

Uma nova orientação estratégica para a NATO e a UE



Augusto Melo Correia



| Major-General PILAV (REF)
| Vice-Presidente do Conselho Consultivo da EuroDefense-Portugal

Uma nova orientação estratégica para a NATO e a União Europeia num mundo geopoliticamente fragmentado. Os novos desafios do crescente poder económico, tecnológico e militar da China. Os vertiginosos efeitos das alterações climáticas e o “despertar” da importância estratégica do Ártico

I. Introdução

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) foi criada em 1949¹, sendo signatários fundadores 12 países, incluindo Portugal. A NATO celebrou há cerca de dois anos o seu 70º aniversário, podendo congratular-se do seu sucesso e do facto inédito na história mundial contemporânea, de ter atingido o seu objetivo político fundamental – a derrota da União Soviética – sem necessidade de recorrer ao uso da força militar.

¹ “North Atlantic Treaty Organisation”. Tratado de Washington, 4 de abril de 1949 – Bélgica, Canadá, Dinamarca, EUA, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm



Na sua raiz essencial (*raison d'être*), trata-se de uma organização eminentemente político-militar, para garantir a defesa coletiva da Europa face à expansão comunista da União Soviética para Ocidente, que culminou com a criação do Pacto de Varsóvia em 1955 e, posteriormente, a construção do Muro de Berlim (1961). Nesta perspetiva, a Europa funcionou como uma “defesa avançada” euro-atlântica.

No preâmbulo do Tratado de Washington consta “...***procuram promover estabilidade e bem-estar na área do Atlântico Norte para defesa coletiva e preservação da paz e segurança...***”.

O célebre Artº 5º do Tratado de Washington, relativo à clausula de auxílio e assistência em caso de ataque armado a uma ou várias das Partes, refere “...***As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte, será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se tal ataque armado se verificar, cada uma, no direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido no Artº 51º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora.....a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte***”.

Nas mais recentes Cimeiras da NATO (dez2019 Londres e jun2021 Bruxelas), os países Aliados acordaram em considerar a guerra híbrida, os ciberataques e o espaço como domínios operacionais estrategicamente importantes, suscetíveis de poderem ser abrangidas pelo Artº 5º do Tratado de Washington.

O Artº 6º do referido Tratado define as fronteiras de ação no âmbito da aplicação do Artº 5º, como sendo “...o Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer”. No que se refere a futuros alargamentos, o Artº 10º do mesmo Tratado refere explicitamente que “a adesão à NATO está aberta a qualquer outro Estado europeu em posição de promover os princípios do Tratado e contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte...”.

Passados mais de 70 anos, a *“raison d'être”* da NATO continua tão importante, necessária e urgente como no seu início. Contudo, o mundo mudou imenso e sofreu uma aceleração tecnológica, económica, militar e geopolítica incontornável desde o fim da “Guerra-Fria”. Ressurgiram novas potências emergentes mais assertivas e desafiadoras da potência liderante (EUA), nomeadamente a China e os poderes não-estatais assimétricos, tornando imperioso que as grandes instituições defensoras da democracia liberal, do estado de direito, dos direitos humanos e da paz, segurança, estabilidade mundial e prosperidade, se adaptem aos novos “ventos” que sopram de um mundo geopoliticamente fragmentado e aos vertiginosos efeitos das alterações climáticas, fonte de novas incertezas políticas e de segurança relacionadas com o importante “despertar” do Ártico.

II. A NATO face à dissolução da União Soviética e do Pacto de Varsóvia

Com o desmoronamento do Bloco Leste, no final de 1989, e a posterior dissolução da União Soviética e do Pacto de Varsóvia em 1991, o objetivo que norteou a NATO durante quatro décadas desaparecera



subitamente². Na sequência da Cimeira de Londres (jul1990), a NATO sentiu a inevitabilidade de redefinição do seu papel no contexto de uma nova era mais promissora para a Europa, assim como de uma nova ordem internacional e de uma sociedade em mudança, sem perder de vista a sua “*raison d’être*” quanto à defesa coletiva e à preservação da paz e segurança na área do Atlântico Norte.

Tornou-se, por isso, evidente a necessidade de rever regularmente o seu processo de tomada de decisão política, bem assim o seu conceito estratégico, tendo em vista a adaptação dos seus meios, estruturas de forças e centros de comando e controlo, às dinâmicas das novas ameaças e desafios geopolíticos. Assim, na Cimeira de Roma (7-8nov1991), foi aprovado um novo Conceito Estratégico da Aliança³, mais consentâneo com o novo ambiente geopolítico criado pelo colapso da União Soviética e do Pacto de Varsóvia, com base no pressuposto de que “...***The threat of a simultaneously, full-scale attack on all of NATO’s European fronts has effectively been removed and thus, no longer provides the focus for Allied Strategy. Particularly in Central Europe, the risk of a surprise attack has been substantially reduced, and minimum Allied warning time has increased accordingly***”.

Este processo de adaptação contínua é fundamental, sobretudo num mundo globalizado e inicialmente monopolar, a caminhar para um mundo multipolar fragmentado, baseado no primado da emergência e assertividade crescente de novas potências e atores não-estatais no fenómeno de globalização, bem como na “democratização” das transformações tecnológicas vertiginosas, como a introdução da nanotecnologia/novos materiais, a biotecnologia, a informação digital, o ciberespaço, a computação quântica e a inteligência artificial, os veículos não tripulados ou autónomos, as tecnologias hipersónicas e o espaço⁴.

² Quando caiu o “Muro de Berlim” caíram também os argumentos que justificavam e sustentavam uma Aliança da América do Norte com a Europa, mas, em contrapartida, assistiu-se a um crescimento dos valores liberais em todo o mundo. Parecia que, com “*fim da História*”, a Paz estava para durar.

³ *The Alliance’s New Strategic Concept, 7-8Nov1991.*

⁴ Nas últimas décadas, a Aliança tem vindo a adaptar-se continuamente ao ambiente geopolítico e tecnológico em mudança acelerada. Na Cimeira da NATO em Lisboa (19-20nov2010) foi adotado um novo Conceito Estratégico da Aliança – “*Active Engagement, Modern Defence*”.

A alteração verificada na estrutura de Comando e Controlo tradicional da NATO, com a criação do “*Allied Command Transformation*” e a reestruturação do “*Allied Command Operations*”, em 2003, é um dos exemplos paradigmáticos desse processo contínuo de adaptação.

Uma das conclusões da Cimeira da NATO em Londres, em 3-4 de dezembro de 2019, foi a de que o Secretário-Geral Jens Stoltenberg havia sido incumbido de iniciar uma profunda reflexão, em conjunto com os países aliados, tendo em vista reforçar a dimensão política da NATO e a sua adaptação a um mundo em rápida mudança.

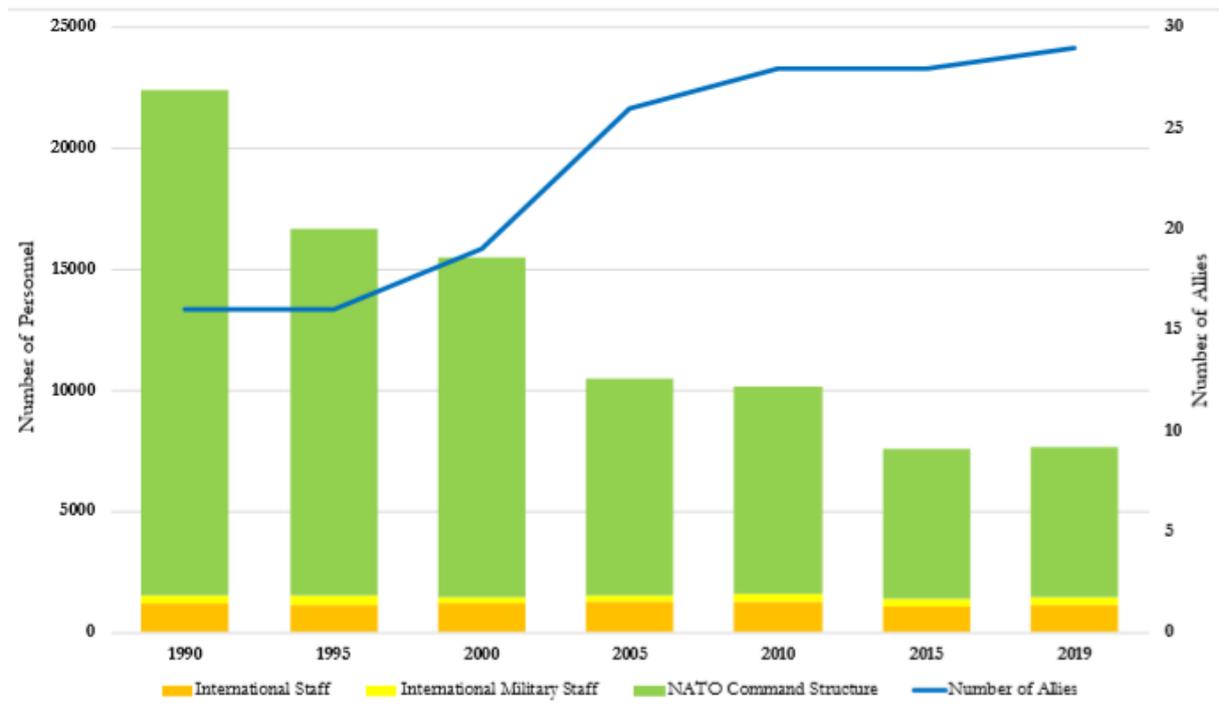
Uma outra conclusão da Declaração de Londres, é que o espaço passou a constituir o 5º domínio operacional da NATO (terra, mar, ar, ciber e espaço).

NATO Summit London Declaration, 04Dec2019.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm

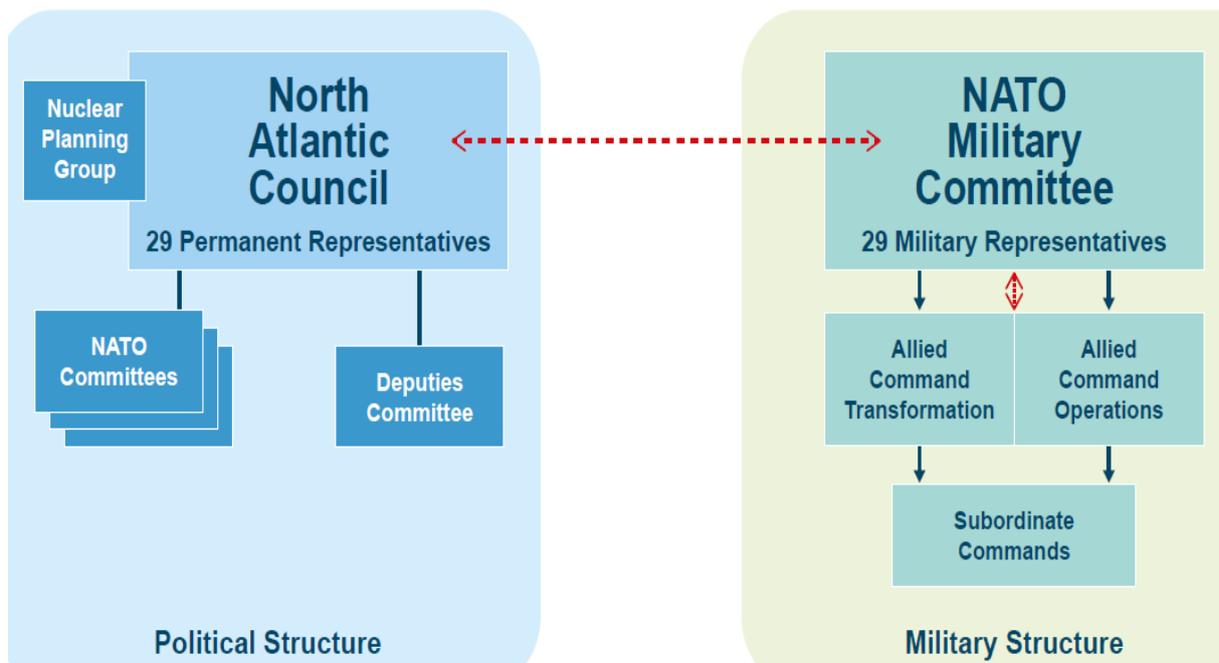


NATO Organisation and Command Structure



Fonte: NATO 2019 Annual Report

NATO's Political and Military Structure



Fonte: NATO 2019 Annual Report



Fonte: NATO 2021 Annual Report

Em junho de 2018, os Ministros da Defesa da NATO decidiram fazer mais uma adaptação na estrutura de comando operacional da Aliança, com a criação de um novo Comando do Atlântico sediado em Norfolk (EUA), designado por “*Joint Force Command Norfolk*” (*JFC Norfolk*) e um Comando de Apoio Logístico (*Joint Support and Enabling Command*) em Ulm (Alemanha). O *JFC Norfolk* é um dos três comandos operacionais regionais diretamente subordinados do “*Supreme Allied Command Europe*” (*SACEUR*) e o único comando operacional da NATO baseado nos EUA, dedicado exclusivamente ao Atlântico desde 2003, tendo atingido a Capacidade Operacional Plena (FOC) em 15 de julho de 2021. Os outros dois comandos operacionais existentes são o “*Joint Force Command Brunssum*” (Países-Baixos) e o “*Joint Force Command Naples*” (Itália). O *Joint Support and Enabling Command* alcançou a sua Capacidade Operacional Plena (FOC) em 08 de setembro de 2021.

As relações formais NATO-Rússia remontam ao ano de 1991, quando a Rússia se juntou ao Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN)⁵, tendo-se intensificado com a assinatura da Ata fundacional sobre “*Relações Mútuas, Cooperação e Segurança*”, durante a Cimeira da NATO em Roma (27maio1997). Nesta Ata, as duas partes declararam que ***não se consideravam adversários*** e que ***“...baseados num compromisso político duradouro tomado ao mais alto nível, constituirão juntos***

⁵ O Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN) foi adotado na Cimeira da NATO em Roma (08nov1991), para proporcionar um fórum para o diálogo e cooperação com os anteriores adversários do Pacto de Varsóvia.



uma paz duradoura e inclusiva na área euro-atlântica sobre os princípios da democracia e segurança cooperativa”.

As relações NATO-Rússia deram um novo passo em frente na Cimeira NATO-Rússia celebrada na Base Aérea de Pratica di Mare (Itália), em 28 de maio de 2002, tendo sido criado o **Conselho NATO-Rússia**, com o objetivo de identificar e seguir as oportunidades que se apresentassem para ações conjuntas.

NATO Agencies and Organisations

NATO Communications and Information Agency (NCIA), with headquarters in Brussels, providing NATO-wide IT services, procurement and support in areas such as Command and Control Systems, Tactical and Strategic Communications and Cyber Defence Systems.

NATO Support and Procurement Agency (NSPA), with headquarters in Capellen, Luxembourg, providing responsive, effective and cost-efficient acquisition, including armaments procurement; logistics; operational and systems support and services to the Allies, NATO Military Authorities and partner nations.

The **NATO Science and Technology Organization** (STO) includes a Collaboration Support Office and a Centre for Maritime Research and Experimentation. The STO is headed by a Chief Scientist, based in Brussels, who serves as a NATO-wide senior scientific advisor.

The **NATO Standardization Office** (NSO), with headquarters in Brussels, provides support and administers standardization activities under the authority of the NATO Committee for Standardization. The NSO also reports to the Military Committee for operational standardization.

Fonte: NATO 2021 annual Report

A desproporcionada reação militar da Rússia na Geórgia, em agosto de 2008, provocou que a atividade do Conselho NATO-Rússia fosse temporariamente interrompida até 2009, havendo sido pedido à Rússia que revogasse o seu reconhecimento “*de facto*” das regiões georgianas da Abecásia e Ossétia do Sul como estados independentes, o que não foi atendido pela Rússia.

Como consequência das ações agressivas da Rússia no Leste da Ucrânia e da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia, em maio de 2014, a NATO suspendeu todas as atividades de cooperação civil e militar com a Rússia. No entanto, a Aliança decidiu manter abertos os canais de comunicação política e militar sobre assuntos de interesse mútuo, para reduzir tensões e possíveis mal-entendidos, assim como para aumentar a confiança e a previsibilidade⁶.

⁶ Warsaw Summit Communiqué, 09Jul2016.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.



Dando continuidade ao Plano de Ação para a Adesão de Novos Membros (*Membership Action Plan*)⁷, presentemente a NATO é uma Aliança na qual participam 30 países membros⁸, tendo Montenegro aderido em junho de 2017⁹ e a República da Macedónia do Norte, em 27 de março de 2020¹⁰. Participam atualmente no programa para adesão à NATO, a Sérvia e a Bósnia e Herzegovina, que aguardam decisão do Conselho do Atlântico Norte (NAC). A Geórgia e a Ucrânia são considerados países aspirantes a membros da NATO.

Um adicional de 20 países participam na “Parceria para a Paz” da NATO¹¹.

Num mundo cada vez mais interdependente e conectado pelos fenómenos da revolução digital, cibernética e globalização, em que as fronteiras já não são as barreiras à ação estatal e onde é cada vez menos nítida a tradicional separação entre segurança interna e externa, poderia a Rússia ser atraída para a órbita de uma NATO, defensora dos valores democráticos e liberais ocidentais e preservadora da paz, em adaptação às mudanças geopolíticas em curso?

Em determinado momento, após a fragmentação da União Soviética e durante a primeira fase do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, quando os valores liberais cresceram em todo o mundo, isso parecia mais ou menos plausível. Hoje, contudo, esse desiderato tornou-se numa impossibilidade prática, uma vez que a Rússia de Putin pretende ocupar o centro do extenso continente euro-asiático, podendo simultaneamente exercer a sua influência política, económica e estratégico-militar em ambos os extremos da Eurásia – Europa e China -, assim como no grande Médio-Oriente.

No âmbito das revisões periódicas do seu conceito estratégico, a NATO foi alargando a sua área de intervenção para Leste, passando a englobar países que até há pouco tempo integravam o domínio soviético e o Pacto de Varsóvia. Estes alargamentos foram sempre sentidos pela Rússia como uma “provocação” ao seu orgulho imperialista perdido, mas, devido às suas fragilidades políticas, económicas e militares, foram relutantemente consentidas e aceites, situação irrepetível à luz dos dias de hoje.

Neste contexto, os alargamentos mais sentidos pela Rússia como uma ameaça real aos seus interesses estratégicos e ao seu sentimento imperialista, foram os dos países Bálticos (2004), não só porque grande percentagem da população desses países é de origem russa, mas sobretudo devido a que poderão limitar o seu acesso estratégico ao Mar Báltico, através do enclave de Kalining, que faz fronteira com a Lituânia e a Polónia, situação potenciadora de tensões permanentes.

⁷ NATO *Membership Action Plan*, 24Apr1999, updated 27Jul2012.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27444.htm.

⁸ “List of NATO Member-states”.

https://en.wikipedia.org/wiki/Member_states_of_NATO.

⁹ O gráfico sobre “NATO Organisation and Command Structure” indica claramente o crescimento do número de Aliados a partir de 1990/1993 e a simultânea redução significativa de pessoal relativo à “NATO Command Structure”, enquanto o número de pessoal do “International Staff” e “International Military Staff” tem-se mantido sensivelmente inalterável.

¹⁰ NATO News-27mar2020- “North Macedonia joins NATO as 30th Ally”.

¹¹ Parceria para a Paz – Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tadjiquistão, Turquemenistão, Ucrânia, Uzbequistão, Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Áustria, Finlândia, Irlanda, Malta, Suécia e Suíça.



III. A NATO e os ataques terroristas às Torres Gémeas e ao Pentágono

Com os ataques terroristas às “Torres Gémeas” e ao coração do poder militar dos EUA (Pentágono), em 11 de setembro de 2001, os EUA invocaram, pela primeira vez na longa história da NATO, o acionamento do Artº 5º do Tratado de Washington, que funcionou como previsto nos precisos termos do Tratado¹².

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o Presidente dos EUA, George W. Bush, em 07 de outubro de 2001, deu início a uma campanha militar no quadro da chamada “guerra global contra o terrorismo”, com a invasão do Afeganistão, com base em bombardeamentos aéreos em larga escala¹³, à revelia das Nações Unidas. Na sequência dos bombardeamentos aéreos, ainda em 2001, os EUA lançaram a Operação “Liberdade Duradoura”, na base de uma abordagem militar “*Light Footprint*”, para evitar um envolvimento militar de tropas no terreno semelhante ao da URSS no Afeganistão¹⁴.



