

Organização do Tratado do Atlântico Norte

NATO 2030: United for a New Era

Patrícia Daehnhardt

Introdução

A Aliança Atlântica encontra-se num momento de redefinição do seu propósito estratégico, marcado tanto pelas mudanças geopolíticas globais em curso, por processos internos de definição de política externa dos Estados membros da Aliança, assim como pela revitalização da relação transatlântica. Para lançar as bases sobre esta reavaliação em preparação do novo Conceito Estratégico que a Aliança pretende adotar em 2022, um Grupo de Peritos designado pelo Secretário-Geral da NATO realizou um processo de reflexão que resultou na apresentação, em novembro de 2020, do relatório *NATO 2030: United for a New Era*. Este capítulo apresenta uma análise detalhada deste Relatório NATO 2030 e das principais recomendações propostas a partir do mapeamento dos desafios e ameaças que a Aliança Atlântica enfrenta, e das intenções propostas para melhor preparar a NATO para a próxima década por forma a conseguir alcançar o conjunto de objetivos definidos.

Contextualização do Ambiente Estratégico

O processo de elaboração do Relatório de 2030 sobre os desafios e ameaças da década de 2020 foi iniciado na cimeira de Chefes de Estado e de Governo da Organização do Tratado do Atlântico Norte, em Londres, em dezembro de 2019, quando os Estados Membros da Aliança mandataram o Secretário-Geral, Jens Stoltenberg, para designar um grupo de peritos para conduzir uma reflexão prospetiva e apresentar um conjunto de recomendações aos Estados membros sobre como reforçar a dimensão política da Aliança (NATO, 2019a)¹. Para o efeito, o Secretário-Geral nomeou, em março de 2020, um grupo independente de dez personalidades de alto nível, copresidido por Thomas de Maizière, antigo ministro do Interior e da Defesa alemão e Wess Mitchell, antigo Secretário de Estado Adjunto dos EUA para a Europa e Eurásia. O objetivo era assegurar que “a NATO permaneça forte militarmente, se torne politicamente mais forte e adote uma abordagem mais global para a segurança” (Stoltenberg, 2020). Entre abril e

1 Tratando-se de uma análise detalhada do conteúdo do relatório *NATO 2030: United for a New Era*, o capítulo recorre repetidamente a citações diretas e indiretas do documento.

outubro de 2020, este grupo de peritos realizou mais de 90 reuniões com parlamentares, militares, representantes de organizações internacionais – UE, OSCE, Diálogo para o Mediterrâneo –, do sector privado, da sociedade civil e da comunidade estratégica dos Estados membros, assim como de Estados parceiros, entre os quais Finlândia, Suécia, Áustria, Irlanda, Suíça, Geórgia, Ucrânia, Bósnia-Herzegovina, Israel, Austrália, Nova Zelândia, Japão, e Coreia do Sul.

Este processo de reflexão realizou-se num momento quando a Aliança Atlântica se depara com dois grandes desafios. Primeiro, na dimensão interna, crescentes divergências políticas entre Estados membros ameaçam fragilizar a coesão interna da organização devido às ações unilaterais de alguns Estados membros, dúvidas persistentes sobre a fiabilidade das garantias de segurança dos EUA, durante a presidência da administração de Donald Trump, e tensões sobre a partilha de encargos e percepções divergentes sobre as ameaças externas, que levaram o Presidente francês Emmanuel Macron, no ano em que a Aliança celebrou 70 anos, a alertar que a NATO estava em estado de “morte cerebral” pela ausência de consulta política e falta de coesão entre aliados (Macron, 2019; Gottemoeller, 2019). Segundo, a NATO estava a ser desafiada na dimensão externa, com a mudança na distribuição de poder internacional em curso, e a competição geopolítica dos Estados Unidos com a Rússia e a China, potências revisionistas com um comportamento internacional cada vez mais assertivo, com impacto no contexto de segurança de Portugal, da Europa e do Atlântico Norte. Por outras palavras, no contexto de segurança europeu e transatlântico cada vez mais complexo, e em 2020 ainda agravado pelo início da pandemia de Covid-19, a Aliança Atlântica corria o risco de erosão da comunidade de segurança transatlântica (Daehnhardt e Gaspar, 2019) e de enfraquecimento do vínculo transatlântico devido às diferentes percepções entre os Estados membros quanto às novas ameaças e riscos e à necessidade de responder a múltiplos desafios simultaneamente oriundos de várias direções estratégicas, de atores estatais revisionistas e não democráticos e atores não estatais, assim como de ataques terroristas, cibernéticos e híbridos. O resultado do processo de reflexão, que decorreu entre março e novembro de 2020, foi a elaboração de um relatório denominado *NATO 2030: United for a New Era* (NATO, 2020). Não sendo um documento estratégico da Aliança, e não tendo sido explicitamente elaborado para definir a revisão do novo conceito estratégico da NATO, o relatório lançou as bases para a discussão futura sobre as linhas de força estratégicas da Aliança, cujo processo formal de revisão do conceito se iniciou na Cimeira da NATO em Bruxelas, em junho de 2021, depois de a eleição de Joe Biden como novo presidente dos Estados Unidos, em novembro de 2020, ter tornado possível a revitalização da relação transatlântica.

