

A NATO num Contexto de Competição Geopolítica

O Fim da NATO
Carlos Gaspar

A Alemanha e a NATO – um Compromisso Perene
Francisco Ribeiro de Menezes

A NATO Global
Carlos Branco

Repensar os Desafios das Tecnologias Disruptivas num Contexto Militar
Bruno Oliveira Martins

Os Alargamentos da NATO
Patricia 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

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

A NATO num Contexto de Competição Geopolítica

O Fim da NATO

Carlos Gaspar

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

Na fórmula canónica do seu primeiro Secretário-Geral, o programa estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) pode ser resumido em doze palavras: “To keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down”. Salvo melhor opinião, a *boutade* apócrifa do Lord Ismay descreve com precisão as prioridades dos Estados Unidos e dos seus aliados europeus durante a Guerra Fria. Mas a mudança dos tempos exige uma revisão do programa ocidental, numa conjuntura em que a Rússia invadiu a Ucrânia, os Estados Unidos ameaçam retirar-se da Europa e a restauração da posição central da Alemanha na defesa europeia é necessária para recuperar a capacidade da NATO conter uma agressão russa contra os Estados da Aliança Atlântica e da União Europeia. A decisão do Presidente Putin de invadir a Ucrânia não só reflecte a percepção das elites revisionistas em Moscovo e em Pequim sobre o declínio da principal potência internacional, como representa uma derrota de Washington, no sentido em que põe em causa a legitimidade e a credibilidade do seu estatuto como garante da defesa europeia, assente na capacidade dos Estados Unidos, demonstrada ao longo de mais de setenta anos, para impedir o regresso das guerras entre Estados à Europa.

Durante meses, o Presidente Biden tentou adiar a ofensiva estratégica da Rússia, mas não conseguiu obrigar Putin a desistir. Os esforços do Presidente Macron, que defendeu um pacto com a Rússia assente no estatuto de neutralidade da Ucrânia, e do Chanceler Scholz, que reiterou a oposição da República Federal ao alargamento da NATO à Ucrânia, também não tiveram resultado. O anúncio antecipado das sanções do Grupo dos Sete e da União Europeia não impressionou os dirigentes russos. Nas vésperas da invasão, Biden garantiu que os Estados Unidos (e a NATO) não iam intervir na Guerra Russo-Ucraniana, mas que estavam preparados para defender o território dos Estados membros na NATO contra qualquer agressão da Rússia. Nos dois anos seguintes, os Estados Unidos e os seus aliados respeitaram essa regra e fizeram o necessário para garantir a sobrevivência da Ucrânia como um Estado independente, não obstante a Rússia ter anexado uma parte significativa do seu território. Essa estratégia defensiva, partilhada pela Alemanha, pôde evitar uma escalada, mas não chega nem para garantir uma saída da guerra em termos aceitáveis para a Ucrânia, nem para demonstrar que os Estados Unidos

continuam determinados em garantir a defesa europeia. De certa maneira, para Washington, a Guerra Russo-Ucraniana, como a Guerra da Coreia em 1950, é “a guerra errada, no sítio errado, no momento errado”: a única prioridade que pode restaurar o consenso interno sobre a política internacional norte-americana é a contenção da China e impedir a sua hegemonia na Ásia. A Estratégia de Segurança Nacional de Biden considera que a China passou a ser, como no passado a União Soviética, a única potência que tem a vontade e os meios para criar uma ordem mundial alternativa. A campanha presidencial norte-americana confirma a prioridade chinesa e a força das correntes que põem em causa o apoio à Ucrânia, as responsabilidades dos Estados Unidos como garante da defesa europeia e a própria continuidade da NATO. O Presidente dos Estados Unidos pode não ter a capacidade para retirar a principal potência ocidental do Tratado de Washington, mas tem os poderes executivos necessários para paralisar a NATO e as condições políticas para minar a sua credibilidade. A nova conjuntura exige que os aliados europeus passem a ter os meios para derrotar uma nova agressão da Rússia contra um Estado europeu sem depender da intervenção militar convencional dos Estados Unidos. Nesse contexto, devem tomar as decisões pertinentes para garantir autonomamente, no quadro da NATO, as capacidades militares convencionais necessárias para derrotar uma agressão da Rússia e, no quadro da União Europeia, os instrumentos financeiros para reconstruir as indústrias de defesa europeias. Os Estados europeus, membros da NATO e da União Europeia, precisam

