

O Yin e o Yang da NATO

– Desarmonias na Defesa da Europa

António Eugénio

Assessor de Estudos do IDN.

Resumo

A Guerra da Ucrânia trouxe uma urgência ao debate da integração da defesa europeia e uma renovada legitimidade à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), com a adesão rápida da Finlândia e da Suécia, dois países tradicionalmente neutros. No entanto, a existência da Aliança, liderada pelos EUA, que vêm demonstrando uma posição ambígua face à emergência de mais um novo ator geopolítico como a União Europeia (UE), além da China, tem causado algumas dúvidas sobre o verdadeiro interesse norte-americano no desenvolvimento de capacidades de defesa modernas e autónomas no continente europeu. Daí a utilidade de uma perspetiva como a do *yin* e *yang*, pela noção de uma dinâmica complementar

que aqui se esboça e que poderá conduzir a uma solução harmoniosa, como a existência de um pilar de defesa europeu dentro da OTAN. Indo para lá do debate teórico e como proposta executiva, defende-se uma maior integração, modernização e digitalização da base tecnológica europeia de modo a poder concorrer com as suas congéneres norte-americanas e examina a desejável divisão de encargos entre países aliados, de modo a esta passar a incluir o valor comercial dos dados dos cidadãos, empresas e organizações europeias, aos quais as gigantes tecnológicas norte-americanas têm acesso sem reciprocidade.

Palavras-chave: Defesa; Europa; Yin; Yang; Ucrânia; NATO; EUA; Tecnologia.

Artigo recebido: 22.05.2024

Aprovado: 11.06.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.168.05>

Abstract

NATO's Yin and Yang – Disharmonies in Europe's Defence

The war in Ukraine put the spotlight on European defense integration, as well as a renewed legitimacy to NATO, with the rapid accession of Finland and Sweden, two traditionally neutral countries. However, the sole existence of the Alliance has caused some doubt about the true intentions of its leader, the USA, in the development of modern and autonomous defense capabilities in the European continent, confronted with yet another new geopolitical actor besides China, such as the European Union. Hence, the usefulness of a sketch of a perspective such as that of yin and yang carries the notion of complementary dynamics that could lead to a har-

monious solution, such as the existence of a European defense pillar within NATO. Going beyond the theoretical debate and as an executive proposal, the author advocates greater integration, modernization and digitalization of the European technological base in order to be able to compete with its North American counterparts and examines the desirable division of burdens between allied countries, so that this includes the commercial value of the data of European citizens, companies and organisations, to which North American technology giants have access without reciprocity.

Keywords: Defence; Europe; Yin; Yang; Ukraine; NATO; USA; Technology.

Introdução

Para a filosofia confuciana, é impossível separar assuntos conflitantes em qualquer tópico. Deste antagonismo básico, entre o *yin*, débil e inerte, e o *yang*, ativo e vigoroso, resulta o progresso e a harmonia, numa continuidade eterna. É nosso entender que é esse o caso das duas maiores tendências antagónicas no âmbito da segurança e defesa europeias atuais e que poderão ser entendidas como desarmonias. Por um lado, existe uma ameaça da retirada dos Estados Unidos da América (EUA) da OTAN, propalada pelo ex-presidente e novamente candidato Donald Trump (*yin*), e, por outro, a perspetiva da Guerra da Ucrânia (*yang*) ser o catalisador definitivo que a Europa precisa para encarar a sua defesa com maior autonomia face aos EUA. Através da análise das dinâmicas proporcionadas pelas lentes do *yin* e do *yang*, podemos vislumbrar como a OTAN pode navegar no futuro da segurança europeia, ainda que sob enormes tensões, mantendo o equilíbrio entre os países membros e adaptando-se às novas realidades geopolíticas.

Pedimos emprestados estes conceitos da filosofia taoista por duas razões principais. A primeira diz respeito à originalidade da referência que é feita objetivamente à República Popular da China (RPC) no último conceito estratégico da OTAN¹, apresentada como um desafio aos interesses, à segurança e aos valores aliados, dados os instrumentos obscuros de projeção de poder que utiliza para subverter a ordem internacional baseada em normas². A RPC pertence a um espaço não vestefaliano de nações (Wang, 2024). Portanto, parece-nos útil invocar conceitos normalmente associados à sua cultura estratégica, para estimular o seu estudo, num contexto de competição entre grandes potências (He, 2023), de modo a evitar o viés cognitivo da imagem espelhada. A segunda razão é que esta abordagem pode ser útil para revelar as tensões internas no interior da Aliança, a que chamámos desarmonias, que objetivamente revelam o interesse dos EUA na manutenção do *statu quo* de um relacionamento de um para muitos (30 países europeus atualmente) em vez de um para um, que resultaria de uma negociação com a União Europeia. Procuram, assim, limitar a emergência de um pilar europeu de defesa, ao mesmo tempo que acusam os aliados europeus de não cumprirem as suas obrigações na divisão de encargos. Como veremos, existe uma ligação da OTAN à região da Ásia-Pacífico desde a sua origem

Nota: as ligações a sites da internet mencionadas neste artigo foram acedidas durante os meses de abril a junho de 2024.

- 1 A primeira menção à RPC surge na Declaração de Londres, de 2019, na sequência da Cimeira comemorativa dos setenta anos da OTAN, em que se afirma: “reconhecemos que a crescente influência e políticas internacionais da China apresentam oportunidades e desafios que teremos de encarar em conjunto, como uma aliança. Cf. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm
- 2 Cf. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

que é raramente referida e investigada numa perspetiva abrangente, em especial por aqueles que confinam regionalmente a Aliança. Seja por razões geopolíticas, seja por uma expansão dos domínios de confronto, cada vez mais desmaterializados, ou pela instrumentalização de setores não tradicionais como a energia e as relações comerciais, é necessário alterar a nossa perceção dos desafios securitários que estão no horizonte para podermos agir em conformidade.

Em vez de uma discussão exaustiva sobre a dialética *yin-yang* aplicada, oferece-se apenas um esboço do que poderá ser um método de gestão de contradições persistentes (Qin, 2018) que permitam à OTAN viver com elas, necessitando apenas de uma reinterpretação do contributo europeu para o esforço coletivo, em alternativa a uma linha metodológica ligada à dialética hegeliana, produzindo sínteses de alto nível das teses e antíteses. Deste modo, alcança-se um meio-termo do pensamento, que acomoda contradições sem que as posições sejam mutuamente exclusivas, obtendo a desejada harmonia (He, 2023). Um dos contributos maiores desta aproximação é que a realidade está sempre presente na construção de uma via para alcançar os objetivos, em vez da utilização de modelos abstratos que depois serão aplicados (Jullien, 2004). Situando o tema do nosso artigo na área dos Estudos de Segurança Internacional, a abordagem metodológica mencionada alinha-se com as teorias de nível intermédio que utilizam múltiplos paradigmas no tratamento académico de questões concretas ou de eventos correntes com relevância política, em vez de um acantonamento a uma escola de pensamento específica.

A pergunta que iluminou a nossa pesquisa é a seguinte: Face à ambiguidade dos EUA quanto à emergência de um pilar europeu de defesa, como conviver com as tradicionais dificuldades de desenvolvimento das capacidades militares europeias e ao mesmo tempo satisfazer os compromissos assumidos na divisão de encargos no contexto da OTAN? A problemática é complexa e intrincada porque liga elementos históricos, geopolíticos, diplomáticos, industriais, tecnológicos, psicológicos, culturais, económicos, etc., obrigando a um esforço de contenção expositiva. Privilegiaram-se fontes primárias para obter os dados da investigação.

A Europa do século XXI parece tolhida entre os *Big States* e as *Big Techs*. Como um todo, é um gigante económico, uma potência demográfica e até científica. Porém, nos assuntos de defesa está profundamente balcanizada e completamente dependente de um *Big State* que dispõe de *Big Techs*, que é o caso dos Estados Unidos da América e de uma aliança, a OTAN, que garantiu uma “longa paz” (Gaddis, 1986) na Europa, mesmo quando a guerra aqueceu nos Balcãs, na década de 90 do século passado. Porém, quando a Rússia decidiu atacar a ordem unipolar³ que afirmava

3 Um dos momentos mais marcantes do novo posicionamento estratégico da Rússia face ao Ocidente foi o discurso do presidente russo na Conferência de Segurança de Munique de 2007. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

estar estabelecida, nenhuma dissuasão aliada a conteve. Atacou a Geórgia em 2008⁴, perante a indolência da comunidade internacional, seguiu o regime de Assad, na Síria, a partir de 2011⁵ (com envolvimento militar direto a partir de 2015), anexou a Crimeia e ativou os secessionistas do Donbass em 2014 (tubos de ensaio para o experimentalismo russo no setor dos grupos paramilitares “privados”, que mais tarde passaram a operar desafogadamente em África), com o beneplácito de potências europeias, mas sem os EUA⁶. Interferiu nas eleições presidenciais norte-americanas e no referendo ao Brexit no Reino Unido, em 2016. Conduziu uma “anexação suave” com a Bielorrússia, depois da manobra eleitoral de 2020, e assinou uma declaração de “amizade sem limites”⁷ com a China nas vésperas do evento que marcou o fim da passividade ocidental ao ressurgimento russo: a invasão plena da Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022.

Mais de dois anos depois e perante o impasse na guerra mais violenta do séc. XXI na Europa, uma ameaça como a que o candidato presidencial norte-americano Donald Trump fez em fevereiro último de “encorajar a Rússia a atacar qualquer país membro da OTAN que não cumpra as suas obrigações financeiras para com a aliança”⁸ tem de ser equacionada como um forte abalo à confiança que os europeus depositam no seu maior aliado e protetor da atual ordem política europeia. Mesmo que não passe de uma insinuação torpe, dita, desdita e reinterpretada, a perspetiva de uma Europa da Defesa sem os Estados Unidos pode, afinal, ser o estímulo necessário e suficiente para obrigar os aliados a aceitar um pilar europeu da OTAN mais unificado, capacitado e resolvido a atuar sozinho quando lhe faltarem os apoios políticos norte-americanos ou tropeçarem em nós górdios securitários como o de Chipre⁹.

A argumentação principal deste artigo é que os contributos dos 30 países membros na Europa para a divisão de encargos da OTAN devem ser revistos, atendendo ao valor dos dados que as grandes empresas tecnológicas obtêm deste espaço, que nunca foram valorizados. Para sustentarmos este argumento, em primeiro lugar, constatamos

4 Naquela que é referida como a primeira guerra europeia do séc. XXI, que ocorreu quatro meses depois da Cimeira da OTAN de Bucareste, onde foi aberta a possibilidade da Geórgia e da Ucrânia poderem vir a ser membros da Aliança.

