

## A CIMEIRA DE MADRID E O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO

Patrícia Daehnhardt

A Cimeira da NATO de Madrid foi uma cimeira histórica. A Aliança Atlântica adotou o seu novo conceito estratégico, num contexto radicalmente diferente do ambiente estratégico de há 12 anos atrás, quando, em 2010, o último conceito estratégico da Aliança tinha definido uma política de “reset” com a Rússia. Agora, a Aliança Atlântica depara-se, há cinco meses, com o regresso da guerra à Europa, com a invasão russa da Ucrânia a marcar a nova orientação estratégica da Aliança e a confirmar a deterioração de relações com a Rússia. Na definição do novo conceito estratégico, que decisões foram tomadas na cimeira de Madrid? Como responderam os principais Estados-membros europeus? E como se posicionam Lisboa, Madrid, Berlim, Paris e Varsóvia neste novo contexto estratégico? Este *IDN Brief* reúne um conjunto de especialistas, nacionais e estrangeiros, para responder a estas e outras questões.

### O CONCEITO ESTRATÉGICO DE MADRID

Carlos Gaspar

### UMA NOVA ESTRATÉGIA PARA A NATO VISTA DE PORTUGAL

Bruno Cardoso Reis

### THE MADRID NATO SUMMIT: THE GAP BETWEEN EXPECTATIONS AND OUTCOMES FOR SPAIN

Felix Arteaga

### GERMANY AND THE MADRID NATO SUMMIT

Markus Kaim

### A FRENCH READING OF THE NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT

Martim Quencez

### THE RESULTS OF THE NATO MADRID SUMMIT - A VIEW FROM POLAND

Wojciech Lorenz

### O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO

Francisco Proença Garcia

### A RESPOSTA DA NATO À NOVA ORDEM EURO-ATLÂNTICA CONFRONTACIONAL

Patrícia Daehnhardt

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

idn.publicacoes@defesa.pt

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

# A Cimeira de Madrid e o Novo Conceito Estratégico da NATO

## O Conceito Estratégico de Madrid

**Carlos Gaspar**

Professor Catedrático Convidado da UAL.  
Assessor do IDN e Investigador do IPRI-NOVA.

A invasão da Ucrânia pela Rússia marca o novo Conceito Estratégico da NATO, que substitui o Conceito Estratégico de Lisboa, aprovado em 2010 e obsoleto desde a anexação russa da Crimeia em 2014. Tudo, ou quase tudo, mudou: há 12 anos, a paz estava assegurada, os aliados reconhecem agora que o espaço euro-atlântico “não está em paz”. Pela primeira vez desde a sua fundação, a NATO não conseguiu impedir o regresso da guerra à Europa, onde “a competição estratégica, a instabilidade pervasiva e os choques recorrentes” condicionam a segurança ocidental, que tem de enfrentar um quadro de ameaças “global e interconectado”, dominado pelo desafio das potências autoritárias que minam as instituições multilaterais.

Nesse contexto, é necessário rever as prioridades da NATO como garante da defesa transatlântica. O Conceito Estratégico de Madrid, cuja elaboração se iniciou há dois anos sob a tutela do Secretário-Geral da NATO, tem essa finalidade. Tipicamente, o documento revela as tensões entre os aliados, expressas nas fórmulas de compromisso que identificam a hierarquia das missões, a ordem das ameaças, dos riscos e dos desafios à segurança comum e a vocação, global ou regional, da Aliança Atlântica. Em primeiro lugar, o novo Conceito Estratégico mantém a definição das três missões principais – “*core tasks*” – da NATO adotada em 2010 – a defesa coletiva, a gestão de crises e a segurança cooperativa. Mas a continuidade é aparente, no sentido em que a ressurgência da ameaça da Rússia restaura o estatuto da defesa coletiva

como a prioridade das prioridades da NATO. A saída desastrosa do Afeganistão marca o fim das expedições militares em larga escala nas periferias e confirma a desvalorização da gestão de crises no quadro da NATO.

A Rússia, apresentada como um “verdadeiro parceiro estratégico” da NATO no Conceito Estratégico de Lisboa, passa a ser reconhecida como “a ameaça mais significativa e direta à segurança dos Aliados” e à “paz e estabilidade” do espaço euro-atlântico. As redes terroristas e os Estados falhados do Médio Oriente e do Mediterrâneo são uma ameaça secundária e a lista dos desafios à segurança ocidental inclui, pela primeira vez, a China como um dos “competidores estratégicos e adversários potenciais” da NATO.