de inverter as suas prioridades políticas. Durante trinta anos, desvalorizaram as políticas de segurança e defesa, desinvestiram nas indústrias de defesa e transformaram as suas forças armadas em “exércitos bonsai”, vocacionados para intervenções em teatros secundários. Perante a nova ameaça da Rússia, os responsáveis políticos e militares na Grã-Bretanha, na França e na Alemanha começam a reconhecer publicamente os riscos de uma nova guerra na Europa e têm de responder decisivamente a essa realidade. As mudanças na estratégia internacional dos Estados Unidos tomam inadiável a viragem europeia. Os críticos norte-americanos da NATO têm uma boa parte de razão quando constatarem a excessiva dependência dos aliados europeus em relação às garantias de defesa norte-americanas. Depois do fim da Guerra Fria, nenhum argumento razoável pode justificar que os aliados europeus não sejam os primeiros responsáveis pela defesa convencional da Europa e que não suportem a maior parte dos custos da NATO e da defesa europeia. Mais importante, o prolongamento dessa dependência criou hábitos perigosos de preguiça estratégica que impedem os responsáveis europeus de pensar para lá das suas fantasias sobre as arquiteturas imaginárias da segurança da Europa. O fim da NATO está à vista nos planos que antecipam uma “NATO adormecida”. O consenso raro das três principais potências ocidentais sobre a necessidade de garantir a continuidade da aliança com os Estados Unidos e da NATO devia poder traduzir-se num esforço concertado para a transformar numa Comunidade Atlântica, uma aliança paritária entre o pilar norte-americano e o pilar europeu, assente na

defesa comum, extensiva aos domínios políticos, económicos e tecnológicos e aberta às relações com novos parceiros para construir no todo atlântico um pólo de estabilidade na ordem internacional.

A Alemanha e a NATO – um Compromisso Perene

Francisco Ribeiro de Menezes

Diplomata. Embaixador de Portugal em Berlim.

A história da República Federal da Alemanha (RFA) é tão inseparável da história da Europa do pós-guerra que ambas, dir-se-ia, se confundem. Único Estado formalmente dividido no continente em 1945, com a RFA fundada em maio de 1949 e a República Democrática da Alemanha (RDA) cinco meses depois, a sua reunificação a 3 de outubro de 1990 – menos de um ano volvido sobre a queda do Muro de Berlim, a 9 de novembro de 1989 – marcou o fim de uma era. As potências vencedoras de 1945 renunciaram aos direitos que detinham sobre os dois países, confirmaram-se as fronteiras a leste e a nova – ou completada – RFA completa, permaneceu na NATO e nas Comunidades Europeias. Essa intensa e definidora etapa prenunciou a queda da URSS e a dissolução do Pacto de Varsóvia. E abriu a porta a subseqüentes alargamentos da NATO e da UE, movimentos que reforçaram a centralidade da Alemanha no nosso continente. A RFA não ostenta o galão de membro fundador da Aliança Atlântica, mas subjaz, em boa parte, à sua criação. A NATO, nascida em 1949 – com Portugal no primeiro lote –, cedo reconheceu que a RFA, com todo o seu potencial, se revelaria crucial para a defesa da

Europa ocidental. O corte dos acessos à Berlim então ocupada pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França, em 1948, configurara sério aviso, confirmado em 1961 com a edificação do Muro e o fecho das fronteiras com a RFA. O debate sobre a integração da Alemanha de Konrad Adenauer não foi fácil, condicionado que se achava pelo receio do rearmamento do país que desencadeara a Segunda Guerra Mundial e pelo veio pacifista que se consolidara entre a opinião pública germânica a oeste – e que, com matizes, perdurou até há bem pouco tempo. A adesão da RFA concretizou-se, contudo, na sequência do Tratado de Paris de 1954, em 1955. Em novo gesto de forçada simetria, a URSS, sob Khrushchev, estabeleceu o Pacto de Varsóvia nesse mesmo ano. Até ao final da Guerra Fria, as duas Alemanhas viram-se no epicentro do perigoso braço de ferro entre os dois blocos, como territórios de eleição para os dispositivos militares de ambos, em solos pisados por sucessivos exercícios, povoados de dezenas de bases da Aliança e do Pacto, e como plataformas da máxima relevância para a instalação de armamento nuclear. Mero exemplo, em vésperas da reunificação havia cerca de 900 mil efetivos da Aliança estacionados na RFA. O ritmo da mudança, tema recorrente nesta narrativa, acelerou a partir da década de 90. Reunificada, a RFA assumiu como prioridade a harmonização dos padrões políticos e socioeconómicos das suas antigas metades, dedicando – ainda hoje – avultados recursos aos *Länder* orientais. Não sendo potência nuclear *per se*, continuou a participar no *nuclear-sharing* da NATO. Detém, no entanto, capacidade