- Massouds Territory
 - Dostums Territory
 - Taliban Territory
- } Northern Alliance

Territórios controlados pelas partes beligerantes em 1996.

O objetivo desta campanha era encontrar Osama bin Laden e outros líderes da Al-Qaeda, destruir toda a organização e remover do poder o regime talibã, que alegadamente dera apoio a Bin-Laden, além de facilitar que o Afeganistão se passasse a reger pelos ditames e valores da democracia e do direito internacional, devolvendo o estado de direito, a liberdade e os direitos humanos aos afegãos, sobretudo os direitos das mulheres e das crianças.

Pela Resolução 1401 do Conselho de Segurança da ONU, de 28 de março de 2002, foi estabelecida a “Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão” (UNAMA), alterada pela Resolução 2096, de 19 de março de 2003, tendo sido sucessivamente reconduzida por períodos de seis meses até aos dias de hoje.

¹² A segunda vez que o recurso ao Artº 5º da NATO foi invocado, a pedido da Estónia, foi aquando do ataque cibernético ao sistema de administração/governança da Estónia, em 27 de abril de 2007. O Artº 5º da NATO prevê uma resposta contra um “ataque armado” a um ou vários Aliados. Por isso, trata-se da primeira vez na história da NATO, que um ataque cibernético contra uma nação é considerado como um ataque armado, situação que viria a ser clarificada e normalizada nas Cimeiras da NATO em Londres (2019) e Bruxelas (2021), relativamente à “guerra híbrida”, aos “ciberataques” e ao “espaço”.

¹³ Nessas missões de bombardeamento aéreo foram utilizados todos os tipos de bombardeiros aéreos do inventário norte-americano: B-52, B-1, B-2.

¹⁴ IDN-Nação e Defesa-Uma Avaliação da Missão da NATO no Afeganistão-Maria do Céu Pinto-Outono-Inverno 2009.



Na sequência da Cimeira das Lajes¹⁵, de 16 de março de 2003, os EUA, novamente à revelia da ONU, lançaram a “Operação Liberdade no Iraque”, no contexto da “guerra global contra o terrorismo”, devido à hipótese de o Iraque dispor de armas de destruição maciça, nomeadamente armamento químico, uma suspeita que embora tivesse sido a principal justificação oficial para a intervenção militar externa no país, viria a revelar-se infundada e nunca suficientemente sustentada, como reconheceram, anos depois, todos os protagonistas da Cimeira das Lajes. Contudo, a invasão do Iraque provocou profundas divisões no seio da UE e da NATO, cujas sequelas perduraram durante alguns anos, tendo posto em risco a solidez e coesão das relações transatlânticas.

Depois desse novo e inesperado fenómeno terrorista da “Al-Qaeda”, a NATO, numa interpretação “criativa” do Tratado fundador, alargou e alongou o seu espaço de intervenção operacional (*out-of-area*), na luta contra o terrorismo no Afeganistão e no grande Médio Oriente, assim como na luta contra Kadafi (Líbia) e contra a pirataria marítima no Golfo de Adem, Corno de África e Índico Ocidental até ao Estreito de Ormuz/Golfo Pérsico (Operação “Ocean Shield”)¹⁶.

Em agosto de 2003, a NATO envolveu-se na campanha do Afeganistão liderando uma coligação multinacional, tendo assumido o Comando da “Força Internacional de Assistência à Segurança” (ISAF), constituída por 39 países da NATO e seus parceiros¹⁷, que viria a transformar-se na mais longa guerra de intervenção militar da história americana.

Dentro do conceito lato de “gestão de crises”, que engloba as fases de “imposição da paz” (*peace enforcement*), “estabelecimento da paz” (*peace establishment*), “manutenção da paz” (*peace keeping*), “estabilização” (*stabilisation*) e “reconstrução, ajuda humanitária e desenvolvimento” (*reconstruction humanitarian aid and development*), em 2014 foi politicamente entendido¹⁸, no quadro da NATO, que estavam estabelecidas as condições suficientes para passar aos estádios mais avançados da “gestão de crises” ou seja a “reconstrução nacional” (*nation building*), na base dos valores da democracia e do estado de direito e a “edificação de capacidades” de segurança e defesa (*capacity building*). Assim, a 1 de janeiro de 2015, a missão ISAF foi substituída e passou a designar-se por “Resolute Support Mission (RSM) Afeganistão”, com o objetivo de treinar, aconselhar e assistir as forças de segurança/forças

¹⁵ Participaram na Cimeira das Lajes Durão Barroso (PO), Tony Blair (RU), George Bush (EUA) e José Aznar (ES).

¹⁶ A operação naval da NATO “Ocean Shield” decorreu de agosto de 2009 até dezembro de 2016, numa extensíssima área marítima de mais de 2 milhões de milhas-náuticas quadradas – uma área aproximadamente do tamanho da Europa Ocidental. Esta operação decorreu em perfeita coordenação e cooperação com a operação naval da UE “EUNAVFOR (ATALANTA). Presentemente, a NATO está empenhada na luta contra a pirataria marítima, ao largo da Somália, através do conhecimento da situação marítima (*situational awareness*) e de ligações contínuas com outros atores empenhados na luta contra a pirataria marítima na zona.

¹⁷ “*Envisioning a Comprehensive Peace Agreement for Afghanistan*”, RAND, Laurel E. Miller, Jonhatan S. Blake, 2019.

Não participaram Montenegro e Macedónia do Norte por ainda não pertencerem à NATO.

https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2937.html.

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>.

<https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-taliban-military-idUSKBN20N0K2>.

¹⁸ Em 2014, Barack Obama poderia ter dado por concluída a missão ISAF/Afeganistão, uma vez atingidos os seus objetivos principais, tais como “encontrar Osama bin Laden e outros líderes da Al-Qaeda, destruir toda a organização e remover do poder o regime talibã”. Mas não o fez, tendo cometido o erro histórico-estratégico de querer continuar com a guerra, passando simultaneamente à fase de reconstrução nacional (*nation building*) e de edificação de capacidades de segurança e defesa (*capacity building*), segundo padrões e valores das democracias ocidentais, historicamente nada adequados e reiteradamente rejeitados pelas várias etnias e tribos afegãs.



armadas afegãs e as instituições do estado de direito e da democracia, situação que se manteve até ao “colapso” fatal do Afeganistão¹⁹.

Para Henry Kissinger o “colapso” do Afeganistão deve-se principalmente ao falhanço da concatenação entre os objetivos político-estratégicos e os objetivos militares. De facto, a campanha militar inicial (ISAF) decorreu com grande eficácia. Os talibãs foram expulsos do poder e sobreviveram em santuários paquistaneses, a partir dos quais lançavam ataques subversivos contra o Afeganistão, o que, a partir de 2012, levou os norte-americanos a convencerem-se de que seria possível transformar o Afeganistão num estado moderno, com instituições democráticas e uma governança regulada por uma constituição (coincidiu com a fase de lançamento da missão RSM)²⁰.

Os EUA chegaram a ter no terreno uma poderosa força militar de mais de 80.000 homens²¹, tendo todas as forças militares dos EUA e da NATO/coligação internacional retirado de forma descoordenada e algo precipitada do Afeganistão até 31 de agosto de 2021.

Sabe-se agora, dolorosamente, com o “colapso” do Afeganistão e a tomada do poder pelos talibãs, instaurando o Emirado Islâmico, que estes objetivos não foram totalmente atingidos, nem nunca poderiam ser apenas pela via da força militar, nomeadamente no que se refere à garantia da democracia, do direito internacional, do estado de direito, das liberdades e dos direitos humanos. De facto, a ciência política e a experiência da história ensinam-nos que o instrumento militar não é o recurso adequado para alcançar esses fins²²; o instrumento mais adequado para a realização dessas tarefas seria, na verdade, definir concretamente os objetivos político-estratégicos a atingir, estabelecer uma estratégia de saída e responsabilizar o uso do poder político-diplomático-estratégico e concatená-lo com os objetivos militares, aos quais apenas se lhes atribuiria a responsabilidade por garantir a estabilização, que permitisse avançar para estádios mais avançados como “*nation building*”, “*rule of law*” e “*human rights*”.

Neste sentido, a missão militar dos EUA, bem como da NATO/Coligação internacional não foi, nem poderia ser, uma missão bem-sucedida²³. Perante o mundo, os EUA demonstraram não ser um aliado

¹⁹ Da RSM fazem parte os países aliados da NATO, além dos seguintes parceiros: Arménia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bósnia-Herzegóvina, Finlândia, Geórgia, Mongólia, Nova Zelândia, Suécia e Ucrânia.

De 2015 até maio de 2021, Portugal participou ativamente na RSM, contribuindo com centenas de militares em diferentes tipologias de operações, das quais merece destaque a força de reação rápida que nos últimos anos garantiu a segurança do aeroporto internacional Hamid Karzai em Cabul, Diário de Notícias, 18ago2021.

Ao longo dos 20 anos Portugal teve 4.500 militares destacados no Afeganistão, dos quais, infelizmente, dois morreram. Diário de Notícias, 18ago2021.

²⁰ “*Why America failed in Afghanistan*” – Henry Kissinger – *The Economist* – 25Aug2021.

²¹ A “Força Internacional de Assistência à Segurança” (ISAF), sob a liderança da NATO, chegou a ter no terreno mais de 120.000 militares, incluindo as forças dos EUA.

²² Joe Biden afirmou em twitter “...*human rights must be the centre of our foreign policy not the periphery. But the way to do it is not through endless military deployments*”. *Euronews*, 20Aug2021.

Sabe-se agora que foi um erro político-estratégico atribuir à RSM/Afeganistão tarefas não adequadas à essência do instrumento militar, como sejam “*nation building*”, “*rule of law*” e “*human rights*”.

²³ O Conselho do Atlântico Norte reuniu-se em Bruxelas, em 17ago2021, para discutir a situação no Afeganistão.

O Secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg, referiu que “o foco da NATO é neste momento assegurar a retirada segura do pessoal da Aliança e dos países parceiros, assim como dos afegãos que colaboraram com as forças da coligação internacional”. Jens Stoltenberg referiu ainda que “a Aliança Atlântica deve retirar lições deste “colapso” que ninguém antecipava, após duas décadas de grande investimento e de sacrifício”.



confiável, deixando na grande maioria dos cidadãos afegãos um sentimento de horror, traição e abandono, cujas consequências para os alicerces da democracia ocidental liberal e para o prestígio e liderança global dos EUA, poderão ter reflexo negativo no xadrez geopolítico de disputa do poder com a Rússia e a China. Conseguirão os EUA recuperar a confiança e a liderança perdida com o fracasso do “colapso” do Afeganistão?²⁴

Uma das lições do Afeganistão, senão mesmo a mais importante, é que sempre que forem constituídas coligações internacionais de forças expedicionárias, estas não devem ter como objetivo político-estratégico final impor os valores de democracia, direitos humanos e liberdades e garantias, tal como vistas pelo prisma do mundo ocidental, mas sim adaptarem-se às idiosincrasias histórico-culturais dos espaços geopolíticos ocupados²⁵. Uma outra lição, não menos importante, é que sempre que estivermos em presença de uma retração de forças militares não bem-sucedida dos EUA, o vazio geopolítico e o sentimento de repulsa deixados pelas forças ocupantes será, inevitavelmente, aproveitado e preenchido por potências emergentes desafiantes do poder e liderança dos EUA, o que poderá ter repercussões na coesão e fortalecimento das relações euro-atlânticas.

Para Francis Fukuyama, o “colapso” do Afeganistão marca o princípio do fim da hegemonia americana, *“...the truth of the matter is that the end of the American has come much earlier. The long-term sources of American weakness and decline are more domestic than international”*²⁶...

Neste preciso momento em que se consolida a tomada de poder no Afeganistão pelos talibãs, com o “colapso” do Afeganistão e a instauração do Emirado Islâmico, o caos, o pânico, o horror e o desespero foram instalados no aeroporto de Cabul²⁷. Para além dos EUA e do Canadá, os países europeus da NATO têm o dever moral e de solidariedade humanitária de tudo fazer, dentro das suas possibilidades²⁸, para resgatar e dar acolhimento não só aos seus cidadãos e diplomatas, mas também aos afegãos que colaboraram com a coligação internacional e, se possível, às suas famílias, a que os americanos designam eufemisticamente por *“Afghan special immigrant visa applicant” (SIV)*²⁹.

Nos últimos dias da retirada total das forças internacionais, foi montada uma operação logística e militar muito complexa e perigosa para defesa do aeroporto de Cabul e evacuação de pessoas, por duas ordens de razões principais: (i) por um lado, os talibãs controlavam os acessos ao aeroporto de Cabul,

Em 19ago2021 reuniu-se o Comité Militar da NATO, numa sessão especial com todos os aliados e parceiros da *“Resolute Support Mission” (RSM)*, para analisar e discutir o desenrolar da situação no Afeganistão, tendo o Presidente do Comité, Almirante Rob Bauer, feito a seguinte declaração: *“...fighting for what you believe in is never in vain”*.

Os Ministros dos Negócios Estrangeiros da NATO reuniram em 20ago2021, para discutir a situação no Afeganistão, tendo o Secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg, feito a seguinte declaração: *“what we have witnessed in recente days is a tragedy for the people of Afghanistan”*.

²⁴ *“Why American can recover from failures like Afghanistan and Iraq” – Robert D. Kaplan -The Economist, 23Aug2021.*

²⁵ *“Why America failed in Afghanistan” – Henry Kissinger – The Economist, 25Aug2021.*

²⁶ *The Economist, 18Aug2021.*

²⁷ O General Hank Taylor, subdiretor do Estado-Maior Conjunto do Pentágono, numa conferência de imprensa, referiu que aviões de combate tipo F-18 Super-Hornet estão a realizar voos de vigilância sobre Cabul, para reforçar a segurança do aeroporto, tendo afirmado *“...como sempre, temos direito de defender a nossa gente e as nossas operações”*, Expresso, 19ago2021.

²⁸ Portugal decidiu enviar uma pequena força de quatro militares, integrados num contingente espanhol, para ajudar na segurança do aeroporto de Cabul e no processo de evacuação de cidadãos afegãos que colaboraram com as forças nacionais.

²⁹ As autoridades norte-americanas estimam que 22.000 afegãos recebam o estatuto de *“Afghan special immigrant visa applicant” (SIV)* – *The Economist, 17Aug2021.*



dificultando a evacuação de milhares de cidadãos afegãos que pretendiam “fugir” do Afeganistão, por temerem o regresso ao terror dos anos 90s do século passado, tendo os talibãs traçado uma “linha vermelha” para 31 de agosto de 2021; (ii) por outro lado, em Cabul atua um ramo do Estado Islâmico (*Daesh*) estabelecido na Ásia Central (ISKP)³⁰, inimigo dos talibãs, e que a qualquer momento podia desestabilizar a situação com ataques suicidas, agravando a crise humanitária no aeroporto de Cabul e seus arredores³¹.

Portanto, esta operação logística e militar de evacuação, para ser bem-sucedida na escassa janela temporal disponível e nas circunstâncias caóticas vividas no aeroporto de Cabul, requereu muita coordenação a nível do planeamento e execução da operação de evacuação e muita organização, determinação, qualidades humanitárias e coragem militar no terreno. Apesar de tudo, foi uma boa demonstração da vontade e da capacidade militar da NATO/Coligação internacional em cumprir com as suas obrigações morais, e um verdadeiro ato de coragem física, moral e humanitária de todos quantos estiveram envolvidos no cumprimento da missão de evacuação, incluindo o pequeno destacamento de forças portuguesas. Mas, apesar de tudo, foram insuficientes, deixando para trás inúmeros cidadãos nacionais e afegãos colaborantes e respetivas famílias³².

Os países europeus da NATO que participaram na coligação internacional, devem considerar as lições da experiência no Afeganistão nas suas políticas de segurança, estabilização, relações com os EUA e outros poderes regionais, além da migração³³.

Embora a União Europeia, como instituição, não tivesse sido ator interveniente no Afeganistão com os seus instrumentos militares e civis da PCSD, há, sem dúvida, lições a tirar e a aprender do “colapso” do Afeganistão para o futuro da segurança e defesa da UE e da Europa em geral, nomeadamente no que respeita ao desenvolvimento da “autonomia estratégica da UE”. De facto, na sequência da reunião informal dos Ministros da Defesa da UE, de 02 de setembro de 2021, em Liubliana, com um ponto único na agenda para analisar as lições do Afeganistão no que respeita à política de segurança e defesa europeia, o AR/VP, Josep Borrell, resumiu as principais conclusões da reunião da seguinte forma:

³⁰ O “*Islamic State Khorasan Province*” (ISKP) é um ramo do Estado Islâmico estabelecido na Ásia Central, depois da derrota do terrível Califado no Iraque e Síria entre 2014 e 2018. Odeia o Ocidente, mas também é inimigo confesso dos talibãs. A ONU estima que este grupo possa dispor presentemente entre 500 e 1500 operacionais, que usam com extrema violência o terrorismo como base das suas ações.

ECFR – The fall of the Afghan government and what it means for Europe, 25Aug2021.

³¹ Como já era esperado, os extremistas jihadistas do ramo do Estado Islâmico no Afeganistão (ISKP), em 26ago2021, realizaram dois atentados suicidas junto ao aeroporto (junto da porta principal do aeroporto e no Hotel Baron), causando mais de 170 mortos e 150 feridos, incluindo a morte de 16 militares norte-americanos. Trata-se do segundo incidente no Afeganistão com maior número de fatalidades de militares norte-americanos, depois do abate de um helicóptero Chinook, provocando a morte de 38 militares americanos, desde o início da campanha militar americana no Afeganistão há 20 anos. *The Economist, 26Aug2021.*

³² Um acordo de solidariedade humana e humanitário está a ser negociado com os talibãs, através do Catar, para que voos civis possam ser restabelecidos para evacuação desses cidadãos que ficaram para trás. Sob a égide do Secretário-Geral da ONU, António Guterres, teve lugar em Genebra, em 13set2021, uma conferência internacional de ajuda humanitária ao Afeganistão. Entretanto, para preparar e facilitar a ajuda humanitária internacional no Afeganistão, a missão UMANA da ONU foi prolongada por mais um período de seis meses.

³³ *ECFR – The fall of the Afghan government and what it means for Europe, 25Aug2021.*



- O Afeganistão mostrou inequivocamente que as deficiências da nossa “autonomia estratégica” têm um preço a pagar;
- Aproxima-se o momento em que os europeus devem considerar seriamente a necessidade de criação de uma “força permanente de reação ou intervenção rápida” (*intervention or rapid entry force*)³⁴, da ordem de 5000 militares, e ter vontade política para utilizá-la, assim como proceder à revisão completa (*overhaul*) dos mecanismos e procedimentos de tomada de decisão, utilizando todas as possibilidades já previstas no Tratado de Lisboa, tendo em vista a utilização efetiva dessa força no futuro;
- Esta importante questão fará parte de um amplo pacote de propostas a apresentar em 16 de novembro de 2021, conhecido como “bússola estratégica”, que incluirá as orientações de política interna e de segurança externa da União para as próximas décadas incluindo os objetivos de força e capacidades militares necessárias³⁵.

Depois do atentado bombista de Cabul, fiel ao princípio doutrinário dos EUA de proteção e “vingança” dos seus cidadãos, Joe Biden afirmou “*we will not forgive. We will not forget. We will hunt you down and make you pay*”. Os EUA responderam ao atentado suicida de Cabul, com um ataque de “*drone*”³⁶ contra um presumível chefe do ISKP, provocando a sua morte³⁷. Entretanto, precisamente no dia anterior à retirada de todas as forças militares norte-americanas de Cabul, foram lançadas várias granadas (*rockets*) contra o aeroporto de Cabul, que foram intercetados e destruídos pelo sistema de defesa antiaérea norte-americana.

