um perigo, e na fixação na região do Indo-Pacífico), as Lajes passaram de 900 para 400 trabalhadores portugueses e de 650 para 165 militares norte-americanos. Ver mais em: <https://www.dn.pt/arquivo/diario-de-noticias/o-regresso-da-base-das-lajes-16888984.html>

¹¹² Fruto daquilo que o sociólogo Gilberto Freyre designou de lusotropicalismo, um modelo que, historicamente, nem sempre comprovou ser verdadeiro.

¹¹³ Da parte da NATO, a posição geoestratégica de Cabo Verde no Atlântico – entre a Europa, a África e as Américas – faz do país o Parceiro ideal para enfrentar os desafios securitários emergentes no flanco Sul, nomeadamente o tráfico de drogas, a pirataria, a pesca ilegal e o terrorismo. Da parte de Cabo Verde, a cooperação com a NATO permite que o país tenha acesso a programas de capacitação, nomeadamente formação militar, equipamentos e apoio técnico – uma oportunidade para modernizar as suas Forças Armadas e fortalecer as suas capacidades de defesa e segurança marítima.

diplomático, tem sido discutido mais recentemente a possível constituição de Cabo Verde como um Parceiro da NATO¹¹⁴.

Dito isto, sendo Portugal um país com uma identidade profundamente atlantista, ancorada na sua geografia e no aproveitamento estratégico histórico do Atlântico para os seus interesses nacionais, de que forma é que a NATO continua a ser um elemento de interesse estratégico para a PEP? A meu ver, a resposta a esta questão passa pela aplicação estratégica do *soft power*¹¹⁵ e do *hard power*¹¹⁶ portugueses.

Sendo um país com um *soft power* e um *hard power* relativamente baixos (em comparação com potências globais como os EUA, a China, ou mesmo a França) – em termos de *hard power*, Portugal vê-se constrangido por uma economia relativamente pequena e capacidade militares limitadas; em termos de *soft power*, Portugal não consegue converter a sua considerável influência cultural, alicerçada no seu legado histórico e no mundo lusófono, num verdadeiro poder capaz de proteger os seus interesses num sistema internacional dominado por grandes potências -, a NATO surge como uma verdadeira ferramenta estratégica da PEP para contrariar (ou, pelo menos, amparar) essa realidade.

No que diz respeito ao *hard power*, Portugal, ao fazer parte da Aliança Atlântica, possui desde logo um importante “escudo” contra potenciais ameaças securitárias, erguido pela vontade dos seus membros em defender qualquer Aliado contra qualquer ataque externo – expressa no artigo 5º do seu tratado constitutivo. Além disso, ser um Aliado significa ter acesso a capacidades militares (forças conjuntas, tecnologia e equipamento avançados, apoio logístico e técnico) e não-militares (partilha de

¹¹⁴ De relembrar que já foi colocada em cima da mesa (num debate parlamentar em junho de 2024) a possibilidade de Cabo Verde integrar o *Individually Tailored Partnership Programme* da NATO, centrada na cooperação em matéria de segurança marítima. Ver mais em: <https://www.governo.cv/governo-esclarece-posicao-sobre-parceria-com-a-nato/>

¹¹⁵ Em “*Soft Power - The Means To Success In World Politics*”, Joseph Nye, cunhador do termo, define *soft power* como a “capacidade de obter o que se quer através da atração e não da coerção ou de pagamentos” (p. 10). Isto inclui a atratividade da cultura, dos ideais políticos e das políticas de determinado Estado.

¹¹⁶ É a capacidade de obter o que se quer através do emprego da força militar e do poderio económico.

inteligência, meios para fortalecer a cibersegurança, cooperação na gestão de emergências civis), fundamentais para a defesa dos interesses nacionais, que de outra forma não teria.

No que concerne o *soft power*, a NATO, além de conceder um assento à mesa de um dos mais importantes fóruns de segurança e defesa internacional, apresenta-se como um palco fundamental para Portugal fazer ouvir a sua voz em questões que revestem uma maior importância estratégica para a sua política externa – conferindo uma influência diplomática que de outra forma não possuiria.

O estágio curricular na Divisão NATO do MNE proporcionou-me uma visão privilegiada sobre a forma como a diplomacia portuguesa opera no contexto da Aliança Atlântica. De facto, tal como aqui concluo, tive a oportunidade de experienciar, em primeira mão, a capacidade da nossa diplomacia em empregar a NATO como uma verdadeira ferramenta de *smart power*¹¹⁷ da PEP. Testemunhei esse facto mais evidentemente durante os trabalhos preparatórios para a Cimeira de Washington.