técnica para desenvolver um programa nuclear autónomo, algo que a espaços reemerge no debate interno. A RFA sentiu os efeitos dos “dividendos da paz”, fenómeno traduzido num comparativo desinvestimento nas capacidades de defesa como consequência da dependência estratégica da proteção assegurada pela NATO – e, por essa via, pelos Estados Unidos – num contexto geopolítico menos conturbado. Tudo depressa se alterou, deixando marcas. Atestam sucessivos relatórios anuais do Comissário para a *Bundeswehr* do *Bundestag* – deputado eleito para esse efeito – que, até ao início de 2022, as carências nos distintos ramos destas Forças Armadas, em equipamento e em recursos humanos, se agravaram consideravelmente. Em síntese, a *Bundeswehr*, apesar de ativa no quadro da NATO e, fruto de longa cogitação, veterana de missões de envergadura sob égide multilateral no Afeganistão, e depois no Sahel, encontrava-se em 2022 bastante distante do rácio de 2% do PIB em gastos com a Defesa estabelecido pela NATO em 2014, quando a Rússia ocupou a Crimeia. Vinte e quatro de fevereiro de 2022, dia – infame, sugeriria Roosevelt – da invasão da Ucrânia pela Rússia. O governo tripartido de Olaf Scholz, com apenas três meses, de imediato captou a gravidade e o alcance do sucedido. Logo no dia 27, dirigindo-se ao *Bundestag* em sessão extraordinária, o Chanceler proferiu o discurso definidor do seu mandato, proclamando uma *Zeitenwende* – uma mudança de era, um *turning point*. A RFA reclamou para si um papel de liderança na Europa, e no plano global, na resposta à Rússia e no apoio à Ucrânia. Anunciou Scholz, concitando o respaldo dos partidos do

arco da governação, o rearmamento e a modernização da *Bundeswehr*, dedicando-lhe um Fundo Especial – inscrito na Lei Fundamental – de 100 mil milhões de euros. Assumiu a responsabilidade de auxiliar a Ucrânia com todos os meios possíveis, ainda que mantendo como linha vermelha o não envolvimento da RFA como parte beligerante. Em 2024, o Orçamento de Estado cumpriu pela primeira vez, “e para sempre”, as metas de investimento em Defesa da NATO. Em 2023, aprovaram-se uma Estratégia de Defesa Nacional e *Guidelines* de Política de Defesa que situam a NATO, e ainda a capacidade de Defesa da União Europeia, como eixo principal da ação da RFA nestes domínios. A Alemanha é, hoje, o segundo maior doador de armamento à Ucrânia, reforçou o dispositivo da *Bundeswehr* a leste e prepara a instalação permanente de uma brigada na Lituânia. Apesar de polémicas domésticas, vem fornecendo equipamentos de topo às Forças Armadas ucranianas – como os *Leopard 2*, com pioneira colaboração portuguesa. Uma reorientação estratégica que reafirma a intervenção da RFA na NATO e no diálogo com as grandes potências ocidentais, sem descurar o continuado avanço da integração europeia e os concomitantes alargamentos da Aliança e da UE. Sem perder de vista, ainda, o contacto com outras regiões determinantes para a segurança mundial. Nada será igual doravante, mas a RFA acha-se à altura do seu estatuto e progride no rumo pelo qual, com acerto, optou. Ainda se ouvem, aqui, proféticas palavras de Manfred Wörner, Secretário-Geral da Aliança entre 1988 e a sua morte, em 1994 – “A NATO e as (então) Comunidades Europeias são, e continuarão a ser, a nossa melhor garantia de um futuro de segurança e liberdade”.

A NATO Global

Carlos Branco

Major-general.