O Conceito Estratégico declara que as “ambições declaradas e as políticas coercivas” da China põem em causa os interesses, a segurança e os valores da aliança ocidental como um todo. A União Europeia qualifica a China como um “rival sistémico”, e a NATO, que considera a “parceria estratégica” sino-russa oposta aos seus interesses e valores, classifica a China como um “desafio sistémico”, ao qual quer responder no quadro da “parceria estratégica” entre os dois pilares da comunidade transatlântica.

Em segundo lugar, o novo Conceito Estratégico procura manter uma aparência de continuidade na definição das prioridades geográficas da NATO, niveladas entre si pela estratégia dos 360° – uma Aliança para todos os azimutes. Porém, com a Guerra da Ucrânia, deixa de existir qualquer pretensão de equivalência entre o flanco leste e o flanco sul.

O mapa estratégico da NATO volta a estar centrado na divisão Leste-Oeste que separa a Europa da Rússia e da Bielorrússia. No flanco Leste, a Rússia ameaça os seus Estados vizinhos a Leste e a Sul da NATO, bem como o Atlântico Norte, o Grande Norte, o Báltico, o Mar Negro e o Mediterrâneo. A segurança da NATO está “intimamente ligada” à da Ucrânia, da Geórgia e da Bósnia-Herzegovina, países candidatos à adesão. Os Balcãs Ocidentais e o Mar Negro são classificados como regiões de “importância estratégica”; o Médio Oriente, o Norte de África e o Sahel – o flanco Sul – como regiões de “interesse estratégico”; e o Indo-Pacífico é meramente “importante para a NATO”.

Em terceiro lugar, o Conceito Estratégico de Madrid sublinha a vocação internacional da Aliança Atlântica e sublinha, pela primeira vez, a natureza da NATO como garante da ordem internacional. A referência à China, à parceria sino-russa e ao “desafio autoritário” à ordem multilateral ultrapassam a definição da NATO como uma aliança regional euro-atlântica e confirmam a sua vocação como garante do *statu quo* ocidental e internacional. A referência reiterada à defesa da ordem normativa internacional – “*rules based international order*” – situa a NATO no campo das potências conservadoras. É importante sublinhar que o documento evita referir-se à “ordem internacional liberal” e defende “um mundo em que a soberania, a integridade territorial, os direitos humanos e o direito internacional são respeitados e cada país pode escolher livremente o seu caminho”. Nesse sentido, a NATO transcende os limites da aliança das democracias e abre a porta à reconstituição de uma grande aliança onde têm lugar todos os Estados soberanos empenhados em defender a ordem internacional contra a subversão das potências revisionistas, incluindo a Rússia e a China.

## Uma Nova Estratégia para a NATO Vista de Portugal

**Bruno Cardoso Reis**

Coordenador do Doutoramento em História e Estudos de Defesa ISCTE-IUL e Academia Militar.

Temos um novo conceito estratégico da NATO. Será que isso importa? Sei que alguns argumentam que este tipo de papel é uma irrelevância para entreter os académicos, mas estão enganados quanto a ser irrelevante. Desde 1991 que estes documentos definem publicamente as prioridades estratégicas da Aliança perante os seus cidadãos, parceiros e adversários, fornecendo orientações importantes para instituições militares altamente complexas e hierárquicas. São também um importante compromisso público em torno de um conjunto partilhado de prioridades numa aliança político-militar com 30 Estados-membros (em breve 32). A NATO mostra assim uma coesão renovada e uma vontade de adaptação a novas circunstâncias, ambas vitais para que se mantenha relevante, e a razão pela qual uma boa doutrina estratégica deve ser revista periodicamente. O elemento-chave nestas novas circunstâncias estratégicas é claro para a maioria dos portugueses e da população dos outros 29 aliados – a ameaça que a invasão russa ilegal e não provocada da Ucrânia representa para a paz e segurança europeias. Além disso, como afirma este novo documento, a Rússia é o exemplo mais próximo e mais abertamente agressivo de um Mundo cada vez mais perigoso e contestado. Uma boa estratégia deve refletir as ameaças atuais, mas deve também procurar antecipar as futuras. Por isso, embora seja compreensível que atualmente seja dada uma maior atenção na Europa Oriental e a ameaças mais convencionais, um documento deste tipo não se deve fixar inteiramente na região ou no tipo de ameaça dominante hoje. E por isso é importante que outros tipos de ameaças e outras regiões não sejam totalmente ignoradas. Tanto mais quanto a Rússia está a mostrar-se mais assertiva e mais agressiva não está presente apenas

no Leste, mas também no Mediterrâneo ou mesmo em África.