5 Bloqueando a ação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, entre outras medidas.

6 O formato da Normandia, usado para chegar aos acordos de Minsk (I e II), revelou o fracasso das fórmulas exclusivamente europeias de resolução de conflitos. Cf. <https://cepa.org/article/minsk-and-normandy-failed-whats-next/>

7 <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>

8 <https://www.politico.eu/article/trump-says-he-would-encourage-russia-to-attack-nato-members-that-dont-pay-enough/>. Para outras citações de Trump sobre a OTAN, consultar: Donald Trump on NATO: Top quotes – DW – 07/09/2018.

9 Chipre representa as tensões que podem emergir dentro da OTAN e da União Europeia, por força das posições antagónicas da Grécia e da Turquia e das bases britânicas ali instaladas, em especial porque Chipre não é membro da OTAN e porque a Turquia não é membro da União Europeia. Cf. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/eu-nato-cooperation-on-the-cyprus-conflict>

que as capacidades militares dos países europeus estiveram sempre aquém dos EUA e que isso foi mais evidente nas operações “fora de área”. Essa condição agravou-se com a transformação da base industrial de defesa de uma época industrial para uma era em que a principal fonte de riqueza é derivada da economia de dados. Tendo presente as tendências emergentes da Guerra da Ucrânia e também por causa das tensões securitárias da região do Indo-Pacífico, manifestada pela ameaça chinesa a Taiwan e às forças americanas, os EUA aceleraram o desenvolvimento de novas capacidades e instaram os países europeus a aumentarem os seus orçamentos de defesa. Porém, continuam a tratar das vendas do seu armamento num plano bilateral e a não encorajar os esforços para o desenvolvimento de uma base tecnológica de defesa integrada na Europa, que seja concorrencial com a sua. Por causa da possibilidade dos EUA se tornarem mais isolados num eventual segundo mandato de Donald Trump, o que terá consequências na resolução da guerra na Ucrânia, será necessário arranjar novas interpretações para a divisão de encargos e para a possibilidade de os europeus terem de enfrentar esse e outros desafios securitários com maior autonomia. Este artigo está estruturado em três secções. Na primeira, olhamos para a tradição de adaptação estratégica da OTAN ao longo dos seus 75 anos, destacando dois elementos fundamentais para a sua continuidade: não existência de interesses antagónicos entre os Estados-membros e o mecanismo de decisão liberal que permite o consenso perante o desacordo e daí uma adaptabilidade estratégica com provas dadas. O contexto dessa secção é o da evolução dos conceitos estratégicos e das principais operações aliadas, para salientar a dificuldade do desenvolvimento de capacidades militares que satisfizessem as necessidades requeridas pelos EUA, em especial nas operações “fora de área”, como o Afeganistão e a Líbia. Na segunda secção voltaremos a nossa atenção exatamente para as duas matérias que têm, desde sempre, ameaçado a ordem interna da Aliança Atlântica: a divisão de encargos (o famoso *burden sharing*) e as capacidades de defesa dos países europeus (muitas vezes confundidas com capacidades de defesa europeia). Por fim, o foco vai para o cerne atual do desenvolvimento dessas capacidades, constituído pelos ecossistemas de defesa moderna, propondo que a almejada autonomia europeia em matéria de defesa, possa ser alcançada dentro da OTAN, se houver a necessária coordenação estratégica entre os dois lados do Atlântico. Para isso, será necessário que o emergente mercado único de defesa europeu se afirme e concorra com o complexo militar-industrial americano, se não for em pé de igualdade, que seja em nome da reciprocidade. A chave para a resolução do problema estará na abertura do mercado de defesa americano às indústrias de defesa europeias, como moeda de troca daquilo que os Estados Unidos obtêm da Europa: influência, dados europeus que têm vindo a alimentar os lucros desmesurados das suas empresas tecnológicas e uma conciliação estratégica para enfrentar a emergência da China. Não será fácil, sob um eventual segundo mandato Trump, mas será, no mínimo, negociável.

OTAN – Uma Aliança Maleável

A OTAN é uma aliança notável. Em 75 anos de história, cresceu de 12 membros fundadores para 32 e apesar de haver oposição interna à participação na organização em alguns países, nenhum deles apresentou, até à data e formalmente, um pedido de saída, previsto no Artigo 13.º do Tratado do Atlântico Norte¹⁰. Curiosamente, o primeiro alargamento ocorreu em Lisboa, numa cimeira em fevereiro de 1952, onde foram admitidos, como Estados-membros, a Grécia e a Turquia¹¹. Data dessa reunião a criação do cargo de Secretário-Geral, depois de ter sido nomeado o primeiro comandante militar aliado, o general norte-americano Dwight Eisenhower, em dezembro de 1950. Se pensarmos que a criação da República Popular da China ocorreu no mesmo ano da assinatura do Tratado de Washington (4 de abril de 1949) e que a institucionalização da estrutura militar permanente da OTAN é simultânea da Guerra da Coreia (1950), conseguimos estabelecer a ligação da segurança europeia à região do Indo-Pacífico, para lá da ameaça soviética que então despontava, conseguindo novas explicações para a continuidade da Aliança Atlântica, mesmo após o fim da Guerra Fria e renovando desafios geopolíticos absolutamente atuais. O primeiro Secretário-Geral da OTAN, o britânico *Lord Ismay*, dizia que a NATO tinha sido criada para manter “a União Soviética fora, os americanos dentro e os alemães em baixo”¹². Nesse sentido, a OTAN cumpriu integralmente os seus propósitos. Mais concretamente, o arranjo que surgiu na Cimeira de Lisboa de 1952, com a criação de um organismo internacional de apoio ao Secretário-Geral (*International Staff*), onde os países dispõem de representações diplomáticas em simultâneo com um Estado-Maior militar permanente, contribuiu decisivamente para uma institucionalização da Aliança que é marca distintiva do seu *modus operandi*, face a outras alianças regionais antissoviéticas patrocinadas pelos EUA no pós-Segunda Guerra Mundial¹³. Outra curiosidade da Cimeira de Lisboa de 1952 é que foi nessa altura que a OTAN começou a ser ligada à dissuasão nuclear americana¹⁴, muito por força

10 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt

11 Durante muitos anos, a única fronteira entre a União Soviética e a OTAN.

12 https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm

13 Nomeadamente, a Organização do Tratado do Sudeste Asiático, que apenas teve interesse para as potências ocidentais e foi desmantelada em 1977. Cf. <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/seato>. E das organizações relacionadas com a segurança no Atlântico Sul, que não passaram de especulações, com o seu auge em 1982, por ocasião da Guerra das Falkland/Malvinas. Cf. <https://www.jstor.org/stable/2619934>

14 Data desse ano, também, a criação do Comando Estratégico para o Atlântico (*Strategic Allied Command Atlantic – SACLANT*). O Grupo de Planeamento Nuclear, um dos principais corpos da orgânica da Aliança, só foi formado em 1966, na sequência da saída da França da estrutura militar integrada.

da incapacidade de os países europeus gerarem o nível de forças convencionais anteriormente acordadas¹⁵.

Uma vida longa tem, naturalmente, assistido a sucessos e a intervenções mais polémicas. Dos primeiros, destacamos a Guerra Fria e a estabilização dos Balcãs, que ainda está por concluir. As intervenções “fora de área” no Afeganistão, no Iraque¹⁶ e na Líbia têm sido muito criticadas, mas não deixam de conter diversas lições que podem orientar decisões futuras.

A inesperada hecatombe soviética, que culminou em 26 de dezembro de 1991, com a dissolução da URSS, foi percebida por todos como uma vitória ocidental sem combater e pôs em evidência a discussão em torno da continuidade da OTAN, perante a ausência de inimigo. De todo o processo de quatro décadas resultava um facto irrefutável: a dissuasão funcionou e o conflito entre as duas superpotências teve de ganhar contornos de procuração noutras geografias, mas a Europa foi preservada. As décadas que se seguiram foram de esperança na cooperação entre anteriores inimigos. A declaração da Cimeira de Roma de 8 de novembro de 1991¹⁷ falava num novo capítulo na história da Aliança e numa comunidade de interesses partilhados entre a América do Norte e “toda” a Europa. Desafiava-se o desenvolvimento da democracia na União Soviética e nos outros países da Europa Central e de Leste e anunciava-se a complementaridade da OTAN com outras organizações de segurança no espaço europeu, nomeadamente, a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), a Comunidade Europeia, a União Europeia Ocidental (UEO) e o Conselho da Europa¹⁸. Sinal dos tempos, foi aprovado um novo Conceito Estratégico aliado¹⁹, tornado público pela primeira vez. Ao contrário dos outros quatro documentos estratégicos anteriores, não era identificado claramente um inimigo. Uma breve leitura pelos sucessivos conceitos estratégicos²⁰ permite-nos salientar o carácter

15 <https://www.nato.int/acad/fellow/94-96/mccalla/3b1b.htm>.

16 Atualmente existe uma missão de aconselhamento e capacitação militar designada “NATO Mission Iraq”, que substituiu outra, designada “NATO Training Mission-Iraq (NTM-I)”, que se ocupou da reforma das forças armadas iraquianas e que decorreu entre 2004 e 2011. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_166936.htm

17 <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>.

18 Questões persistentes no atual panorama de segurança europeia. Em 2022, o presidente francês lançou uma iniciativa, designada Comunidade Política Europeia, com ligações quer à União Europeia, quer ao Conselho da Europa, para integrar todos os países que “subscrevem os nossos valores centrais para procurar um novo espaço de cooperação nas questões políticas, de segurança, energia, infraestrutura, investimento e migrações”. Este fórum mantém um observatório (<https://epc-observatory.info/>), já conduziu três cimeiras e a quarta ocorreu a 18 de julho de 2024, no Reino Unido, designadamente no local de nascimento de Winston Churchill, uma semana depois da cimeira comemorativa dos 75 anos da OTAN, em Washington.

19 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm.

20 Para uma revisão dos documentos estratégicos da OTAN entre 1949 e 1969 consultar https://www.researchgate.net/publication/280287417_NATO_Strategy_Documents_1949-1969.

adaptativo da estratégica aliada, muito por força dos processos de negociação interna e da ausência de antagonismos entre os Estados-membros.

O primeiro dos documentos mencionados, intitulado *The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*, com o código DC 6/1²¹, foi aprovado em 6 de janeiro de 1950. Estabeleceu as orientações para o desenvolvimento de planos regionais com um horizonte de quatro anos, que rapidamente tiveram de ser revistos, perante a impossibilidade de geração das forças convencionais necessárias e pela perturbação provocada pela Guerra da Coreia. Durante a década de 50, foram produzidos mais dois documentos dessa natureza, o MC 14/1 *Strategic Guidance*²², de 9 de dezembro de 1952, que afirmava que “o conceito para a defesa da Europa Ocidental é sustentar o inimigo o quanto mais a Leste na Alemanha for viável, usando todos os meios ofensivos e defensivos disponíveis, de modo a negar ou limitar ao máximo a sua liberdade de ação”, e o MC 14/2 *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*²³, de 23 de maio de 1957, já depois da adesão da República Federal Alemã à Aliança Atlântica, em 6 de maio de 1955 (segundo alargamento aliado) e da consequência desse facto: a assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua, em Varsóvia, no dia 14 de maio de 1955, que instituiria o Pacto de Varsóvia, entendido como esteio militar da organização económica conhecida por Conselho para Assistência Económica Mútua (COMECON), que, por sua vez, representava a resposta de Moscovo ao Plano Marshall americano.