A ideia de transformar a NATO numa organização global proposta por alguns analistas, na sua maioria norte-americanos, remonta ao final dos anos 90 do século passado. Não obstante as tentativas dos EUA, o tema não chegou a ser debatido no seio da Aliança. A concretização das formulações de que a ideia inicialmente se transvestiu poderia, no entanto, ter levado a esse desfecho. O debate iniciou-se por volta de 1998, quando a NATO convidou países fora da área euro-atlântica, exteriores aos quadros de parceria estabelecidos – Parceria para a Paz (PfP), Diálogo para o Mediterrâneo (MD) e Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI) – para participarem nas atividades da Aliança. Refiro-me a países situados no sudoeste asiático – Austrália, Coreia do Sul, Japão e Nova Zelândia – conhecidos como “Países de Contacto”. No início de 2004, Nicholas Burns então representante norte-americano na NATO propôs uma “extensão da aliança das democracias”, com a intenção de criar na Aliança um novo comité que incluísse democracias localizadas fora do espaço euro-atlântico e que participassem em operações da NATO. Estranhamente, a Administração Bush queria adicionar o Paquistão a essa lista de potenciais parceiros da Aliança. A ideia foi recebida com desagrado tanto pelos Aliados como pelos parceiros, sobretudo os que integravam a PfP. Em última instância estaria em causa a existência do próprio Euro Atlantic Partnership Council (EAPC). Victoria Nuland, a sucessora de Burns em Bruxelas, foi ainda

mais explícita chegando mesmo a propor a dissolução do Conselho. Nos meses que antecederam a Cimeira de Riga (novembro de 2006), os EUA propuseram a criação de uma “Parceria Global”. Isto é, criar um quadro institucional que permitisse intensificar a cooperação com os chamados “Estados afins”, com uma orientação ocidental. Por outras palavras, criar um “Fórum da Parceria Global”, que substituísse o EAPC. Na prática, seria um novo quadro de parcerias, um arranjo formal com parceiros que partilhassem os valores da NATO, estreitando, assim, a relação com os países que contribuíssem para as operações da Aliança. Washington alimentava a esperança de que o conceito de uma NATO global fosse introduzido na agenda da Cimeira e que viesse a ser um dos seus principais *deliverables*. O período que a antecedeu foi palco de uma intensa campanha “persuasiva” em que participaram vários analistas – Daalder, Goldgeier, Ikenberry, Dehez, etc. – defendendo abertamente a evolução da NATO para uma organização global, para lá do espaço euro-atlântico. Segundo os promotores da ideia, “o próximo passo deveria ser a abertura da NATO à adesão de qualquer Estado democrático do mundo, que esteja disposto e seja capaz de contribuir para o cumprimento das novas responsabilidades da NATO. Só uma aliança verdadeiramente global pode enfrentar os desafios globais da atualidade... a NATO já não precisa de ter um carácter exclusivamente transatlântico”. Mas o projeto não avançou devido à ausência de consenso. O comunicado final da Cimeira apontava claramente para a necessidade de se manter o

ímpeto da política de parcerias em vigor através dos quadros de parcerias existentes (PfP, MD e ICI) e utilizá-los para desenvolver capacidades que pudessem ser utilizadas pelos parceiros em futuras campanhas da NATO. A concretizar-se, a “Parceria Global” teria sido o primeiro passo para promover a adesão formal desses países à Aliança, à semelhança do que estava a ocorrer com países que integravam a PfP. Esse quadro de parceria acabaria por se tornar um expediente para que países fora do espaço euro-atlântico aderissem à NATO. Serviria de trampolim para transformar a NATO numa entidade global. Independentemente de uma série de passos a dar para concretizar a ideia, não despicientes, como seja a revisão do Tratado de Washington para rescrever os Artigos 6.º e 10.º, a questão central associada à criação de uma NATO global prende-se com os aspetos de natureza geopolítica que lhe estão subjacentes. De sublinhar que a tentativa de concretizar o projeto da NATO global teve lugar na primeira década do século XXI, quando a Federação da Rússia não representava aparentemente para os EUA nem para a NATO a preocupação securitária que hoje representa, o “pivô para a Ásia” não era ainda um objetivo declarado da política externa norte-americana, e o mundo encontrava-se no apogeu da ordem unipolar liderada pelos EUA. Naturalmente que o projeto já antecipava a evolução do foco estratégico dos EUA para a região do Indo-Pacífico. Posteriormente os “Contact Countries” (CC) foram red denominados “Parceiros ao Redor do Globo” (PaG) sem, no entanto, se transformarem num quadro de parceira, passando a integrar, para além das quatro democracias