É especialmente importante e positivo para Portugal que, com o seu envolvimento ativo e de outros países com uma visão semelhante, este documento assuma um compromisso explícito com a segurança do Flanco Sul. Não menos relevante é o facto de a segurança marítima ser incluída pela primeira vez como prioridade no Conceito Estratégico, e não apenas numa estratégia específica de segurança marítima. O domínio marítimo é indispensável em termos de projeção de poder a nível global, e para a segurança económica e energética. Para um país costeiro com territórios insulares significativos como Portugal, a segurança marítima é ainda mais vital.

Na perspetiva dos desafios futuros relevantes, uma referência à China pela primeira vez no Conceito Estratégico é também muito pertinente. Embora os Aliados afirmem que não querem uma Segunda Guerra Fria em que Pequim seria o líder natural de um bloco em tensão com o bloco ocidental, fortes tendências apontam nesse sentido. Isto torna ainda mais relevante que o documento aponte para o facto de que uma Guerra Fria requer a capacidade de competir e dissuadir eficazmente, mas também de dialogar diplomaticamente. Com este documento, a Aliança compromete-se claramente com uma abordagem 360° e multidimensional da segurança. Tanto a gestão de crises – associada à luta contra os portos seguros dos terroristas e outras formas de insegurança em Estados frágeis – como a importância da segurança cooperativa e das parcerias é reafirmada. A importância desta última é, de facto, deixada clara pela melhoria significativa das capacidades militares da Ucrânia desde 2014, bem como pelos seus atuais esforços para integrar eficazmente equipamento militar ocidental. É também fundamental se a NATO quiser manter-se globalmente relevante sem se tornar um “polícia global”. O facto de a UE ter sido nomeada um parceiro vital da NATO é especialmente importante tendo em conta a preocupação expressa com a resiliência

e Tecnologias Emergentes Disruptivas (TED).

O novo conceito torna, de facto, claro o compromisso de reforçar a resiliência das nossas sociedades em áreas como a energia ou a segurança alimentar. Um conceito que irrita alguns, mas reflete o facto de que a segurança deve ir para além da dimensão militar convencional. Não menos vital é o compromisso com a noção de que o Ocidente deve permanecer na vanguarda da inovação tecnológica, liderando o caminho em TED com aplicações na defesa e segurança através de iniciativas como DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic) e o NATO Innovation Fund (NIF). Este facto e o compromisso explícito com o ciberespaço devem ajudar a contrariar o perigo de uma compreensão excessivamente convencional da defesa coletiva e a tentação de regresso aos “bons velhos tempos”.

A Aliança Atlântica é frequentemente caricaturada como um império informal dos EUA. Sim, os EUA têm uma influência decisiva porque investem 70% do total da Aliança em defesa, mas não podem simplesmente impor a sua vontade aos demais. A nova Estratégia de Madrid é, portanto, o resultado de um compromisso entre 30 aliados. A verdadeira questão é se esta inevitável procura de compromisso levou a uma falta de clareza na definição de prioridades vitais. Creio que o conceito estratégico de 2022 aponta geralmente na direção certa, tendo em conta a informação e tendências atualmente disponíveis. Evidentemente, o teste mais difícil é sempre a implementação eficaz, começando pelo compromisso de aumentar a prontidão e a dimensão da sua força de reação rápida de 40.000 para 300.000 efetivos. Para isso, são necessários mais recursos. Como o Secretário-Geral da NATO deixou claro, isto exigiria que o compromisso de Gales – 2% PIB + 20% capacidades – se torne um limite mínimo, e não um compromisso máximo. Será um desafio para todos e especialmente para países muito endividados e longe da Rússia, como Portugal, mas temos de enfrentar esse desafio se quisermos manter alguma relevância no seio da Aliança.