Durante a Guerra Fria, só foi produzido mais um documento desta categoria. Em 16 de janeiro de 1968 foi aprovado o MC 14/3, com o mesmo título do anterior²⁴, que defendia dois princípios básicos: a flexibilidade e a escalada, em oposição à retaliação nuclear massiva, que não tinha impedido a instalação de mísseis soviéticos em Cuba nem o início da Guerra do Vietname. Induzia-se um sentimento de incerteza sobre a verdadeira resposta a dar pelos aliados em caso de agressão soviética. Por outro lado, a retirada da França da estrutura militar integrada²⁵, em 1966, sinalizava as dúvidas perante os reais compromissos do empenho americano “até aos extremos” em caso de confrontação na Europa²⁶.

No já mencionado conceito de 1991, perante a ausência de inimigo, identificava-se um conjunto de riscos à segurança dos Estados-membros e abriam-se as portas da Aliança ao espaço soviético através de um conjunto de parcerias, diálogos e

21 <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491201a.pdf>.

22 <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a521209a.pdf>.

23 <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a570523a.pdf>

24 <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>

25 A França haveria de regressar à estrutura militar integrada por ocasião do sexagésimo aniversário da OTAN, em 4 de abril de 2009.

26 As dúvidas persistem, atualmente, levando a questões hipotéticas sobre se os americanos estariam dispostos a trocar Nova Iorque por Vilnius. Cf. <https://warontherocks.com/2022/04/russias-invasion-of-ukraine-and-natos-crisis-of-nuclear-credibility/>

plataformas de cooperação. Foi este enquadramento que tornou possível a atuação da OTAN nos Balcãs e áreas adjacentes (portanto, *stricto sensu*, “fora de área”, cumprindo o desafio de “out of area or out of business”, lançado pelo senador norte-americano Richard Lugar²⁷) enquadrada pelas resoluções das Nações Unidas, pela primeira vez em combate²⁸. Esta intervenção, fora do contexto tradicional,²⁹ abriu as portas a uma revisão das tarefas aliadas que viriam a ser reformuladas no conceito estratégico aprovado por ocasião dos 50 anos da Aliança em 1999, com o título *The Alliance's Strategic Concept*³⁰, marcado, também, pelo quarto alargamento, desta vez para Leste³¹. A adaptação estratégica, conceptual e pragmática, em linha com a resposta flexível anterior, passava a ser uma característica essencial da Aliança e indicava uma agilidade institucional muito importante, num contexto de segurança internacional bastante fluido. Nesse documento, mais uma vez, não foi identificada nenhuma ameaça proveniente de um Estado. É de sublinhar que a Rússia era referida como parceira para a “construção de uma Europa una, estável e pacífica”, depois de ter integrado o programa da Parceria para a Paz, em 1994, e de ter assinado o Ato Fundador com a OTAN³², em 1997, sendo que a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), sucedânea da CSCE, era tida como a única organização de segurança pan-europeia, estando ambos os lados comprometidos com o seu reforço, em linha com o “Documento de Lisboa”³³, na prossecução de um “Modelo de Segurança Comum e Abrangente para a Europa do Século XXI”. Apesar disso, estipulava o conceito aliado que embora uma agressão convencional de larga escala contra a Aliança fosse altamente improvável, a possibilidade de uma ameaça desse tipo vir a materializar-se no longo prazo não podia ser descartada. Sinal dos tempos de desanuviamento, foi avançada uma nova definição de segurança, mais abrangente, de modo a incluir fatores políticos, económicos, sociais e ambientais, para além da tradicional defesa, e identificado um conjunto de riscos que afetavam

27 <https://collections.libraries.indiana.edu/lugar/items/show/342?c=0&m=0&s=0&cv=0&xywh=-2764%2C-375%2C10601%2C7495>

28 A primeira ação de combate envolvendo meios da OTAN ocorreu a 28 de fevereiro de 1994, quando foram abatidos quatro caças sérvios que violavam a Zona Aérea Interdita sobre a Bósnia Herzegovina, no âmbito da operação “Deny Flight”. Cf. <https://shape.nato.int/page2148121621>

29 A OTAN conduziu diversas operações nos Balcãs e uma ainda se mantém, Força do Kosovo – KFOR (<https://jfcnaples.nato.int/kfor>). Cinco países da região são hoje membros da Aliança (Albânia, Croácia, Eslovénia, Macedónia do Norte e Montenegro), enquanto três ainda não (Bósnia e Herzegovina, Kosovo e Sérvia).

30 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm

31 O terceiro alargamento tinha acontecido com a adesão da Espanha em 1982.

32 https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_25468.htm Previu-se, inclusive, a abertura de um Gabinete de Informação e Documentação da OTAN em Moscovo. Este gabinete funcionou junto da Embaixada da Bélgica desde 2001 até 2021, ano em que a Federação Russa solicitou o seu encerramento. <https://www.politico.com/news/2021/10/18/russia-suspends-mission-nato-shuts-office-516189>

33 <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/39539.pdf>

os Estados-membros, nomeadamente o terrorismo, o conflito étnico, as violações dos direitos humanos, a fragilidade económica e a proliferação das armas de destruição massiva e dos seus vetores de lançamento. Perante isto, o portefólio de tarefas fundamentais alargou-se, passando a integrar a segurança, consultas, dissuasão e defesa, gestão de crises e parcerias. As forças aliadas deveriam ser modernizadas para poderem enfrentar o espectro total de operações, com a combinação apropriada entre capacidades convencionais e nucleares para três tipos básicos de intervenções: defesa coletiva, operações de apoio à paz e operações de resposta a crises. Quanto à União Europeia, referia-se o apoio ao estabelecimento de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa dentro da OTAN, compatível com o Tratado de Washington, em que os aliados europeus assumissem maiores responsabilidades.

Foi precisamente um quadro de defesa coletiva e uma ação terrorista que levou a OTAN, mais uma vez, para “fora de área”, em 2003, para um envolvimento que poderá ser entendido como o maior insucesso aliado até à data: o longínquo Afeganistão³⁴. Com efeito, o 11 de setembro de 2001 desencadeou um acontecimento histórico para as relações transatlânticas: a primeira e única, até à data, invocação do Art.º 5.º do Tratado de Washington, do qual resultaram duas operações³⁵: a “Eagle Assit”, de reforço ao dispositivo de defesa aéreo norte-americano e a “Active Endeavour”, de controlo do Mar Mediterrâneo. A primeira contou com o destacamento de aeronaves de aviso aéreo antecipado (AWACS)³⁶ da OTAN, normalmente estacionadas em Geilenkirchen, na Alemanha, para os Estados Unidos e decorreu entre 9 de outubro de 2001 a 16 de maio de 2002. A segunda durou 15 anos, entre outubro de 2001 e outubro de 2016. Estas alcançaram plenamente os seus objetivos, mas não evitaram o fracasso da intervenção no Afeganistão.

Voltando à análise dos conceitos estratégicos, a relação com a Rússia, cuja colaboração auspiciosa da década de 90 tinha alcançado resultados práticos na estabilização dos Balcãs e na primeira fase das operações no Afeganistão, foi bastante afetada depois da chegada ao poder de Vladimir Putin, um antigo oficial do KGB que assistiu, em Dresden, ao estertor da República Democrática Alemã. Putin assumiu as funções de primeiro-ministro da Rússia, em agosto de 1999, dois meses depois do fim da operação “Allied Force”³⁷, que foi conduzida sem mandato das Nações Unidas e pôs à prova a consistência interna da OTAN durante os 78 dias que durou o bombardeamento aéreo do que restava da Jugoslávia. Nesse ano, a Federação Russa estava a ferro e fogo, com a violência a deflagrar em diversas cidades russas, Moscovo incluída, protagonizada por forças islâmicas do Cáucaso. O modo contundente como Putin começou a resolver esses problemas, incluindo o seu desempenho temporário do

34 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm

35 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm#invocation

36 *Airborne early Warning And Control System.*

37 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49602.htm

cargo de presidente interino, favoreceu a eleição para a sua primeira presidência em março de 2000.

A primeira década do século XXI assistiu a um ressurgimento russo, simultâneo de um intervencionismo americano, liderado pelos neoconservadores da administração do presidente George W. Bush, pouco dados a soluções multilaterais. O auge desta atuação unilateral foi a invasão do Iraque, ultimada na Cimeira das Lajes³⁸, nos Açores, a 15 de março de 2003, por dirigentes dos EUA, Espanha e Reino Unido, acolhidos pelo primeiro-ministro português Durão Barroso. Onze dias mais tarde, Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, e Roménia³⁹ assinavam os protocolos de adesão à OTAN. O alargamento da Aliança Atlântica foi visto como uma afronta por Moscovo, ligado ao pendor da política americana neoconservadora. Entretanto, a Rússia foi consolidando as suas posições no Cáucaso, encaminhando-se para uma vitória na Segunda Guerra da Chechénia, à medida que começava um ciclo de maior ingerência noutras anteriores repúblicas soviéticas, para evitar que seguissem o mesmo caminho dos Estados bálticos. São disso exemplo as interferências nas eleições presidenciais na Ucrânia em 2004 e a invasão da Geórgia em 2008. Apesar de tudo, a chegada ao poder dos democratas à Casa Branca, em janeiro de 2009, parecia indicar a vontade dos norte-americanos em estabelecer uma nova fase de relações com a Rússia, tendo ficado célebre a oferta pela Secretária de Estado Hillary Clinton de um botão de *reset* ao seu homólogo russo Sergei Lavrov⁴⁰, praticamente no início do mandato da nova administração. Um novo conceito estratégico aliado estava em elaboração. A sua aprovação final ocorreu na segunda cimeira da OTAN em Lisboa⁴¹, em 2010, que contou com a presença do presidente russo Dimitri Medvedev⁴² e continuava a não identificar nenhum país como ameaça. Estranhamente, esta situação ambígua teimava em perpetuar-se, tanto mais que, apenas três anos antes, Putin havia deixado claro de modo assertivo, na conferência de Munique, que a época da aproximação da Rússia ao Ocidente tinha terminado.