Em termos de contextualização no âmbito de documentos estratégicos anteriores, em momentos decisivos de mudança do ambiente estratégico internacional, a NATO sempre revelou capacidade de adaptação a conjunturas internacionais novas e respondeu com o reforço da sua dimensão política através da revisão da sua postura política e militar e das suas doutrinas estratégicas. Foi assim durante a Guerra Fria, com a reflexão do “Grupo dos Sábios”, em 1956, após a crise do Suez (NATO, 1956), com o Relatório

Harmel, em 1967, que reafirmou a sua dupla dimensão militar e política, conjugando a defesa e dissuasão com a doutrina da resposta graduada com o diálogo político (NATO, 1967), ou no pós-Guerra Fria, quando a NATO reformou os seus conceitos estratégicos, em 1991, 1999, e 2010. Relativamente a estes três últimos, o de 1991 visou preparar a Aliança para o pós-Guerra Fria (NATO, 1991) mas foi invalidado pela implosão da União Soviética, e o de 1999 adaptou a NATO às mudanças decorrentes das guerras balcânicas na ex-Jugoslávia (NATO, 1999) mas foi invalidado pelos atentados terroristas do 11 de Setembro de 2001 (Gaspar, 2010, p. 11). Também o conceito estratégico de 2010, que posicionou a NATO para o pós-11 de Setembro e foi adotado após o processo de reflexão do grupo de peritos dirigido por Madeleine Albright, antiga secretária de Estado norte-americana (NATO, 2010), foi ultrapassado pouco depois pela anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014. A adoção de novos conceitos estratégicos, contudo, nem sempre ocorreu na altura certa: a nova postura estratégica da NATO em resposta ao 11 de Setembro foi adotada apenas em 2010, e a nova postura estratégica da Aliança em resposta à anexação da Crimeia pela Rússia irá ser adotada apenas em 2022, previsivelmente na Cimeira da NATO em Madrid em junho. Por outras palavras, quando não há convergência entre aliados sobre as prioridades estratégicas, como aconteceu durante as presidências de George W. Bush e de Donald Trump, o processo de revisão fica paralisado e adiado para administrações posteriores, como foi o caso das administrações de Barack Obama e agora de Joe Biden. Neste contexto, a criação dos grupos de peritos, em 2010 e em 2020 foi uma forma de contornar estas situações e de informalmente iniciar processos de reflexão e debate sobre a futura revisão estratégica.

No Relatório Final *NATO 2030*, o grupo de peritos apresentou recomendações sobre como alcançar três objetivos: primeiro, como reforçar a unidade da NATO e a solidariedade e coesão entre Aliados, incluindo o fortalecimento da centralidade do vínculo transatlântico; segundo, como aumentar a consulta política e a coordenação entre os Aliados; terceiro, como reforçar o papel político da Aliança assim como dos instrumentos relevantes para enfrentar as ameaças atuais e futuras e desafios à segurança da Aliança com vista à revisão do conceito estratégico da NATO. Depois das consultas realizadas junto das capitais dos Estados Membros e do Conselho do Atlântico Norte, em 25 de novembro de 2020, três semanas depois da eleição de Joe Biden como novo Presidente dos Estados Unidos, Jens Stoltenberg apresentou o relatório (NATO 2030), indicando que o estudo iria contribuir para a preparação e adoção formal do novo conceito estratégico da NATO na Cimeira de Madrid, em junho de 2022.