## The Madrid NATO Summit: the Gap between Expectations and Outcomes for Spain

**Felix Arteaga**

Senior Analyst for Defence and Security at the Elcano Royal Institute of Madrid.

The assignment of the June 2022 NATO Summit to Spain was an unexpected reward for the Spanish government given its internal division about defence and security issues (Unidas Podemos is against NATO and defence expenditures). Precisely to overcome doubts about its reliability, the Spanish government and its ambassador to NATO made a great diplomatic effort to host the NATO Summit in Madrid, coinciding with the 40th anniversary of Spain's entry into NATO. Nevertheless, and despite the allied criticism about the low level of the Spanish defence expenditure, Spain is a reliable partner of NATO and the United States, and a significant contributor to all the allied missions and operations. As a hosting nation, the Spanish role was limited to provide a warm and safe environment to the Summit, thus Spain cannot take ownership of the Summit results but for its successful organization. The results satisfy the interests of the Government regarding the need for a stronger deterrence and defence posture regarding Russia, the reinforcement of the transatlantic relationship and the acknowledgement of the growing instability in the South. Spain has asked NATO to pay greater attention to the southern flank since the 2014 Summit of Wales and the South has been its main goal along the elaboration of the Strategic Concept. The term southern flank was unofficially coined but most of NATO's planning has been focused on the eastern flank without explicit measures to reinforce the southern one. Therefore, the Government tried to include in the Strategic Concept both the explicit term and the associated deterrence and defence measures for the South. The outcome satisfies in part the Spanish interest because the Strategic Concept officially recognizes the security challenges

in the Middle East, North of Africa, and Sahel, though its implications for the allied military posture are far from clear (the wording refers to East and South but omits flanks). Second, the entry of hybrid threats such as the coercive use of political, economic or energy by states and non-states actors in the scope of Article 5 could help Spain to deter such malicious practices in the South though the Strategic Concept excluded migration in its wording (in May 2021 Morocco organized a massive migration of 12.000 Moroccans Spain towards Ceuta to coerce Spain amidst bilateral disputes).

As expected, the Strategic Concept has put into motion a new military posture in the Alliance that will transform the Spanish one as well if it is implemented according to the stated level of ambition. The Spanish president announced after the Summit that Spain will achieve the committed goal of the 2% of the GDP in 2029, doubling the 1% of 2022 in seven years. Spain will have to dedicate a significant amount of the new money to finance the readiness, training and maintenance of the troops required to reinforce the troops deployments in the east and the NATO Response Force according to NATO's standards. Spain could restructure part of its expeditionary force designed for crisis management operations to carry out territorial defence roles, but this option will have to wait until NATO or the EU assign its replacement to a multinational force structure in the South.

## Germany and the Madrid NATO Summit

**Markus Kaim**

Senior Fellow at the German Institute for International and Security Affairs (SWP), Berlin and Adjunct Professor at the Department for Political Science, University of Zurich.

NATO Secretary General Stoltenberg had already accurately attuned the international public when he spoke of a “transformative meeting” in the run-up to the Madrid summit. Indeed, the alliance radically accelerated its process of adapting to the changed security environment, which had already begun in 2014, and

credibly underpinned it with corresponding decisions: during the Madrid summit, NATO leaders agreed to strengthen their military commitment along the alliance's eastern flank through additional battle groups. They also laid out plans to increase NATO's rapid reaction force from 40,000 to 300,000 troops by next year. The U. S., as the alliance's lead power, also underscored that it would increase its military presence in Europe, namely with a permanent base in Poland, two more U. S. Navy destroyers in Spain and two more F35 squadrons in the United Kingdom. NATO also formally invited Finland and Sweden to join the alliance after overcoming objections from the Turkish government.

The alliance's key documents also underwent a revision: In its updated strategic concept, the alliance removed Russia's status as a "partner" and instead accuses Moscow of using coercion, subversion, aggression and annexation to expand its sphere of influence: "We want to eliminate any room for misperception and misunderstanding in Moscow about our readiness to protect every inch of NATO territory", Secretary General Stoltenberg said.