A erupção de uma vaga de revoltas que ficou conhecida como Primavera Árabe, levou a OTAN, mais uma vez, para “fora de área”, através da operação “Unified Protector”⁴³, em 2011, de imposição de uma Zona de Exclusão Aérea sobre a Líbia, com mandato das Nações Unidas. Iniciada de forma precipitada e com muita pressão de alguns países europeus, os EUA foram convencidos a empregar as suas capacidades

38 <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/cimeira-nas-lajes/>

39 <https://www.nato.int/docu/update/2003/03-march/e0326b.htm>

40 <https://www.reuters.com/article/idUSN06402140/>

41 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68828.htm

42 Putin era, então, primeiro-ministro, naquilo que mais tarde foi designado por presidência em tandem, com Medvedev. <https://www.publico.pt/2010/11/21/mundo/noticia/nato-abre-nova-era-nas-relacoes-com-a-russia-1467324>

43 <https://www.nato.int/cps/en/natolive/71679.htm>

estratégicas de comando e controlo, reabastecimento aéreo e de aviso antecipado, entre outras, dada a sua exiguidade entre os aliados europeus, mas afastaram-se das intenções da França para apoiar as atividades em terra contra as forças de Kadhafi. Durante esta operação foi revelada uma escassez significativa de munições de precisão por parte das forças aéreas inglesas e francesas, obrigando, mais uma vez, ao recurso das reservas americanas (Beaver e Fein, 2024).

Toda a cooperação prática entre a OTAN e a Rússia, estabelecida sob os auspícios do Conselho OTAN-Rússia (um mecanismo de diálogo e cooperação criado em 2002, em substituição do Conselho Conjunto Permanente OTAN-Rússia, formado na sequência do Ato Fundador com a OTAN, de 1997) cessou em abril de 2014, na sequência da anexação da Crimeia e do comportamento agressivo russo perante a Ucrânia. Entre 2016 e 2022, este Conselho ainda reuniu por seis vezes, mas o diálogo não tem sido possível, face às exigências russas de redesenho da Arquitetura de Segurança Europeia, impondo condições sobre o alargamento para Leste da Aliança, incompatíveis com o Art.º 10.º do Tratado de Washington, e do posicionamento de forças e armamento nos estados-membros que aderiram depois de 1997 (Pifer, 2021). É num cenário de guerra aberta pela Rússia, num dos flancos da OTAN, que o Conceito Estratégico de 2022⁴⁴ é aprovado. O quarto documento desta natureza, desde que foram tornados públicos, afirma, sem margem para dúvidas, que a Federação Russa é a ameaça mais significativa e direta à segurança dos aliados. Nesse sentido, representa um contraste absoluto com o conceito estratégico anterior. Adotando uma linguagem abrangente⁴⁵, menciona o caráter regional da organização (euro-atlântica), mas refere “ameaças globais interligadas”, ao ponto de identificar, pela primeira vez, a China como desafiadora estratégica, em especial nos domínios do espaço⁴⁶, ciberespaço e marítimo e nas operações de influência. É referido que uma ação hostil em cada um desses domínios ou várias, de um modo concertado, poderá conduzir a Aliança a invocar o Art.º 5.º, em virtude das consequências conjugadas poderem ser semelhantes às de ataque armado, com especial referência a operações híbridas, provenientes de Estados ou de agentes que utilizem organizações que atuem por procuração em nome desses Estados.

Esta breve revisão dos conceitos estratégicos e das principais operações, permite-nos aquilatar a agilidade da OTAN para se adaptar a um ambiente de segurança internacional em revisão permanente. Grande parte da atratividade da Aliança

44 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm

45 De notar o uso da expressão “aproximação 360 graus” em linha com a Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa da União Europeia (um documento adotado três meses antes). Cf. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>

46 Em 2019, os aliados adotaram uma política espacial e reconheceram o espaço sideral como o quinto domínio operacional, a par da terra, mar, ar e o ciberespaço. Cf. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm

está nas capacidades unicamente detidas pelos EUA (em especial, o armamento nuclear, a defesa antimíssil, as capacidades de comando e controlo, mas também os contributos das grandes empresas tecnológicas do setor do espaço e dos sistemas de informação), que têm provocado um certo entorpecimento de muitos países europeus, mas também na simplicidade do articulado do Tratado de Washington, que sem identificar detalhadamente os propósitos da OTAN, nem especificar os mecanismos de coordenação interna, permite muita flexibilidade aos países membros para irem ajustando as suas posições negociais, sem antagonismos secessionistas. A deliberação por consenso, mesmo perante o desacordo, tem possibilitado a ação conjunta da Aliança no cumprimento das suas tarefas essenciais, sistematicamente reafirmadas, de dissuasão e defesa coletiva, prevenção e gestão de crises e segurança cooperativa. Para os aliados europeus não tem havido qualquer alternativa perante a falha em chegar a um acordo sobre uma arquitetura de paz e segurança pan-europeia longa e duradoura, em especial com a atitude revisionista da Rússia, sob a liderança de Putin, como se viu na falência dos Acordos de Minsk, de que resultou a paralisia da OSCE (Hernández, 2023). No entanto, o torpor no desenvolvimento de capacidades militares úteis ao combate moderno e na partilha de encargos por parte de alguns países europeus tem várias explicações que, não sendo novas, têm agravado a dissonância entre os dois lados do Atlântico. Disso trataremos na próxima secção.

Divisão de encargos e o desenvolvimento de capacidades de defesa de países europeus.

A divisão de encargos e o desenvolvimento de capacidades representam dois elementos da mesma equação relativa à segurança europeia. A primeira é, assumidamente, a componente de entrada (*input*) e a segunda, manifestamente, a componente de saída (*output*) de um sistema de segurança multinacional, pluricontinental, mas com um foco na Europa. Ou seja, para se alcançar um determinado estado de prontidão para a defesa, incluindo a dissuasão, os países-membros devem acordar nas regras que regulam os seus contributos na produção desse “bem coletivo” que é a segurança do conjunto. Esses cálculos são extremamente complicados de serem realizados, especialmente porque dizem respeito a países muito heterogéneos em termos de riqueza, população, território, perceção da ameaça, recursos industriais, etc. A atual transformação digital e o contexto securitário global agravam a complexidade da abordagem dos dois temas em questão.

Tal como não existe uma especificação concreta para a finalidade da Aliança nos seus documentos estratégicos, também não existe uma regra fixa para o seu financiamento e ou divisão geral de encargos. Esta é uma das questões mais permanentes nas

reuniões da Aliança, ao ponto de ser considerada uma característica duradoura das relações entre os Estados-membros e mais concretamente entre os EUA e os aliados europeus. Este assunto representa, acima de tudo, um teste ao espírito de coesão e solidariedade dos aliados, aludido no Art.º 3.º do Tratado de Washington, que estipula: “a fim de atingir mais eficazmente os fins deste Tratado, as Partes, tanto individualmente como em conjunto, manterão e desenvolverão, de maneira contínua e efetiva, pelos seus próprios meios e mediante mútuo auxílio, a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado”⁴⁷.

Julgou-se que a já mencionada operação “Unified Protector”, na Líbia, em 2011, pudesse constituir um modelo para uma OTAN “pós-americana”, em que os EUA liderassem a partir da retaguarda (*leading from behind*)⁴⁸, com alguns países europeus a assumirem maiores responsabilidades no fornecimento da maior parte das capacidades militares, em especial porque a campanha era exclusivamente aérea, de baixa intensidade e de objetivos limitados. Porém, o que se viu foi um desentendimento e uma fragmentação das prestações de alguns países europeus, fruto de uma fraca coordenação entre as diversas operações nacionais, tendo-se assistido, entre outros episódios, à retirada prematura do porta-aviões italiano Garibaldi⁴⁹ e de aeronaves norueguesas⁵⁰, por falta de fundos para continuar o empenhamento desses meios por um período prolongado. Em vez de ser um protótipo para o futuro da divisão de encargos entre os dois lados do Atlântico, a intervenção na Líbia mostrou mais as limitações da OTAN que o seu poder, pondo em evidência as lacunas europeias em meios operacionais críticos. Datam desse ano as declarações pungentes do Secretário da Defesa norte-americano Robert Gates acerca de um futuro sombrio para a Aliança, avançando premonitivamente, “na verdade, se as atuais tendências de declínio das capacidades de defesa europeias não forem travadas e revertidas, os futuros líderes políticos dos EUA – aqueles para quem a Guerra Fria não foi a experiência formativa que foi para mim – poderão não considerar que o retorno do investimento da América na OTAN vale o seu custo”⁵¹. Para alguns autores, “qualquer movimento em direção a uma Aliança pós-americana requer uma mudança nas mentalidades quer dos EUA, quer dos seus aliados, porque enquanto aqueles continuarem a desempenhar uma liderança dominante na OTAN, os incentivos para os países europeus incrementarem os seus contributos serão reduzidos” (Hallams e Schreer, 2012).

47 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt

48 <https://www.nato.int/docu/review/articles/2011/09/06/nato-after-9-11-a-us-perspective/index.html>

49 <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/italy-withdrawing-its-aircraft-carrier-from-natos-libya-operation/>

50 <https://www.defenceweb.co.za/joint/diplomacy-a-peace/norway-withdraws-f-16s-from-libya/>

51 <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-speech-by-robert-gates-on-the-future-of-nato/>

Alguns autores, como Kunertova (2017) e Mattelaer (2016), entre muitos outros⁵², estudaram as origens do debate nos primeiros tempos de vida da OTAN para encontrarem pistas que alimentem as soluções políticas perante o desacordo da divisão de encargos. A primeira apresenta uma retrospectiva das sucessivas decisões que foram sendo tomadas pelos aliados, propondo uma viragem qualitativa na divisão de encargos, de modo a alcançar um equilíbrio entre os princípios da simplicidade, da justiça e da eficácia, tal como se de um sistema tributário se tratasse, em vez da persistência na fixação de uma regra quantitativa pura⁵³, que apenas satisfaz o princípio da simplicidade e se limita a focar as medidas de *input*, não as de *output* associadas às capacidades. De um modo geral, colocar mais dinheiro nos orçamentos de defesa e fazê-lo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) não garante, *per se*, a melhoria (e atualização) das capacidades de defesa da Aliança. A autora defende que o processo sempre foi dinâmico e que necessita de revisões e ajustamentos constantes. A evidência provém do processo de planeamento estratégico da OTAN (*NATO Defense Planning Process* – NDPP), focado nas capacidades existentes em cada país para a constituição do leque alargado das forças aliadas e no seu desenvolvimento futuro. O que conta, neste âmbito, é o planeamento de recursos, partilha de equipamento e infraestruturas e a mobilização dos efetivos que a Aliança necessita para defender o seu território, sendo este o mecanismo que incorpora, ainda que indiretamente, a divisão de encargos e tarefas de uma maneira mais pragmática. Nele não está explícita nenhuma divisão entre capacidades norte-americanas e europeias, nem implicitamente nenhuma referência às indústrias de defesa, numa perspetiva de benefício para os seus detentores. Este debate já aconteceu na Aliança. De facto, a primeira referência à divisão de encargos foi em 1951, quando houve que edificar as estruturas de comando permanente. Nessa altura, estabeleceram-se algumas regras, eminentemente práticas, para o financiamento do orçamento comum, que contemplava as componentes militares e civis da OTAN, bem como a parte relacionada com as infraestruturas físicas da Aliança, exclusivamente situadas em solo europeu. A participação de cada país para o orçamento comum foi inspirada pelas regras de financiamento da ONU, baseadas no rendimento nacional, e ainda hoje é usada para calcular a percentagem relativa das contribuições individuais. Além do fundo comum, também existem os projetos conjuntos, que são financiados voluntariamente pelos países aderentes. Estas duas