Perante a enormidade de tal fracasso no Afeganistão, que nos deixa a todos atónitos e incrédulos, importa questionar o seguinte:

- Será minimamente credível que as agências de serviços secretos americanos e os serviços de informação estratégico-operacional militar norte-americanos no teatro de operações afegão, não tenham sido capazes de antecipar a hecatombe que veio a verificar-se em relação ao “colapso” do Afeganistão e à tomada do poder vertiginoso dos talibãs e elaborar atempadamente os respetivos planos de contingência?
- Porque é que os 300.000 homens das forças armadas afegãs, bem preparados e fortemente armados pelos EUA, não ofereceram qualquer resistência digna ao avanço já esperado dos talibãs³⁸, que dispunham de uma força combatente de 75.000-80.000 soldados regulares e de

³⁴ Segundo um documento de trabalho do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), por “força de reação ou intervenção rápida”, deve entender-se o desenvolvimento de uma associação (*pool*) de forças dos Estados-membros treinados e exercitados em conjunto e postas à disposição da UE. *The Strategic Compass: Entering the Fray-Egmont-Sven Biscop-Sept2021*.

³⁵ As futuras orientações estratégicas sobre segurança e defesa e a decisão sobre como utilizar todas as possibilidades já previstas no Tratado de Lisboa, são parte de um processo da “bússola estratégica”, para se avançar no sentido de uma União Europeia de Defesa, serão analisadas e discutidas numa Cimeira Europeia de Defesa, a convocar durante a Presidência francesa rotativa da União (1º semestre de 2022). Ursula von der Leyen, Discurso do Estado da União, 15set2021.

³⁶ “*drone*” – também conhecido por UAV ou RPAS, Veículo Aéreo Tripulado Remotamente.

³⁷ *Can America find and kill terrorists once it leaves Afghanistan?* - *The Economist* – Aug27th2021.

³⁸ Várias dezenas de aviões e helicópteros afegãos de todos os tipos, saíram do Afeganistão para o Uzbequistão no próprio dia e no dia seguinte à tomada de poder de Cabul pelos talibãs, *Janes Weekly Defence*, 18ago2021.



algumas milícias, no sentido de retardar a chegada destes a Cabul, dando tempo à preparação para uma retirada das forças internacionais menos caótica, mais ordenada e mais prestigiante? Má preparação, má liderança, não existência de uma noção de identidade nacional e falta de amor pátrio e de moral?

- Em que regime se vai transformar os talibãs? O Afeganistão vai voltar a ser o santuário do terrorismo internacional tipo *Al-Qaeda* ou *Daesh* e exportador mundial de ópio?
- Seguir-se-á uma guerra civil endémica que arrastará o Afeganistão, inevitavelmente, no caminho de um “estado-falhado” fundamentalista islâmico, santuário de jihadistas e fomentador de terrorismo transnacional e da exportação de ópio e de refugiados e deslocados, primariamente para os países vizinhos (Paquistão, Irão, Turquemenistão, Uzbequistão e Tajiquistão)?
- Poderá a “derrota” dos EUA e da NATO constituir uma janela de oportunidade para a “autonomia estratégica europeia”?

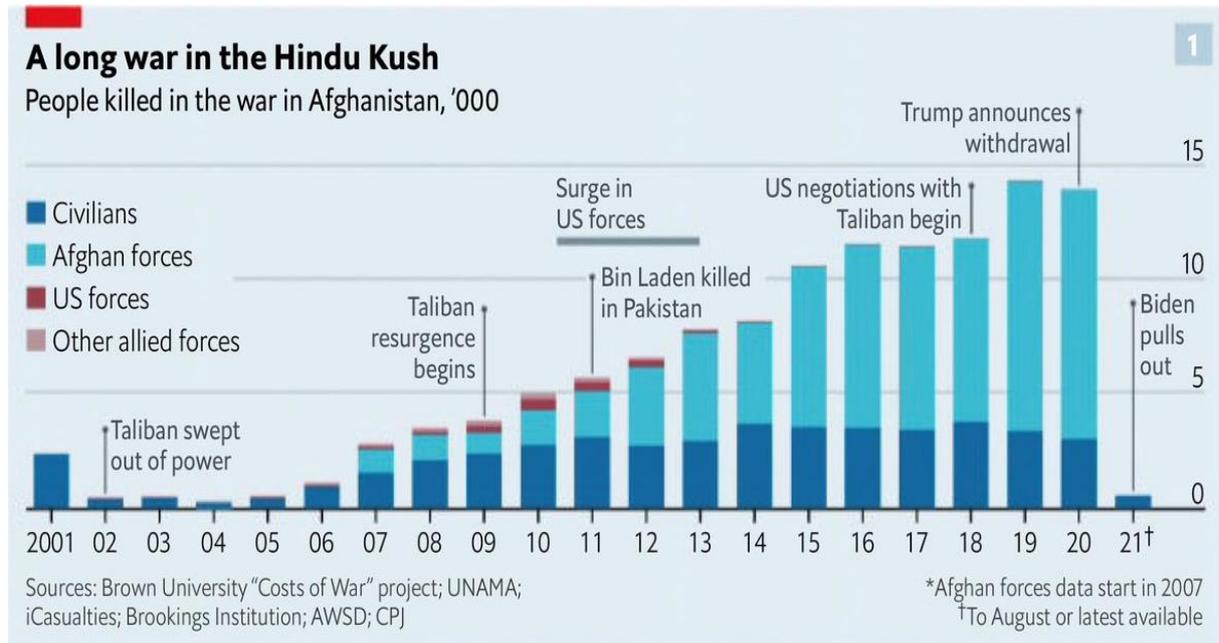
A União Europeia, como instituição, não esteve a atuar no terreno com os instrumentos militares da sua Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Outrossim, esteve a atuar com os instrumentos de “soft power” que a diferenciam de qualquer outra organização, como sejam a sua diplomacia, a ajuda humanitária e o apoio ao desenvolvimento, estando previsto para 2022 que esta ajuda quadruple para um valor de 200 milhões de euros, na condição de que os talibãs atuem na observância dos direitos humanos, sobretudo das mulheres e das crianças.

Por um lado, em especial, os Estados-membros da UE têm a obrigação moral e humanitária de definirem e aprovarem uma política comum inclusiva específica, para lidar com os milhares de refugiados e deslocados afegãos por via terrestre, que, pelo menos, dentro de algumas semanas chegarão às portas da Europa.

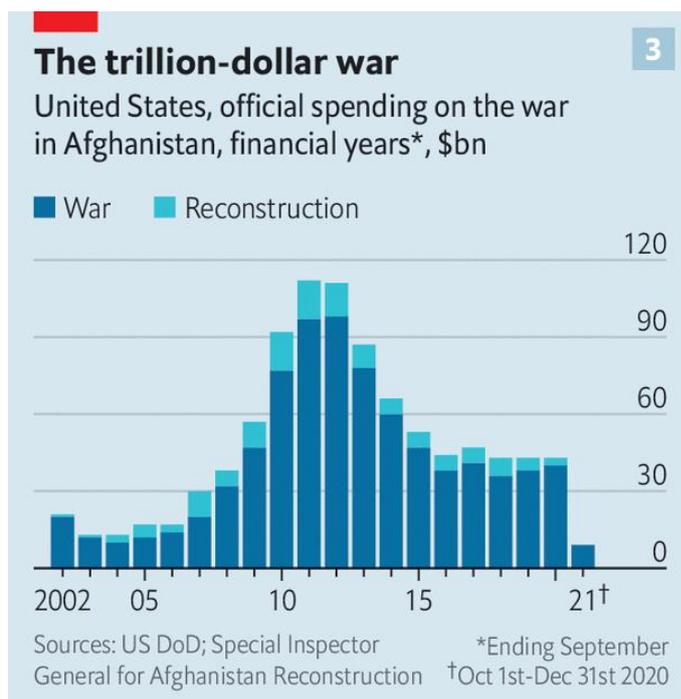
Por outro lado, os desenvolvimentos no Afeganistão deverão servir de alerta da UE sobre a importância de uma “força militar permanente de intervenção rápida”³⁹. O exercício de reflexão em curso sobre o futuro da PCSD, designado por “Bússola Estratégica”, a aprovar no primeiro semestre de 2022, durante a presidência francesa rotativa da União, poderá ser o instrumento de reflexão apropriado para abordar, com seriedade e profundidade, esta importante questão. Mas as divisões entre os Estados-membros sobre uma maior integração de defesa persistem, o que não augura grandes avanços nesta matéria tão importante para se alcançar a “autonomia estratégica da UE”. Seria mais uma oportunidade perdida de se caminhar progressivamente para a tão propalada autossuficiência de segurança e defesa europeia!

Segundo o Congresso, os EUA terão despendido mais de 800 mil milhões de euros ao longo da sua permanência no território afegão, além de 70 mil milhões de euros em treino e equipamento de cerca de 300.000 soldados das forças afegãs, Diário de Notícias, 18ago2021.

³⁹ Afirmção feita pelo AR/VP da UE, à saída das reuniões informais de Ministros de Negócios Estrangeiros da UE e Ministros da Defesa da UE em Liubliana-Euronews, 02set2021.



The Economist, Aug21st2021



The Economist, Aug21st2021

A Europa passou a ser vista pelos americanos pelo prisma da NATO e, como tal, o foco principal dos americanos não foi a aceleração do processo de integração europeia na dimensão de segurança e defesa, que já tinha começado na década anterior⁴⁰, mas sim como tornar a NATO mais útil em apoio das suas forças armadas sobre utilizadas e esforçadas⁴¹.

Importa referir que, neste quadro, a Rússia considera, como separação geográfica e geopolítica natural da "Eurásia", que a fronteira oriental da Europa é uma extensa linha difusa dos Urales, através do Mar Cáspio e da Transcaucásia⁴², passando pela conturbada zona de Nagorno-Karabakh⁴³.

⁴⁰ Na sequência da Cimeira franco-britânica de Saint-Malo (3-4dez1998), o Conselho Europeu de Colónia (3-4jun1999) estabeleceu a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Mais tarde, com o Tratado de Lisboa (2009) passou a designar-se po Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

⁴¹ Caso do Afeganistão e Iraque, por exemplo.

⁴² "O Despertar da Eurásia", Bruno Mações, Círculo Leitores, pag-103, 2018.

⁴³ Nagorno-Karabakh é um "conflito congelado" entre a Arménia e o Azerbaijão. Este conflito reacendeu-se novamente no verão/outono de 2020, com a intervenção da Rússia e da Turquia, apoiando de forma dissimulada, respetivamente a Arménia



Nagorno-Karabakh foi uma província autónoma dentro do Azerbaijão, em que dois terços da população era arménia e um terço azeri. Juntou-se, de facto, à Arménia na sequência da guerra 1991-1995, tendo a população azeri fugido ou sido expulsa. Durante a guerra, as forças arménias ocuparam também vários distritos circundantes do Azerbaijão. As repetidas tentativas do Ocidente e da Rússia, através da OSCE (*Minsk Group*), para se chegar a um acordo de paz, na base de uma autonomia garantida para Nagorno-Karabakh, esbarraram nas posições inflexíveis de ambas as partes e na natureza implacável dos factos no terreno. Nagorno-Karabakh constitui, assim, um “conflito congelado”!

IV. A NATO, a UE e a chegada de Vladimir Putin à governação da Rússia

Com a chegada de Vladimir Putin, um líder forte e autocrático, à governação da Rússia, em 1999, tendo instalado uma “democracia” autoritária – ele que sempre considerou a dissolução da União Soviética como o maior “desastre” estratégico da Rússia imperial -, o alargamento da NATO a Leste tornou-se cada vez mais difícil e problemático para a estabilidade do Leste da Europa e sobretudo para a relação NATO-Rússia e UE-Rússia.

Na sequência do ataque cibernético à Estónia (27abril2007), foi estabelecido, em 14 de maio de 2008, por iniciativa da Estónia, o Centro Multinacional e Interdisciplinar de Conhecimento de Excelência da NATO na Área de Ciberdefesa (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence-Multinational and Interdisciplinary Cyber Defence Hub – CCDCOE), com sede em Talín (Estónia). O CCDCOE é composto por 25 países Aliados, incluindo Portugal, com o objetivo de juntar investigadores, analistas e educadores das áreas militar, governamental, academia e indústria⁴⁴. Por outro lado, no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual da UE (2021-2027), encontra-se em desenvolvimento a criação de um Centro Europeu de Competências Industriais, Tecnológicas e de Investigação em Cibersegurança, que receberá apoio financeiro dos Programas Horizonte Europa e Europa Digital, com o objetivo de criar uma base de conhecimentos de excelência em matéria de cibersegurança⁴⁵.

As alterações no ambiente de segurança europeia, sobretudo a partir dos ataques terroristas perpetrados pela “Al-Qaeda” no interior da Europa em 2004 (Madrid) e 2005 (Londres)⁴⁶, deram azo a várias tentativas de alargamento da NATO a Leste, de forma a incluir a Ucrânia, a Geórgia e a Moldávia/Transístria na sua esfera de ação.

e o Azerbaijão. Por se situar na “zona-charneira” da “Eurorásia” e constituir uma via de acesso às zonas ricas em gás e petróleo do Mar Cáspio, este “conflito congelado” encontra-se num estado de tensão latente.

⁴⁴ <https://ccdcoe.org/>.

Existe uma franca cooperação e troca de informação intensa entre o CCDCOE e a “EU Agency for Cyber Security” (ENISA).

⁴⁵ É indispensável que estes Centros de Excelência coordenem entre si, trocando informação e conhecimentos e explorando sinergias, à semelhança do que já vem sendo feito entre o CCDCOE e a ENISA.

⁴⁶ Entre 2014 e 2017 assistiu-se a um aumento significativo de ataques terroristas na Europa perpetrados pelo autointitulado Estado Islâmico (ISIS/Daesh), em Bruxelas (2014 e 2016), Paris (2015), Nice (2016), Ancara/Aeroporto (2016) Manchester (2017), Barcelona (2017). Estes ataques e ameaças conduziram a grandes operações de segurança com a participação conjunta das forças de segurança e forças armadas dos respetivos países, o que obrigou a rever os conceitos tradicionais de segurança interna e defesa nos respetivos ordenamentos jurídicos nacionais.



Estas tentativas tiveram, como consequência, reações imediatas e extemporâneas (mas de alguma forma previsíveis) da Rússia. Assim, em 2008, Putin, alegando a defesa e proteção da população maioritariamente Russa, ordenou a invasão da região da Abcásia e da Ossétia do Sul, parte integrante da Geórgia, que garantem o acesso estratégico importantíssimo da frota naval da Rússia às águas mais quentes do Mar Negro/Mediterrâneo.

Na Cimeira da NATO em Bucareste (2-4 abril 2008)⁴⁷, foi decidido fazer uma pausa no alargamento da NATO para Leste, com o objetivo de “acalmar” uma Rússia cada vez mais assertiva, em relação à estratégia de alargamento da Aliança em direção às suas fronteiras (Ucrânia e Geórgia), facto percecionado pela Rússia com “um cerco” absolutamente inaceitável⁴⁸.

Contudo, na sequência da “revolução laranja” e da falta de visão estratégica da União Europeia, ao continuar a insistir no estreitamento da relação entre a Ucrânia e a UE, para além dos limites toleráveis por Moscovo⁴⁹, Putin decidiu invadir a Ucrânia, com a anexação ilegal e ilegítima da Crimeia e a intensificação da guerra híbrida no Leste da Ucrânia (onde reside grande percentagem de população Russa).

Os conflitos “congelados” nas duas repúblicas separatistas da Ucrânia Oriental (Donetsk e Luhansk) e na Transnístria e Crimeia, situam-se na zona de confluência bastante instável entre a Europa e a Rússia, na luta pelo domínio de influência geopolítica de um futuro eventual grande espaço que venha a ser designado por “Eurásia”⁵⁰. Não é, portanto, nada aconselhável nem expectável que a NATO tenha como objetivo político-estratégico, no curto e médio prazo, e até mesmo no longo prazo, o seu alargamento a Leste para incluir a Moldávia/Transnístria, Ucrânia e Geórgia, criando como consequência imediata um “estado de desordem” em toda aquela região euro-asiática.

Todavia, passados mais de treze anos desde a Cimeira de Bucareste, a longa lista de agressões e provocações do regime russo à ordem internacional continua a aumentar e cada vez mais ameaçadoras, sobretudo à Europa e sua vizinhança mais próxima, incluindo os países Bálticos, a Ucrânia, a Geórgia (Ossétia do Sul e Abecásia), Arménia (Nagorno-Karabakh), Síria e Líbia. Por isso, durante a Cimeira da NATO de Bruxelas (14jun2021), voltou-se a ponderar a hipótese de, no futuro próximo, a NATO poder de novo incluir na sua agenda o eventual alargamento da NATO à Ucrânia e Geórgia⁵¹. Continuo a reiterar o erro de visão estratégica e de “estado de desordem” que tal alargamento constituiria, dando

⁴⁷ *Bucharest Summit Declaration, 3 April 2008.*

https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm

⁴⁸ Hoje, os governos aliados da NATO estão ainda mais divididos do que estavam aquando da Cimeira de Bucareste de 2008, sobre a possibilidade da Ucrânia progredir no sentido de se tornar membro da NATO. *CER, Russia, Ukraine and the West: How to solve a problem like Vladimir? Ian Bond, pag. 2, 13Apr2021.*

⁴⁹ Tendo em vista garantir a segurança do gasoduto de gás natural da Rússia, que, passando pela Ucrânia, alimenta os países da Europa Central e de Leste.

⁵⁰ “Começa a estar em moda a ideia da “Eurásia”, o que implicaria, em termos geopolíticos, separar a Europa da sua fundamental dimensão atlântica, quebrando a unidade do mundo ocidental. Seria uma catástrofe para a Europa e para a capacidade de se elevar à dimensão de ator global, num mundo cada vez mais dominado pela competição entre grandes polos de poder, onde se destacam os EUA, China e Rússia”. Teresa de Sousa, Público, 22dezembro2019.

⁵¹ Ver Comunicado final da Cimeira da NATO de Bruxelas, 14jun2021.



justificação e motivação ao regime russo para proceder à sua anexação, como já o fez em relação à Crimeia e em certa medida, “de facto”, em relação à Ucrânia Oriental (Donetsk e Luhansk).

V. A NATO e a UE após a intervenção da Rússia na Ucrânia e a anexação ilegal e ilegítima da Crimeia

Depois da intervenção da Rússia na Ucrânia e da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia (2014)⁵², a NATO retornou à sua *raison d'être*, que consiste em proteger e defender a Europa e os seus aliados mais diretamente expostos a uma maior assertividade e agressividade da Rússia – as três repúblicas bálticas e a Polónia. Neste contexto, foi criado o conceito de “NATO’s Assurance Measures” e desenvolvida uma nova força militar de elevada prontidão operacional, designada por “Enhanced Forward Presence” e “NATO Readiness Initiative/Very High Readiness Joint Task Force”⁵³, para dissuadir Putin de uma eventual agressão contra um membro da NATO.

Em 1 de maio de 2021 a Força Aérea Italiana liderou o primeiro destacamento de aviões de combate da 5ª geração (F-35A) na missão *NATO Baltic Air Policing*. A integração de aviões de combate da 5ª geração nesta missão de defesa coletiva na fronteira Leste, demonstra como a NATO se adapta e fortalece a sua postura, para fornecer vigilância e prontidão operacional 24h/7dias na região do Báltico e para além dela⁵⁴.

⁵² A anexação ilegal e ilegítima da Crimeia foi a primeira violação internacional de uma fronteira europeia no “pós-Guerra Fria”. O conflito Rússia-Ucrânia estendeu-se à região de Dombas no Leste da Ucrânia (Donetsk e Luhansk), onde grande parte da população é pró-russa, permitindo à Rússia manter um estado permanente de “guerra híbrida”.

Segundo relato do *Janes Weekly Defenc,e* de 09abr2021, foram avistadas grandes aglomerações de forças terrestres e de mísseis balísticos de curto alcance (Iskander) russos junto à fronteira com a Ucrânia.

⁵³ Ver comunicados e/ou conferências de imprensa das Cimeiras da NATO em Gales (2014), Varsóvia (2016), Bruxelas (2018) e Londres (2019).

No dia 01 de janeiro de 2020, a Polónia assumiu o Comando da “NATO’s Very High Readiness Joint Task Force”.