O Relatório 2030 identificou três prioridades para alcançar os objetivos. Primeiro, a necessidade urgente da adaptação estratégica da NATO “aos novos desafios estratégicos e geopolíticos que a comunidade transatlântica enfrenta” perante o ressurgimento da competição geopolítica “de grandes potências concorrentes, no qual Estados assertivos autoritários com agendas de política externa revisionistas procuram expandir o seu poder e influência” (NATO, 2020, p. 5). Reconhecendo o maior reforço da defesa coletiva de uma geração que a NATO realizou na sequência da anexação da Crimeia pela Rússia (NATO, 2019b), a Aliança deve agora acompanhar os progressos realizados na esfera

militar e proceder a um processo de adaptação política através da manutenção das suas três funções principais enquanto aliança de defesa militar, nomeadamente a defesa coletiva, a gestão de crises, e a segurança cooperativa, mas acrescentar-lhe um quarto objetivo: a resiliência das sociedades. Os peritos alertam, contudo, que “a adaptação estratégica é necessária, mas a forma como os respetivos Aliados avaliam as diferentes ameaças – e a ênfase diferente que lhes dão – corre o risco de conduzir a divergências em algumas circunstâncias” (NATO, 2020, p. 20).

Uma segunda prioridade é, por isso, o reforço da dimensão política da NATO para fortalecer a coesão política e a convergência de prioridades políticas e estratégicas para atenuar os diferenciais na avaliação das ameaças. Como refere o relatório, “as divergências políticas no seio da NATO são perigosas porque permitem aos atores externos, e em particular à Rússia e à China, explorar as diferenças intra-Aliança e tirar partido de Aliados individuais de forma a pôr em perigo os seus interesses coletivos e a sua segurança. Isto inclui ações que são diretamente relevantes para a missão geográfica e funcional tradicional da NATO, mas que também se estendem ao cibernético, tecnológico, e estratégico-comercial e ao modo de vida democrático” (NATO, 2020, p. 9).

A terceira prioridade é a definição das prioridades estratégicas da NATO para a próxima década. Devido à imprevisibilidade crescente do ambiente de segurança, onde a Aliança enfrenta “dois rivais sistémicos, a ameaça permanente do terrorismo, a instabilidade ao longo da periferia sul da NATO, uma paisagem tecnológica em mudança dramática, numerosas ameaças não estatais, e riscos tanto naturais como provocados pelo homem” (NATO, 2020, p. 9), a NATO terá de ser mais deliberada e dissuasora no estabelecimento de uma base comum na definição de prioridades em matéria de ameaças. Enquanto que durante a Guerra Fria a contenção da União Soviética era a prioridade estratégica absoluta, e enquanto que até 2014 as ameaças no pós-Guerra Fria eram maioritariamente transnacionais, vindas de ataques terroristas e Estados falhados, após a anexação da Crimeia o revisionismo estratégico da Rússia consolidou-se, e iniciou-se a competição entre as grandes potências que passou a definir as considerações estratégicas da NATO, onde a defesa coletiva e territorial ganhou novamente ênfase.

O novo ambiente estratégico, marcado pelo regresso da rivalidade sistémica, com a Rússia e a China, a ascensão das ameaças globais e o papel crescente das Tecnologias Disruptivas Emergentes, nos novos domínios da cibersegurança e inteligência artificial confirmam a mudança radical do ambiente de segurança externa da NATO desde 2010, quando foi publicado o último *Conceito Estratégico da NATO* que recomendou o cultivo de uma parceria estratégica com a Rússia e referiu brevemente o terrorismo, sem nenhuma menção à China (Hamilton, 2020). Neste contexto, a NATO não deve tornar-se uma organização global no sentido da admissão de novos membros fora da zona do Atlântico Norte ou de envolvimento em operações militares de defesa coletiva fora de área. A conceção de Ivo Daalder, antigo Embaixador dos EUA na NATO e de James Goldgeier, de uma ‘NATO global’ que devia aceitar “a adesão de qualquer Estado democrático do mundo que esteja disposto e capaz de contribuir para o cumprimento das novas responsabilidades da Aliança”, e onde as parcerias globais da NATO seriam “um