52 Para uma revisão exaustiva sobre a divisão de encargos na OTAN, consultar Koivula e Ossa (2022).

53 O debate em torno dos 2% do PIB surgiu na Cimeira de Gales de 2014 e contemplava compromissos até 2024, além dos 2% do PIB no orçamento de defesa, como mínimo; mais 20% desse orçamento deveria ser atribuído ao *procurement* e à modernização de equipamento e nenhum aliado sozinho deva contribuir mais do que 50%. Cf. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

componentes constituem o financiamento direto da Aliança, que representa apenas 0,3% dos gastos aliados com defesa.⁵⁴

Embora os custos iniciais de funcionamento da OTAN não fossem muito altos, assim que a discussão foi colocada em termos de investimentos em infraestruturas, várias outras questões se levantaram, como fossem o valor dos terrenos onde iriam ser construídas e os benefícios que resultariam para o fornecedor dos trabalhos de construção para a economia do país que os acolhesse. Daqui resultou a autonomização da edificação e manutenção das infraestruturas, cada uma com um projeto próprio de financiamento, separado do orçamento comum, seguindo soluções de compromisso baseadas no grau de uso comum e a capacidade de cada país contribuir para o custo total.

Deve ser recordado que nos primeiros tempos de vida da OTAN ainda decorria o Plano Marshall, cujo financiamento se prolongou até 1952, tendo sido substituído pela Lei (norte-americana) de Segurança Mútua⁵⁵, que durou até 1961 no que se refere ao apoio pelos EUA a alguns países europeus em diversas áreas do seu desenvolvimento. A partir desse ano e já com a Comunidade Económica Europeia em pleno funcionamento, depois da entrada em vigor do Tratado de Roma, em 1958, ocorreu a fundação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) que concentrou algumas das responsabilidades de coordenação anteriormente detidas pela Organização para a Cooperação Económica Europeia (OCEE), que tinha gerido os contributos dos Estados Unidos e Canadá à reconstrução europeia no pós-guerra. Se, durante a Guerra Fria, os EUA estavam dispostos a assumir uma parcela acrescida dos custos da preparação para um eventual conflito com a União Soviética, porque atribuíam uma grande utilidade à sua presença na Europa para alcançar os seus próprios interesses, certo é que nas últimas décadas passaram a lançar alertas cada vez mais exacerbados para uma maior participação dos países europeus nos encargos da Aliança. Aparentemente, isso deveu-se à ida dos aliados para “fora de área”, com os destaques do Afeganistão e da Líbia, tendo os EUA afirmado, em 2013, que a sua percentagem de contribuição, como um todo, para a Aliança, tinha crescido de 50%, durante a Guerra Fria, para 75%, ao mesmo tempo que os orçamentos de defesa europeus iam diminuindo, fruto da crise financeira e da perceção da ameaça, levando o Secretário de Defesa norte-americano Chuck Hagel a afirmar que “o excesso de dependência de qualquer país para [fornecimento] de capacidades críticas traz consigo os seus riscos”.⁵⁶

Portanto, algo semelhante poderá ser pensado nesta altura da evolução da organização, se forem confrontados os benefícios que os EUA e a Europa, como um todo,

54 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm

55 <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-65/pdf/STATUTE-65-Pg373.pdf>

56 <https://www.defenseone.com/ideas/2013/10/will-us-rebalance-its-contribution-nato/72281/>

derivam dos seus ecossistemas de defesa, um pouco à semelhança do que foi feito relativamente às infraestruturas aliadas nos anos 50 do século passado.

As discrepâncias em termos de capacidades de defesa europeias (assim referidas, mas dizendo respeito aos países europeus individualmente) e norte-americanas representam uma falha estrutural e uma incapacidade de resolução deste problema por parte de uma organização intergovernamental como é a OTAN (Bergmann e Svendsen, 2023). No âmbito da Aliança, essa questão pode ser rastreada desde a Iniciativa de Capacidades de Defesa de 1999⁵⁷, com a ênfase colocada na projeção e sustentação de forças, assim como na sua proteção, de modo a dar resposta aos problemas encontrados nos Balcãs na década de 90 do século passado. Data desse ano a transferência da responsabilidade de gestão de crises da União da Europa Ocidental (UEO) para a esfera da União Europeia, robustecendo as responsabilidades desta organização em termos de segurança e defesa, no âmbito da então designada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e na sequência de outras decisões coletivas anteriores. E foi exatamente nessa altura que os Estados Unidos puseram o primeiro travão na autonomização da defesa europeia integrada, com os designados três “D” da Secretária de Estado Madeleine Albright (discriminação da UE contra Estados europeus membros da NATO; duplicação da segurança europeia oferecida pela OTAN; dissociação da tomada de decisão europeia na tomada de decisão na Aliança)⁵⁸, depois de uma cimeira anglo-francesa em St. Malo em dezembro de 1998⁵⁹.

O assunto das capacidades europeias da OTAN foi recuperado em 2002, com os compromissos de Praga (*Prague Capabilities Commitment* – PCC), onde os aliados concordaram em desenvolver, individual e coletivamente, as suas capacidades em 400 áreas específicas, cobrindo oito campos essenciais às operações militares da época⁶⁰. No ano seguinte, entrou em vigor o quadro de referência para uma cooperação mais institucionalizada entre as duas organizações, com os chamados acordos “Berlim Mais”, que previam que a gestão de crises e as operações militares lideradas pela UE fizessem uso das capacidades e meios coletivos da OTAN, incluindo os arranjos de comando e controlo e a assistência no planeamento operacional, sem que a Aliança, como um todo, estivesse envolvida. Data desse ano a declaração de parceria estratégica, entre as duas organizações⁶¹. Os PCC foram reafirmados e quantificados em 2004, na Cimeira de Istambul. Sumariamente, 40% das forças terrestres teriam de

57 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27443.htm

58 <https://www.jstor.org/stable/resrep06989.8?seq=1>

59 Declaração conjunta em: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf

60 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50087.htm

61 [230110-eu-nato-joint-declaration.pdf](https://www.nato.int/cps/en/natohq/joint-declaration.pdf)

ser destacáveis e 8% teriam de ser apoiadas em missões “fora de área”, em qualquer altura.⁶²

A política americana face a uma maior autonomia estratégica europeia tem sido, no mínimo, ambígua, para não dizer bloqueadora. Outro exemplo da manipulação americana à integração de defesa europeia foi a carta enviada pelas duas Subsecretárias da Defesa norte-americanas Ellen Lord e Andrea Thompson à Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Federica Mogherini, em 2019, a propósito das regras de funcionamento do Fundo Europeu de Defesa e da Cooperação Estruturada Permanente (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO)⁶³, perante um eventual bloqueio a terceiros países (leia-se Estados Unidos e Reino Unido, nesta altura já com data de saída da União Europeia), que foram designadas como o “veneno” das relações transatlânticas⁶⁴. Bergmann e Svendsen (2023) resumem a atitude norte-americana numa falta de articulação explícita sobre o que os EUA querem realmente da Europa. Por um lado, dizem que os Europeus não gastam o suficiente na sua defesa e por outro querem manter-se influentes com a sua presença no continente. Os EUA beneficiam do apoio de alguns países europeus para o avanço da sua política internacional, mas evitam enquanto podem a emergência de um bloco integrado como um todo. Estimulam e conseguem o alargamento da OTAN, mas negociam bilateralmente com os novos membros os seus programas de aquisição de sistemas de armas, em concorrência com o armamento europeu. Lamentando a paralisia na resolução de um problema que já havia sido identificado anteriormente, esses autores afirmam que o obstáculo principal do entendimento entre as duas partes é a atual dinâmica industrial de defesa norte-americana e europeia, ilustrada por um mercado de armamento norte-americano relativamente fechado e protegido e um mercado europeu aberto e dirigido pelos governos de cada um dos Estados. Portanto, no que se refere à política de defesa transatlântica existe uma desconexão estrutural que pode romper-se subitamente se a política norte-americana for de vistas curtas, centrada nos lucros das suas companhias (privadas) de defesa e não ajudar o conjunto de indústrias de defesa dominadas pelos governos europeus na modernização e transformação digital, uma vez que estas ainda estão focadas no desenvolvimento de sistemas de armas do tempo da Guerra Fria (navios, aeronaves, blindados, obuses, etc.), com elevados custos de produção e pouca interoperabilidade. Entretanto, na Europa a progressiva integração política tem sido resolvida através de negociações setoriais. Um dos últimos setores que resta negociar, por ser o mais difícil de resolver pela réstia de soberania que alberga, é o da defesa. A existência da OTAN tem permitido que uma boa fatia do orçamento tenha sido encaminhada

62 https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm

63 <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/pentagon-warns-eu-against-blocking-us-firms-from-defence-fund-2/>

64 <https://www.france24.com/en/20190514-us-warns-eu-over-poison-pill-defence-plans>

para outros setores prioritários, como a saúde e a educação, obtendo-se, deste modo, a fruição do dividendo da paz, mas tem inibido o desenvolvimento de uma indústria de defesa moderna e competente, em especial quando comparada com a norte-americana. A soma dos contributos dos países europeus para a OTAN é seguramente menor que a soma das suas partes e não vão ser resolvidos apenas com um aumento substancial dos orçamentos nacionais de defesa. O sistema atual de divisão qualitativa de encargos (NDPP) só aponta caminhos, mas não os decide. Isso, por enquanto, ainda está nas diferentes capitais europeias e não em Bruxelas, nem em Washington.

O empoderamento da União Europeia enquanto ator de defesa é algo que nunca foi tentado na arquitetura de defesa europeia e isso pode ser alcançado pela continuidade da tradição da negociação setorial. O problema contemporâneo mais agudo é a necessidade existencial de decisões rápidas a este respeito⁶⁵, perante a desestabilização motivada pela agressão russa e o eventual cenário de uma invasão chinesa de Taiwan⁶⁶, resultando, de novo, numa interdependência entre a segurança europeia e do Indo-Pacífico⁶⁷. Uma ajuda que os EUA podiam dar, em seu próprio benefício, para permitir o já célebre *pivot* para a Ásia⁶⁸, seria apoiar a emergência da UE como ator geopolítico e abrir o mercado de armamento norte-americano à concorrência europeia.