No seguimento da invasão e ocupação da Crimeia pela Rússia e das suas guerras híbridas em Donetsk e Luhansk (Leste da Ucrânia), a Cimeira da NATO em Varsóvia, em 08jul2016, adotou o conceito de “Enhanced Forward Presence”, que consiste em deslocar 4 batalhões multinacionais reforçados de combate, em rotação permanente, para os países Aliados mais expostos a um possível ataque e invasão da Rússia: Estónia, Letónia, Lituânia e Polónia, em complemento com a missão aérea “NATO Baltic Air Policing” (2004), para proteção aérea da Estónia, Letónia e Lituânia e com a “NATO Southern Eastern Enhanced Air Policing over Romania, Bulgaria and Albania”. O objetivo principal deste conceito operacional consiste em assegurar que a Aliança esteja pronta a responder rápida e firmemente aos novos desafios de segurança nas fronteiras da NATO do Báltico ao Mar Negro.

Na Cimeira da NATO em Bruxelas, 2018, foi adotada a “Iniciativa de Prontidão da NATO” (*NATO Readiness Initiative*), que consiste em adicionar às forças de alta prontidão existentes (*NATO Response Force – Very High Readiness Joint Task Force*), adotado na Cimeira da NATO em Gales, 05set2014, mais os seguintes componentes de força, conhecidos por 4x30’s:

-30 Navios de combate;

-30 Batalhões reforçados de combate;

-30 Esquadras aéreas de combate, com os respetivos multiplicadores de forças (*operational enablers*), incluindo o reabastecimento aéreo em voo (AAR).

-30 dias ou menos de prontidão operacional.

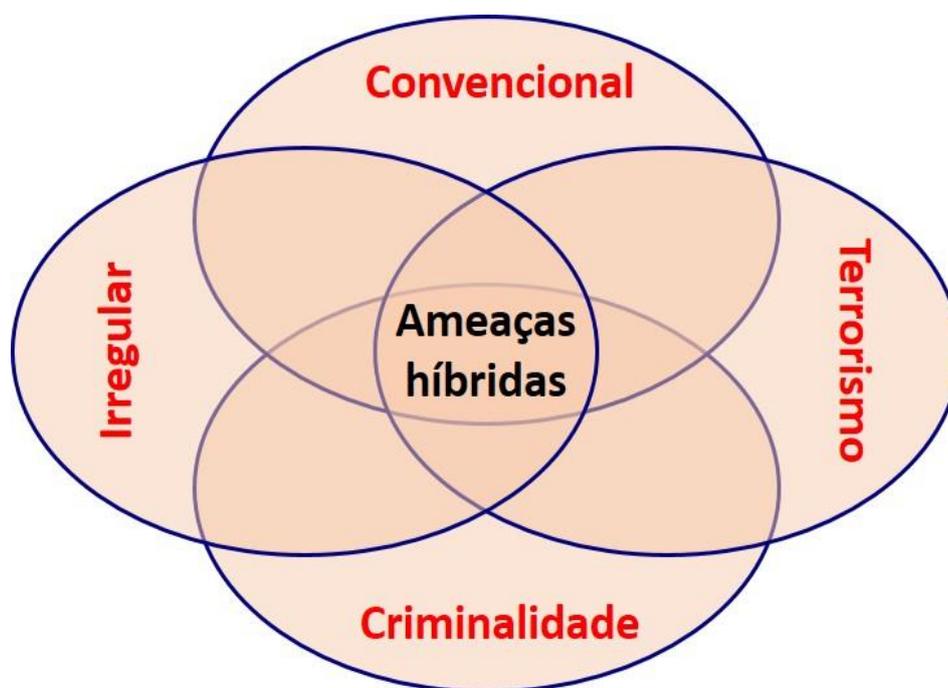
Na Cimeira da NATO em Londres (3-4dezembro2019), foi reconfirmado o compromisso dos Aliados para a implementação urgente da “Iniciativa de Prontidão da NATO”, a conhecida fórmula dos 4x30s.

⁵⁴ NATO Update, 24Aug2021.

<https://ac.nato.int/archive/2021/update-italian-f35-fighters-execute-trailblazer-deployment-in-baltic-air-policing-2>.



Desaparecida a distanciação clara existente no passado entre rivalidade e conflito, ou seja entre guerra e paz, nos dias de hoje o conflito começa com o facto da integração profunda de um país segundo vários formatos, que não chegam a ultrapassar o patamar (*threshold*) da guerra clássica, nomeadamente os ciberataques, e daí a importância de se compreender e estar apto a enfrentar a nova tipologia de ameaças baseada na chamada “guerra híbrida”, que não é mais do que forças diversificadas competindo pelo mesmo ecossistema, facilitado pelo fenómeno do ciberespaço⁵⁵.



Fonte: IUM-trabalho de investigação

Na sequência da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia, depois da primeira ronda de sanções económicas decretadas contra a Rússia pelo Conselho Europeu, de 17 de março de 2014⁵⁶, a Chanceler Angela Merkel foi a principal interlocutora de Putin, numa tentativa de manter vivo o diálogo UE-Rússia e NATO-Rússia, tendo em vista salvaguardar a relação euro-atlântica, que Putin visa enfraquecer. No contexto da importância estratégica da salvaguarda e manutenção do diálogo político-diplomático EU-Rússia e NATO-Rússia⁵⁷, não é despidendo lembrar que a Alemanha de Angela Merkel é parte

⁵⁵ Guerras híbridas são conflitos armados onde os beligerantes utilizam métodos de guerra convencional, irregular, ciberataques, propaganda/contrainformação, sem, todavia, ultrapassar o patamar da guerra clássica. São exemplos desta tipologia de guerra híbrida, a permanente campanha de desinformação conduzida pela Rússia e os ataques cibernéticos aos países euro-atlânticos, incluindo a intrusão da Rússia nos assuntos internos dos EUA, como sejam as eleições livres e democráticas.

Na Cimeira da NATO em Bruxelas (14jun2021) foi acordado que a “guerra híbrida” constitui uma ameaça séria suscetível de justificar o recurso ao Artº 5º do Tratado de Washington”.

⁵⁶ No Conselho da União Europeia, de 19 novembro 2019, estas sanções foram prolongadas por um período adicional de 6 meses.

⁵⁷ Na definição das sanções económicas e na tentativa de preservação do diálogo Europa-Rússia, é preciso ter presente que em 2019, o comércio europeu com a Rússia foi nove vezes superior ao comércio dos EUA com a Rússia.

Embora o recente documento estratégico do Reino Unido intitulado “*Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*”, de março de 2021, descreva a Rússia como “a mais severa ameaça à nossa segurança”, alguns políticos



especialmente interessada na construção e finalização do gasoduto “*Nord Stream 2*”, que considera um projeto comercial relevante para os interesses da Alemanha⁵⁸, embora esse sentimento não seja partilhado pelos EUA, Polónia e outros Estados-membros da UE. A conclusão e operacionalização do gasoduto “*Nord Stream 2*” não só perpetuará a excessiva dependência energética da Europa em relação à Rússia⁵⁹, como permitirá que a Rússia exerça pressão e chantagem em relação aos atuais gasodutos que transitam pela Ucrânia.

De facto, os EUA sempre se opuseram ao polémico gasoduto, por temerem que a Europa se torne demasiado dependente da energia russa e que Moscovo possa usar essa vulnerabilidade contra adversários como a Ucrânia e a Polónia. Contudo, a via do diálogo acabou por prevalecer e a diplomacia norte-americana anunciou, em 22jul2021, um acordo com Berlim⁶⁰, para que o gasoduto “*Nord Stream 2*” não comprometa a segurança energética da Europa, nas seguintes condições:

- Compromisso da Alemanha para diversificar as suas fontes de fornecimento de energia, reduzindo a vulnerabilidade de uma excessiva dependência do fornecimento de gás natural pela Rússia;
- Compromisso da Alemanha em compensar financeiramente a Ucrânia pelas receitas perdidas com a entrada em funcionamento do “*Nord Stream 2*”, uma vez que o fornecimento de gás à Europa deixa de estar especialmente dependente do gasoduto que atravessa o território ucraniano;
- Compromisso da Rússia em garantir o fornecimento de gás natural à Ucrânia durante 10 anos.

No Conselho Europeu de 24-25jun2021, um dos pontos mais importantes e controversos da agenda foi a proposta franco-alemã para a realização de uma Cimeira UE-Rússia, depois de sete anos de interrupção, na sequência da invasão da Ucrânia e anexação ilegal e ilegítima da Crimeia (2014). Não houve consenso sobre esta proposta, tendo os Estados-membros sido muito críticos em relação à Rússia⁶¹. Em relação ao gasoduto “*Nord Stream 2*”, Angela Merkel foi referida como colocando os interesses económicos do seu país à frente dos interesses do conjunto dos países europeus.

europeus, incluindo Emmanuel Macron e Angela Merkel, argumentam que a Europa deve melhorar as suas relações com a Rússia através do diálogo.

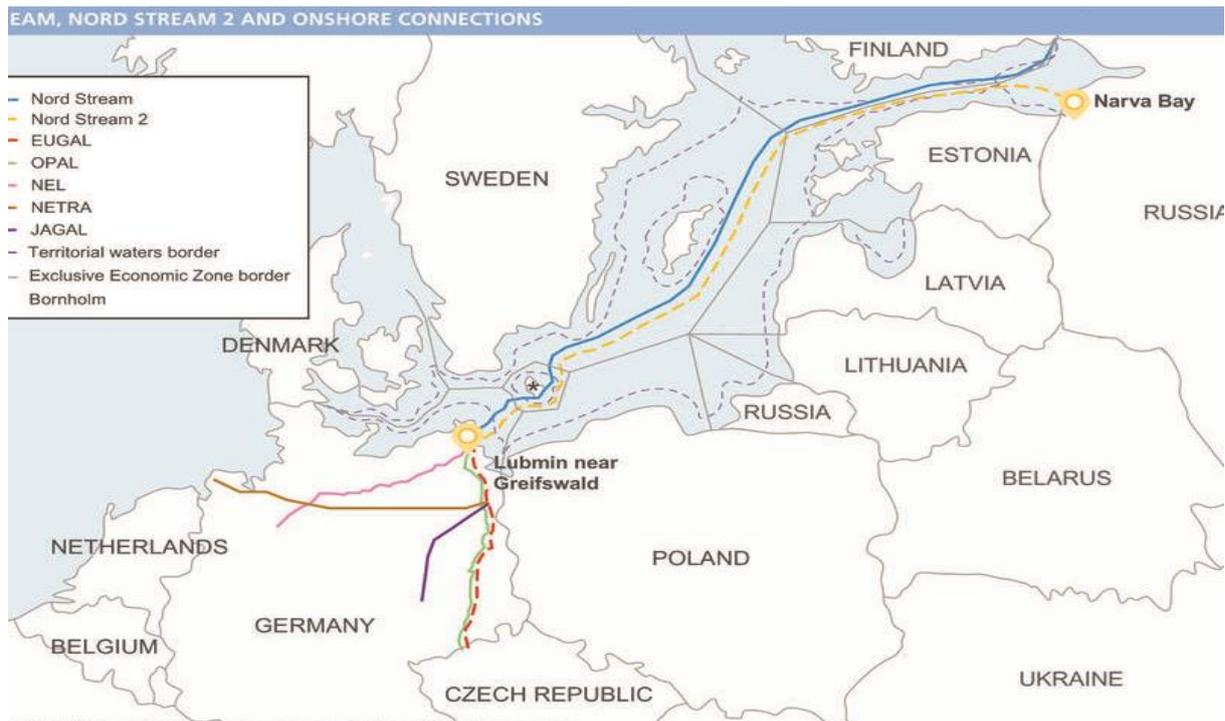
⁵⁸ O “*Nord Stream 2*” é uma conduta de gás natural que liga diretamente a Rússia com a Alemanha através do Mar Báltico, com um débito previsto de 110 biliões de metros cúbicos por ano. Atualmente, o “*Nord Stream 2*” encontra-se praticamente concluído. A Polónia e os EUA, assim como a Finlândia e a Suécia, consideram este projeto como uma ameaça à segurança da UE e a não observância do princípio estratégico da diversificação das fontes de fornecimento, para redução das vulnerabilidades estratégicas em relação à Rússia.

No contexto da reaproximação e revitalização das relações transatlânticas proporcionada pela Administração Biden, o gasoduto “*Nord Stream 2*” é já um facto consumado (*consummatus est*), que aparece como um ponto sério de discórdia, dificilmente sanável, entre a Alemanha e os EUA, que o mesmo é dizer entre os EUA e a União Europeia, que o tempo e a ação diplomática se encarregarão de solucionar.

⁵⁹ A Europa é dependente do petróleo e gás russo em cerca de 30%.

⁶⁰ *Euronews*, 22jul2021.

⁶¹ Mark Rutte, 1º ministro dos Países Baixos, terá mesmo afirmado que “a UE pode reunir-se com Putin quando quiser, desde que não conte comigo”. Teresa de Sousa, Público, 27jun2021, pag.7.



Gasoduto Nord Steam 2

Na Cimeira UE-EUA, que se realizou em Bruxelas, em 15-16jun2021, os líderes sublinharam que a “Rússia representa um enorme desafio para a Europa”. Contudo, sem discordar da realidade desta asserção, a chanceler Angela Merkel, pelas razões acima expostas, precisou que “manter um diálogo aberto com a Rússia é crucial para a segurança e estabilidade na União Europeia”⁶². No entanto, passados sete anos da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia, a UE continua a não ter uma estratégia clara para lidar com o seu poderoso vizinho do Leste (Rússia).

O Conselho Europeu de 24-25 de junho de 2021 avaliou um documento sobre as relações UE-Rússia, que foi apresentado pelo AR/VP, Josep Borrell. Para Borrell “as relações com a Rússia atingiram o seu ponto mais baixo desde a Guerra Fria, e não é de esperar grandes melhorias nos tempos mais próximos”⁶³. Para Joe Biden a solução poderia passar pelo objetivo de se “criar uma relação suficientemente estável e previsível, para garantir a estabilidade estratégica com uma grande potência nuclear, dirigida por um regime autoritário, que não reconhece as regras do jogo internacional”⁶⁴.

Presentemente, a situação geopolítica caracteriza-se por: (i) uma Rússia mais assertiva e ameaçadora e com maior poder militar, embora ainda com grande debilidade económica; (ii) consequências imprevisíveis do fim do Tratado de Mísseis Balísticos de Curto e Intermédio Alcance (*INF Treaty*), por incumprimento da Rússia⁶⁵; (iii) uma Ucrânia cada vez mais indecisa entre uma aproximação à UE ou

⁶² Teresa de Sousa, Público, 20jun2021.

⁶³ Teresa de Sousa, Público, 20jun2021.

⁶⁴ Teresa de Sousa, Público, 20jun2021.

⁶⁵ O Tratado de Mísseis Balísticos de Alcance Curto e Intermédio (*INF Treaty*), assinado em 1987 entre os EUA e a União Soviética, inclui a obrigação de eliminação de Mísseis Balísticos de Curto Alcance (500-3000km) e de Mísseis Balísticos de



uma cedência ao efeito centrífugo do seu natural vizinho/“inimigo”; (iv) reconhecendo e fazendo valer a sua importância geográfica em relação à UE, como zona-tampão de milhões de refugiados e migrantes do Afeganistão/Síria, uma postura mais radical e divisionista da Turquia, incluindo o apoio militar ao Governo de Acordo Nacional na Líbia⁶⁶ - sem embargo de ser um Aliado da NATO -, que pretende ser também uma potência regional⁶⁷, jogando no xadrez da Síria em conjunto com a Rússia e o Irão, tendo em vista o acesso ao gás natural do Mediterrâneo Central e Oriental; (v) uma China em expansão e agressividade crescentes do seu poder económico, tecnológico, demográfico e militar, com pretensões de rivalizar com os EUA como potência global;(vi) instabilidade, crises, conflitos e “guerras por procuração” crescentes no grande Médio Oriente⁶⁸ (Afeganistão, Iraque, Síria, Irão, Arábia Saudita, Iémen, Líbano e Israel), Norte de África (Líbia), Sahel e Corno de África, provocando grandes fluxos de deslocados, migrantes e refugiados, que procuram na Europa o seu “*el dorado*”; (vii) divisões internas relativas à política UE de vizinhança, incluindo uma estratégia comum para os migrantes e refugiados, agravadas pelo imponderável “colapso” do Afeganistão, e incertezas na política externa e na segurança e defesa da UE consequentes da efetivação do “Brexit”, nomeadamente no que respeita à capacidade britânica de dissuasão nuclear.

No fim de março e primeiras semanas de abril do corrente ano, assistiu-se ao destacamento e movimentos em larga escala de forças armadas da Rússia junto à fronteira com a Ucrânia, mais concretamente nas fronteiras da região de Dombas e na península da Crimeia (2 unidades de escalão exército e 3 unidades aerotransportadas), alegadamente para “exercícios de treino em combate”⁶⁹. Pensou-se que o Kremlin poderia estar a preparar uma invasão da Ucrânia, para garantir apoio patriótico nas próximas eleições para o Parlamento da Rússia, em setembro de 2021. Contudo, informação

Alcance Intermédio (3.000-5500km) Intermédio. Estes mísseis podem transportar ogivas convencionais ou nucleares.
https://media.nti.org/documents/inf_treaty.pdf
<https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>

Em dezembro de 2019, a Rússia anunciou a operacionalidade de um novo míssil hipersónico de alcance intermédio (Mach 27, aproximadamente 27 vezes a velocidade do som), designado por *Avangard* (3700km), o que, sobre esta questão, veio acrescentar ainda mais desconfiança à já existente entre Washington e Moscovo desde 2014. Com o fim do Tratado INF restará apenas o Tratado de Redução de Armas Estratégicas (*New SART*). A China não participa em nenhum destes Tratados, embora possua, presentemente, mísseis balísticos dos tipos em análise. Público, 27dezembro2019.

Em aerodinâmica, desde 1970, o conceito “hipersónico” refere-se a velocidades superiores a Mach 5 (aproximadamente 5 vezes a velocidade do som).

O colapso do Tratado de Mísseis Balísticos de Curto e Médio Alcance (*INF Treaty*), em 2019, possibilita a Rússia de deslocar para o Ártico mísseis-cruzeiro baseados em terra e mísseis hipersónicos, ambos com capacidade nuclear e de não serem detetados pelo atual sistema de radares *North Warning System (NWS)*, que localizados no Canadá e Alasca, constituem a defesa de aviso precoce avançado dos EUA (*NORAD*).

⁶⁶ O Acordo de criação do Governo Nacional na Líbia foi assinado em 17dezembro2015 e apoiado pelo Conselho de Segurança da ONU.

⁶⁷ Com a escalada da tensão EUA-Irão, a Turquia tem agora oportunidade de agir como um importante ator de mediação entre os EUA, a Rússia, Israel e o Irão, dado que na complexidade de atores na guerra da Síria, a Turquia tem sabido jogar, de forma inteligente e com sucesso, em vários tabuleiros (EUA, Rússia, Irão).

⁶⁸ As sanções económicas impostas pelos EUA ao Irão tiveram uma consequência económica desastrosa para este país, em que as exportações de petróleo caíram de 2,5 milhões de barris/dia em 2017, para menos de 0,5 milhões nos dias de hoje. *The Economist*, 02Jan2020.

⁶⁹ De acordo com o AR/VP, *Josep Borrell*, a Rússia terá destacado um dispositivo de 100.000 militares para a fronteira Leste da Ucrânia e também para o Mar Negro (Crimeia), o que constitui uma grande ameaça.



recolhida através de satélites civis, entre 13 e 21 de julho de 2021, parece mostrar o começo da retirada de equipamento militar de treino perto da fronteira com a Ucrânia⁷⁰.

Este crescendo de movimentações militares terrestres, acompanhado de uma vastíssima ação de propaganda russa, e coincidindo com um aumento “record” de atividades aéreas russas na região do Báltico, configura uma situação de tensão pré-conflito Rússia-Ucrânia, aliás em consonância com o General Todd Walters, Comandante das Forças Americanas na Europa, ao afirmar que este levantamento de forças é em tudo semelhante ao que conduziu à invasão e anexação ilegal e ilegítima da Crimeia, o que inegavelmente demonstra a arte de Vladimir Putin usar as suas forças armadas como instrumento de diplomacia coerciva⁷¹. Esta situação poderá justificar o redobrar dos esforços diplomáticos do Presidente da Ucrânia, Valodymyr Zelensky, no sentido de se tornar um membro da NATO⁷². Em antecipação de qualquer

agravamento das crescentes tensões existentes na fronteira entre a Rússia e a Ucrânia, incluindo a península da Crimeia, o Presidente Joe Biden afirmou o “empenho inabalável dos EUA na soberania e integridade territorial da Ucrânia”⁷³.