primeiro passo para a adesão formal” [porque] só uma aliança verdadeiramente global pode enfrentar os desafios globais da atualidade” (Daalder e Goldgeier, 2006, pp. 106 e 109), não só não foi adotada como rejeitada pelo grupo de peritos liderado por Madeleine Albright, em 2010, que defendeu que “a NATO é uma organização regional, não global; a sua autoridade e recursos são limitados e não tem qualquer desejo de assumir missões que outras instituições e países possam gerir com sucesso” (NATO, 2010, p. 9). Em 2020, as ameaças globais, o alcance global do poder da China, as mudanças climáticas, o panorama global energético, a interconetividade global da era digital, ou a ‘erosão global de normas democráticas’, tornaram a Aliança um ator e parceiro institucional importante na gestão de crises, no Mediterrâneo, no Mar Negro e em África. No entanto, o Relatório NATO 2030 é igualmente claro quanto aos limites geográficos e de atuação estratégica da Aliança, para além de reconhecer obviamente os novos domínios do espaço e cibernético.

As Recomendações do Relatório NATO 2030

Das 138 recomendações do Relatório, o grupo de peritos destacou 14 recomendações principais. O ponto de partida deve ser a atualização do *Conceito Estratégico de 2010* e adoção do sétimo conceito estratégico da Aliança com o objetivo de solidificar a coesão entre aliados, preservar as três tarefas fundamentais da NATO e reforçar o seu papel como o fórum transatlântico único para consultas. A segunda recomendação consiste no reforço da postura de dissuasão e da defesa. Desde 2014, a Aliança reforçou a sua defesa coletiva, através do aumento do número de forças em maior prontidão e novos destacamentos em território Aliado, no seguimento das decisões da Cimeira de Varsóvia de 2016 para estabelecer uma *Enhanced Forward Presence* na Estónia, Letónia, Lituânia e Polónia e para desenvolver uma *Tailored Forward Presence* na região do Mar Negro na defesa do território da Aliança (NATO, 2019b). Este nível de defesa coletiva deve ser mantido e deve-lhe ser acrescentado o reforço da defesa cibernética para proteção das redes e operações contra a crescente sofisticação das ameaças cibernéticas. Uma terceira recomendação é o fortalecimento da resiliência como capacidade e responsabilidade nacional das sociedades democráticas para resistir e recuperar de choques e combinar a preparação civil com a capacidade militar a partir da criação de um Centro de Excelência para a Resiliência Democrática. Esta maior ênfase na resiliência surge como pressuposto essencial para o exercício da defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa e para conter os potenciais adversários que utilizam ferramentas militares, políticas, económicas e digitais para enfraquecer as sociedades e minar a segurança dos Aliados, incluindo infraestruturas, cadeias de abastecimento e comunicações e a interferência de atores externos hostis no funcionamento das suas instituições e processos democráticos.

A quarta recomendação refere-se às capacidades: os aliados devem assegurar toda a gama de capacidades necessárias para dissuadir e defenderem-se contra potenciais adversários, utilizando abordagens multinacionais e soluções inovadoras. O Processo de Planeamento da Defesa da NATO (NDPP), que visa harmonizar as atividades de

planeamento da defesa nacional e da Aliança, deve atuar como o principal meio para identificar as capacidades necessárias para operações de espectro total, e apoiar os aliados no desenvolvimento e aquisição de capacidades através da cooperação multinacional para promover economias de escala, reduzir custos, e proporcionar interoperabilidade. Neste contexto é relevante assinalar o sétimo ano consecutivo de despesas crescentes com a defesa nos países Aliados europeus e no Canadá, com mais de 260 mil milhões de dólares extra gastos com a defesa desde 2014 (NATO, 2020).