acima referidas, o Afeganistão (presentemente suspenso), a Colômbia, o Iraque, a Mongólia e o Paquistão. A evolução dos CC para PaG leva a questionar o argumento da criação de um projeto global unificador das democracias, parecendo confirmar a suspeita de os EUA verem a NATO como um instrumento da sua estratégia global. O projeto tem motivações de natureza geopolítica evidentes. Embora os promotores o neguem, é difícil ver a NATO global sem serem competição com as Nações Unidas ou a União Europeia, desprovidas de capacidade militar. A justificação da sua existência para fazer face a desafios globais parece insuficiente, uma vez que existe uma organização com essa missão. A solução para enfrentar problemas de natureza global não passa pela proliferação de organizações, mas explorar o potencial daquelas que já existem, e torná-las mais eficazes. Isto é particularmente relevante se nos referirmos à segurança coletiva. A tentativa de uma NATO com responsabilidades globais subverter o papel da ONU e as regras estabelecidas pela Ordem Internacional que emergiu após a II Guerra Mundial seria enorme. Teria no plano securitário um efeito disruptivo da Ordem semelhante ao do abandono do sistema de taxas de câmbio de Bretton Woods, em 1971, pela Administração Nixon. Embora apresentado como um projeto relacionado com a expansão da democracia, não pode ser separado da luta pela hegemonia global norteamericana, assim como não pode deixar de se inserir na antecipação dos preparativos de Washington para enfrentar os desafios emergentes

no Indo-Pacífico, procurando incluir a China nas preocupações da NATO, como dá nota disso o conceito estratégico da Aliança de 2022.

Repensar os Desafios das Tecnologias Disruptivas num Contexto Militar

Bruno Oliveira Martins

Senior Researcher.

Co-leader, Security & Technology Research Group.

Peace Research Institute Oslo.

Ao completar 75 anos de existência, a Aliança Atlântica está confrontada com vários desafios importantes que terão um impacto relevante no curto e no médio prazo. Neste pequeno artigo irei debruçar-me sobre um desses desafios, um tema que tem merecido bastante atenção em tempos mais recentes: as tecnologias emergentes, chamadas disruptivas, e o seu impacto num contexto militar. Na minha perspetiva, é necessário fazer algum apuramento conceptual inicial para que o potencial destas tecnologias possa ser devidamente analisado.

A noção de “disrupção”

A primeira ideia a ter em conta é que não existe um consenso em torno do significado de “disrupção” no âmbito da tecnologia. Várias disciplinas científicas – da economia aos estudos de inovação, passando pelos estudos estratégicos e militares – interpretam este conceito de forma diferente entre si. Num exercício de síntese e de refinamento conceptual, foi recentemente proposto por Raluca Csemtoni e pelo autor destas linhas que, no contexto das tecnologias militares, a noção de “disrupção”

apresenta três elementos fundamentais: temporalidade, performatividade, e imaginação¹. Aqui, disrupção implica a pré-existência de uma dimensão temporal linear que se pretende que seja desafiada por uma nova tecnologia. Além disso, a mera evocação de disrupção é um ato performativo que pode – ainda que nem sempre – provocar, permitir, ou materializar futuros tecnocientíficos imaginados anteriormente.

Em concreto, isto significa, entre outras coisas, que o desenvolvimento de novas tecnologias com aplicação militar está ao serviço de um pensamento, de um imaginário acerca de como o futuro ideal deverá ser². Mas, no caso destas tecnologias, que imaginário é este? Um imaginário segundo o qual o futuro das operações militares, e da própria organização logística e burocrática das forças armadas, seja dominado por novas tecnologias tais como impressão 3D, *blockchain*, diferentes formas de inteligência artificial, ou nanotecnologias? Ou, por outro lado, um imaginário em que novas tecnologias sejam integradas lentamente em paralelo com a manutenção e produção de outros bens militares, incluindo armamento dito convencional? Ainda que à primeira vista estas questões possam parecer ter uma natureza eminentemente teórica, elas revestem-se de uma importância prática crucial. Para a NATO, elas enquadram um dos seus principais desafios atuais: como manter a liderança tecnológica internacional no domínio militar.