O extenso e ambicioso programa de modernização militar levado a efeito por Putin, alavancado por um forte poder nuclear, não obstante as dificuldades económicas da Rússia (em grande parte devido à imposição de sanções pelos EUA e UE), já ultrapassou o seu pico, encontrando-se hoje o aparelho militar russo muito mais capacitado do que em 2008 aquando da invasão da Geórgia⁷⁴. Por paradoxal que pareça, o orçamento de defesa da Rússia em 2020 (US\$61,7billions) foi cerca de 10% inferior ao



The Economist

⁷⁰ *Janes Weekly Defence*, 26Jul2021.

⁷¹ “The Economist”, 13 Apr2021.

⁷² “ECFR-War of unreality: Why Russia is threatening to escalate Ukraine conflict” – Gustav Gressel, 14Apr2021.

⁷³ “Euronews”, 14Apr2021.

⁷⁴ Em 20jul2021 a Rússia deu a conhecer à comunicação social o seu mais moderno avião de combate multifuncional supersónico da 5ª geração, o Sukhoi Su-57 “Checkmate”. Trata-se de uma aeronave de baixa observabilidade (*stealthy fuselage*), que incorpora componentes de inteligência artificial e está configurado para operar em conjunto com grupos de aeronaves tripuladas e não tripuladas (UAV). Admite-se que a sua entrada ao serviço operacional esteja para muito breve, *Janes Weekly Defence*, 21jul2021.



orçamento de 2016, embora represente 4,3% do PIB⁷⁵, quando comparado com apenas 1,8% dos aliados europeus da NATO. O Ministro da Defesa da Rússia, Sergei Shoigu, anunciou em 10ago2021, que as Forças Armadas da Rússia haviam sido reforçadas com 200 novos grandes sistemas de armas no primeiro semestre de 2021⁷⁶.

Em 15 de abril de 2021, os EUA impuseram novas sanções sobre a Rússia, como retaliação pela alegada interferência russa nas eleições norte-americanas de 2016, tendo Joe Biden afirmado que “é altura de aliviar a tensão e que o caminho a seguir é o do diálogo e do processo diplomático de forma construtiva”⁷⁷. Joe Biden aproveitou ainda para definir de forma cristalina o seu conceito político-estratégico no futuro relacionamento EUA-Rússia, da seguinte forma: “...o meu princípio é o seguinte: sempre que for do interesse dos EUA trabalhar com a Rússia, fá-lo-emos; mas sempre que a Rússia violar os interesses dos EUA, vamos responder”⁷⁸.

Na primeira reunião de Biden com Putin em Genebra (17jun2021), falou-se da “guerra cibernética” como prenúncio do que podem vir a ser os conflitos do Sec. XXI. Neste sentido, Biden apresentou ao seu homólogo uma lista de 16 infraestruturas críticas vitais para o funcionamento da sociedade americana e para a defesa dos seus interesses, em relação às quais um ataque será visto como um ato de guerra⁷⁹.

Embora a NATO e a UE sejam organizações distintas na sua origem, natureza e objetivos, que claramente se complementam na dimensão de segurança e defesa da Europa, não podemos deixar de relevar que 21 aliados da NATO são simultaneamente membros da UE. Esta circunstância poderá significar que as decisões tomadas, por unanimidade, na NATO quanto à política de alargamento e respetivo Plano de Ação de Adesão de Novos Membros, terão inevitavelmente de refletir o pensamento político-estratégico dos Estados-membros da UE, que poderão levantar algumas objeções, como aconteceu no passado recente em relação à República da Macedónia do Norte, que ainda não foi acolhida no seio da família UE.

Assim, nesta perspetiva, as decisões sobre um eventual alargamento da NATO à Sérvia e à Bósnia e Herzegovina, poderão ficar dependentes da possível oposição de algum Estado-membro da UE. Nesta conformidade, sob o ponto de vista do interesse geoestratégico euro-atlântico, a confirmar-se uma posição negativa da NATO em relação ao alargamento à Sérvia e à Bósnia e Herzegovina, além de ser prejudicial aos interesses da Europa e da NATO, poderia originar, como corolário lógico dos interesses geopolíticos em jogo, a aproximação da esfera de influência da Rússia e da China junto desses países⁸⁰. O objetivo derradeiro dessa abordagem estratégica seria a separação das duas margens do Atlântico e

⁷⁵ “Trends in World Military Expenditure 2020”, SIPRI, April2021.

⁷⁶ Entre os sistemas de armas citados pelo Ministro da Defesa da Rússia, constam o avião de combate multifunções da 4ª geração ++ Mig-35 Fulcrum-F, helicópteros de combate Kamov Ka-52, mísseis guiados nucleares Kazan lançados de submarino, novos carros de combate T-14 Armata, sistemas de mísseis balísticos móveis Iskander-M e 4 aviões de combate multifunções da 5ª geração furtivos (*stealth*) Sukhoi Su-57 (comparáveis aos F-35 A americanos), *Janes Weekly Defence*, 11Aug2021.

⁷⁷ “Euronews”, 15Apr2021.

⁷⁸ “Euronews”, 15Apr2021.

⁷⁹ Teresa de Sousa, Público, 20jun2021.

Vale a pena lembrar que a NATO passou a considerar este novo tipo de ataques como estando ao abrigo do Artº 5º do Tratado de Washington.

⁸⁰ “Decade of patience: How China became a power in the Western Balkans”, Vladimir Shopov, *European Council for Foreign Relations*, 02Feb2021.



a “diluição” do poder americano na Eurásia, como único espaço político, económico e de progresso tecnológico, pois cada momento de recuo americano (por exemplo a retirada do Afeganistão) aproxima mais a China do seu objetivo de conquista de uma gradual paridade com os EUA, em conformidade com a sua política “*Belt and Road Initiative*”, na gestão de uma nova ordem global. Neste sentido, a desintegração da coesão da UE, como pareceu ser um dos objetivos da Administração de Donald Trump (paradoxalmente, neste particular, o pensamento estratégico de Donald Trump pareceu assemelhar-se ao de Putin), serviria apenas os interesses estratégicos da Rússia e China e seria catastrófico para os interesses dos EUA e da relação euro-atlântica⁸¹.

VI. A NATO, a UE e a política externa dos EUA face à ameaça da Rússia e à ascensão e agressividade global da China

Durante a Administração de Donald Trump ficou claro que, em relação à política externa e de segurança internacional, os EUA trataram os seus aliados europeus mais como adversários do que como aliados, em particular a UE, incluindo a “guerra comercial” com a UE⁸² e o apoio ao “*Brexit*”. Esta atitude só pode, obviamente, ser entendida como uma das muitas ambiguidades de Donald Trump em relação à NATO e à UE, dado que é sobejamente reconhecido que uma UE mais robusta e autónoma, como ator global, em vez de prejudicar a confiança e a segurança transatlântica, como alguns receiam, é hoje mais essencial do que nunca, não só para os interesses estratégicos dos EUA, mas sobretudo para o fortalecimento da NATO e robustecimento da relação euro-atlântica. No entanto, esta atitude de jogadas casuísticas e titubeantes de Donald Trump não deixou de acentuar e tornar mais evidente a necessidade de uma “autonomia estratégica da UE”, tendo em vista a criação de uma força europeia mais independente dos EUA, sem prejuízo do reforço da NATO como garante da defesa coletiva da Europa.

Como corolário destas ambiguidades, realça-se o facto de os EUA, não só continuarem comprometidos com a defesa coletiva da Europa, reiteradamente afirmada pelo Presidente Donald Trump nas várias Cimeiras da NATO, como aumentaram o dispêndio direto na segurança europeia, nomeadamente no que se refere à “Iniciativa de Dissuasão Europeia” (“*European Deterrence Initiative*”)⁸³, sobretudo depois da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia pela Rússia.

De acordo com os quadros abaixo sobre o orçamento de defesa dos EUA para o ano fiscal de 2019, verifica-se que entre 2017 (3,8USb\$) e 2019 (6,5USb\$), no período coincidente com a Administração Trump, houve um aumento de cerca de 70% no que respeita à “*European Deterrence Initiative*”. Por outro lado, não deixa de ser relevante o facto do investimento em defesa dos Aliados europeus da NATO, em

⁸¹ Center for American Progress, “*Report on Embrace the Union*”, Max Bergmann, 31Oct2019.

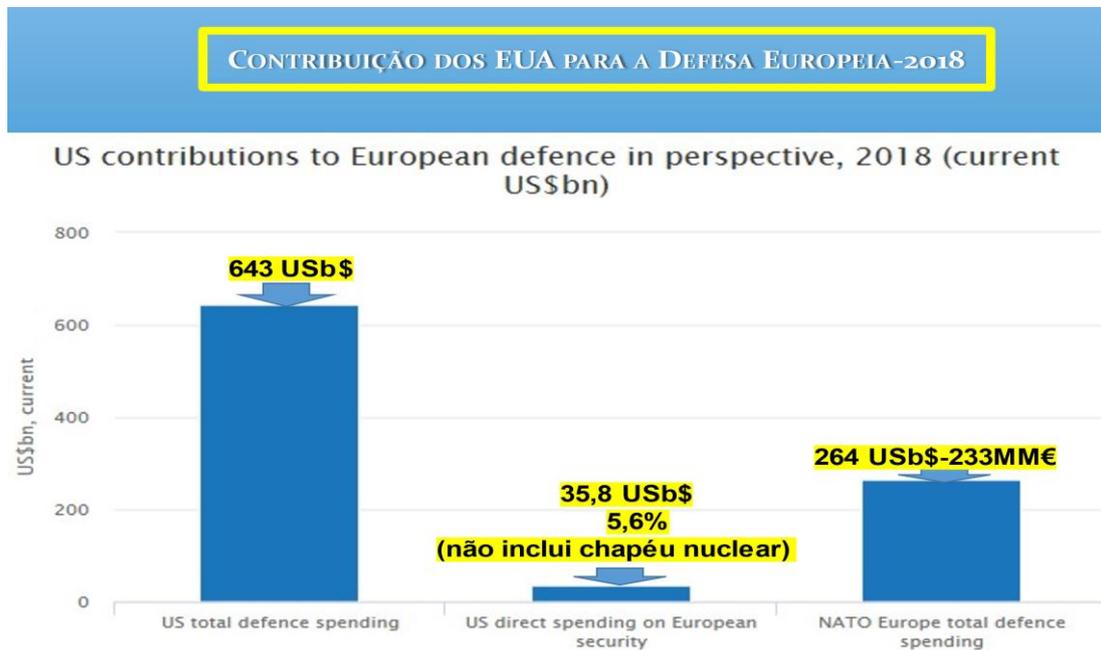
⁸² “*Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Opening free trade negotiations with the United States*”, Comissão Europeia, 21fev2013.

“*Shaping 21st Century Trade: TTIP globais standards and multilateralism*”, Centre for European Reform, April 2016.

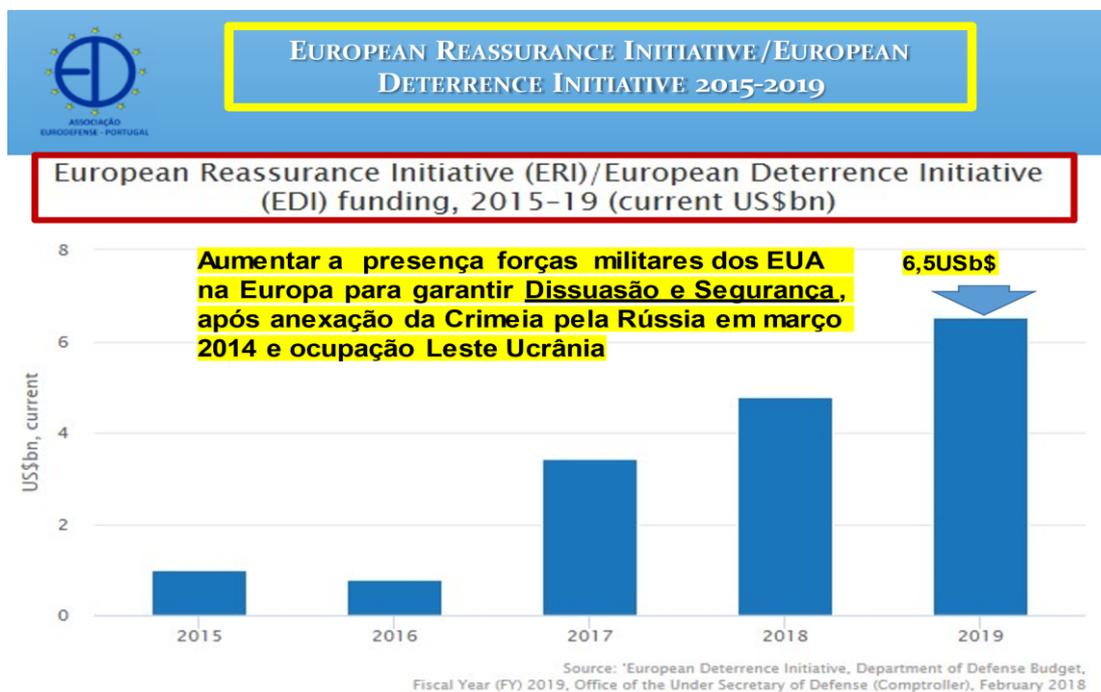
⁸³ Imediatamente depois da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia pela Rússia (2014), foi aprovada, no quadro da NATO, a “*European Reassurance Initiative*”, que em 2017 passou a ser designada por “*European Deterrence Initiative*”, com o objetivo de aumentar a presença de forças militares dos EUA na Europa e de pré-posicionar equipamento e apoio logístico, para rapidez, flexibilidade e eficácia na resposta às dimensões de segurança e defesa europeia.



2018, ter atingido 233 mil milhões de euros, o que é cerca de 7,3 vezes superior ao que os EUA despenderam com a defesa da Europa⁸⁴.



Fonte: IISS-Military Balance 2018

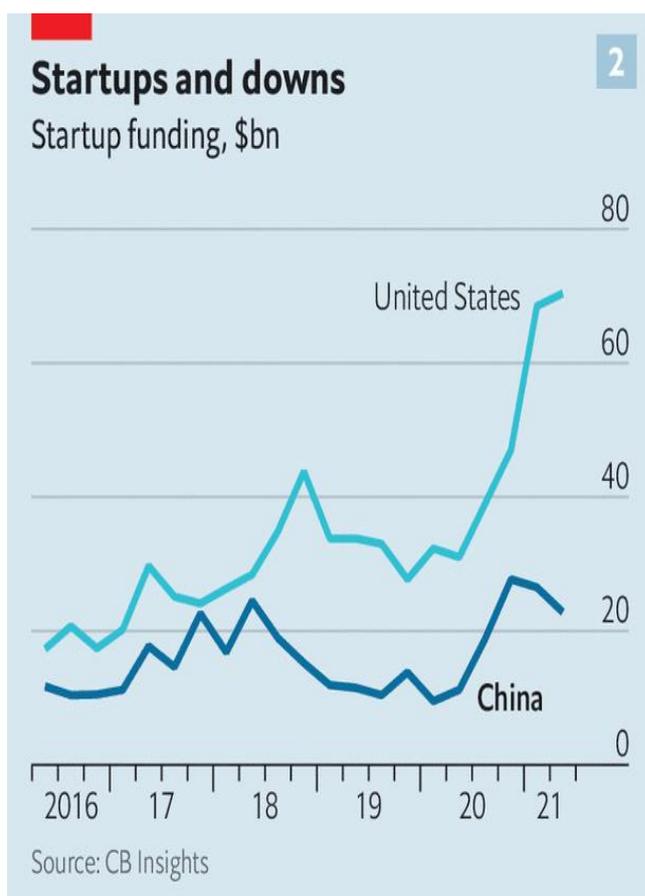


Fonte: Departamento de Defesa EUA-FY2019

⁸⁴ Segundo o IISS-Military Balance-2018, o contributo direto dos EUA em relação à segurança europeia cifrava-se em 35,8 USb\$, o que corresponde a 5,6% do total do orçamento de defesa dos EUA e a 13,5% da despesa total dos Aliados europeus da NATO (264 USb\$).
IISS-Military Balance, 2018.



Felizmente, com a nova Administração Biden, sanadas as profundas divisões políticas internas herdadas da presidência de Trump, incluindo a prioridade no combate à pandemia Covid-19, haverá uma notável diferença entre a política de Biden para a Rússia e China em relação ao seu antecessor, mas essa diferença não significa falta de firmeza, mas sim alteração das prioridades e do tom. A política externa americana será mais assertiva e mais robusta, segundo os princípios e valores tradicionais da ordem liberal americana⁸⁵. A relação EUA-China continuará a ser centrada na competição entre autocracia e valores liberais, no contexto em que de facto a China, sendo o segundo mercado mundial, já representa 18% do PIB mundial e 22% do global das exportações.



The Economist

Neste contexto, a China é, na verdade, uma questão essencialmente geoeconómica, embora com pretensões de se tornar uma potência militar desafiante dos EUA. Segundo *Rush Doshi*, no seu livro *“The Long Game”*, a China tem por objetivo global alcançar a supremacia em 2049, quando o Partido Comunista da China celebrar 100 anos no poder⁸⁶. Dentro de 10-15 anos, a China tornar-se-á num país tecnologicamente repleto de tecnologias disruptíveis de ponta, de dupla utilização (civil-militar), tais como biotecnologia, nanotecnologia/novos materiais mais leves e resistentes, informação digital e computação em “nuvem” (*cloud computing*), inteligência artificial, ciberespaço, tecnologias hipersónicas, viaturas-auto autónomas e semicondutores (*chips*) produzidos localmente. Num mercado com aplicação de regras uniformes (*level playing field*), as “start-ups” e as PMEs chinesas terão tendência para crescer e tornarem-se mais fortes e competitivas⁸⁷.

A NATO, pela primeira vez na sua já longa história, declarou na Cimeira de Bruxelas (16jun2021), que a “China representa desafios sistémicos que importa saber conter de forma inteligente”. Mas, simultaneamente, considerou “bem-vindas as oportunidades para uma relação mais empenhada com a China em áreas relevantes, tais como as alterações climáticas”.

⁸⁵ A Administração Biden percebeu que a tradicional hegemonia americana é hoje disputada pelas potências autoritárias, num mundo que passou a ser multipolar, Público, 05mai2021, pag8.

⁸⁶ *“The Long Game”*, Rush Doshi – *The Economist*, 31Jul2021.

Rush Doshi é um conselheiro de Joe Biden para a política da China, no Conselho de Segurança Nacional.

⁸⁷ *The Economist*, 09Aug2021.



No seguimento da escalada de tensão EUA-Irão, devido ao abate do general Qassem Soleimani⁸⁸, a NATO decidiu suspender, temporariamente, a “NATO Mission Iraq (NMI)”, baseada em Besmayah (Bagdade), lançada na Cimeira da NATO em Bruxelas (2018), como uma missão não-combatente de formação, treino, assessoria e edificação de capacidades das forças armadas do Iraque⁸⁹. Da mesma forma e pela mesma razão, foi suspensa temporariamente a “Operation Inherent Resolve-CJTF-OIR”, que embora não se trate de uma operação verdadeiramente da NATO, é uma coligação internacional liderada pelos EUA contra o “ISIS/Daesh” no Iraque e na Síria⁹⁰. Estas operações foram, entretanto, retomadas, mantendo as missões inicialmente definidas.

Uma possível escala na já existente tensão EUA-Irão poderia “incendiar” toda a região, sobretudo a Arábia Saudita e Israel, se atendermos a que o Irão, nos últimos anos, produziu grande quantidade e variedade de mísseis balísticos de curto e médio alcance, capazes de bloquear o Golfo Pérsico e de atacar as imensas bases e facilidades infraestruturais e logísticas americanas espalhadas ao longo do grande Médio Oriente⁹¹.

