

## A CIMEIRA DA NATO

Patrícia Daehnhardt

## A CIMEIRA DA NATO

### **Patrícia Daehnhardt**

Assessora do IDN. Investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA). É doutorada em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science.

A Cimeira da NATO, em Bruxelas, em 14 de junho de 2021, foi o encontro multilateral mais importante dos últimos cinco anos entre os países europeus membros da Aliança Atlântica e os Estados Unidos: primeiro, marcou o reencontro entre aliados transatlânticos com o intuito de revitalizar a Aliança Atlântica, recuperar a confiança perdida e definir um novo quadro de cooperação transatlântico; segundo, reforçou a comunidade de segurança transatlântica e a ordem internacional democrática; terceiro, enviou um sinal da nova unidade transatlântica às potências autoritárias e revisionistas e definiu um plano de ação para a revitalização da agenda de segurança transatlântica com uma visão global. Como consta do longo comunicado final de 79 pontos, os aliados abriram “um novo capítulo na relação transatlântica” e definiram “a direção para a adaptação contínua da Aliança para 2030 e além”. Por último, a cimeira marcou o início do processo de revisão do novo conceito estratégico da NATO. O último conceito estratégico da Aliança é de 2010, ou seja, foi adotado antes do início da guerra civil na Síria, da operação da NATO na Líbia, em 2011, e da anexação russa da Crimeia em 2014. O processo de reflexão NATO 2030, iniciado em 2019, lançou as

bases para o que se prevê que seja aprovado como o novo conceito estratégico da NATO em 2022. Pouco depois de ter assumido a presidência norte-americana, em janeiro deste ano, o presidente Joe Biden inaugurou a política externa da sua administração sob o lema “A América está de volta”. Para o demonstrar, Biden fez uma visita à Europa, no mês passado, a sua primeira visita ao estrangeiro, num périplo composto pela reunião dos G7, em Cornwall, pela referida Cimeira da NATO, em Bruxelas, seguida pela cimeira entre a União Europeia e os EUA e finalmente pela reunião bilateral entre Joe Biden e o presidente russo Vladimir Putin, em Genebra. A escolha da ordem dos encontros foi estratégica, permitindo um alinhamento prévio entre os aliados antes do encontro bilateral com Putin. Logo na cimeira dos G7, Biden dissipou as dúvidas europeias ao deixar claro que para Washington “a aliança atlântica é crítica aos interesses norte-americanos” e ao assumir o compromisso com o artigo 5.º do Tratado da NATO como “uma obrigação sagrada”. Assim, a vinda à Europa do presidente norte-americano foi essencial por três razões: primeiro, assinalou o regresso da América à aliança transatlântica, reconheceu a importância que a nova administração atribui aos aliados europeus e reiniciou o processo de adaptação

da Aliança às novas ameaças, após quatro anos de incerteza quanto ao próprio futuro da NATO durante a presidência antecessora de Donald Trump. Em segundo lugar, e em forte contraste com o seu antecessor, Biden demonstrou o empenho da nova administração na cooperação multilateral democrática, numa ordem internacional assente na vigência de regras e do direito internacional e no fortalecimento do papel dos EUA na comunidade democrática internacional. Finalmente, enviou uma mensagem às potências autocráticas de que os EUA vão liderar uma contra-narrativa estratégica democrática para conter a China e impedir uma estratégia conjunta sino-russa antiocidental, e fazê-lo, em conjunto com os seus aliados europeus.

Para reestabelecer as bases da nova unidade transatlântica, na reunião dos G7 foi decidido o projeto *Build Back Better World* (B3W) para contrabalançar o projeto chinês de construção de infraestruturas marítimas e terrestres *Belt and Road Initiative* (BRI) e conter a projeção de influência estratégica global chinesa; na reunião com a União Europeia a contenda comercial que dura há vários anos entre as empresas Boeing norte-americana e a Airbus europeia foi suspensa e foi criado um Conselho para o Comércio e Tecnologia transatlântico (*Trade and Technology Council*, TTC) e na reunião com Putin, Biden tentou desanuviar as tensões para atrair a Rússia para fora do perímetro de cooperação com a China. No seu conjunto, estas reuniões sinalizaram uma mudança importante para as relações transatlânticas em relação aos últimos anos, quando a comunidade de segurança transatlântica foi colocada sob grande tensão, durante a anterior administração dos EUA, levando