O desafio atual

O contexto internacional atual é marcado por duas dinâmicas fundamentais que se intersectam no tópico deste

texto. Em primeiro lugar, a nossa era é de novo marcada por uma grande instabilidade geopolítica internacional, desencadeada pela invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022, mas resultando de processos mais amplos que envolvem várias potências globais e regionais. Alguns destes processos têm potencial para escalar para um conflito mais violento e são independentes da guerra na Ucrânia. Mas a persistência temporal deste último continuará a alimentar focos de tensão internacional, que se poderão, inclusivamente, alastrar ao seio da própria NATO sob a forma de divisões políticas internas. Em segundo lugar, estamos num período marcado por rápidos desenvolvimentos tecnológicos no domínio das tecnologias de duplo uso e de aplicação militar, que configuram um enorme e multifacetado desafio. A inteligência artificial (IA), em particular, apresenta-se como um problema regulatório – como regular os processos de investigação e desenvolvimento de IA no domínio militar? –, um problema ético – quais os parâmetros que devem enquadrar o uso de IA num contexto militar, para além da questão do armamento autónomo? –, um problema político – como garantir a liderança no conhecimento e desenvolvimento de IA num contexto de grande competição internacional? – e um problema científico – como manter os princípios da ciência aberta e da disseminação científica quando os principais desenvolvimentos tecnológicos em AI acontecem em empresas privadas e não em universidades e laboratórios?. Neste contexto, a guerra na Ucrânia é um cenário que tem revelado vários

desenvolvimentos importantes. Por um lado, vemos um aumento exponencial de tecnologias de duplo-uso, requalificadas para uso militar, desde impressão 3D até satélites privados, passando por *drones*. Os *drones* são o caso em que a tecnologia mais evoluiu desde o início da guerra, nomeadamente por recurso a componentes cada vez maiores de inteligência artificial. Por outro lado, assistimos a um conflito interestatal convencional, com uso de equipamento tradicional com necessidade de vastas quantidades de munições. A guerra na Ucrânia remete-nos, pois, para a coexistência de dois diferentes imaginários e visões acerca do futuro tecnológico: um que privilegia rápida inovação tecnológica, e um outro que privilegia economias de escala e produção em massa.

NATO: liderar o futuro tecnológico?

Ao longo de sete décadas, a Aliança Atlântica, muito por virtude dos Estados Unidos, manteve uma liderança tecnológica clara no contexto internacional. Hoje, essa liderança está ameaçada pela emergência de atores estatais, sobretudo a China, que mobilizam vastos recursos financeiros e humanos para poderem competir com os Estados Unidos. Neste cenário, em anos recentes, a NATO adotou um conjunto de medidas destinado justamente a promover sinergias entre Estados aliados no âmbito das tecnologias emergentes para fazer pender para o seu lado a balança tecnológica internacional. Entre essas medidas destacam-se desde a adoção de uma estratégia sobre tecnologias emergentes e disruptivas, o lançamento do Acelerador de Inovação em Defesa para o Atlântico

Norte (DIANA), e o estabelecimento de um fundo multinacional de capital de risco para apoiar a inovação em toda a Aliança. Desde o início da guerra da Ucrânia, estas medidas acontecem num quadro geral de aumento do investimento nacional em defesa por parte da maioria dos Estados aliados. A guerra na Ucrânia, que ocorre enquanto a NATO celebra 75 anos, ilustra uma dinâmica importante que por vezes se perde num discurso tecnoptimista que se foca em demasiado nas novas tecnologias: os conflitos militares atuais não se desenvolvem apenas com recurso a tecnologias disruptivas. Os desafios de produção de equipamento militar tradicional e de munições são bastantes diferentes daqueles de que se revestem os processos de desenvolvimento de tecnologias disruptivas. Encontrar o equilíbrio entre ambos deverá ser uma prioridade para a NATO, em harmonia com processos equivalentes que acontecem tanto a nível nacional como promovidos pela União Europeia.

Notas

¹ Raluca Csematoni e Bruno Oliveira Martins, 2023. Disruptive Technologies for Security and Defence: Temporality, Performativity and Imagination. Geopolitics, DOI: <https://doi.org/10.1080/14650045.2023.2224235>

² Para uma análise mais completa a estes conceitos, ver, Bruno Oliveira Martins e Jocelyn Mawdsley (2021) Sociotechnical Imaginaries of EU Defence: The Past and the Future in the European Defence Fund. Journal of Common Market Studies 59 (6):1558-1474. <https://doi.org/10.1111/jcms.13197>