Entretanto, o parlamento iraniano aprovou uma moção que “reduz o empenho nas limitações de produção de combustível nuclear” (20%), estabelecidas no Acordo Nuclear de 14 de julho de 2015, designado por “Plano de Ação Conjunto Global” (“*Joint Comprehensive Plan of Action*”)⁹², pondo em causa não só o equilíbrio de poder no Médio-Oriente, como os esforços diplomáticos que têm sido desenvolvidos no sentido de conter o Irão de obter uma capacidade nuclear⁹³. Já anteriormente, os EUA haviam declinado o “Acordo Nuclear”, afirmando tratar-se de um “mau acordo”. Agora, o que mais importa, é reduzir a tensão existente e continuar com as diligências político-diplomáticas, no sentido de evitar a renúncia do Irão ao “Acordo” e conseguir o regresso dos EUA ao referido Acordo, ainda que à custa de alguma revisão pontual do mesmo.

⁸⁸ General Qassem Soleimani – General de elite iraniana considerado o arquiteto da estratégia do expansionismo e da influência, por procuração, do Irão no Médio- Oriente (Líbano, Palestina, Iraque, Síria, Iémen).

⁸⁹ Portugal participa na missão NATO NMI com uma força de 30 militares instrutores altamente qualificados estacionados na base de Besmayah (40km de Bagdad).

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_10/20191023_191023-factsheet-NMI-en.pdf.

<https://www.businessinsider.com/iran-nuclear-deal-explained>.

⁹⁰ Por sua vez, a coligação internacional liderada pelos EUA (*Operation Inherent Resolve – CJTF-OIR*), lançada em outubro de 2014 contra o “ISIS/Daesh”, constituída por forças militares de mais de 30 países, foi também suspensa temporariamente. Público, Clara Barata, pag-28, 06janeiro2020. Entretanto, já retomou a sua missão.

⁹¹ Para além de pequenas escaramuças pontuais, as primeiras retaliações do Irão à morte de Qassam Suleimani fizeram-se sentir em alguns ataques por mísseis balísticos de curto alcance (Fateh-110 e Qiam-1, respetivamente com um alcance de 500km e 750km) à base aérea de Al-Assad (Noroeste de Bagdade), onde estão estacionados militares da coligação internacional liderada pelos EUA, e à base militar de Erbil no Curdistão Iraquiano. O facto de não se terem registado mortes nos militares americanos e dos países da coligação, conjuntamente com a indicação de que Trump não atacaria o Irão, e as diligências diplomáticas efetuadas pela UE, conduziram ao desanuviar da tensão.

<https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2018/06/Ref-0213-US-Military-Bases-and-Facilities-Middle-East.pdf>.

<https://www.americansecurityproject.org/national-security-strategy/u-s-bases-in-the-middle-east/>.

“A call for increased European de-escalation efforts in the Middle- East”. European Council for Foreign Relations, statement 08Jan2020.

⁹² Do Plano de Ação Conjunto Global, assinado em 14 de julho de 2015, fazem parte o Irão, P5+1 (EUA, Reino Unido, França, Rússia, China e Alemanha) e a União Europeia.

⁹³ “The Economist, Zanny Beddoes, Editor in Chief, 09Jan2020.

Na sua recente deslocação a Washington, o primeiro-ministro de Israel, Naftali Bennet, anunciou que, segundo cálculo dos seus serviços secretos, o Irão poderia estar apto a fabricar uma bomba nuclear dentro de 2-3 meses.



Assim, também em relação ao Médio-Oriente é notória uma nova postura operacional em relação à presença de forças militares norte-americanas na região. Presentemente, os EUA têm cerca de 60.000 militares no Médio-Oriente concentrados em grandes bases militares localizadas em determinados pontos estratégicos (Turquia, Iraque, Kuwait, Jordânia, Catar, EAU e Arábia Saudita). A nova estratégia militar dos EUA para o Médio-Oriente, intitulada “*distributed posture*”⁹⁴, consiste em dispersar esses 60.000 militares por pequenas bases espalhadas por uma larga área geográfica, de forma a poderem estar mais bem preparados para enfrentarem ataques de surpresa com mísseis, como foi o caso da “barragem” de mísseis disparados do Irão sobre as tropas americanas no Iraque, na sequência do assassinato do General Qasen Soleimani.

Sob o ponto de vista político-militar, a questão principal que se coloca é saber se os EUA desejam manter no Médio-Oriente uma força-tarefa naval permanente, constituída na base de um porta-aviões e da sua escolta naval habitual, incluindo um ou dois submarinos, compromisso que atualmente está a pôr grande pressão na prontidão operacional da marinha norte-americana, dada a prioridade estratégica naval estar primariamente orientada para a região Indo-Pacífico. Esta eventual insuficiência de meios aeronavais norte-americanos para combater simultaneamente em dois teatros de guerra significativos, sendo um deles o Mar do Sul da China, faz relevar a importância estratégica que a NATO e a UE, como um todo, ou alguns Estados-membros com maiores capacidades aeronavais, e outros parceiros internacionais, poderão vir a ter em complemento das carecidas capacidades norte-americanas.



Fonte: American Security Project – US Bases in the Middle-East (2020)

⁹⁴ The Washington Institute for Near East Policy, Christine McVann, 10Mar2021.
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/reshaping-us-force-posture-middle-east>



A “*Interim National Strategic Guidance*”, dos EUA, de março de 2021, estabelece que a competição estratégica não prejudica nem deverá prejudicar as relações com a China quando forem do interesse nacional fazê-lo”⁹⁵. Esta posição é muito próxima do pensamento estratégico da UE em relação à China, quando se afirma que a “China é simultaneamente um parceiro, um competidor e um rival, dependendo do comportamento da China”, no quadro de uma estratégia UE de “compartimentalização”, ou seja “cooperar quando possível e recuar quando necessário”⁹⁶. De facto, na Cimeira UE-EUA (Bruxelas, 16jun2021) falou-se de “abordagens multifacetadas” com a China, que incluirão elementos de cooperação, competição e rivalidade sistémica, posição muito semelhante e compatível com aquela que consta da Estratégia UE-China de 2019⁹⁷.

É de realçar que a China já é atualmente o maior parceiro comercial de 64 países contra apenas 38 dos EUA⁹⁸, tendo-se tornado o maior parceiro bilateral da UE em comércio e mercadorias. O comportamento monopolizador e mercantil da China em plena crise pandémica de combate ao Covid-19, trouxe à evidência uma melhor compreensão da UE para a vulnerabilidade que constitui a sua excessiva dependência da China como “hub”, em termos das diversas cadeias de abastecimento (*supply chain*), bem assim como a necessidade urgente de uma maior diversificação da UE em relação a essas mesmas cadeias de abastecimento⁹⁹, o “*Quad Plus*”¹⁰⁰. Por outro lado, no domínio da competição tecnológica e inovação, no caminho espinhoso e de tensão permanente pela governação mundial, o número de empresas tecnológicas chinesas com uma cadeia de valor acrescentado superior a US\$ 50.000 milhões, cresceu nos últimos anos de 7 para 15¹⁰¹. No seu relacionamento económico-estratégico com a China, a UE necessita urgentemente de incorporar no seu planeamento estratégico o conceito e a realidade do “mercado protegido” da China, para tirar benefícios do mesmo¹⁰².

No fim de julho de 2021, a China e a Rússia comprometeram-se a fortalecer os laços tecnológico-militares, que constituirão a base de um novo Acordo de Cooperação Militar, que substituirá um outro acordo de 2017, cuja validade expirou em 2020¹⁰³. De 09-13 de agosto de 2021 decorreu um grande exercício militar de nível estratégico Russo-Chinês, intitulado “*Exercício Sibiu/Interaction 2021*”, com a participação de 13.000 militares e mais de 400 plataformas militares de ambos os países.

O quadro abaixo representa as importações da China e respetivas tendências, no período de 2009 a 2029, em relação a material militar da Rússia. Verifica-se que as importações aumentaram depois de

⁹⁵ “*Interim National Strategic Guidance*” -March2021.pdf-Adobe Acrobat Reader DC.

⁹⁶ *The EU and China: Sanctions, Signs and Interests*, Egmont, Sven Biscop, 20May2021.

⁹⁷ “*EU-China: A Strategic Outlook*”.

<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

Para Biden a abordagem mais pragmática a seguir nas relações com a China deve ser a seguinte: “*cooperar quando possível, recuar quando necessário*”.

⁹⁸ *The Economist*, 20Mar2021.

⁹⁹ “*ECFR-How the EU and the Quad can promote security in the Indo-Pacific region*” – Manish Reuter, 16Apr2021.

¹⁰⁰ O “Quad” (EUA, Japão, Índia e Austrália) foi inicialmente estabelecido para fornecer apoio humanitário aos países atingidos pelo tsunami de 2004 no Oceano Índico. Foi restabelecido em 2017, como fórum informal de segurança, com a intenção de contenção da China na sua ascensão e expansão assertiva, especialmente no domínio marítimo do Indo-Pacífico. Em 2020, o “Quad” integrou a Nova Zelândia, a Coreia do Sul e o Vietname, passando a designar-se por “Quad Plus”, mantendo o seu formato flexível para a cooperação multilateral entre democracias na região Indo-Pacífico.

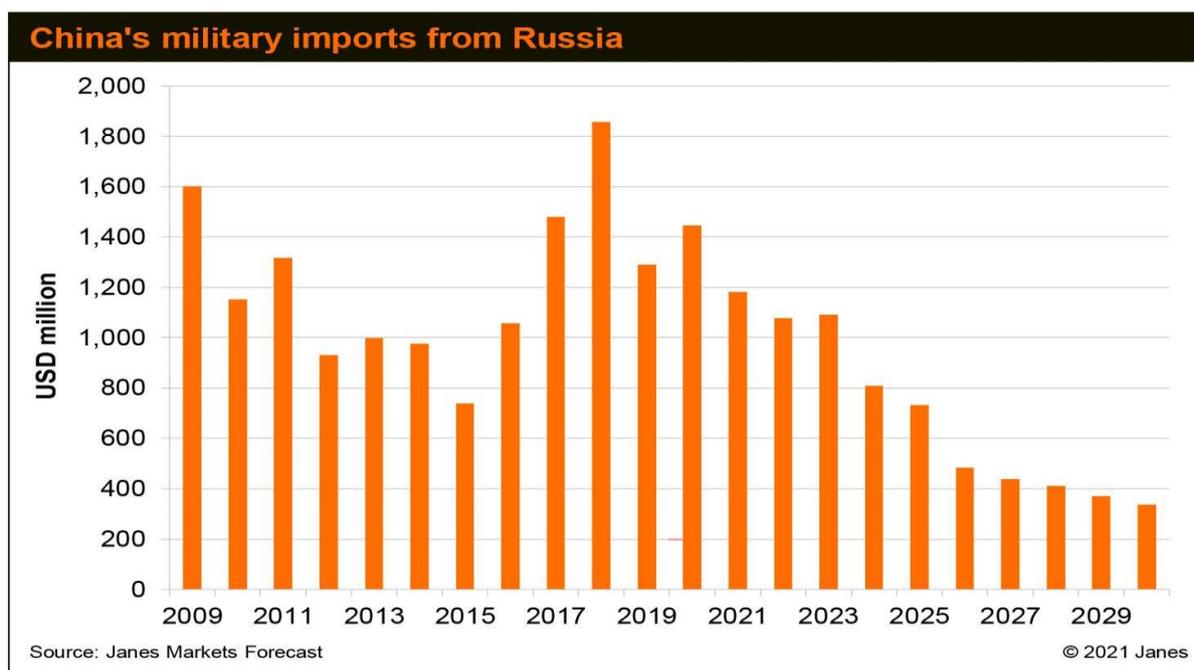
¹⁰¹ *The Economist*, 20Mar2021.

¹⁰² “*How China’s protected market threatens Europe’s economic power*”, ECFR – Agatha Kratz, Janka Oertel – April 2021.

¹⁰³ *Janes Weekly Defence*, 06Aug2021.



2015, devido à compra de 6 baterias de sistemas de mísseis antiaéreos e anti-mísseis S-400, de 24 aviões de combate multifunções Sukhoi Su-35 e de 100 helicópteros de transporte Mi-17 “Hip”. Contudo, a partir de 2018, as importações de material militar da Rússia começaram a diminuir gradualmente, na medida em que a base tecnológica e industrial da China vai reforçando a sua capacidade de autossuficiência, inovação e competitividade internacional. Verifica-se, por exemplo, que a partir de 2030 a dependência de material militar importado da Rússia será apenas residual, o que poderá querer significar que a base tecnológica e militar da China atingirá a sua capacidade de autossuficiência a partir de 2030s, originando naturalmente tensões e rivalidades China-Rússia.



Com este enquadramento, como será possível assegurar prosperidade, minimizar o risco de uma guerra e proteger a liberdade e os valores democráticos, à medida que a China cresce e se torna progressivamente mais agressiva em todos os domínios¹⁰⁴?

Na verdade, enquanto para Trump havia o comércio e o “*America first*”, para Biden há a “*America is back*”, no sentido mais lato do aprofundamento e fortalecimento das relações transatlânticas e dos valores fundacionais e compromissos para com uma NATO mais credibilizada e comprometida com a defesa coletiva da Europa.

Os primeiros sinais de Biden na sua política externa vão no sentido do respeito pelo multilateralismo baseado nos valores da democracia liberal, nos direitos humanos e no diálogo diplomático¹⁰⁵, assim como numa visão estratégica global, que passa necessária e fundamentalmente pela concertação com

¹⁰⁴ Segundo o Secretário de Estado dos EUA, *Antony Blinken*, “as relações com Pequim passarão a ser um misto de competição quando for saudável, colaboração quando for possível e antagonismo quando for necessário”.

¹⁰⁵ O ataque de aviões de combate norte-americanos (2 F-15E) a uma posição de grupos combatentes pró-iranianos em Abu Kamal, na Síria, em 25fev2021, faz parte da longa doutrina americana de retaliação pelos ataques perpetrados por essas milícias pró-iranianas a cidadãos dos EUA.



os aliados europeus e asiáticos¹⁰⁶, embora, simultaneamente, a Administração Biden tenha vindo a fazer pressão no sentido de colocar a China na agenda da NATO.

Aquando da reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da NATO, em 23-24mar2021, em Bruxelas, o Secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, não só reafirmou o compromisso dos EUA em relação à NATO, às suas alianças e parcerias, bem assim em relação à UE, que considerou os seus principais aliados¹⁰⁷, mas também declarou que a “China é uma ameaça para a segurança coletiva e para a prosperidade dos aliados”¹⁰⁸. Pode assim afirmar-se que Joe Biden abre uma janela de esperança e de novas possibilidades às democracias num mundo em mudança acelerada, a caminhar paulatinamente para os nacionalismos, os autoritarismos e os radicalismos!

Na opinião de Antony Blinken, a forma de lidar com a China é uma questão que aproxima a Europa da posição dos EUA. “Não se trata de agir em conjunto contra a China. Não se trata de tentar parar a China ou de contê-la. Trata-se de defendermos juntos os interesses e valores que partilhamos, através de um conjunto comum de valores, princípios, regras e compromissos. Somos muito mais eficazes quando o fazemos juntos de forma solidária”¹⁰⁹. Esta posição poderá constituir o ponto de partida para um renovado relacionamento transatlântico, embora para alguns Estados-membros (principalmente Alemanha, França e os chamados países de Visegrado¹¹⁰) a China seja primariamente uma questão de política externa e, como tal, deveria ser tratada através dos instrumentos apropriados de que a UE está bem-dotada, em vez de se desviar o foco da NATO da sua missão-tarefa fundamental, que consiste em dissuadir e defender a relação transatlântica das ameaças da Rússia.

Este conceito de alguns Estados-membros centrarem a missão-tarefa fundamental (*raison d'être*) da NATO na dissuasão e defesa da relação transatlântica em relação à Rússia e na defesa coletiva da Europa, sendo institucionalmente e no campo dos princípios totalmente correta, carece, no entanto, de

¹⁰⁶ O regresso à Organização Mundial de Saúde da ONU e ao Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas, bem assim as orientações tomadas quanto ao recomeço do Acordo Nuclear com o Irão, são passos muito significativos de uma maior abertura ao Mundo, com um papel liderante. *Washington Post – Biden tells the world America is back. The world isn't so sure – 27Feb2021.*

O que Biden disse na teleconferência de Munique, pode resumir-se numa frase lapidar, dificilmente questionável: “precisamos de nos preparar, em conjunto, para uma longa competição com a China”. Discurso de Biden na teleconferência de Segurança de Munique, 19fev2021. Posição esta reiterada pelo Secretário da Defesa dos EUA, Lloyd Austin, na reunião dos Ministros da Defesa da Nato, que teve lugar em Bruxelas em 17-18fev2021.

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

¹⁰⁷ Entrevista de Antony Blinken ao Euronews, 26mar2021.

¹⁰⁸ *Egmont- “Biden, NATO and the EU: Who deals with China and who with Russia?” -Sven Biscop, 29Mar2021.*

Estes conceitos e princípios foram reiteradamente reafirmados no Comunicado final da Cimeira da NATO e na Cimeira UE-EUA, que tiveram lugar em Bruxelas, em 15-16jun2021.

¹⁰⁹ Entrevista de Antony Blinken ao Euronews, 26mar2021.

¹¹⁰ Para os chamados países de Visegrado (Polónia, Hungria, República Checa e Eslováquia), a que se juntou a Eslovénia (que detém a Presidência rotativa da UE no segundo semestre de 2021), a China não é uma ameaça, mas antes uma oportunidade para esses países se fortalecerem. Por exemplo, para a Eslovénia a importante infraestrutura ferroviária em processo de desenvolvimento, que liga o porto de Koper à rede ferroviária transeuropeia, poderá servir os interesses da China com a sua política “*Belt and Road Initiative*”, tornando-a uma das mais importantes rotas de produtos da Ásia para a Europa Central. A visão UE-EUA em relação à China, resultante da Cimeira UE-EUA de 17jun2021, não é, pois, pacífica no interior da União Europeia. António Rodrigues, Público, 11jul2021, pag 3.



uma visão estratégica mais ampla e adaptada às novas mudanças geopolíticas em curso, ao não considerar quatro fatores essenciais:

- A deslocação acelerada do centro do poder económico do Ocidente para Oriente;
- O foco estratégico da política externa dos EUA se centrar prioritariamente na ampla região Indo-Pacífico;
- O limitado poder operacional e financeiro das forças armadas dos EUA;
- Os imponderáveis relacionados com a ascensão e agressividade crescente da China, como fonte de poder mundial desafiante dos EUA.

A UE deverá, portanto, estar preparada para tirar benefício desta abertura conceptual e doutrinária de Biden em aprofundar e revitalizar as relações transatlânticas, que vão muito para além da dimensão de defesa (alterações climáticas, energia verde, relações económicas, etc), encontrando na “autonomia estratégica da UE” um fator agregador e dinamizador de uma parceria estratégica de eleição¹¹¹. Com este pano de fundo de nacionalismos, autoritarismos e radicalismos, a comunidade internacional precisa de uma UE forte e interveniente, com uma voz própria e capacidade credível de intervenção autónoma no domínio da segurança e defesa, ao nível da sua relevância económica e do papel germinador que este continente teve na edificação da ordem internacional¹¹².

Em 23 de março de 2021 realizou-se, em Bruxelas, o Conselho do Atlântico Norte, no formato de Ministros dos Negócios Estrangeiros, essencialmente para preparar a Cimeira da NATO, que teve lugar em Bruxelas, em 15-16jun2021.

Na opinião do Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg¹¹³, essa reunião, com a presença do Secretário de Estado dos EUA, abriu um novo capítulo no relacionamento da Europa com os EUA, o que constituirá uma plataforma perfeita para dar orientações quanto ao futuro da Aliança, mais concretamente quanto à “Iniciativa NATO 2030”¹¹⁴ e a revisão do “Conceito Estratégico da NATO” de 2010. Neste novo contexto, a relação transatlântica, encabeçada por uma NATO reforçada por um pilar europeu mais eficaz, autónomo e autossuficiente, continuará a ser o alicerce da nossa defesa coletiva e a plataforma central para a coesão política, assim como o alicerce essencial para uma Ordem Internacional baseada em valores democráticos e no estado de direito.

No quadro da “Iniciativa NATO 2030”, foi acordado rever e atualizar o atual “Conceito Estratégico da NATO” (2010), assim como ponderar a hipótese de um eventual aumento do orçamento militar comum

¹¹¹ A participação de Joe Biden, por videoconferência, na reunião do Conselho Europeu, de 25 de março de 2021, e o conteúdo das suas pertinentes intervenções relevam o caráter das novas relações transatlânticas em todos os domínios das relações externas, segurança e defesa.