Germany has followed through on this NATO swing toward collective defense, thus embedding the security policy shift announced by Chancellor Scholz in the Bundestag on Feb. 27 in a multilateral framework – German security policy is now more transatlantic than at any time since the end of the East-West conflict. Starting from the assumption that a partnership with Moscow would be inconceivable in the foreseeable future with Putin's aggressive and imperialist Russia, the Chancellor stressed at the summit that Germany was taking responsibility not only for its own security but also for that of its allies. This, he said, was underscored not least by the 100 billion euros in special budget funds for the Bundeswehr approved by parliament. Accordingly, Scholz promised in Madrid that Germany would rapidly increase its military capabilities and become more involved in the alliance, for example by leading a combat group in the Baltic States: In the future, 3,000 German soldiers will be available to defend NATO

territory in Lithuania. Half of the force is to be permanently stationed in Lithuania, with soldiers rotating through Germany at all times. If necessary, all can be quickly deployed to Lithuania. Germany would also maintain a regional naval command in the Baltic Sea, an armored division with 15,000 soldiers, 60 aircraft and 20 naval units. The German government, on the other hand, is having a hard time with military support for Ukraine, which NATO members reaffirmed in Madrid. Although the chancellor said in Madrid that Ukraine would be supported for as long as it was necessary for defense against Russia, he did not comment on how long that might be. Despite the fact that Germany's first heavy weapon, the self-propelled howitzer 2000, has been delivered to Ukraine, the impression remains that Berlin is slow to respond to Kiev's requests for weapons and slow to deliver the weapons it has already promised. The hoped-for gain in security prestige, especially among NATO's Central and Eastern European partners, has therefore failed to materialize.

## A French Reading of the NATO 2022 Strategic Concept

**Martin Quencez**

Deputy Director of German Marshall Fund, Paris office and research fellow in the Security & Defense program.

The NATO 2022 Strategic Concept aimed to strike the right balance between the urgent adaptation of the alliance's defense posture in the Eastern flank following the Russian invasion of Ukraine, and the need to anticipate and prepare for the future security crises that will shape the strategic environment of the 2020s. The result is largely in line with France's defense priorities.

First, Paris supports the idea that the alliance must significantly reinforce its deterrence in the East, and has long promoted the idea that European allies needed to increase their defense spending. The recent French deployments in Romania, with France embracing the role

of framework nation, and the new budget increase voted by the French parliament illustrate these commitments.

The reaffirmation of collective defense as the heart of NATO's *raison-d'être* is also a positive development, as NATO's increasing focus on issues such as climate change, pandemics, and foreign investments in critical infrastructure, was perceived as a distraction that risked encroaching upon EU prerogatives. A "back to basics" approach thus better aligns with the French vision of the Alliance.

While France was among the most sceptical allies on the NATO-China issue, the result leaves enough room for manoeuvre. Building on the NATO 2021 Brussels Summit communiqué, the Strategic Concept highlights the intention to confront China's coercive actions while remaining open for "constructive engagement". Perhaps more importantly for Paris, it explicitly underlines the need for EU-NATO coordination in dealing with the challenges posed by the PRC.

Finally, France has pushed for NATO to remain agile enough to address other security threats in addition to Russia. The priority given to the Eastern flank is acknowledged and endorsed, but the reality of the terrorist threat is clearly reaffirmed in the document, as well as the interconnected challenges of the Southern neighbourhood. The adaptation work in the East will have to take into account the need for capabilities in other theatres and against different enemies.

While the Strategic Concept is therefore a workable compromise, the real test lies in the actual implementation of its guidelines. On this, two issues may be particularly relevant in France. First, the defense effort will require some difficult choices, especially in time of economic recession. In the short term, the emphasis needs to be put on readiness and mobility. Investments in new capabilities, while fundamental given the general lack of mass and volume in European military, should not overshadow the priority of combat readiness of forces. The choices made by each ally has direct implications on all, and difficult discussions will follow. Second, the need to strengthen EU-NATO complementarity

is supported by allies for many years, yet structural blockages remain. In that sense, the ambitious message of the Strategic Concept does not suffice. Political issues as well as institutional competition have impeded coordination in the past, and a clearer division of responsibilities is yet to emerge.

Last but not least, the question of the political leadership within the alliance remains a French concern. Admittedly, this was not the role of the Strategic Concept to answer it, but the challenges that led to president Macron's "Brain Dead" remarks have not been addressed, and could come with a revenge. While NATO has been able to present its vision to engage with the new strategic environment, its own future depends on political dynamics on both sides of the Atlantic.