alguns autores a questionar a sua durabilidade ou mesmo a sua erosão. Esta mudança é visível, por exemplo, na diferença de tratamento da Alemanha na relação bilateral: enquanto que o antigo presidente Donald Trump acusou a Alemanha de práticas comerciais injustas e não escondia a sua hostilidade relativamente ao governo de Berlim, o presidente Biden sugere regressar ao *partnership in leadership* entre os dois países, sugerida há mais de três décadas, pelo presidente George W. H. Bush, em maio de 1989. Para o efeito, Biden revogou a ordem do seu antecessor de retirada de tropas norte-americanas do território alemão e colocou momentaneamente de parte o desacordo com a Alemanha sobre o pipeline de gás natural Nordstream II, e na sua recente visita a Berlim o secretário de Estado Anthony Blinken, referiu que “os Estados Unidos não têm melhor parceiro, não têm melhor amigo no mundo do que a Alemanha”. Na sua última visita como chanceler a Washington, em 15 de julho, Angela Merkel foi ao encontro de Joe Biden e ambos sublinharam a importância da relação entre Estados Unidos e Alemanha, e concordaram em trabalhar em conjunto na defesa contra a agressão russa e fazer frente às ações antidemocráticas da China. No plano dos desafios para a nova agenda de segurança transatlântica, o comunicado da cimeira reconhece que a NATO – que “continua a ser o quadro transatlântico para uma forte defesa coletiva” – e os seus Estados-membros enfrentam um número crescente de desafios globais interligados. A crise climática é um novo desafio para a Aliança, que “tem de ter em conta o impacto das alterações climáticas na segurança” no cumprimento das “suas três tarefas fundamentais de defesa

coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa”. Reconhecendo que “as alterações climáticas põem à prova a nossa resiliência e preparação civil, afetam o nosso planeamento e a resiliência das nossas instalações militares e infraestruturas críticas, e podem criar condições mais duras para as nossas operações” e alertando para o efeito multiplicador de ameaças com nexos às alterações climáticas, a Aliança adotou um “Plano de Ação para implementar a Agenda da NATO sobre Alterações Climáticas e Segurança”. Assim, a segurança climática passou a integrar o mandato da NATO devido às implicações das mudanças climáticas sobre a pegada de carbono das forças militares da NATO e o impacto do clima extremo e subida do nível do mar sobre infraestruturas críticas da Aliança. O combate às ameaças híbridas e cibernéticas é outra das prioridades da Aliança. O Artigo 5.º sobre a cláusula de defesa mútua passou a incluir ataques ao espaço, alargando o seu âmbito de aplicação; até agora, a cláusula só se aplicava a ataques militares em terra, mar, ar ou ciberespaço. A ciberdefesa continua a ser prioritária para a Aliança. No domínio das tecnologias emergentes e disruptivas, os membros da Aliança acordaram em lançar uma nova iniciativa denominada Acelerador de Inovação da Defesa do Atlântico Norte (*Defense Innovation Accelerator*), destinada a acelerar a cooperação transatlântica em tecnologias críticas, principalmente na Inteligência Artificial, processamento de Big Data e tecnologia quântica. Quanto à relação NATO-União Europeia, a cimeira reconheceu que o diálogo político entre as duas instituições continua a ser essencial para a implementação do conjunto comum de 74 propostas