¹¹² Associação EuroDefense-Portugal, Newsletter nº 3, março 2011, Agostinho Costa, Vice-Presidente.

¹¹³ Ver comunicado de imprensa do Secretário-Geral da NATO, de 23 de março de 2021.

¹¹⁴ *“NATO 2030 Report: United for a New Era”*

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.



da NATO¹¹⁵, para reforço da postura “*Deterrence & Defence*” criada e desenvolvida na sequência da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia pela Rússia. Os Ministros adotaram um relatório sobre o impacto das alterações climáticas na segurança e discutiram a situação na Rússia, Turquia, Síria, Líbia e Afeganistão¹¹⁶.

O Reino Unido (RU) pós-Brexit, em 16 de março de 2021, emitiu o documento político-estratégico “*Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*”¹¹⁷, do qual se podem extrair as seguintes ideias-força: (i) identifica a NATO como o fundamento da segurança coletiva da área Euro-Atlântica, na qual a Rússia é descrita como a maior e mais séria ameaça na região; (ii) assume o seu compromisso pela segurança coletiva para além da área Euro-Atlântica, particularmente o grande espaço Indo-Pacífico; (iii) reitera o compromisso de aumentar o patamar mínimo credível de dissuasão nuclear independente, no quadro da NATO, baseado na modernização de quatro submarinos de mísseis balísticos nucleares estratégicos; (iv) considera o crescente poder económico, tecnológico-industrial e militar da China, não só como um competidor, cuja influência é preciso moderar, mas também como uma séria ameaça, devido à sua assertividade e agressividade crescente em relação aos países vizinhos e ao Mar do Sul da China (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Vietname e Filipinas).

É insofismável a determinação política da China de aumentar poder e influência em espaços tradicionalmente pró-americanos (Japão, Mar do Sul da China, Filipinas, Taiwan, Coreia do Sul, Singapura, Vietname, Austrália e Nova Zelândia), com pretensões territoriais em relação ao Japão, Taiwan e ilhas reivindicadas por países ribeirinhos do Mar do Sul da China, com apoio da ONU¹¹⁸.

Na continuação da política de “*Defence, Deterrence and Dialogue*”¹¹⁹, o aprofundamento e desanuviamento das relações e do retorno ao diálogo NATO-Rússia¹²⁰, são essenciais sobretudo para os interesses estratégicos da Europa, tanto em termos de segurança e defesa, como em termos de segurança energética, de matérias-primas e comerciais. Esta política de reabertura ao diálogo com a Rússia é indispensável no imediato, se pensarmos que tanto a Europa como a Rússia, conjuntamente com a China, além da sua grande interdependência económico-comercial, são jogadores do mesmo xadrez geopolítico “Eurasiático”, havendo toda a conveniência no estabelecimento de um diálogo transparente e construtivo, gerador de confiança e sinergias entre os parceiros do mesmo xadrez geopolítico.

¹¹⁵ O orçamento comum da NATO está dividido em três capítulos: civil, militar, infraestruturas. O atual orçamento militar comum da NATO é de apenas US\$ 1,6 mil milhões.

¹¹⁶ Em relação ao Afeganistão, foi analisado o Plano de retirada de cerca de 10.000 militares, sendo a grande maioria de países aliados europeus e Canadá e de outros parceiros internacionais. Estava-se ainda “longe” de pensar a tragédia em que se tornaria o “colapso” do Afeganistão às mãos dos talibãs, passados apenas cinco meses depois da reunião dos Ministros de Negócios Estrangeiros da NATO, em 23 de março de 2021. Falta de previsão estratégica?

¹¹⁷ “*Global Britain in a competitive age – The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*” - March 2021 - www.gov.uk/official-documents.

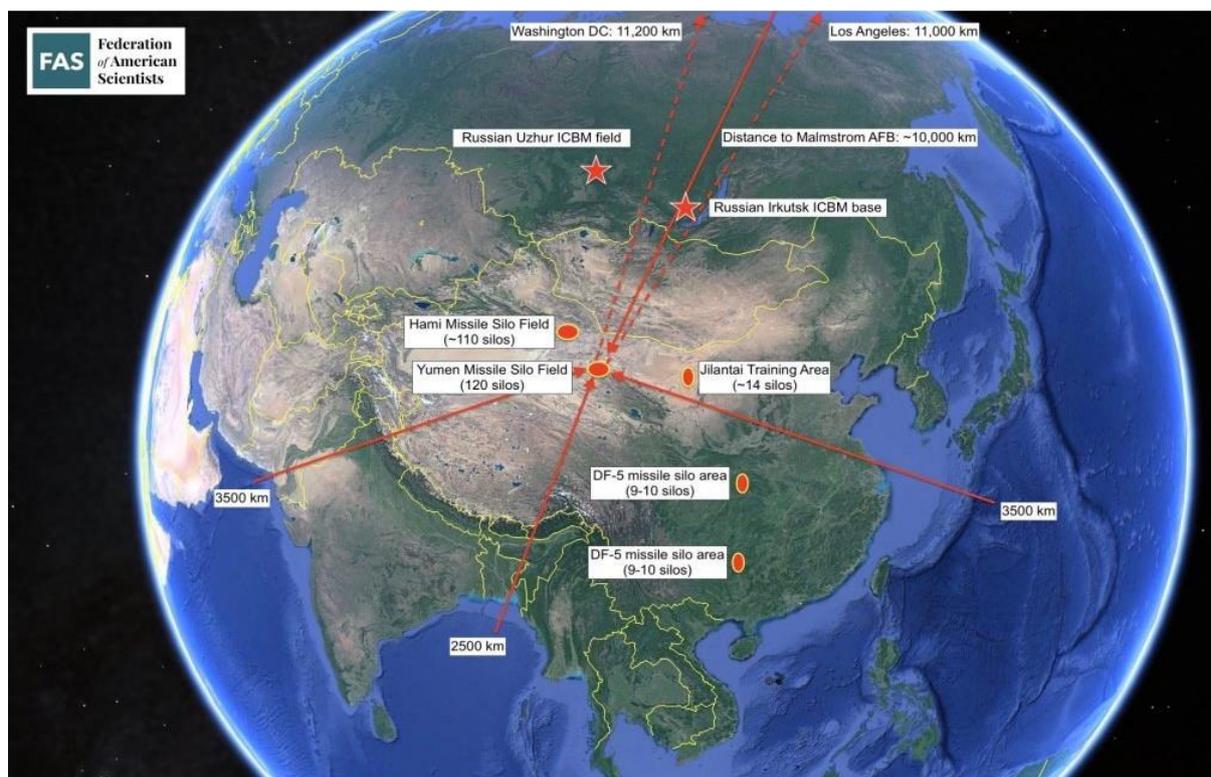
¹¹⁸ Ilhas Paracel, Spratly, Dongsha, Zongsha, Huangyan e a “grande muralha de areia”, que não é mais do que um aterramento marítimo ilegalmente construído pela China, onde já se encontra operacional uma pista de aterragem para aviões de combate.

¹¹⁹ “*Defence, Deterrence and Dialogue*”, NATO Annual Report- 2018, pag.20.
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20190315_sgar2018-en.pdf.

¹²⁰ Uma das conclusões da Cimeira de Londres (2019), diz respeito a que “os Aliados se comprometem com uma forte dissuasão e defesa, ao mesmo tempo que se mostram abertos a um diálogo construtivo com a Rússia”. NATO Summit London Declaration, 3-4Dec2019.



O Relatório publicado pela Federação de Cientistas Americanos (*Federation of American Scientists – FAS*)¹²¹, em 26jul2021, denuncia a construção por parte da China de 110 novos silos para mísseis balísticos em Hami, além dos 119 já existentes em Yumen, o que corresponde à expansão mais significativa de sempre do arsenal nuclear da China, alertando para os riscos da expansão nuclear da China e recomendando que esta se comprometa com a “estratégia de dissuasão mínima”¹²², já que a China não é parte de nenhum tratado de redução ou desarmamento nuclear.



The Hami and Yumen missile silo fields are located deeper inside China than any other ICBM base and beyond the reach of conventional cruise missiles. Click on image to view full size. Image: Google Earth.

O Secretário da Defesa dos EUA, Lloyd J. Austin, num discurso efetuado no dia 27jul2021, em Singapura, perante a corporação ASEAN, afirmou que os EUA estão a preparar uma “estratégia integrada de dissuasão” para a região Ásia-Pacífico, que se baseia na confiança mútua e numa cooperação e coordenação de defesa mais forte com os aliados e parceiros, para melhor responderem aos desafios regionais, incluindo o “espectro da coerção de poderes em ascensão”¹²³.

De forma surpreendente e provavelmente inadvertida, nesse mesmo discurso de Singapura, em resposta a duas questões que lhe foram colocadas, nomeadamente “onde é que a UE deve focar as suas

¹²¹ Federation of American Scientists – “China is building a second nuclear missile silo field” – Matt Korda and Hans Kristensen, 26 July 2021.

<https://fas.org/blogs/security/2021/07/china-is-building-a-second-nuclear-missile-silo-field/>.

¹²² A China não é parte integrante do Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START), nem do Tratado sobre Armas Nucleares de Curto e Médio Alcance (INF).

Em 27 de janeiro de 2021, já com Biden, os EUA e a Rússia acordaram na extensão por mais cinco anos do Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START II), que terminaria em março do corrente ano.

¹²³ “Washington’s new 21st century vision for ASEAN region” - US Defense Secretary Austin’s speech in Singapore, 27 Jul 2021. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Transcript-US-Defense-Secretary-Austin-s-speech-in-Singapore>



prioridades de segurança” e “em relação ao foco dos EUA na grande área Ásia-Pacífico, se há áreas onde os britânicos podem ser mais úteis noutras partes do mundo”, Lloyd Austin respondeu da seguinte forma¹²⁴:

- “Os EUA não necessitam do apoio da UE no Indo-Pacífico”. “A estratégia dos membros europeus da NATO deve ser evitar uma guerra na Europa e assumir os custos do desenvolvimento de forças armadas eficazes, para aliviar a responsabilidade de defesa da Europa nas mãos dos EUA”. Para este fim, contudo, “eles dão o apoio mínimo necessário, de forma que todo o compromisso recaia nos EUA, sem que eles assumam a responsabilidade que lhes cabe pela sua própria segurança”. “A ajuda dos membros europeus aos EUA é quase insignificante, quando comparada com a ajuda americana à Europa”. “Relativamente à deterioração da situação no Sahel, significa que as necessidades de segurança europeia aumentarão significativamente nos próximos anos”. “O Sahel, não o Indo-Pacífico, é onde os membros europeus podem e devem fazer um compromisso real para a sua segurança e aliviar os EUA desse fardo”. “É precisamente aí que a administração Biden deve encorajar os europeus a comprometerem-se, em vez de perguntarem por ações no Indo-Pacífico, que não impressiona ninguém – pelo menos os chineses”.
- Relativamente à questão colocada sobre o apoio britânico, Lloyd Austin respondeu da seguinte forma: “A força simbólica de navios destacados pelos membros europeus da NATO para a região, não têm qualquer significado (*do nothing at all*)”. “Os britânicos podem desempenhar um papel muito mais útil, a fim de aliviar os EUA dos seus compromissos atuais em relação à Europa”. “A ameaça mais significativa atual é a proliferação da revolta Islâmica por toda a região do Sahel e a sua coincidência com o aumento da decadência do estado Nigeriano”.

As afirmações feitas pelo Secretário da Defesa dos EUA, Lloyd Austin, talvez um pouco descuidadas, se lidas de uma forma descontextualizada, poderão ser entendidas como estando em contradição com a estratégia da administração Biden em relação à Europa e China, nomeadamente no que respeita às propostas de Biden e Antony Blinken e às conclusões das Cimeiras da NATO e da EUA-UE, em Bruxelas, em 15-16 de junho de 2021, mais concretamente no que respeita às relações com a China e ao desejo manifestado de inclusão da China na Agenda da NATO¹²⁵.

Para a economia e segurança do Japão é indispensável a estabilidade em Taiwan. O Japão está, portanto, determinado a tudo fazer para preservar a estabilidade nessa região, e vê com muita

¹²⁴ *Responsible Statecraft – The US doesn't need Europe's help in the Indo-Pacific – 30 July 2021.*
<https://responsiblestatecraft.org/2021/07/30/the-us-doesnt-need-europes-help-in-the-indo-pacific/>.

¹²⁵ Com as suas afirmações descuidadas e levianas sobre o papel da UE na defesa da Europa e dos seus cidadãos, Lloyd Austin mostra um lamentável e profundo desconhecimento de todos os esforços que estão a ser desenvolvidos pela UE, em coordenação e coerência com a NATO, no sentido de dotar a Europa com autossuficiência, no quadro da NATO, para aliviar o “fardo” dos EUA. Parece também desconhecer todo o esforço que está a ser feito pela UE e seus Estados-membros, em coordenação com outras organizações internacionais, nomeadamente a ONU e a União Africana (UA), na estabilização, securização, treino, capacitação, reconstrução e ajuda humanitária e ao desenvolvimento, em toda a vasta e complexa região do Sahel.



preocupação as ameaças constantes da China, incluindo incursões aéreas dentro do espaço aéreo de Taiwan¹²⁶.



Com a retirada das forças norte-americanas do Afeganistão¹²⁷ e com a expansão crescente do poder económico, tecnológico, demográfico e militar da China¹²⁸, é natural que, com a nova Administração

¹²⁶ No dia 01jul2021, Xi Jinping, secretário-geral do Partido Comunista Chinês, fez um discurso por ocasião do centenário do partido, deixando clara a sua determinação para acabar com a diversidade cultural e política de cidades como Hong Kong e Macau, de regiões como o Tibete e Xinjiang ou de países independentes como Taiwan. Eduardo Monjardino, Expresso, 16jul2021.

¹²⁷ Em 28fev2020 a Administração Trump assinou um acordo com os talibãs (Acordo de Doha-Catar) para a retirada das forças americanas em 01 de maio de 2021, em troca do compromisso dos talibãs de quebrarem o seu elo de ligação à Al-Qaeda e de formalizarem um acordo político com o governo afegão em Cabul. Apesar dos sinais evidentes de que os talibãs não estavam a cumprir os compromissos acordados, a Administração de Joe Biden manteve a data prevista de 31 de ago2021 para a retirada dos militares e outro pessoal ali destacados, bem assim de pessoal civil afegão que colaborou com os EUA e forças da coligação internacional, sem, todavia, se preocupar em rever e refinar a estratégia de saída e os necessários planos de contingência, para evitar a situação caótica e de horror que veio a acontecer, uma vez que os sinais de falta de amor pátrio, fraqueza moral e incapacidade de resistência das forças armadas afegãs, eram já mais que evidentes.

O *US Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR), John Sopko, informou o Congresso dos EUA de que o número de ataques iniciados pelos talibãs aumentou 37% no 1º trimestre de 2021 em relação a igual período de 2020. De acordo com o relatório da *“UN Assistance Mission in Afghanistan”* (UNAMA), de 14 de abril de 2021, o número de feridos e mortes de civis no Afeganistão aumentou 29% no 1º trimestre de 2021, quando comparado com idêntico período de 2020, merecendo especial destaque e preocupação o aumento de 37% de mulheres e de 23% de crianças, perante o desinteresse, incapacidade e ineficácia operacional das forças armadas do Afeganistão.

Embora antecipadamente programada, a retirada tão apressada das forças norte-americanas acarretou alguns problemas logísticos e até de segurança para alguns aliados europeus e de outros países num total de aproximadamente 7.000 militares, incluindo 1300 da Alemanha e 900 da Geórgia, que fizeram parte da coligação liderada pela NATO. Por decisão do *“North Atlantic Council”* (NAC), as forças europeias da coligação internacional liderada pela NATO, ainda presentes no terreno, começaram a retirar a partir de 1 de maio de 2021 (é o caso das forças portuguesas). A saída destes militares deixou as forças armadas do Afeganistão ainda mais enfraquecidas e o governo de Cabul mais isolado. *The Economist*, *“Joe Biden gives up on the war in Afghanistan, leaving a weak ally”*, 13abr2021.

¹²⁸ As forças armadas da China, sobretudo o seu poder naval e aéreo, têm expandido qualitativamente e intensificado as suas atividades à volta do Japão e no Mar do Sul da China. Em 17 de dezembro de 2019, a China lançou o seu 2º moderno porta-



Biden, o foco da estratégia de segurança nacional dos EUA se centre efetivamente no grande espaço Ásia-Pacífico, como já havia sido estabelecido tanto na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, em 2015, no tempo do Presidente Obama¹²⁹, como na Estratégia Nacional de Segurança de 2017, no tempo de vigência do Presidente Donald Trump¹³⁰.

Em 29 de fevereiro de 2020, ainda na Presidência de Donald Trump, foi assinado, em Doha (Catar), um Acordo de Paz entre os EUA e os talibãs, lamentavelmente sem a presença do Governo de facto estabelecido no Afeganistão, mas com a presença do Paquistão e da China¹³¹. Esta ausência do Governo afegão foi já um prenúncio demonstrativo da vontade de cedência, ou “derrota” antecipada se quisermos, dos EUA e da NATO em relação às exigências dos talibãs.

Eventualmente por insistência de Donald Trump, este Acordo foi adotado, por unanimidade, por uma Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Resolução 2513 (2020)), de 10 de março de 2020¹³². Tratou-se naturalmente de um Acordo falhado, que permitiria terminar a mais longa guerra em que os EUA se envolveram e levar à retirada faseada das tropas norte-americanas, da NATO e seus parceiros até 31ago2021, desde que tanto o planeamento de retirada como os planos de contingência tivessem sido cuidadosamente elaborados, de acordo com a doutrina vigente. Mas não foi assim que aconteceu. De facto, os talibãs, em contravenção do Acordo de Doha, ocuparam Cabul ainda antes da data prevista para a retirada oficial dos EUA, obrigando os EUA, o Reino Unido, a França, a Alemanha, a Itália, o Canadá, a Espanha, a Dinamarca, a Bélgica, a Austrália e outros países a resgatarem apressadamente os seus cidadãos e diplomatas, assim como as populações civis e respetivas famílias que colaboraram e serviram sob a autoridade dos EUA e da NATO/coligação internacional, e que pretendem abandonar o Afeganistão a fim de evitarem represálias dos talibãs.

Com a saída progressiva e descoordenada das tropas norte-americanas e da NATO/Coligação internacional, começou também a ofensiva dos talibãs. A 06 de julho de 2021 as forças norte-americanas abandonaram, sem anúncio prévio, a base de Bagram, a maior instalação militar do país. Exatamente um mês depois, os talibãs começaram a ofensiva contra as capitais de província, uma operação relâmpago,

aviões – Shandong - para reforçar o seu poder militar e para controlar o Mar do Sul da China, incluindo o estreito de Taiwan, nomeadamente para enviar um aviso e intimidar Taiwan. O lançamento do seu 2º moderno porta-aviões, em 17 de dezembro de 2019, simboliza a ascensão militar da China como potência asiática, tendo em conta as suas aspirações, quer em relação a Taiwan, quer quanto às suas pretensões territoriais no Mar do Sul da China (Ilhas Spratly e Paracelais), em rivalidade com alguns aliados dos EUA (Filipinas, Vietname e Brunei).

Em 12 de janeiro de 2019, entrou ao serviço da Marinha chinesa o 1º “Destroyer Type 055”, denominado *Nanchang*, ligeiramente maior do que os “Destroyers da Classe Tinconderoga” da Marinha dos EUA, podendo transportar mísseis de alcance intermédio (»1700 km), equipados com ogivas convencionais ou nucleares.

“Não é por acaso que as três grandes democracias asiáticas, Japão, Austrália e Índia, estão cada vez mais alinhadas no propósito de contenção da China”. Jornal Público, Teresa de Sousa, 22dezembro2019.

¹²⁹ https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

National Security Strategy, February 2015.

¹³⁰ *National Security Strategy of the USA – December 2018.*

¹³¹ “Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognised by the United Nations as a state and is known as the Taliban and the United States of America, February 29, 2020.

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>.

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/29.20-US-Afghanistan-Joint-Declaration.pdf>.