No que se refere às potências revisionistas, a Rússia representa o principal desafio geopolítico que a NATO irá enfrentar durante a próxima década na zona euro-atlântica, incluindo no Alto Norte e Atlântico Norte, com a construção aérea e naval nos principais pontos de estrangulamento marítimos nos mares de Barents, Báltico e Negro, e no Mediterrâneo. Assim, a Aliança deve manter o Conselho NATO-Rússia como a principal plataforma de diálogo, mas “responder às ameaças e ações hostis russas de uma forma politicamente unida, determinada e coerente, (...) e desenvolver uma resposta mais abrangente às formas híbridas de agressão russa, ao mesmo tempo que apoia um maior alcance político para negociar o controlo do armamento” (NATO, 2020, p. 12). Para o efeito, “a NATO deve designar uma unidade especial no seio Divisão Conjunta de Informação e Segurança (JISD) para monitorizar e avaliar a forma como a cooperação Rússia-China nos domínios militar, tecnológico e político, incluindo a coordenação na desinformação e na guerra híbrida, tem impacto na segurança euro-atlântica, e fornecer atualizações regulares ao Conselho do Atlântico Norte”. No Mediterrâneo, “a política da Rússia da NATO deve ser atualizada de modo a incluir uma componente mediterrânica” (NATO, 2020, p. 26).

Se até 2019 a China não era mencionada nos comunicados da NATO, o relatório reconhece que “a China representa um tipo de desafio à NATO diferente da Rússia; ao contrário desta última, não é, atualmente, uma ameaça militar direta à área euro-atlântica” (NATO, 2020, p. 17). Mas a sua agenda estratégica cada vez mais global, apoiada pelo seu peso económico e militar, ambições territoriais e vontade em utilizar a força contra os seus vizinhos, a coerção económica e diplomacia intimidatória para além da região do Indo-Pacífico faz com que, a longo prazo, seja “cada vez mais provável que a China projete poder militar a nível mundial, incluindo potencialmente na zona euro-atlântica” (NATO, 2020, p. 17). A China também desafiará as sociedades abertas e democráticas e a capacidade da NATO de desenvolver resiliência coletiva, salvaguardar infraestruturas críticas, construir tecnologias novas e emergentes, e proteger sectores sensíveis da economia, incluindo as cadeias de abastecimento. Neste contexto, a China deve ser vista como “um rival sistémico de espectro total, em vez de um ator puramente económico ou um único ator de segurança centrado na Ásia” que “está a expandir o seu alcance militar para o Atlântico, Mediterrâneo e Ártico, aprofundando os laços de defesa com a Rússia, e desenvolvendo mísseis de longo alcance e aeronaves, porta-aviões, e submarinos de ataque nuclear com alcance global, amplas capacidades espaciais, e um arsenal nuclear maior” (NATO, 2020, p. 27). Para conter a expansão da influência da China através da aquisição de infraestruturas afetas à *Belt and Road Initiative*, à *Polar Silk Road* e à *Cyber Silk Road*, de

campanhas de desinformação, especialmente no período desde o início da pandemia da COVID-19 e de ataques cibernéticos e roubo de propriedade intelectual com implicações na defesa da Aliança, o grupo de peritos afirma que “existe uma necessidade crítica de aumentar a coordenação política dos Aliados” face à China, e aumentar a capacidade de antecipação no que se refere à partilha de informação sobre a China, à identificação de vulnerabilidades de sectores-chave e cadeias de abastecimento, em coordenação com a União Europeia.

Outra recomendação fundamental prende-se com o ‘Sul’ da NATO, a área geográfica desde o Norte de África e grandes partes do Médio Oriente, estendendo-se à África Subsaariana e ao Afeganistão, e que irá aumentar de importância para a NATO na próxima década. O grupo de peritos sugere o aumento da frequência de consultas políticas, incluindo no Conselho do Atlântico Norte, sobre o Sul, o reforço do *Hub* para o Sul no *Allied Joint Force Command* de Nápoles, assim como um maior envolvimento com parceiros do Sul, organizações regionais, como a União Africana (UA), a Liga dos Estados Árabes (LOAS), a Organização de Cooperação Islâmica (OIC), o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC) e as Nações Unidas, para estabelecer uma rede de segurança cooperativa em toda a região. A segurança marítima, em particular, é uma das dimensões importantes desta cooperação e no Mediterrâneo a NATO deve continuar a ser o ator-chave para garantir a liberdade de navegação. Uma nova política da Aliança para o Sul deve reconhecer que a separação clara entre os flancos ‘Sul’ e ‘Leste’ está a perder relevância, devido à crescente presença da Rússia no Sul e à influência da China no Médio Oriente, e acautelar o potencial de divergências entre os Aliados que pode minar a coesão da Aliança.