e fazer avançar a cooperação entre ambas que “atingiu níveis sem precedentes”, com resultados tangíveis na comunicação estratégica, cooperação operacional, incluindo questões marítimas, mobilidade militar, capacidades de defesa, indústria de defesa e investigação, exercícios, contraterrorismo, e reforço das capacidades de defesa e segurança. A crescente competição geoestratégica, a pandemia covid-19 assim como os desafios relacionados com as alterações climáticas, as tecnologias emergentes e disruptivas e a desinformação que agravam o ambiente estratégico justificam a intensificação da cooperação interinstitucional e a tentativa de articulação dos processos de revisão do conceito estratégico da NATO e a adoção da Bússola Estratégica da UE, em 2022, de forma a reforçar a consulta e cooperação entre os membros de ambas as instituições. Mas apesar desta bem-vinda mudança, e da tentativa da nova administração em forjar uma unidade transatlântica revitalizada, há três dinâmicas que minam a definição de um novo consenso transatlântico: primeiro, como reconstituir a aliança face à turbulência geopolítica dos últimos anos e à assertividade das potências revisionistas que assumiram a iniciativa estratégica na sua oposição às democracias pluralistas; segundo, como atenuar divergências entre os aliados sobre a ordem internacional, a hierarquia das ameaças e a identidade dos opositores para responder a estas dinâmicas e reconstituir a comunidade de segurança transatlântica no contexto da recuperação económica pós-pandémica. Os últimos anos demonstraram que os perigos da erosão da comunidade de segurança transatlântica e da desintegração europeia andam de mãos dadas. Por

último, a política interna dos Estados-membros da Aliança Atlântica, desde a instabilidade partidária nos Estados Unidos ao declínio dos partidos centristas após uma década de crises europeias, ao iliberalismo democrático e à afirmação do populismo nacionalista antieuropeu em vários países europeus influencia a solidez e coesão da aliança. Daí que seja decisivo alcançar-se um novo consenso transatlântico que responda minimamente às expectativas dos dois lados do Atlântico. Isto levanta quatro pontos: Primeiro, a revitalização da relação transatlântica serve os interesses externos e internos norte-americanos, que são a contenção da China na competição bipolar sino-americana e a recuperação económica, industrial e tecnológica interna nos EUA. Mas a revitalização da relação transatlântica serve também os interesses europeus, mais preocupados que a NATO permaneça uma organização de defesa coletiva europeia e transatlântica regional e que contenha a Rússia. Evitar uma crise transatlântica é também uma prioridade de ambos os lados do Atlântico, porque se acontecesse hoje teria implicações sérias. O contexto internacional seria muito mais complexo do que o foi, por exemplo, durante a crise transatlântica de 2003, que na sua essência foi uma crise entre os Estados Unidos e a Alemanha sobre a intervenção militar no Iraque, liderada nos EUA. Nessa altura, a França e a Rússia posicionaram-se ao lado da Alemanha, que pela primeira vez contestou abertamente os EUA. Mas em 2003 a Rússia não tinha nem capacidade nem vontade política de explorar esse desentendimento transatlântico, nem a China tinha suficientes interesses estratégicos no espaço euro-atlântico ou no

Iraque que a levassem a aproveitar a crise transatlântica. Hoje, um desentendimento transatlântico seria explorado e manipulado por ambos os Estados. Segundo, é importante evitar que a principal razão de ser da NATO seja a contenção da China e de uma coligação entre a Rússia e a China – que corresponde mais a um eixo de conveniência do que a uma aliança, não tanto pelo desequilíbrio entre os dois países, mas porque a Rússia como antiga superpotência e primeira potência comunista mundial não aceita ser subjugada à liderança chinesa. Ao mesmo tempo, há menos desacordo entre os aliados sobre a Rússia do que sobre a China: depois da anexação da Crimeia, e a guerra híbrida na Ucrânia oriental, do papel da Rússia na Síria, das campanhas de desinformação e envolvimento em processos eleitorais democráticos, assim como o apoio a partidos extremistas e ações cibernéticas, o consenso transatlântico sobre o papel desestabilizador da Rússia é evidente. Daí que no comunicado da NATO a Rússia seja identificada como ameaça e a relação da NATO com o país identificada por Jens Stoltenberg, o secretário-geral da Aliança como estando “no seu ponto mais baixo desde o fim da Guerra Fria”. O comunicado da NATO identifica “as ações agressivas da Rússia” como “ameaça à segurança euro-atlântica” devido às suas ações militares, híbridas e expansão das suas capacidades nucleares, ao passo que a China é identificada como desafio. O comunicado afirma que “a Rússia continua a violar os valores, princípios, confiança e compromissos delineados em documentos acordados que sustentam a relação NATO-Rússia” e enquanto não “demonstrar o cumprimento do direito internacional e das suas obrigações

e responsabilidades internacionais, não poderá haver um regresso ao 'business as usual'".