Os Alargamentos da NATO

Patricia Daehnhardt

Assessora do IDN e investigadora do IPRI-NOVA

O primeiro secretário geral da NATO, Lord Ismay, definiu os três objetivos geopolíticos centrais da NATO, como “to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down”. Esta fórmula ilustrava bem como a Aliança serviu para garantir a presença militar dos Estados Unidos na Europa ocidental, em tempos de paz, como a contenção do expansionismo da União Soviética era a prioridade estratégica da Aliança e como a República da Alemanha Federal seria integrada nas estruturas de segurança e defesa euro-atlânticas. Os alargamentos da NATO durante a Guerra Fria, à Grécia e à Turquia, em 1952, à República Federal da Alemanha, em 1955, e à Espanha, em 1982, não alteraram essa fórmula e fortaleceram a comunidade de segurança transatlântica que sobreviveu ao final da Guerra Fria. Em 1991, o fim do Pacto de Varsóvia e a implosão da União Soviética, transformaram o quadro da segurança europeia. Uma das primeiras consequências do fim da hegemonia soviética foi a vontade política dos países da Europa de leste de “regressar à Europa”. Isto ficou claro desde logo com a mudança das políticas de alianças destes países, e a vontade de integrarem as estruturas de segurança e defesa ocidentais, em resposta ao receio de um revanchismo russo pós-soviético. Reconhecendo essa vontade como a confirmação da relevância da Aliança Atlântica no novo quadro securitário europeu, os Estados Unidos e os seus aliados avançaram com o primeiro alargamento da NATO do pós-Guerra Fria. Na cimeira da Aliança, em Madrid, em julho de 1997, convidaram a Polónia, a Hungria e a República

Checa a aderirem à NATO, o que veio a acontecer em 1999. A Bulgária, a Eslováquia, a Eslovénia, a Estónia, a Letónia, a Lituânia, e a Roménia aderiram à NATO em março de 2004, na cimeira de Istambul. A Albânia e a Croácia aderiram à Aliança em 2009, e a Macedónia do Norte aderiu à NATO em 2020. As sucessivas rondas de alargamento da Aliança, entre 1999 e 2020 explicam-se, por um lado, pelo objetivo de todos estes países se quererem alinhar ao Ocidente e ter a proteção militar dos Estados Unidos e, por outro lado, pelo receio latente do revanchismo da Rússia como uma ameaça existencial às suas soberanias. Como forma de amortecer esta alteração do quadro securitário na Europa de leste e perante a perspectiva de que a Rússia não viria a integrar a NATO, a Aliança esforçou-se por encontrar um *modus vivendi* com a Rússia pós-soviética. Mas as tentativas ocidentais em institucionalizar uma relação com Moscovo, através da Parceria para a Paz, em 1994, o Ato Fundador NATO-Rússia, em 1997, ou o Conselho NATO-Rússia, em 2002, não surtiram efeito. Para além de não ter desistido da tradicional política de dividir os aliados europeus e de tentar excluir os Estados Unidos do quadro de segurança europeu, a Rússia do Presidente Putin sempre contestou o alargamento institucional da Aliança por argumentar que seria uma ameaça à segurança da Rússia. As relações entre a Rússia e a NATO deterioraram-se ainda mais a partir de 2007, quando Putin, na Conferência de Segurança de Munique, definiu a identidade nacional russa e o estatuto geopolítico da Rússia em oposição direta à Aliança Atlântica. A política russa mais ofensiva ficou clara, em 2008, na Guerra dos cinco dias na Geórgia, quando Moscovo apoiou as Repúblicas

secessionistas da Ossétia do Sul e Abecásia, e em 2014, quando a Rússia anexou a península da Crimeia, numa clara violação da soberania da Ucrânia. Mas foi a invasão russa da Ucrânia, iniciada a 24 de fevereiro de 2022 que alterou radicalmente o quadro de segurança no espaço euro-atlântico e veio dar nova urgência ao tema do alargamento da Aliança ao torná-lo prioritário para a Ucrânia, mas também para Estados até então neutros, como a Finlândia e a Suécia. A invasão foi precedida por uma mudança radical da posição russa sobre a NATO em dezembro de 2021. Putin exigia que a Aliança não realizasse novos alargamentos, através de uma garantia escrita juridicamente vinculativa de que a Ucrânia nunca aderiria à NATO, e que a Aliança retirasse todas as infra-estruturas militares e forças aliadas dos países que aderiram à Aliança depois de 1997. As duas exigências correspondiam a ultimatums inaceitáveis ao quererem vetar uma futura adesão da Ucrânia à NATO e deslegitimar a ordem de segurança criada no pós-Guerra Fria. Por outras palavras, o revisionismo russo exigia que a NATO anulasse a sua “política de porta aberta” e regressasse à ordem da Guerra Fria com a divisão da segurança europeia em zonas de influência. Por último, o objetivo permanente russo de um “*decoupling* estratégico” entre os Estados Unidos da Europa ficou evidente na exigência do Kremlin de que os Estados Unidos retirassem o seu armamento nuclear da Europa, aumentando exponencialmente a vulnerabilidade da segurança europeia. Isto equivaleria à inversão de duas das premissas de Lord Ismay, nomeadamente a “saída” dos Estados Unidos da Europa e a “entrada” da Rússia, e consequentemente ao fim da NATO,