O desenvolvimento de capacidades de defesa europeias contribui obviamente para a partilha de encargos entre os dois lados do Atlântico Norte. Nessa tarefa, os aliados devem, desejavelmente, assegurar a coerência, a complementaridade e evitar a desnecessária duplicação de esforços⁶⁹. Apesar destas declarações de

65 Veja-se a consideração do presidente francês que a Europa é mortal. Cf. <https://www.economist.com/leaders/2024/05/02/emmanuel-macrons-urgent-message-for-europe>

66 Confira-se, a este respeito, o cenário do envolvimento da OTAN descrito em Lee, J. (2024).

67 A NATO mantém relações bilaterais com a Austrália, Coreia do Sul, Japão e Nova Zelândia, num quadro de parcerias e partilha de informações sobre ciberdefesa, novas tecnologias e ameaças híbridas.

68 Lançado pelo presidente norte-americano Barack Obama, descrito como “the first Pacific president” <https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/>

69 Na prática, o caminho trilhado pelas duas organizações tem sido de duplicação. Alguns exemplos, não exaustivos: as Forças-tarefas Combinadas e Conjuntas (Combined Joint Task Forces-CJTF) da OTAN criadas em 1994 para integrar aliados e parceiros em missões de apoio à paz (Peace Support Operations – PSO) e servirem de ponte entre a OTAN e a UEO, que tinha criado as missões de Petersberg em 1992; o lançamento das Forças de Resposta OTAN (NATO Response Force – NRF) na Cimeira de Praga foi praticamente contemporâneo do estabelecimento dos Battlegroups da União Europeia, que resultaram da Estratégia de Segurança Europeia de 2003, tendo, na prática, ofuscado a sua eventual utilização; os conceitos de Smart Defense da OTAN e Pooling and Sharing da Agência de Defesa Europeia (European Defense Agency – EDA) equivalem-se; até as iniciativas mais recentes como o Acelerador de Inovação de Defesa para o Atlântico Norte (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic – DIANA) e o Fundo de Inovação da OTAN, tem praticamente os mesmos propósitos do Esquema de Inovação de

princípios, certo é que as repetições de conceitos e até de geração de forças têm persistido durante o debate em torno da designada autonomia estratégica europeia. Portanto, uma peça chave de todo este processo reside na colaboração entre a OTAN e UE⁷⁰ (Lima, 2009).

Atualmente, já foram anunciadas três declarações conjuntas OTAN-UE (2016, 2018 e 2023), revelando a expansão significativa da cooperação entre estas organizações nos últimos anos, bem como uma sincronia entre os documentos estratégicos (Conceito Estratégico da OTAN de 2022 e Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa, também de 2022) onde ambas as organizações se reconhecem mutuamente como atores relevantes e alinhados ao mais alto nível, designadamente no enfrentamento de ameaças híbridas⁷¹ e cibernéticas e pelos desafios protagonizadas pela Rússia e China. A Guerra da Ucrânia veio acelerar a reflexão sobre as matérias de defesa no seio da União Europeia, mas também agravou as divergências entre as respetivas capacidades que devem ser desenvolvidas no futuro. A secção seguinte aborda essas questões e o seu relacionamento com as bases tecnológicas e industriais que se encontram em profunda revisão.

A Guerra da Ucrânia e as novas capacidades de defesa transatlântica

A Guerra da Ucrânia, desencadeada ilegalmente pela Federação Russa a partir de 24 de fevereiro de 2022, veio demonstrar, mais uma vez, a impreparação dos países europeus para resolver um conflito no seu continente e a paralisia do arranjo anterior de segurança pan-europeia apoiado na OSCE. Só isso explica a adesão de dois países culturalmente neutrais à OTAN, como foi o caso da Finlândia e da Suécia. Por outro lado, a expansão do conflito a novos domínios como o espaço sideral e o ciberespaço, que nunca tinham sido testados simultaneamente numa guerra convencional entre Estados, pôs em evidência as limitações europeias para lidar com um conflito moderno, agravando a sua dependência dos EUA, pelo facto de estes disporem de um leque alargado de capacidades associadas à sua liderança tecnológica em praticamente todas as disciplinas da nova economia baseada em dados e sistemas de informação.

Ao fim de dois anos e meio de combate, algumas observações podem desde já ser recolhidas: a garantia da soberania ucraniana foi mantida pelas *Big Techs* americanas e as bases industriais de defesa estão em acelerada revisão em todo o lado. De facto,

Defesa da União Europeia (EU Defense Innovation Scheme), acionado pelo Fundo Europeu de Defesa.

70 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm

71 Note-se, a este respeito, o exemplo de colaboração entre a OTAN e a EU, no estabelecimento do Centro de Excelência contra Ameaças Híbridas que foi formado em Helsínquia, antes da Finlândia aderir à Aliança, na sequência da declaração conjunta de 2016, <https://www.hybridcoe.fi/>

foram os serviços de nuvem de empresas como a Microsoft, a Amazon e a Google que permitiram a continuidade dos serviços do Estado ucraniano face aos ataques cibernéticos e cinéticos russos (Sánchez e Torreblanca, 2023). Também a empresa de internet por satélite Starlink tem oferecido soluções de comunicações estratégicas absolutamente críticas para o governo, povo e forças armadas ucranianas, sendo inclusive procurada pelos próprios russos para equilibrar a vantagem ucraniana neste domínio⁷². Um dos primeiros líderes de uma empresa tecnológica americana a deslocar-se a Kyiv, a seguir à invasão russa, foi Alex Karp, líder da Palantir⁷³, uma firma que usa inteligência artificial para apoio a diversos governos ocidentais no domínio da segurança e defesa e fornece informação para aquisição de objetivos à Ucrânia. Muitas outras empresas têm sido envolvidas na Guerra da Ucrânia, tendo levado um jornal britânico a afirmar que a “Rússia analógica estava a ser flanqueada por munições das *Big Techs*”⁷⁴.

A Ucrânia atual representa um campo de experimentação não só no capítulo das tecnologias de apoio à guerra, mas também no domínio político⁷⁵. Por um lado, as indústrias de armamento estrangeiras estão interessadas em recolher o maior número de dados possível de um conflito real, já que as simulações em tempo de paz não geram a mesma fiabilidade que os dados do combate, e por outro é disputada politicamente por um conjunto de países, designado genericamente por “Ocidente alargado”, e por uma autocracia, como é a Rússia atual.

Central para o Ocidente foi a reforma conduzida no complexo industrial de defesa ucraniano, “UkrOboronProm”, em março de 2023, que visa um incremento de produção interna e uma arquitetura de geometria variável com a participação de diversos países, com benefícios mútuos⁷⁶. Também merece destaque o lançamento, em abril de 2023, da plataforma “Brave1”⁷⁷, que assegura a coordenação de projetos tecnológicos que interessam à área da defesa, sendo uma implementação conjunta entre diferentes áreas governamentais ucranianas (Ministério da Defesa, Ministério das Indústrias Estratégicas, Ministério da Economia, Estado-Maior-General das Forças Armadas e Conselho de Segurança e Defesa Nacional), mas sob a tutela do Ministério da Transformação Digital. Foi também lançado um fundo internacional que tem levado a cabo diversas iniciativas bilaterais com os EUA e com a União

72 <https://breakingdefense.com/2024/04/pentagon-working-with-ukraine-spacex-to-prevent-russian-exploitation-of-starlink/>

73 <https://www.defensenews.com/land/2022/06/02/palantirs-karp-is-first-western-ceo-to-visit-zelenskyy-amid-invasion/>

74 <https://www.thetimes.co.uk/article/ukraine-is-outflanking-russia-with-ammunition-from-big-tech-lxp6sv3qz>

75 <https://time.com/6691662/ai-ukraine-war-palantir/>

76 <https://www.understandingwar.org/backgrounder/ukraine%E2%80%99s-long-term-path-success-jumpstarting-self-sufficient-defense-industrial-base>

77 <https://brave1.gov.ua/en/>

Europeia, entre outros. Digno de nota para a indústria de defesa europeia é a declaração da abertura de um gabinete de inovação de defesa da UE em Kyiv, até final do corrente ano⁷⁸.

As guerras têm um efeito acelerador do fator tecnológico, dada a urgência dos beligerantes obterem vantagens no campo de batalha. A guerra da Ucrânia não é exceção. Com efeito, depois de muitos anos a combater inimigos de uma categoria inferior, os EUA despertaram para a competição geopolítica a Oriente, protagonizada pela China, que durante décadas estudou as modalidades de ação americana no mundo e desenvolveu antídotos para colocar em causa a vantagem potencial que os EUA terão num eventual apoio a Taiwan, resumidos naquilo que é descrito como técnicas anti-acesso e de negação de área (*Anti-access and Area Denial* – A2/AD) (Impson, 2020), sustentadas por um aumento sistemático das despesas militares ao longo de várias décadas.

Nas vésperas da invasão plena da Ucrânia, a Rússia assinou uma “parceria sem limites” com a China⁷⁹. O conflito também trouxe para primeiro plano a atuação russa no campo da guerra híbrida contra o Ocidente⁸⁰, as operações de influência global⁸¹ e as dificuldades em desenvolver plataformas de combate moderno, que obrigaram a Rússia a estabelecer uma parceria com o Irão para fornecimento de *drones*⁸². Por seu lado, a intensificação de relações com a Coreia do Norte⁸³, de que é exemplo a visita de Putin a Pyongyang, em junho de 2024, sugerem a emergência de um eixo mundial de autocracias reunidas em torno da ideia de afrontar a ordem mundial dominada pelos EUA e seus aliados. Daqui se infere que o desenlace da Guerra da Ucrânia provocará consequências que vão para lá do continente europeu. Portanto, nada será mais urgente e crítico para o futuro da Europa, tal como esta tem vindo a ser construída nas últimas sete décadas, do que a mobilização das bases tecnológicas e industriais de defesa (BTID) dos dois lados do Atlântico Norte para fazer face ao aparelho militar russo na Ucrânia, mantendo a atenção nos acontecimentos no Indo-Pacífico e aquilo que se passa no flanco Sul, onde os grupos armados sob as ordens do Kremlin têm substituído as forças ocidentais, secundados pelo apoio financeiro da China aos regimes entretanto instalados.