## The Results of the NATO Madrid Summit – A View from Poland

**Wojciech Lorenz**

Analyst at the Polish Institute of International Affairs, Warsaw.

*Poland can be satisfied with NATO's new strategy, which labels Russia as a direct threat for the alliance and reinstates collective defence as its main priority.*

*To strengthen the credibility of defence and deterrence NATO allies will have to establish larger multinational units on the eastern flank and create a new model of reinforcement forces. Poland is also likely to continue its efforts to secure permanent U.S. combat presence on its territory.*

Since the beginning of its membership in NATO in 1999 Poland has been a vocal advocate of credible collective defence based on integrated command structure, capable forces under NATO command, planning and exercises. Poland also called for permanent U.S. military presence on its territory, convinced that it would be the strongest deterrent against Russian revisionism. For years Poland was concerned that NATO was mainly focused on fighting terrorism, development of crisis management capabilities and attempts to build partnership with Russia at the

expense of collective defence mission.

Such concerns were exacerbated by the 1997 NATO-Russia Founding Act (NRFA), which had long been used by the Alliance to limit its military presence on the eastern flank.

Although Russia has used NATO enlargement as a pretext for its revisionist policy and the NRFA limited the speed and scale of NATO's adaptation, the allies have been developing necessary command and force structures in response to Russia's annexation of Crimea in 2014, the years-long conflict in eastern Ukraine, and finally the Russian full-scale invasion launched in February this year. From the Polish perspective the decisions taken during the NATO Madrid Summit will constitute yet another step in NATO's adaptation to a long term threat from Russia.

The new NATO strategy indicates that collective defence became again a priority mission for the Alliance. The allies recognise Russia as the most significant and direct threat to the Euro-Atlantic security. Without referring to NRFA directly, the Alliance sends a signal that it no longer feels bound by the 1997 agreement with Russia. There are also important changes in NATO's defence and deterrence policy. There are going to be more troops deployed on the eastern flank (up to a brigade-size – 3,500-5000 troops) supported with a new force model of reinforcements consisting of at least 500 000 troops. For the first time since the end of the Cold War, the reinforcement forces will be assigned to specific countries. These decisions, when implemented, should strengthen NATO's ability to defend allies from the very first day of aggression, strengthening the credibility of deterrence. Although NATO maintains a broad approach to security the way a new strategy is framed indicates that the allies are preparing for a long-term confrontation with Russia and rivalry with China. Policies regarding cyberspace, space, hybrid threats and resilience, can better prepare the allies for threats from both authoritarian states under the threshold of open warfare. The significance of crisis management is diminishing. NATO is going to perform this mission through cooperation with partners

(including European Union) rather than large-scale military operations.

At the same time there are still concerns in Poland that despite those decisions, which refocus NATO on collective defence, NATO allies may not be ready for a long-term rivalry with Russia, which will require investments in collective defence and significant support for Ukraine. There are already signals that NRFA can be still used as a pretext for not strengthening the forward defence with U.S. permanent combat presence on the eastern flank. The U.S. on the one hand announced the element of the V Corps headquarters deployed in Poland will be based there permanently, but on the other hand stressed that its decisions to strengthen eastern flank countries do not violate the NRFA. From the Polish perspective it sends a wrong signal to Russia, which can be still convinced that a status of the eastern flank countries can be up for negotiations. This creates the incentive for Russian revisionism, escalation in Ukraine and attempts to increase the risks and costs for the Alliance in the expectation that sooner all later NATO's resolve evaporates. That is why, despite all the significance of the decisions taken by NATO in Madrid, the summit will be perceived as just another step in a right direction. It will remain Poland's priority to secure a permanent US combat presence on its territory. Poland with other eastern flank countries will also have to make sure that NATO implements the decisions to establish a brigade-size units on the eastern flank, agrees the details of a new reinforcement forces before the summit in Lithuania in 2023 and develops necessary capabilities despite deteriorating economic and social situation in numerous NATO countries.

## O Novo Conceito Estratégico da NATO

**Francisco Proença Garcia**

Professor Associado com Agregação e Dean for Faculty do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

O Conceito Estratégico (CE) da NATO aprovado recentemente na Cimeira de

Madrid, sistematiza as principais ideais em debate desde o CE aprovado em 2010 em Lisboa, sendo o principal ponto chave da nova estratégia a identificação da Rússia como a mais significativa ameaça direta para a Aliança.