porque uma NATO sem os Estados Unidos significaria o fim da NATO *tout court*. Contudo, a Guerra na Ucrânia reforçou a unidade transatlântica e revitalizou a política de alargamento da Aliança. A Finlândia e a Suécia mudaram as suas políticas de defesa ao passarem da tradicional neutralidade assente numa parceria com a NATO para a adesão como membros plenos, em 4 de abril de 2023 e 7 de março de 2024, respetivamente. Esta dupla adesão nórdica tornou mais seguro todo o território da Aliança, do Ártico ao Mar Negro, ao reforçar a postura de defesa e dissuasão da Aliança no flanco norte. Este alargamento, consensual entre os aliados, representa uma derrota estratégica para a Rússia que não só não esperava que a Finlândia e a Suécia revertissem a sua política de neutralidade de décadas, como não poderá afastar a hipótese da colocação de armas nucleares ou de uma base permanente da NATO em solo sueco ou finlandês, mesmo que, por agora, essa possibilidade seja afastada pelos decisores de ambos os países. Por último, o Presidente russo não terá calculado que a invasão militar da Ucrânia colocasse a questão do alargamento e da adesão de Kiev à Aliança na ordem do dia entre os aliados. Apesar de o objetivo de integração do país na NATO e na União Europeia ter sido inscrito na constituição ucraniana em 2019, a Aliança Atlântica e os aliados não estavam a debater essa adesão antes do início da guerra. Na realidade a Ucrânia já alterou o seu estatuto no espaço euro-atlântico ao aproximar-se das suas estruturas institucionais, mesmo que sem integração plena nas mesmas. A União Europeia iniciou conversações de adesão com a Ucrânia e na cimeira da Aliança, em Vilnius, em julho de 2023,

foi criado o Conselho NATO-Ucrânia, eliminado o Plano de Ação para a Adesão, antecâmara para a adesão e decidido que a Ucrânia integrará a NATO “quando os aliados concordarem e as condições forem cumpridas”. Mas não existe consenso quanto à *timeline* da integração da Ucrânia na NATO. Enquanto a Polónia, os Estados bálticos e a França apoiam uma rápida adesão, países como os Estados Unidos e a Alemanha têm uma posição mais defensiva e consideram que a Ucrânia apenas poderá tornar-se membro da Aliança depois da Guerra. A cimeira da Aliança, em Washington, em julho deste ano, não deverá por isso estender um convite de adesão a Kiev. Mas a atual situação estratégica europeia dita que não existe alternativa à ligação da Ucrânia às estruturas securitárias ocidentais para garantir a sua sobrevivência enquanto Estado soberano. Para a Ucrânia, a perspectiva da futura adesão à Aliança será o pressuposto para que o país possa proceder à reconstrução económica depois da Guerra, consolidar a sua identidade europeia e deixar o seu estatuto de “no man’s land” no qual se encontrava desde o fim da Guerra Fria. Para a Aliança, a inclusão da Ucrânia na NATO irá aumentar a segurança europeia porque a Ucrânia terá forças armadas europeias das mais capazes e experientes e porque a defesa dos países europeus contra a Rússia terá maior profundidade estratégica no terreno. Enquanto a Ucrânia continuar vulnerável, a segurança de toda a Europa está comprometida. E se a segurança da Europa estiver em causa, também a posição dos Estados Unidos se encontrará enfraquecida. Por último, face ao revisionismo imperial intrínseco à liderança russa, face à possibilidade de diminuição de compromisso militar para com a Aliança

por parte de uma nova administração norte-americana em janeiro de 2025, e face ao crescente desentendimento entre Paris e Berlim assim como à falta de união entre os países europeus – desde ao montante da ajuda a Kiev ao envio de mísseis de longo alcance, à hipotética participação de tropas aliadas em território ucraniano – e que impede uma resposta estratégica europeia à guerra, as celebrações do 75.º aniversário da Aliança não devem iludir ninguém de que neste momento a necessidade de uma defesa europeia credível é uma das condições de sobrevivência da própria NATO. Porque o alargamento da NATO, a acontecer para leste, requer também o reequilíbrio das relações de defesa entre todos os aliados.