78 <https://www.eunews.it/en/2024/05/06/defense-eu-opens-innovation-office-for-industry-startups-in-kyiv/>

79 <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

80 <https://www.nato.int/docu/review/articles/2024/04/26/russias-hybrid-war-against-the-west/index.html>

81 <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/undermining-ukraine-how-russia-widened-its-global-information-war-in-2023/>

82 <https://www.c4isrnet.com/unmanned/uas/2024/03/27/attack-drones-at-heart-of-military-partnership-between-russia-iran/>

83 <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2023/the-surge-of-activity-in-relations-between-north-korea-and-russia/>

Perante a exposição anterior, não devem então surpreender as medidas tomadas pela atual administração Biden, tentando blindar os efeitos nefastos de uma eventual eleição de Donald Trump, que possa quebrar ou pôr em causa a ligação transatlântica. Vai nesse sentido a legislação aprovada pelo Congresso norte-americano, precavendo a retirada unilateral dos EUA da OTAN, sem autorização do Senado ou de uma Lei do Congresso⁸⁴. Além disso, todos os instrumentos de planeamento de defesa norte-americanos foram revistos, desde a Estratégia de Segurança Nacional⁸⁵, a Estratégia de Defesa Nacional, Defesa Antimíssil e Revisão da Postura Nuclear⁸⁶, onde foi avançado o novo conceito de dissuasão integrada, com aliados e parceiros⁸⁷, revelando a natureza intrincada da política mundial contemporânea. Também deve ser destacada a publicação de uma Estratégia de Ciência e Tecnologia para a Defesa Nacional⁸⁸ e, pela primeira vez, de uma Estratégia Industrial de Defesa Nacional⁸⁹, cujos objetivos principais são assegurar cadeias logísticas resilientes, formação de mão-de-obra qualificada, aquisições flexíveis e dissuasão económica. Antes, em 2015, foi fundada uma unidade de inovação de defesa⁹⁰, em Silicon Valley, tentando captar e integrar tecnologias disruptivas desenvolvidas pelo dinâmico setor comercial na área de defesa, dando-lhe escala, fora das formalidades tradicionais do Pentágono. Em dezembro de 2022, foi inaugurado um gabinete de capital estratégico no Departamento de Defesa⁹¹, com a finalidade de desenvolver, integrar e implementar estratégias de parcerias de capital, para moldar e dar dimensão ao investimento em tecnologias críticas e nas cadeias logísticas. Uma comissão chegou à conclusão de que os EUA não tinham um problema de inovação, mas sim de adoção dessa inovação na esfera militar, produzindo um relatório final com recomendações relacionadas com um novo portfólio de capacidades e restantes alterações processuais⁹². Um dos conceitos relacionados com os novos meios é que eles sejam desgastáveis (*attritable*), sem comprometerem a missão, ágeis, resilientes, inovadores, equilibrados, decisivos e integrados. A iniciativa emblemática desta nova aproximação é designada “Replicator”, com a ambição de obter milhares de *drones* e outros dispositivos num

84 <https://thehill.com/homenews/4360407-congress-approves-bill-barring-president-withdrawing-nato/>

85 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

86 <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3202438/dod-releases-national-defense-strategy-missile-defense-nuclear-posture-reviews/>

87 <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3237769/official-says-integrated-deterrence-key-to-national-defense-strategy/>

88 <https://media.defense.gov/2023/May/09/2003218877/-1/-1/0/NDSTS-FINAL-WEB-VERSION.PDF>

89 <https://www.businessdefense.gov/NDIS.html>

90 <https://www.diu.mil/>

91 <https://www.cto.mil/osc/>

92 <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/atlantic-council-commission-on-defense-innovation-adoption/>

período entre 18 a 24 meses⁹³. Em dezembro do ano passado, foi nomeada mais uma comissão para estudar a guerra baseada em software⁹⁴ e em março último, uma comissão conjunta bicameral do Congresso e do Senado produziu um relatório sobre a reforma do sistema de planeamento, programação, orçamentação e execução da área da defesa⁹⁵.

A União Europeia reagiu à invasão russa e ao pedido de adesão formal da Ucrânia a esta organização quatro dias depois do seu início, na sequência de uma reunião informal do Conselho Europeu, a 11 de março de 2022 em Versalhes⁹⁶ e tem vindo a constituir-se como a principal fornecedora de apoio de longo prazo ao país assolado pela guerra⁹⁷. Mobilizou as suas instituições, num esforço abrangente à Ucrânia⁹⁸, incluindo a utilização de 11 mil milhões de euros do seu mecanismo de apoio à paz⁹⁹, numa ação concertada com a Noruega estabeleceu uma missão de assistência militar à Ucrânia¹⁰⁰, aberta a terceiros países, e lançou um programa para a produção conjunta de armamento¹⁰¹. O objetivo geral será aumentar a sua autonomia estratégica face aos EUA.

Também a Agência Europeia de Defesa reviu no ano passado as suas prioridades no desenvolvimento de capacidades¹⁰² e a Comissão Europeia publicou a sua primeira Estratégia Industrial de Defesa (*European Defense Industry Strategy – EDIS*)¹⁰³, em conjunto com a proposta de um programa imediato no valor de 1,5 mil milhões de euros do orçamento da União Europeia, para o período de 2025 a 2027 (*European Defence Industry Programme – EDIP*)¹⁰⁴. No entanto, como afirmam Bergmann e Svedson (2023)¹⁰⁵, na Europa ainda são os Estados que tratam da Defesa e não a União Europeia e a EDIS não é de execução obrigatória, cabendo a cada país a seleção dos programas em que pretende participar.

Para se ter uma noção da discrepância de valores, refira-se que só o investimento em 17 centros de dados de “soberania” da Microsoft na Europa ultrapassa os 12 mil

93 <https://www.defensenews.com/pentagon/2023/12/19/replicator-an-inside-look-at-the-pentagons-ambitious-drone-program/>

94 <https://www.atlanticcouncil.org/programs/scowcroft-center-for-strategy-and-security/forward-defense/commission-on-software-defined-warfare/>

95 <https://ppbereform.senate.gov/>

96 <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

97 Para o seguimento deste apoio, consultar a seguinte base de dados: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

98 https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-support-ukraine_en

99 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/#ukraine>

100 https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine_en

101 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/asap-boosting-defence-production_en

102 <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/qu-03-23-421-en-n-web.pdf>

103 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-strategy_en

104 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edip-future-defence_en

105 Op. cit., p. 4.

milhões de dólares¹⁰⁶. Para agravar as divergências entre a realidade norte-americana e europeia saliente-se que 90% dos dados da União Europeia são geridos por empresas americanas, que menos de 4% das plataformas online são europeias e que os micro-processadores de fabrico europeu representam menos de 10% do mercado interno. Estes números impressionantes constam da “Bússola Digital 2030: a via europeia para a década digital”¹⁰⁷, documento este que não faz qualquer menção à defesa. As preocupações reguladoras da União Europeia, cujo último episódio foi a aprovação de legislação, designadamente a Lei dos Mercados Digitais e a Lei dos Serviços Digitais da UE, que visa conter a posição dominante dos designados “guardiões” (Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta e Microsoft) e incentivar um comportamento responsável *online*, não escondem a debilidade da indústria tecnológica europeia contemporânea neste domínio. O estado da arte é perfeitamente ilustrado pelo domínio do mercado europeu de *smartphones* por marcas exteriores ao continente¹⁰⁸. Numa altura em que a digitalização progride na economia e na sociedade e se fala da Internet das Coisas Militares¹⁰⁹ e a indústria de defesa europeia está fortemente fragmentada e voltada para o passado, só poderemos concluir que este processo agrava a dependência da Europa dos EUA e que a única via possível de encarar o futuro da defesa europeia é através da concertação estratégica entre a OTAN e a União Europeia, em especial no que se refere às bases industriais de defesa norte-americana e europeia.

As opiniões fundamentadas para um aumento da cooperação industrial de defesa entre os dois lados do Atlântico Norte vêm de longe. Em 1997, advogava-se que essa cooperação devia ser formalizada através de um “Acordo Comercial de Defesa Transatlântico”, mas reconhecia-se a sensibilidade política do assunto¹¹⁰. Por outro lado, um estudo de 2017, conduzido por especialistas em economia de defesa, analisou a relação entre as bases industriais de defesa dos EUA e de cinco países membros da UE (Alemanha, França, Itália Reino Unido e Suécia), numa perspetiva de consolidação do mercado comum de defesa europeu, com vista a uma maior autonomia estratégica. As recomendações principais foram no sentido de criar regras que governem as relações entre as BTID americanas e da UE e destas serem baseadas na reciprocidade e em princípios de regulação comuns, definidos através de diálogo

106 <https://blogs.microsoft.com/eupolicy/2022/12/15/eu-data-boundary-cloud-rollout/>

107 https://commission.europa.eu/europes-digital-decade-digital-targets-2030-documents_en?prefLang=pt. Uma explicação sobre os propósitos da transformação digital pode ser encontrado em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20210414STO02010/transformacao-digital-importancia-beneficios-e-politica-da-ue>

108 https://www.gsmarena.com/canals_apple_reaches_top_spot_in_europe_as_the_market_slowly_heals-news-61672.php

109 <https://www.computer.org/publications/tech-news/research/internet-of-military-battlefield-things-iomt-iobt>

110 <https://www.nato.int/acad/conf/ameuro97/04-b.htm>

entre a União Europeia e os Estados Unidos e não entre cada um dos países europeus e os Estados Unidos. O estudo afirmava ainda que quanto mais os países europeus colaborassem entre si na pesquisa e desenvolvimento de defesa, mais aptos estariam para estabelecer um conjunto de regras mutuamente benéficas para a relação com os Estados Unidos (Belin et al, 2017). Em 2023 e fruto da invasão russa da Ucrânia, um estudo alemão designado *European Defense In New Age* – EDINA (Mölling e Hellmonds, 2023), falava da necessidade de um alinhamento entre as BTID transatlânticas. A Declaração da Cimeira de Vilnius de 2023 assume que a cooperação industrial deve ser melhorada entre os aliados, prometendo reduzir ou eliminar as barreiras às trocas e ao investimento relacionado com a defesa, conforme for o caso, para o desenvolvimento das capacidades necessárias¹¹¹, mas não foram avançados os mecanismos de implementação.

Existem propostas para a resolução do problema da melhoria da eficiência do mercado da defesa europeia, através de investimentos de longo prazo (Gotev, 2024) e de *procurement* conjunto¹¹². Se a Europa conseguir implementar um mercado único de defesa dentro da União Europeia, poderá vislumbrar-se uma maior institucionalização do relacionamento entre a OTAN e a UE ao nível do topo. Duff (2024), por exemplo, sugere a criação de um comando conjunto permanente, que assegure a interoperabilidade, acelere e racionalize o *procurement* de armamento e estabilize o planeamento de defesa no longo prazo, mantendo os EUA envolvidos e aproximando o Reino Unido da UE. Esse comando teria uma estrutura civil, guarnecida por pessoal do Serviço de Ação Externa da UE e do Quartel-General da OTAN (SHAPE) e comandaria a campanha ocidental para resolver a agressão russa no Leste da Europa.