Esta Aliança, por definição defensiva, é o fórum político de consulta, de coordenação e de ação que tem por base o seu art.º 5.º, reafirmando o CE a garantia da defesa coletiva contra todas as ameaças, nunca esquecendo de referir a importância da liberdade, dos valores democráticos e a aposta no reforço da unidade e coesão. Este CE apresenta uma caracterização do atual ambiente estratégico, considerando que a área euro-atlântica não está em paz, que enfrenta uma competição estratégica proveniente de diversos atores, nomeadamente de atores autoritários que interferem maliciosamente nas nossas instituições e processo democrático e que deliberadamente minam a ordem internacional. Estes atores testam a resiliência da Aliança e exploram as vulnerabilidades criadas pela abertura, interdependência e digitalização das nossas nações, empregando táticas híbridas e, ressurgem com uma palavra esquecida do período da guerra fria, a subversão como forma de atuação. Neste complexo contexto deve, no entanto, ser sempre mantido um canal de comunicação com a Rússia, de forma a mitigar riscos, incrementar a transparência e evitar escaladas.

A China surge no CE como um desafio sistémico aos valores, segurança e interesses da NATO, mantendo-se, no entanto, a Aliança aberta a um empenhamento construtivo e de transparência recíproca.

A caracterização do ambiente estratégico não ficava completa sem a identificação de outras ameaças como o terrorismo, a instabilidade e fragilidade no Sahel e no Médio Oriente, bem como o emergir de novas tecnologias disruptivas, a competição crescente pelo domínio do espaço e do ciberespaço, a erosão dos regimes de Armamento Desarmamento e Controlo de Armamento e de não proliferação, e finalmente as alterações

climáticas, estas identificadas como um multiplicador de crises e ameaças.

Das funções essenciais identificadas: Dissuasão e Defesa; Prevenção e Gestão de Conflitos e Segurança Cooperativa, destacamos a primeira, o garante do art.º 5.º, sendo a segurança em 360º.

Aqui especifica-se que hoje faz parte da dissuasão (que já era gradual e uma mistura de capacidades nucleares e convencionais), a componente da defesa antimíssil, complementada por capacidades ciber e espaciais. As capacidades nucleares continuam a desempenhar um papel diferenciador na dissuasão e a narrativa no documento é a doutrínaria, garantindo que se pode infligir custos inaceitáveis a qualquer adversário. Pela primeira vez detalha-se quais são essas capacidades, destacando as forças estratégicas dos EUA e, o contributo das forças nucleares, inglesas e francesas, sobretudo por estarem em centros de decisão dispersos que complicam os cálculos a possíveis adversários.

No âmbito da segurança cooperativa é reforçada a parceria estratégica com a UE bem como a continuidade da política de porta aberta, extensível a todas as democracias europeias.

Por fim, um último capítulo onde se expressa a garantia de continuidade do sucesso da Aliança, através dos mecanismos de consulta e dos compromissos assumidos em Gales relativos a critérios de investimento. Com este CE a Aliança ressurgem na cena internacional como uma organização regional mais coesa e com uma nova agenda política e militar com intenções globais.

## A Resposta da NATO à Nova Ordem Euro-Atlântica Confrontacional

**Patrícia Daehnhardt**

Assessora do IDN e investigadora do IPRI-NOVA.

Confrontada com a maior ameaça desde a Guerra Fria, a NATO adotou o seu Novo Conceito Estratégico (NCE) na recente