Mas da reunião entre Biden e Putin dois dias após a Cimeira da NATO transpareceu uma tentativa, por parte de Biden, de relacionamento mais pragmático e uma relação mais estável e previsível com Moscovo. O presidente norte-americano considerou Putin "um adversário digno" e para o líder russo o facto de Biden terminar a sua visita à Europa com uma reunião bilateral foi um sinal de reconhecimento de algum estatuto de igualdade. Para Biden a reunião serviu para delimitar linhas vermelhas sobre agressões russas no futuro. Mesmo que do encontro não tivessem saído resultados muito concretos no dia depois da reunião de Genebra, os Embaixadores de ambos os países regressaram às respetivas capitais. Isto resulta de a China ser claramente a maior preocupação estratégica para a administração Biden. Para conterem a expansão global da China, os Estados Unidos precisam dos aliados europeus para fortalecer o bloco multilateralista, democrático e livre, e para evitar um alinhamento de conveniência ou mesmo uma aliança entre Pequim e Moscovo. Dai o sinal aparentemente contraditório entre identificar a Rússia como ameaça principal, enquanto se espera conseguir desenvolver com Moscovo um diálogo que impeça o fortalecimento desse 'eixo de conveniência' russo-chinês. Terceiro, um dia antes da cimeira, o conselheiro de segurança nacional da Casa Branca, Jake Sullivan, disse que a China "figuraria no comunicado de uma forma mais robusta do que alguma vez vimos antes". O comunicado final, contudo, não identificou a China como ameaça mas apenas como "desafio sistémico":

a "crescente influência da China e as políticas internacionais podem apresentar desafios que precisamos de enfrentar juntos como uma Aliança" – o que revela que o consenso transatlântico sobre a China é muito menor. O comunicado afirma: "As ambições declaradas da China e o seu comportamento assertivo apresentam desafios sistémicos à ordem internacional baseada em regras e a áreas relevantes para a segurança da aliança". A realização que a China se tornou um fator estratégico no quadro securitário do espaço euro-atlântico ficou registada com a primeira referência à China na declaração da Cimeira da NATO em dezembro de 2019: "a crescente influência da China e as políticas internacionais apresentam tanto oportunidades como desafios que precisamos de enfrentar juntos como uma Aliança". Nas últimas décadas, as economias europeias criaram dependências comerciais, energéticas, de infraestrutura terrestre e marítima e tecnológicas excessivas face à China e enfrentam agora pressões novas para reduzir essas vulnerabilidades. Em vários domínios setoriais internos, incluindo a resiliência dos seus regimes democráticos, os países europeus deparam-se com uma penetração chinesa com implicações para a segurança e defesa. Isso levanta questões sobre a segurança de Taiwan e o compromisso de segurança dos Estados Unidos para com a ilha. Responderiam os Estados Unidos militarmente para repor a integridade territorial e soberania política de Taiwan se Pequim integrasse a ilha? E como responderiam os europeus? A revitalização da relação transatlântica pode passar por um acordo tácito entre os EUA e a Europa para evitar o desacordo sobre a China, onde os primeiros se

mantêm comprometidos com a defesa coletiva da Europa, e permanecem o 'pacificador europeu', ao passo que os segundos deixariam de evitar a escolha que parece ser cada vez mais inevitável: na crescente bipolarização e competição económica e tecnológica sino-americana os europeus dificilmente poderão continuar a ser aliados em defesa dos Estados Unidos ao mesmo tempo que celebram acordos económicos com a China, opostos à política económica e tecnológica dos Estados Unidos. Tanto os americanos, como os europeus têm interesse, por razões de política interna, que esse entendimento seja alcançado o mais rapidamente possível.