Uma oitava recomendação do grupo de peritos prende-se com as tecnologias emergentes e disruptivas que “irão alterar a natureza da guerra, a partir de ataques com mísseis hipersónicos, facilitar operações híbridas através da propaganda, desinformação, e outras táticas não militares para minar a ordem internacional e enfraquecer os sistemas democráticos de governo da NATO e desempenhar um papel significativo no espaço, o novo domínio operacional para a NATO” (NATO, 2020, p. 29). Nesta área, a NATO deve ser a instituição coordenadora crucial na adaptação tecnológica e a partilha de informação entre Aliados, no alcance do domínio em EDT e na identificação de lacunas na cooperação de defesa coletiva em estratégias, normas e investigação e desenvolvimento relacionados com a segurança da Inteligência Artificial. No combate ao terrorismo, “uma das ameaças mais imediatas e assimétricas às nações Aliadas”, o Relatório recomenda que a NATO integre mais explicitamente a luta contra o terrorismo nas suas tarefas fundamentais, nomeadamente na defesa coletiva, gestão de crises, e segurança cooperativa – como uma linha transversal de esforço, assim como integrá-la na abordagem híbrida e cibernética e assegurar que a ameaça do terrorismo figure em exercícios e lições aprendidas.

Uma décima recomendação prende-se com a deterioração do quadro de controlo de armamento da era da Guerra Fria, e a modernização das forças nucleares russas porque justificam a necessidade de a Aliança manter a dissuasão nuclear e a capacidade de defesa convencional no século XXI como base da segurança da NATO, a par com o apoio a

um processo de controlo de armamento. Uma décima primeira recomendação refere as mudanças climáticas como um “multiplicador de ameaças” (NATO, 2020, p. 19) que acelera a escassez de recursos e a insegurança alimentar e hídrica global, e os fluxos migratórios, por um lado, e a emergência de novos teatros de competição geopolítica, como a Rota do Mar do Norte no Ártico, por outro. Neste contexto, o grupo recomenda a criação de um Centro de Excelência sobre o Clima e a Segurança que “inclua as alterações climáticas e outras ameaças não militares, tais como pandemias no planeamento da NATO sobre resiliência e gestão de crises”.

No que se refere à cooperação entre a NATO e a União Europeia, o grupo de peritos recomenda que as duas organizações criem uma relação institucional através de uma ligação política permanente entre o Secretariado Internacional da NATO (SI) e o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). O Relatório considera que “a NATO deveria saudar os esforços da UE no sentido de uma capacidade de defesa europeia forte e mais capaz, na medida em que estes reforcem a NATO, contribuam para uma partilha justa dos encargos transatlânticos, e envolvam plenamente os Aliados não pertencentes à UE” (NATO, 2020, p. 56). Por seu turno, a União Europeia tem vindo a reforçar as suas atividades em matéria de política de segurança desde 2016 e no primeiro semestre de 2022 prevê adotar a *Bússola Estratégica*, documento estratégico com ênfase nas áreas da gestão de crises, capacidades, resiliência e parcerias.

Sobre as parcerias da Aliança, o Relatório reconhece que a NATO “tem de se colocar no centro de um sistema informal de organizações sobrepostas e de relações bilaterais e multilaterais para responder a ameaças e estabilizar a região com outras partes interessadas” (NATO 2020, p. 59) e recomenda que a Aliança defina um plano global para melhor utilização das suas parcerias na defesa dos interesses estratégicos da NATO: deveria “fortalecer as parcerias com a Ucrânia e a Geórgia, aumentar o envolvimento com a Bósnia e Herzegovina, contrariar a desestabilização nos Balcãs Ocidentais, e dinamizar o Diálogo Mediterrânico (MD) e a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI) através do reforço do envolvimento político, de capacidades e da resiliência, e aprofundar a cooperação com os parceiros no Indo-Pacífico, para reforçar a partilha de informação e institucionalizar diálogos sobre a cooperação tecnológica em domínios selecionados” (NATO, 2020, p. 15).