No setor comercial, já foi estabelecido um acordo sobre o lucrativo mercado transatlântico de dados, no valor de 7,1 biliões de dólares, para permitir o livre fluxo entre os dois continentes¹¹³. Normalmente, as preocupações da Comissão Europeia vão mais no sentido de exigir o cumprimento dos requisitos da privacidade dos dados dos cidadãos europeus, para os proteger do eventual uso e abuso pelos serviços de informações norte-americanos, no âmbito de um quadro de referência mútua¹¹⁴, do que a concentração no seu valor comercial. Isto é francamente vantajoso para a atividade dos “guardiões” e devia ser reequacionado face à inexistência de um mercado equivalente do lado europeu, pela falta de grandes plataformas. Focando o assunto deste modo, é possível criar espaço negocial para desmontar a narrativa que os europeus não cumprem as suas obrigações na divisão de encargos da OTAN. Nos anos 50, os países europeus contribuíram com os seus terrenos e empresas, quando o assunto versou as infraestruturadas aliadas. Atualmente contribuem com os seus

111 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

112 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)739294](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739294)

113 <https://www.politico.eu/article/eu-signs-off-on-data-transfers-deal-with-us/>

114 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3752

dados para a vantagem informacional que os EUA detêm à escala global e isso deve ser contabilizado¹¹⁵.

Havendo o necessário entendimento político, todas estas questões poderão ser debatidas durante a sequência de importantes eventos, nomeadamente, a Conferência de Paz para a Ucrânia,¹¹⁶ Conselho Europeu, cimeira dos 75 anos da OTAN (9 e 11 de julho) e cimeira da Comunidade Política Europeia (18 de julho), que reúne o maior número de líderes políticos da Europa. Tudo isto, antes da data da eleição mais falada em todo o mundo, a 5 de novembro de 2024. Qualquer que seja o candidato reeleito, a Europa poderá, nessa altura, estar mais bem apetrechada para a sua defesa.

Assim, a OTAN pode perfeitamente ser descrita numa lógica de *yin* e *yan*, composta de balanço e harmonia (quando há desequilíbrios ou excessos de um sobre o outro, pode ocorrer desarmonia, disrupções e até caos), em interação dinâmica (os dois não são entidades estáticas, interagindo dinamicamente, produzem mudança, crescimento e renovação); e têm uma natureza cíclica (seguem ritmos e padrões naturais, alternando-se num ciclo contínuo de criação, manifestação e dissolução).

Conclusão

A visão do presidente norte-americano George Bush (pai) para uma Europa unida e livre, partilhada no final da Guerra Fria¹¹⁷, está por cumprir. Nas últimas quase oito décadas, a paz na porção ocidental e central do continente tem sido garantida por um processo negociado de integração eminentemente económica e tendencialmente política, protegido pela OTAN. No entanto, a dissuasão oferecida pela Aliança deixou de funcionar como era hábito durante a Guerra Fria, o que terá levado uma Rússia revisionista a tentar a sua sorte na reparação das perdas verificadas no processo de decomposição da URSS. A ameaça de Leste regressou à ordem do dia e deu uma nova legitimidade à existência da OTAN, ao mesmo tempo que acentuava a debilidade da União Europeia no domínio da defesa. A emergência da China, enquanto potência regional, provocou um autêntico dilema nas preocupações norte-americanas que conduziram a sistemáticas queixas quanto à exiguidade das despesas no setor da defesa dos aliados europeus, levadas a um extremo retórico pelo antigo e candidato a futuro presidente Donald Trump, ao afirmar que encorajaria a Rússia a atacar qualquer país que não cumprisse com as suas obrigações. De certa maneira, o cenário geopolítico atual não é muito diferente daquele que conduziu à institucionalização da estrutura de comando permanente da OTAN na Europa: conter uma ameaça na

115 Veja-se, a este respeito, Cabugueira (2024).

116 <https://www.swissinfo.ch/eng/foreign-affairs/ukraine-peace-conference-50-countries-have-agreed-to-attend-so-far/77614755>

117 <https://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>

frente Leste, atendendo à situação no Indo-Pacífico, sem esquecer as perturbações no flanco Sul. Se regressarmos às origens do debate sobre a divisão de encargos, desde a fundação da Aliança, verificamos que nunca houve rigidez na fixação dos contributos dos aliados, tendo-se privilegiado as soluções pragmáticas. Atualmente, o processo de planeamento estratégico de defesa da OTAN (NDPP) agrega os compromissos em termos de capacidades aliadas correntes e futuras, não contemplando divisões entre os dois lados do Atlântico e não levando em conta a perspetiva dos benefícios obtidos pelo complexo militar-industrial norte-americano nas vendas bilaterais de equipamento militar aos países europeus.

Atendendo aos ensinamentos que chegam da Guerra da Ucrânia, onde uma mistura de material mais antigo e outro emergente, como *drones* e outros sistemas autónomos, opera em diversos domínios e é incorporado rapidamente nas operações militares, assistimos a uma vaga de revisão dos mecanismos de planeamento de defesa e das bases industriais e tecnológicas de defesa, muito centradas em processos digitais. As alterações visíveis são mais acentuadas nos EUA que tentam capitalizar o seu avanço tecnológico nessas áreas, o que agrava a divisão entre capacidades norte-americanas e europeias pela falta de consolidação da indústria de defesa europeia e uma ausência de competências digitais comercialmente competitivas. Deste modo, a União Europeia terá de desenvolver um mercado interno de defesa para evitar a sua sistemática fragmentação e convencer os EUA que existem mecanismos de concertação entre as duas organizações intergovernamentais, que garantam a sua assistência à Europa para que esta os auxilie num eventual enfrentamento da China, caso essa necessidade se manifeste, através de um pilar de defesa autónomo, mas ligado à OTAN. Uma análise mais circunstanciada, com base na dialética *yin-yang*, poderá enriquecer o debate sobre o futuro da Aliança com mais sucesso da história mundial.

Bibliografia

- Beaver, W. e Fein, J. (2024). “America Must Remedy Its Dangerous Lack of Munitions Planning”, *The Heritage Foundation Issue Brief Defense*, 26 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://www.heritage.org/sites/default/files/2024-02/IB5341.pdf>
- Belin, J., Hartley, K., Lefeez, S., Linnenkamp, H., Lundmark, M., Masson, H., Maulny, J. P., Ungaro, A. (2017). “Defence Industrial Links Between the EU and the US”, *Armament Industry European Research Group*, setembro de 2017. Disponível em: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/09/Ares-20-Report-EU-DTIB-Sept-2017.pdf>
- Bergman, M. e Svendsen, O. (2023). “Transforming European Defense, A New Focus in Integration”, *Center for Strategic & International Studies*, junho de 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/transforming-european-defense-new-focus-integration>

- Cabugeira, M. (2024). “Open data and Open Finance in the EU: it’s not only about the data!”, *Magazine des Professions Financières et de l’Économie*, 28 (junho de 2024). Disponível em: <https://professionsfinancieres.com/sites/professionsfinancieres.com/files/Article%205%20-%20Manuel%20CABUGUEIRA.pdf>
- Duff, A. (2024). “NATO and the European Union: Bridging the gap”, *European Policy Centre Discussion Paper*, 13 de maio de 2024. Disponível em: <https://epc.eu/content/NATO.pdf>
- Gaddis, J. L. (1986) “The long peace: Elements of stability in the postwar international system”, *International Security*, 10(4), 99-142.
- Gotev, G. (2024). “The name is Bond, European defence bond”, *Euractiv – The Brief*, 27 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/the-brief-the-name-is-bond-european-defence-bond/>
- Hallams, E. e Schreer, B. (2012). “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya”, *International Affairs*, 88(2), 313-327. Disponível em <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01073.x>
- He, B. (2023). “Chinese great power management: Managing War through the Yin-Yang Strategy”, *Swiss Institute for Global Affairs*, 7 de agosto de 2023, [blog]. Disponível em: <https://www.globalaffairs.ch/2023/08/07/chinese-great-power-management-managing-war-through-the-yin-yang-strategy/>
- Hernández, G. R. (2023). “OSCE in Crisis Over Russian War on Ukraine”, *Arms Control Association*, janeiro/fevereiro 2023. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/act/2023-01/news/osce-crisis-over-russian-war-ukraine>
- Impson, N. (2020). “The Next Warm War: How History’s Anti-Access / Area Denial Campaigns Inform the Future of War”, *Small Wars Journal*, 14 de Janeiro de 2020. Disponível em: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/next-warm-war-how-historys-anti-accessarea-denial-campaigns-inform-future-war>
- Jullien, F. (2004). *A Treatise on Efficacy: Between Western and Chinese Thinking*. Hawaii: The University of Hawaii Press.
- Koivula, T. e Ossa, H. (2022). “NATO’s Burden-Sharing Disputes: Past, Present and Future Prospects”. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kunertova, D. (2017). “One measure cannot trump it all: lessons from NATO’s early burden-sharing debates”, *European Security*, 26(4), 552-574. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09662839.2017.1353495>
- Lee, J. (2024). “NATO and a Taiwan contingency”, *NDC Outlook* 02-2024. Disponível em: <https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=816>
- Lima, B. P. (2009). “As relações entre a NATO e a União Europeia pós-11 de setembro”, *Relações Internacionais*, março 2008, 87-99. Disponível em: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri21/RI21_artg6_BPL.pdf
- Mattelaer, A. (2016). “Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing”, *Parameters*, 46(1), 25-33. Disponível em: <https://doi.org/10.55540/0031-1723.2821>
- Mölling, C. e Hellmonds, S. (2023). “Security, Industry, and the Lost European Vision, How Russia’s War in Ukraine Is Changing the European Defense Technological and Industrial

- Base”, German Council on Foreign Relations, 31 de outubro de 2023. Disponível em: <https://dgap.org/en/research/publications/security-industry-and-lost-european-vision-edina-ii>
- Pifer, S. (2021). “Russia’s draft agreements with NATO and the United States: Intended for rejection?”, Brookings Institution, 21 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/russias-draft-agreements-with-nato-and-the-united-states-intended-for-rejection/>
- Qin, Yaqing (2018). *A Relational Theory of World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Sánchez, I. e Torreblanca, J. I. (2023). “Ukraine one year on: When tech companies go to war”, *European Council on Foreign Relations*, 7 de março de 2023. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/ukraine-one-year-on-when-tech-companies-go-to-war/>
- Wang, F. L. (2024). *The China Race: Global Competition for Alternative World Orders*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Gaddis, J. L., 1986. The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System. *International Security*, Vol 10(No 4), pp. 99 – 142.
- Gaddis, J. L., 1986. The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System. *International Security*, Vol 10(No 4), pp. 99 – 142.
- Gaddis, J. L., 1986. The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System. *International Security*, Vol 10(No 4), pp. 99 – 142.
- Gaddis, J. L., 1986. The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System. *International Security*, Vol 10(No 4), pp. 99 – 142