A título de exemplo, tal como foi referido no subcapítulo IV.2, a aprovação de um Plano de Vizinhança para o Sul na Cimeira de Washington foi, em grande parte, fruto dos contínuos esforços diplomáticos portugueses para definir estratégias e políticas que atendam os desafios securitários do flanco Sul da Aliança. Nos últimos anos, graves desafios securitários têm se exacerbado nas regiões do Mediterrâneo, Norte de África e Médio Oriente, nomeadamente o tráfico de pessoas, armas e drogas, terrorismo, pirataria, entre outros. A instabilidade nestas regiões pode produzir um efeito *spillover* e ameaçar a segurança e os interesses estratégicos de Portugal – nomeadamente, pela forma de grandes fluxos migratórios e na disrupção de rotas comerciais, fontes energéticas e oportunidades de investimento (especialmente na África Lusófona). Portanto, este é um exemplo concreto do modo como a diplomacia portuguesa conseguiu empregar a ferramenta NATO para proteger os seus interesses estratégicos. Em outras palavras, a participação de Portugal na NATO permite que as suas preocupações securitárias (como

¹¹⁷ Em “*Soft Power and Great-Power Competition*”, Joseph Nye define *smart power* como a “integração inteligente e a ligação em rede da diplomacia, da defesa, do desenvolvimento e de outros instrumentos do chamado *soft* e *hard power*” (p. 21). Consultado em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-99-0714-4_3

as que existem nas regiões do Mediterrâneo, Norte de África e Médio Oriente) sejam melhor atendidas, ao beneficiar do apoio e dos recursos coletivos da Aliança. Isoladamente, os recursos de *soft* e *hard power* nacionais seriam limitados para responder eficazmente a esses desafios, enquanto, no quadro da NATO, Portugal amplifica a sua capacidade de atuação e de influência estratégica.

Em suma, na falta de um *soft power* e um *hard power* significativos, a participação de Portugal na NATO constitui uma ferramenta de *smart power* fundamental para capitalizar o seu papel na arquitetura de segurança euro-atlântica e para salvaguardar os seus interesses estratégicos nacionais.

Referências Bibliográficas

Assembleia Geral da ONU – **The situation in Angola**. [Em linha]. Disponível em WWW:<URL: <https://digitallibrary.un.org/record/206175?v=pdf>>.

CHAZELLE, J. - **La diplomatie**. No 129. [Em linha]. [S.l.]: Presses universitaires de France, 1968. ISBN 978-270-59-0627-6.

CLAUDE, Inis L. – **Power and International Relations** [Em linha]. [S.l.]: Nova Iorque: Random House, 1962. ISBN 978-0394301334.

CORREIA, José de Matos – A Integração da União Europeia e o Papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros. **Nação e Defesa**. [Em linha]. 3º Série, nº 115 (2006) 29-83. Disponível em: WWW: <URL: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD115/NeD115.pdf>>. ISSN 0870-757X.

CRAIG, Campbell; RADCHENKO, Sergey – **The atomic bomb and the origins of the Cold War**. [Em linha]. [S.l.]: Yale University Press, 2008. ISBN 9780300110289.

DAEHNHARDT, Patrícia - O novo conceito estratégico da NATO: As relações com a União Europeia. **Nação e Defesa**. [Em linha]. Nº 126 (2010). 93-119. Disponível em: WWW:<URL: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD126/NeD126.pdf>>.

Decreto-Lei nº 121/2011. D.R. I Série. 249 [Consult. em várias datas]. Disponível em WWW: <URL: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/LeiOrganicaMNE.pdf>>.

Decreto Regulamentar nº 11/2012. D.R. I Série. 249 [Consult. em várias datas]. Disponível em WWW: <URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-regulamentar/11-2012-544170>>.

Despacho n.º 3443/2012. D.R. II Série. 49 [Consult. em várias datas]. Disponível em WWW: <URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/3443-2012-2539140>>.

Despacho n.º 11536/2021. D.R. II Série. 227 (Consult. 2021-11-23). Disponível em WWW: <URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/despacho/11536-2021-174771997>>.

DOYLE, Michael W. - Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. **Philosophy & Public Affairs** [Em linha]. 12:3 (1983) 205–235. Disponível em: WWW: <URL: <https://www.jstor.org/stable/2265298>>. ISSN 0048-3915.

DUARTE, Pedro M. P. – A doutrina portuguesa de contra-subversão. Origens e metodologia do esforço do Exército face ao conflito no Ultramar (1961-74). **Instituto de Altos Estudos Militares** [Em linha]. Disponível em WWW:<URL: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11921/1/MAJ%20Almeida%20Duarte.pdf>>.

DUFFIELD, John S. – Alliances. In WILLIAMS, Paul D – **Security Studies: An Introduction**. [Em linha]. 2ª ed. Nova Iorque: Routledge, 2012. 28. (2012). Disponível em: WWW:<URL: https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1088&context=political_science_facpub>. ISBN 9781032162737.