A última das 14 recomendações prende-se com o reforço da coesão transatlântica e unidade política como prioridade inequívoca para todos os Aliados quanto à comunidade de valores enraizada nos princípios da democracia da liberdade individual e do Estado de direito, ao compromisso de Investimento em Defesa acordado na Cimeira do País de Gales de 2014 de que os Aliados visariam atingir 2% do PIB em despesas de defesa e 20% das suas despesas anuais de defesa em novos equipamentos até 2024, à gestão das mudanças na balança de poder global na abordagem estratégica dos Aliados e à consulta entre aliados que devem reafirmar o papel do Conselho do Atlântico Norte como fórum de consulta sobre as principais questões estratégicas e políticas no processo de tomada de decisões da NATO.

Em conclusão, o Relatório visa assegurar que a NATO permanece pronta, forte e unida para uma nova era de concorrência global crescente, mas contextualiza o conjunto

das suas recomendações alertando para duas dificuldades principais. Em primeiro lugar, o reforço da capacidade militar da NATO em curso pode ser condicionado pelo enfraquecimento do vínculo de aliança, e pelo aumento das tensões internas que desafiam a coesão da Aliança transatlântica, seja pelo desafio à democracia representativa em alguns países, seja pelo enfoque estratégico preferencial dos Estados Unidos no Indo-Pacífico. Como afirmam os peritos: “Uma deriva para a desunião da NATO, caso ocorra, deve ser vista como um problema estratégico em vez de um problema meramente tático ou ótico” (NATO, 2020, p. 10). Em segundo lugar, o grupo de peritos considera que a maior ameaça à NATO é uma convergência de interesses entre a Rússia e a China contra a Aliança que dê origem a “uma guerra com duas vertentes”, na qual os Estados Unidos estariam preocupados com um ataque da China na Ásia-Pacífico, o que privaria os Aliados europeus do apoio dos EUA e os deixaria vulneráveis a um ataque da Rússia.

A Cimeira de Bruxelas e a Preparação para o Novo Conceito Estratégico

Em 14 de junho de 2021 realizou-se a primeira cimeira da NATO após a eleição de Joe Biden como novo presidente dos Estados Unidos, onde os líderes aliados aprovaram a agenda da NATO para 2030 e deram início ao processo formal de revisão do *Novo Conceito Estratégico da NATO*, onze anos após a aprovação do último Conceito Estratégico. Apesar da Cimeira de Bruxelas ter identificado a Rússia explicitamente como a principal ameaça para a defesa coletiva da NATO, não restam dúvidas de que há uma crescente ansiedade estratégica de que a China será no final da década a principal ameaça para a Aliança Atlântica, e não apenas porque no futuro terá capacidade para projetar o seu poder militar na área euro-atlântica (Daehnhardt, 2021a). Nesse sentido, ocorreu uma clarificação estratégica quando os aliados definiram a China como um “rival sistêmico” da NATO no comunicado final da cimeira (NATO, 2021). No entanto, a Aliança está longe de consolidar uma convergência estratégica sobre como definir uma posição consensual face à China e face a uma aliança sino-russa. No atual momento de transição internacional, contudo, o pior dos cenários para a NATO seria precisamente a concretização de uma aliança entre a Rússia e a China que obrigaria a Aliança a ter uma guerra em duas frentes em caso de uma agressão concertada entre Moscovo e Pequim.