cimeira da Aliança Atlântica, em Madrid, assente na defesa coletiva com base numa abordagem de 360º e nas três tarefas centrais da NATO de dissuasão e defesa, prevenção e gestão de crises e na segurança cooperativa. Na realidade, o novo conceito estratégico reafirmou o velho princípio da defesa coletiva e o reforço da componente da dissuasão e defesa como a sua prioridade, ao reconhecer o ponto de não retorno ao *statu quo ante*: a invasão militar russa da Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022, significa a falência da ordem cooperativa com a Rússia e da política da Aliança de “reset” com Moscovo, e a identificação da Rússia no NCE como “ameaça mais significativa e direta à segurança aliada”. Os aliados reconhecem o início de um período de confronto prolongado com este país, o regresso à política de poder entre as grandes potências e a cristalização ideológica entre estados democráticos e atores autoritários. A consolidação da revitalização da Aliança Atlântica, em curso desde o início da presidência de Joe Biden, em janeiro de 2021, confirmada na cimeira da NATO em Bruxelas, em junho desse ano, mas interrompida pouco depois com a saída caótica dos aliados do Afeganistão, e com a assinatura do acordo AUKUS, foi a consequência mais imediata da invasão russa da Ucrânia para as relações transatlânticas. Os aliados comprometeram-se a acelerar o desenvolvimento de forças, capacidades e infraestruturas para que atinjam mais rapidamente o compromisso de investimento de 2% do PIB anuais em defesa, e dias antes da cimeira, Jens Stoltenberg, o Secretário-Geral da NATO, anunciou o novo modelo de forças da NATO, através do reforço das defesas avançadas, no flanco leste da aliança, da transformação da Força de Resposta da NATO e do aumento do número de forças de alta prontidão para mais de 300.000 efetivos. Este aumento superou o que era esperado, mas a sua concretização dependerá da forma como essas forças serão constituídas e da distribuição geográfica dos agrupamentos a constituir, o que só será conhecido em 2023. Os Estados Unidos aumentaram

a sua presença militar na Europa, para cerca de 100.000 tropas, e anunciaram o envio adicional de dois navios de guerra para a base naval em Rota, em Espanha, de dois esquadrões de caças F-35 para o Reino Unido, de uma brigada de combate adicional para a Roménia, assim como o estabelecimento do Quartel-General permanente do V Corpo do Exército dos EUA na Polónia, apesar de o destacamento de tropas adicionais no flanco leste continuar a ser feito de forma rotativa e não permanente.

A adesão da Finlândia e da Suécia à NATO também contribuirá para um impulso às capacidades da NATO e o aumento da segurança da Aliança Atlântica, principalmente da Estónia, Letónia e Lituânia e da região do Mar Báltico. Enquanto persistir a relação confrontacional com a Rússia o centro de gravidade da NATO manter-se-á no Norte da Europa, para onde se tem vindo a deslocar desde o início da guerra, colocando pressão sobre os países do flanco sul, incluindo Portugal, para que a longo prazo as ameaças a Sul não sejam descuradas, até porque a ingerência por parte da Rússia em países do Norte de África e Mediterrâneo Sul também se faz sentir nas ameaças cibernéticas e híbridas, e mais recentemente na segurança energética e alimentar. Neste contexto, a segurança marítima é reconhecida como fundamental à defesa da liberdade de navegação e segurança das rotas marítimas.

A República Popular da China (RPC), referida pela primeira vez num conceito estratégico da NATO, é definida como competidora sistémica da NATO pela disrupção que as suas “ambições declaradas e políticas coercivas” e “as operações maliciosas híbridas e cibernéticas da RPC e a sua retórica de confronto e desinformação” representam para a segurança da Aliança e a estabilidade da ordem internacional. A constatação de que “os desenvolvimentos [no Indo-Pacífico] podem afetar diretamente a segurança euro-atlântica” reflete, por um lado, a preocupação estratégica dos Estados Unidos que há uma década iniciaram o seu reposicionamento estratégico para o

Indo-Pacífico, e por outro, leva a NATO a reforçar a sua parceria estratégica com a União Europeia, ao reconhecer que “o aprofundamento estratégico da parceria entre a República Popular da China e a Federação Russa e as suas tentativas, que se reforçam mutuamente, de minar a ordem internacional baseada em regras são contrários aos nossos valores e interesses.”

Inevitavelmente, os europeus sabem que a Aliança terá de tornar-se mais europeia e que o pilar europeu da NATO terá de ser fortalecido: primeiro, porque a União Europeia como potência militar não é realista; segundo, porque a futura liderança política dos EUA após 2024 poderá ser muito menos transatlântica; terceiro, porque a NATO é o melhor elo para manter o Reino Unido pós-Brexit associado à segurança europeia; quarto, porque começou um debate sobre a dissuasão nuclear europeia que deverá ser conduzido no quadro da Aliança Atlântica; e por último, porque o desafio de manter a unidade transatlântica só será ganho com um contributo conjunto europeu à segurança euro-atlântica.