FERRAZ, José de Freitas; DUQUE, Raquel – **Portugal nas Nações Unidas: 65 anos de história**. 1ª ed. Lisboa: Tinta-da-china, 2021. 558 p. ISBN 978-989-671-619-6.

FERREIRA, José Medeiros – **O Comportamento Político dos Militares: Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no século XX**. Lisboa: Editorial Estampa, 2001. 352 p. ISBN 9789723311815.

FERREIRA, José Medeiros – O 25 de abril no contexto internacional. **Relações Internacionais (R:I)**. [Em linha]. N° 2 (2004). 143-158. Disponível em: WWW:<URL: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r2/RI02_JMF.pdf>.

Gabinete de Impressão do Governo dos Estados Unidos – **Foreign Relations of the United States, 1948, Western Europe, Volume III**. Disponível em: WWW:<URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d150>>.

GASPAR, Carlos – **O Pós-Guerra Fria**. 1ª ed. Lisboa: Tinta-da-china, 2016. 447 p. ISBN 978-989-671-349-2.

Governo dos EUA - 125. **Telegram 203571 From the Department of State to the Embassy in Portugal**. [Em linha] [Consult. várias datas]. Disponível em WWW:<URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2/d125>>.

KAPLAN, Lawrence S. – **Nato 1948: the birth of the Transatlantic Alliance**. [Em linha]. [S.l.]: Rowman & Littlefield Publishers, 2007. ISBN 9781461640264.

KAPLAN, Morton A. - An Introduction to the Strategy of Statecraft. **World Politics**. . ISSN 00438871, 10863338. 4:4 (1952) 548–576. doi: [10.2307/2008966](https://doi.org/10.2307/2008966).

KEOHANE, Robert O. - **After hegemony : cooperation and discord in the world political economy** [Em linha]. [S.l.]: Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984. ISBN 0-691-07676-6.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. - The Promise of Institutional Theory. **International Security**. [Em linha]. 20:1 (1995) 39–51. Disponível em: WWW: <URL: <https://www.jstor.org/stable/2539214>>. ISSN 0162288.

KUPCHAN, Charles A.; KUPCHAN, Clifford A. - Concerts, Collective Security, and the Future of Europe. **International Security** [Em linha]. 16:1 (1991) 114–161. Disponível em WWW: <URL: <https://www.jstor.org/stable/2539053>>. ISSN 0162-2889.

MAGALHÃES, J. C. – **A diplomacia pura**. 2ª ed. Bertrand Editora, 1995. ISBN 972-25-0943-8.

MARTINS, Fernando - **Diplomacia & Guerra: Política externa e política de defesa em Portugal do final da monarquia ao marcelismo**. Lisboa: Edições Colibri, 2001. 282 p. ISBN 9789727722853

Ministério dos Negócios Estrangeiros – **Plano de Atividades 2020 da Direção-Geral de Política Externa (DGPE)**. [Em linha]. Disponível em WWW:<URL: https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/Instrumentos_de_gestao/DGPE/Plano_Atividades_2020_DGPE.pdf>.

MORGENTHAU, Hans J. – **Politics among Nations: The struggle for power and peace**. 1ª ed. [Em linha]. [S.l.]: Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1948. ISBN 9788170964674.

National Archives – **Truman Doctrine (1947)**. [Em linha]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.archives.gov/milestone-documents/truman-doctrine>>.

NATO – **The North Atlantic Treaty**. [Em linha]. Disponível em WWW:<URL: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_17120.htm

NATO – **Declaração da Cimeira de Gales**. (2014). Disponível em: WWW:<URL: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_112964.htm>.

NATO – **Madrid Summit Declaration**. (2022). Disponível em: WWW:<URL: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_196951.htm>.

NATO – **NATO 2022 Strategic Concept**. (2022). Disponível em: WWW:<URL: <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/290622-strategic-concept.pdf>>.

NATO – **Washington Summit Declaration**. (2024). Disponível em: WWW:<URL: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_227678.htm>.

NEVES, José C. P. - **Rituais de Entendimento**. 3ª ed. [S.l.]: Almedina, 2022. ISBN 978-989-40-0328-1.

NOGUEIRA, Franco – **Salazar: A Resistência (1958-1964)**. Porto: Civilização Editora, 2011. 609 p. ISBN 9789722618410.

NUNES, Isabel Ferreira – Cimeira da NATO: um Teste de Resistência à Aliança. **IDN Brief**. [Em linha]. (2024). 2-4. Disponível em: WWW:<URL:

https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2024/IDN%20brief%20NA TO%2022_7_2024.pdf>.