Neste contexto, dois episódios recentes de desacordo transatlântico demonstram como o grau de compromisso norte-americano de envolvimento estratégico na Aliança Atlântica mudou: primeiro, a retirada desorganizada dos Estados Unidos do Afeganistão, em agosto de 2021, e a consequente tomada de poder pelos taliban, foi duramente criticada pelos aliados europeus pela falta de consulta e pela consequente desestabilização do Afeganistão; segundo, a criação do pacto de defesa AUKUS entre EUA, Reino Unido e Austrália, em setembro de 2021, confirma a consolidação do reposicionamento estratégico dos EUA para o Indo-Pacífico, na contenção da China e na procura de aliados regionais para o fazer – mesmo quando feito à custa de acordos comerciais e militares entre países democráticos e de um aliado europeu, a França, cuja

divergência estratégica com os Estados Unidos quanto à percepção de ameaça da China e da Rússia se acentuou (Daehnhardt, 2021b). Ambas as decisões da administração Biden refletem menos empenhamento numa ação concertada entre os aliados face à China. No seu todo, a necessária revitalização da Aliança Atlântica, defendida por Biden quando assumiu a presidência em janeiro, ficou, por enquanto, aquém das expectativas dos europeus. Por seu turno, a administração norte-americana, orientada pela competição entre a grande potência democrática e duas potências autocráticas, não partilha a perspectiva da França e da Alemanha da chanceler Merkel de equidistância entre a Rússia, a China e os Estados Unidos.

Conclusão

O novo conceito estratégico da NATO, a ser adotado na Cimeira de Madrid, em junho de 2022, resultará do compromisso entre os aliados, onde a Alemanha contará com um novo governo de coligação, a França acabou de sair de um processo de eleições presidenciais e os Estados Unidos se preparam para as eleições intercalares no final do ano. Perante este cenário, Portugal tem todo o interesse em salvaguardar a aliança com os Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) como garantes da sua defesa, e de definir claramente quais são as suas prioridades estratégicas no atual contexto de transição do sistema internacional.

Referências

- Daalder, I. e Goldgeier, J., 2006. Global NATO. *Foreign Affairs*, 85(5), pp. 105-113.
- Daehnhardt, P., 2021a. A cimeira da NATO. *IDN Brief*, julho, pp. 1-5. [online] Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2021/IDN%20brief%20julho%202021_%20A%20Cimeira%20da%20NATO.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].
- Daehnhardt, P., 2021b. O AUKUS, a França e a Alemanha. *IDN Brief*, novembro, pp. 11-13. [online] Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2021/IDN%20Brief_novembro%202021_texto%20integral.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].
- Daehnhardt, P. e Gaspar, C., 2019. A erosão da comunidade de segurança transatlântica. *Nação e Defesa*, n.º 151, pp. 45-65.
- Gaspar, C., 2010. O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica. *Nação e Defesa*, n.º 126, pp. 9-36.
- Gottemoeller, R., 2019. NATO is not brain dead. The Alliance is transforming faster than most people think. *Foreign Affairs*, 19 de dezembro. [online] Disponível em:

<<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-12-19/nato-not-brain-dead>> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

Hamilton, D. S., 2020. Why NATO needs a new strategic concept, what it should say and how to achieve it. *The Riga Conference Papers*, Transatlantic Futures: Towards #NATO 2030, pp. 20-26. [online] Disponível em: <https://www.liia.lv/en/publications/transatlantic-futures-towards-nato2030-884?get_file=1> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

Macron, E., 2019. Emmanuel Macron in his own words. *The Economist*, 21 de outubro. [online] Disponível em: <<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>>. [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 1956. *Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO*. 13 de dezembro de 1956. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17481.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 1967. *Report of the Council on the Future Tasks of the Alliance*. 13 de dezembro de 1967. [online] Disponível em: <<https://www.nato.int/cps/en/natolive/80830.htm>> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 1991. *The Alliance's New Strategic Concept*. 8 de novembro de 1991. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 1999. *The Alliance's Strategic Concept*. 24 de abril de 1999. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2010. *NATO 2020. Assured Security, Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2019a. *Declaração de Londres emitida pelos Chefes de Estado e de Governo participantes na reunião do Conselho do Atlântico Norte em Londres, 3-4 de Dezembro de 2019, Comunicado de Imprensa (2019) 115*. 4 de dezembro de 2019. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2019b. *NATO: Ready for the Future. Adapting the Alliance (2018-2019)*. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_191129-adaptation_2018_2019_en.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2020. *NATO 2030. United for a New Era*. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2021. *Final Brussels Communiqué*, 14 de junho. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

Stoltenberg, J., 2020. *Discurso do Secretário-Geral da NATO, na apresentação do processo de reflexão NATO 2030*. 8 de junho. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176193.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].