PAVIA, José F. L. Z. – **Política Externa Portuguesa Contemporânea**. 1ª ed. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2019. 205 p. ISBN 978-989-640-226-6. Disponível em: WWW:<URL: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis_livro_pavia_politica_externa_portuguesa_2019.pdf>.

PEREIRA, Pedro Costa – A Cimeira da NATO em Vilnius. **IDN Brief**. [Em linha]. (2023). 3-5. Disponível em: WWW:<URL: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2023/IDN_brief_julho_2023_2_Textointegral.pdf>.

PINTO, António Costa – **O Fim do Império Português: A Cena Internacional, a Guerra Colonial, e a Descolonização, 1961-1975**. Lisboa: Livros Horizonte, 2001. 112 p. ISBN 9789722411479.

PINTO, A. C.; MONTEIRO N. G. (coord.) - **História das Relações Internacionais Contemporâneas: Portugal 1808-2000**. Lisboa: Objectiva, 2023. 272 p. ISBN 9789897847974.

Portaria n.º 31/2012. D.R. I Série. 22 [Consult. em várias datas]. Disponível em WWW: <URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/31-2012-543904>>.

RODRIGUES, Luís Nuno - **Salazar-Kenedy - A Crise de Uma Aliança**. Lisboa: Casa das Letras, 2008. 344 p. ISBN 9789724613529.

ROMAR, T.; GUEROUT, C. - **The Evolving ‘Tripwire’ on NATO's Eastern Flank.** 2024. Disponível em: WWW:<URL: <https://www.wilsoncenter.org/article/evolving-tripwire-natos-eastern-flank>>.

RUPP, Richard - NATO 1949 and NATO 2000: From collective defense toward collective security. **Journal of Strategic Studies.** [Em linha]. 23:3 (2000) 154–176. Disponível em: WWW: <URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390008437804>>. ISSN 0140-2390.

RYNNING, S. – **NATO: From Cold War to Ukraine, a History of the World’s Most Powerful Alliance.** Cornwall: TJ Books, 2024. 380 p. ISBN 978-0-300-27765-4

SÁ, Tiago M. – **História das Relações Portugal-EUA (1776-2015).** Lisboa: Dom Quixote, 2016. 568 p. ISBN 9789722059381

SÁ, Tiago. M. - **The USA and the Portuguese Transition to Democracy.** [Em linha]. (2008). Disponível em: WWW:<URL: <https://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes-working-papers/working-papers/arquivo-wp/170-302>>.

SANTO, Gabriel Espírito - A NATO numa Perspectiva Militar: entre o Sonho e as Realidades. **Nação e Defesa.** [Em linha]. (1999) 31-41. Disponível em: WWW:<URL: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD123/NeD123.pdf>>.

SCHELLING, Thomas C. - **Arms and Influence** [Em linha]. [S.l.]: Yale University Press, 2008. ISBN 978-0-300-14337-9.

STOLTENBERG, J. – Conferência de Imprensa. (2022). Disponível em: WWW:<URL: https://www.nato.int/cps/el/natohq/opinions_192455.htm>.

TEIXEIRA, Nuno Severiano – O 25 de abril e a política externa portuguesa. **Relações Internacionais (R:I)**. [Em linha]. Nº 1 (2004). 5-12. Disponível em: WWW:<URL: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r1/RI01_Artg02_NST.pdf>.

TEIXEIRA, Nuno Severiano – Portugal na NATO: 1949-1999. **Nação e Defesa**. [Em linha]. (1999) 15-41. Disponível em: WWW:<URL: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD089/NeD89.pdf>>.

TEIXEIRA, N. S.; CUNHA, A (coord.). – **Dicionário Portugal Multilateral**. Volume III. Coimbra: Edições Almedina, 2023. 299 p. ISBN 978-989-40-1216-0

TELO, António José – Portugal e a NATO (1949-1976). **Nação e Defesa**. [Em linha]. (1999) 43-84. Disponível em: WWW:<URL: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD089/NeD89.pdf>>.

TELO, António José – Portugal e a Aliança Atlântica. **Nação e Defesa**. [Em linha]. (2009) 5-13. Disponível em: WWW:<URL: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD123/NeD123.pdf>>.

TELO, A.; BORGES, J. V. – **A Guerra que Aí Vem: A Ucrânia num mundo em mudança**. Lisboa: Tribuna da História, 2024. 244 p. ISBN 9789898219718.

União Europeia – **Tratado de Maastricht**. (1992). Disponível em: WWW:<URL:
https://www.cvce.eu/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05/publishable_en.pdf>.

WALT, Stephen M. - **The Origins of Alliances** [Em linha]. [S.l.]: Cornell University Press, 1987. ISBN 978-0-8014-9418-5.