¹³² *Resolution 2513 (2020) adopted by the Security Council at its 8742nd meeting, on 10Mar2020.” The UN Security Council welcomes Significant Steps Towards Ending War in Afghanistan, Unanimously Adoption Resolution 2513 (2020).*

[https://undocs.org/S/RES/2513%20\(2020\)](https://undocs.org/S/RES/2513%20(2020)).



que, no prazo de uma semana e, surpreendentemente, sem resistência significativa do exército afegão, permitiu que os talibãs chegassem a Cabul. Finalmente, a 15 de agosto de 2021, os insurgentes entram em Cabul. O Presidente Ashraf Ghani foge do país e o Governo entra em colapso. O poder no Afeganistão volta a pertencer aos talibãs, 20 anos depois¹³³!

Salvo as devidas proporções, entre a entrada triunfal e “aparentemente pacífica” das forças talibãs em Cabul¹³⁴ e o nível caótico e desesperado vivido no aeroporto de Cabul, durante dias a fio em condições manifestamente desumanas, sob a ameaça permanente de possíveis ataques suicidas, para a retirada das forças militares e das populações civis afegãs em fuga das represálias dos talibãs, há quem assinale grande similitude entre Cabul e Saigão (1975), embora as autoridades americanas se esforcem por demonstrar que não há qualquer semelhança entre ambas as situações. Mas, infelizmente, as semelhanças são muitas e até parece que os americanos pouco ou nada aprenderam com as lições da história do Vietname. De facto, a humilhação do Vietname poderia ter funcionado como uma lição de estratégia para os americanos e a NATO, que, no seguimento do Acordo de Doha, deveriam ter dado início a um planeamento coordenado, faseado e sereno da retirada de militares e civis do Afeganistão, o que, na realidade, falhou redondamente!

O “colapso” do Afeganistão representa uma enorme derrota da potência globalmente dominante, os EUA, assim como uma perda de prestígio dos EUA e, em menor extensão, da NATO. Para Sven Biscop, do *Royal Institute Egmont*, “one can only hope that those who took the strategic decisions in the US, Europe and Afghanistan, will look into their hearts and learn, so that they do better in the future”¹³⁵.

Contudo, como em geopolítica não há espaços vazios, a retirada descoordenada e precipitada das forças armadas dos EUA e da Coligação Internacional liderada pela NATO, bem assim como dos seus cidadãos, diplomatas e cidadãos afegãos, muda completamente o mapa geopolítico regional ao colocar a Rússia e a China muito mais próximo da Europa, sem a presença dos EUA como escudo.

Por um lado, o fiasco do Afeganistão, além de se repercutir negativamente no prestígio, liderança e confiança nos EUA pela comunidade internacional, nomeadamente na Ásia Central, Sudeste Asiático e Médio Oriente, e de facilitar o “avanço” da esfera de influência da China¹³⁶, poderá ainda ter como consequência a diluição do poder americano na Eurásia, correndo-se o perigo de uma eventual separação das duas margens do Atlântico, o que seria prejudicial tanto para os interesses dos EUA, como para a relação euro-atlântica.

Por outro lado, a situação calamitosa deixada no Afeganistão levanta de imediato cinco questões fundamentais: (i) Conseguirão o governo e as forças governamentais afegãs estabelecer um entendimento exequível para uma transição pacífica com as forças fundamentalistas islâmicas talibãs, em consonância com o Acordo de Doha de 29fev2020¹³⁷, que facilite o seu reconhecimento *de jure* pela

¹³³ Público, 31ago2021.

¹³⁴ Exibindo toda a panóplia de material militar norte-americano abandonado pelas forças armadas do Afeganistão.

¹³⁵ *Afghanistan: the end of a strategic distraction – Egmont, 20Aug2021.*

¹³⁶ A máquina de propaganda chinesa rejubilou-se com o “fracasso” do Afeganistão e embora os chineses não adorem os talibãs, estão prontos a negociar com eles, sobretudo em relação à exploração das minas de cobre. *The Economist, Aug21st2021.*

¹³⁷ Público, 12ago2021, pag16. *Euronews, 12ago2021.*



comunidade internacional? (ii) Quem ocupará o vazio deixado vago pelos norte-americanos e coligação internacional, para impedir que o país mergulhe no caos¹³⁸, como santuário exportador de terrorismo transnacional e de tráfico de ópio? (III) Que reflexos terá o “colapso” do Afeganistão sobre o prestígio e a postura de “dissuasão” da NATO, vistos pelo prisma de uma Rússia mais assertiva, mais agressiva e militarmente mais forte? (iv) Como reagirá a comunidade internacional, nomeadamente os EUA, a UE e os países vizinhos do Afeganistão, ao aumento das correntes de refugiados e deslocados afegãos que fogem do horror, das represálias e da violação dos mais elementares direitos humanos pelos talibãs? (v) À luz do direito internacional, poderão os EUA continuar a atacar com “drones” células pontuais do “Daesh” no Afeganistão (ISKP), após a retirada total das forças norte-americanas do Afeganistão?



Rotas de fuga terrestre dos afegãos - Público, 28ago2021

“It might be possible to save Afghanistan”, The Economist, 11Aug2021.

¹³⁸ Apesar da retirada faseada das forças militares da NATO no Afeganistão, a Turquia continuou a manter 600 militares destacados no terreno para a segurança do aeroporto de Cabul, o que causou grande reação dos líderes talibãs, pedindo a Ancara que abandonasse o Afeganistão, tendo emitido o seguinte comunicado: “O Emirado Islâmico e a nação afegã, em linha com o seu dever religioso, patriótico e de consciência, estarão contra os invasores, como o fizeram durante duas décadas de ocupação”. Público, 14jul2021.

Em maio de 2021, os Presidentes Joe Biden e Recep Erdogan, acertaram um plano que consistia em que 600 militares turcos assumiram o controlo e defesa do aeroporto de Cabul, para permitir plano de evacuação de cidadãos pacífico e ordenado. Contudo, os inesperados desenvolvimentos dos trágicos acontecimentos no aeroporto de Cabul, tornaram impossível o controlo do aeroporto de Cabul depois da retirada das forças norte-americanas. Devido ao facto de o Governo da Turquia ser sunita, tal como o Catar, a Arábia Saudita e de grande parte da fação dominante dos talibãs, e de a Turquia desejar desempenhar um papel liderante em toda aquela região do mundo (Grande Médio Oriente), poderá servir de interlocutor entre um futuro Governo Talibã do Afeganistão e a comunidade internacional, tendo em vista o seu reconhecimento internacional, evitando-se assim uma eventual guerra civil, com todos os sacrifícios nefastos associados. Por outro lado, poderia facilitar o diálogo institucional da União Europeia com o referido Governo Talibã, assegurando a abertura de corredores humanitários, e encaminhando a ajuda humanitária, sobretudo às mulheres e crianças, e ainda contribuindo para regular os fluxos de refugiados e deslocados com destino à Europa pela rota da Turquia, Grécia e Balcãs Ocidentais.



Desde que o Presidente dos EUA, Joe Biden, confirmou, em abril de 2021, o fim da presença militar no Afeganistão e que as forças militares estrangeiras começaram a retirar, em maio de 2021, os talibãs iniciaram uma ofensiva simultaneamente militar e diplomática destinada a apaziguar a preocupação das potências que querem evitar a todo o custo a instabilidade na região: Paquistão, Rússia, China. Irão e Turquia¹³⁹. O Paquistão mantém relações históricas e culturais profundas com o Afeganistão desde as experiências falhadas do império britânico (Sec XIX), relações essas presentemente especializadas na troca de informação de serviços secretos (*intelligence*) com os talibãs, que pretende conservá-las, como instrumento de recurso, equilíbrio e profundidade estratégica na sua permanente tensão com a Índia; Moscovo quer garantir a segurança dos seus “satélites” na Ásia Central¹⁴⁰ e evitar a todo o custo os efeitos do terrorismo; Pequim tem interesse na exploração do cobre, dos recursos energéticos (petróleo) e terras raras (lítio) do Afeganistão, que só poderá fazê-lo em ambiente de estabilização, e quer o caminho livre para a Nova Rota de Seda (*Belt and Road Initiative*)¹⁴¹, mas teme que o regresso dos talibãs radicais desestabilize e aumente a volatilidade em relação à comunidade Uigur de Xinjiang¹⁴²; Teerão quer segurança e bem-estar na sua extensa fronteira com o Afeganistão (é preciso ter em consideração que grande parte dos talibãs são sunitas, enquanto o Irão é xiita), nomeadamente no que respeita à fuga de refugiados e imigrantes, à exportação de terrorismo transnacional e ao tráfico de droga (ópio); Para a Turquia, até uma semana antes do “colapso” de Cabul, a manutenção de forças militares para defender o aeroporto de Cabul, parecia constituir uma janela de oportunidade para a Turquia reganhar confiança e influência em relação aos aliados da NATO e encontrar uma solução para o apaziguamento das relações com os EUA¹⁴³. Falhada esta oportunidade, Ancara debate-se agora com a preocupação das ondas de refugiados afegãos que tentarão alcançar a Turquia, juntando-se aos quatro milhões de refugiados sírios, com destino à Europa¹⁴⁴.

Depois de um encontro de alto nível China-Afeganistão-Paquistão, na região noroeste da China, o chefe da diplomacia chinesa afirmou que “os talibãs são uma força militar e política crucial no Afeganistão e vão ter um papel importante no processo de paz, reconciliação e reconstrução do país”. Isto demonstra que os talibãs atribuem grande importância em desenvolver laços com a Rússia e a China (que mantêm as suas Embaixadas no Afeganistão), e que a China está bastante interessada na exploração dos recursos minerais e energéticos e outros do Afeganistão¹⁴⁵.

¹³⁹ Não é por acaso que a Rússia, conjuntamente com o Uzbequistão e o Tajiquistão, realizaram no princípio de agosto exercícios militares na Ásia Central, apenas a 20 km da fronteira afegã. Público, António Saraiva Lima, 06ago2021, pag 24.

¹⁴⁰ A Rússia e o Tajiquistão iniciaram exercícios militares conjuntos em 17ago2021, junto à fronteira afegã, precisamente dois dias depois da tomada de poder do Afeganistão pelos talibãs. A fronteira entre o Tajiquistão e o Afeganistão estende-se por mais de 1.300 Km. A Rússia já ofereceu assistência militar ao Tajiquistão e a outros países da Ásia Central, caso venham a sofrer incursões de radicais provenientes do Afeganistão, *Euronews*, 18ago2021.

¹⁴¹ Paulo Narigão Reis, Público, 10jul2021, pag 33.

“*America leaves Afghanistan on the brink of collapse*”, *The Economist*, Asia, Jul 10th 2021 edition.

¹⁴² Público, 18ago2021, pag 3.

¹⁴³ Questão relacionada com a compra pela Turquia do sistema antiaéreo e antimíssil S-400 da Rússia.

¹⁴⁴ Tudo isto acontece no decurso de negociações Turquia-UE para um acordo de um terceiro pacote de ajuda financeira comunitária, da ordem de €3 mil milhões, para a retenção dos refugiados da Síria. A Turquia estima que já aloja cerca de 300.000 refugiados afegãos, e que aumentar esse número poderá ser politicamente arriscado para Erdogan. *ECFR-The fall of the Afghan Government and what it means for Europe*, 25Aug2021.

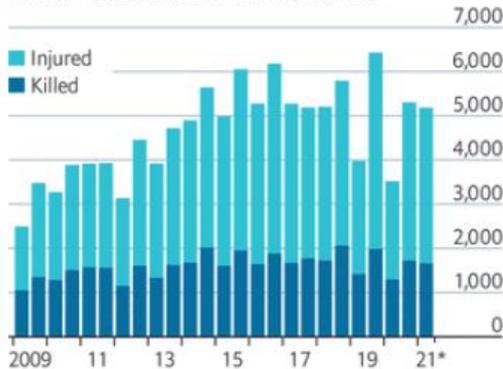
¹⁴⁵ Público, António Saraiva Lima, 30jul2021.



Another forgotten war

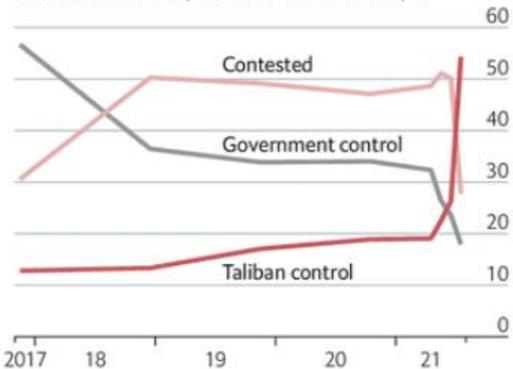
Afghanistan

Civilian casualties from armed conflict



Sources: United Nations Assistance Mission in Afghanistan; FDD's Long War Journal

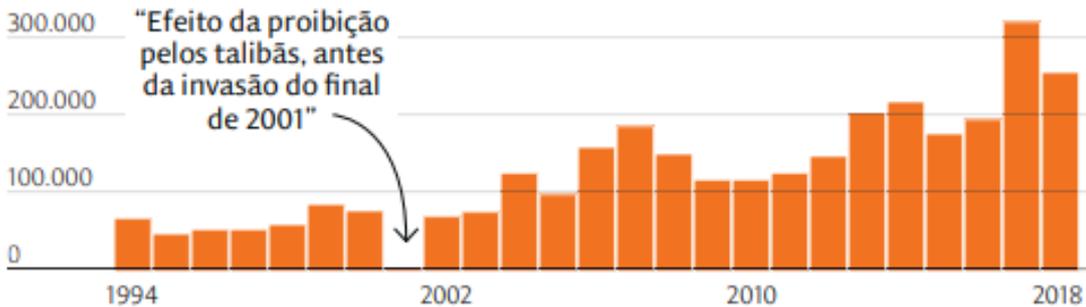
Territorial control, share of 407 districts, %



*To June 30th

CULTIVO DE ÓPIO NO AFGANISTÃO

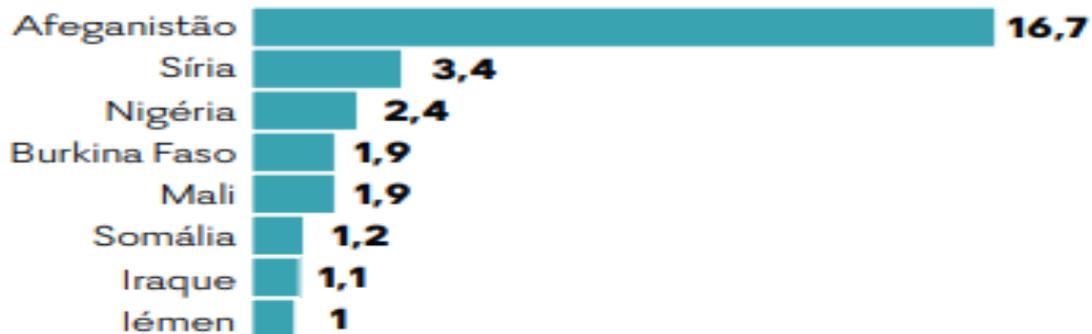
Em hectares, 2001



FONTE: BBC

IMPACTO ECONÓMICO DO TERRORISMO NO MUNDO

Países mais afetados em 2019, em % do PIB

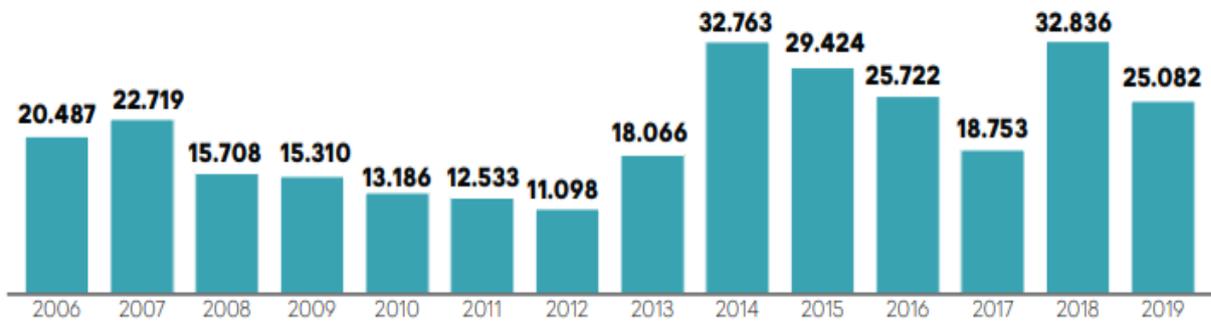


FONTE: INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE (IEP)



MORTES CAUSADAS POR ATAQUES TERRORISTAS NO MUNDO

Entre 2016 e 2019



FONTE: DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (JUNHO DE 2020)

A região circundante do Afeganistão é fundamental para o sucesso da Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*), o megaprojeto chinês que envolve a construção de estradas e caminhos de ferro, portos marítimos, centrais de energia e canais de fibra ótica em várias zonas do globo, para “conectar” a China ao mundo inteiro¹⁴⁶.



Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*)

Os insurgentes Islamistas poderão ser inspirados pelo triunfo dos talibãs no Afeganistão (tendo derrotado de uma assentada a maior potência mundial, os EUA, e a NATO). As ondas de choque poder-se-ão repercutir por todo o globo. O principal risco não é apenas que os terroristas utilizem o Afeganistão como santuário e base a partir da qual exportem terrorismo para os estados mais pobres e mais fracos, onde

¹⁴⁶ Público, António Saraiva Lima, 31jul2021, pag. 30.

“From Saigon to Kabul: what America’s Afghan fiasco means for the world – *The Economist*, 21Aug2021.



os jihadistas aspiram não apenas provocar mortes, horror e medo, mas também a tomada do poder ou, pelo menos, impedir os governos locais, legitimamente, estabelecidos de executarem a governação dos seus países (Iémen, Síria, Nigéria, Mali, Somália e Moçambique). A calamidade em Cabul significa maiores correntes de refugiados e deslocados, mais ataques jihadistas e mais hipóteses de que outros ataques Islamistas possam prevalecer, desestabilizando um grande número de países, incluindo a Europa¹⁴⁷.

Assim, sem menosprezar a importância da omnipresente ameaça da Rússia, as primeiras declarações de Biden vão no sentido de que a rivalidade EUA-China continuará a ser a primeira prioridade dos EUA, sendo a Ásia, nomeadamente o Mar do Sul da China, incluindo Taiwan e o Estreito de Malaca, muito provavelmente, o “teatro de operações” onde essa rivalidade se desenrolará e materializará¹⁴⁸. De facto, na rivalidade EUA-China, o Sudeste Asiático, ou melhor, a região Indo-Pacífico, pela sua volatilidade geopolítica e importância geoestratégica, constituirá uma zona potencial de contenção, ou mesmo de ação militar, dada a crescente erosão das capacidades de dissuasão convencionais dos EUA na região em relação à China, sobretudo em poder aeronaval¹⁴⁹, o que poderá convencer Pequim a tomar uma ação militar na região¹⁵⁰.

A coexistência do conceito de “uma só China” com a atual situação de Taiwan, apenas a 160Km da costa chinesa, tem vindo a constituir um exercício diplomático de grande ambiguidade estratégica que, com uma maior assertividade e agressividade da China, poderá estar prestes a romper-se, originando uma escalada entre duas potências nucleares (EUA, China). Taiwan constitui assim uma arena para a rivalidade entre a China e os EUA, podendo pôr em risco a confiança dos aliados asiáticos dos EUA, na chamada “*Pax American*”. Taiwan anunciou em julho próximo-passado que iria abrir um “Escritório de Representação Taiwanese” na Lituânia, a primeira “embaixada” de facto na Europa. Em contrapartida, a Lituânia tem previsto abrir um Escritório de Representação em Taipé no final do corrente ano. Para Pequim esta decisão entra em choque com a sua política de “Uma só China”. A tensão sino-lituana parece irreversível, tendo o Governo lituano decidido retirar-se da plataforma 17+1, criada pela China para lidar com os países da Europa Central e de Leste, acusando o Governo de Pequim de provocar a desunião entre Estados-membros da União Europeia¹⁵¹.

¹⁴⁷ “Where next for global jihad?” - *The Economist*-Aug26th2021.

¹⁴⁸ <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

National Security Strategy of the USA – December 2017.

Em 07 de outubro de 2020, a China disparou um míssil “destruidor de porta-aviões”, em águas disputadas do Mar do Sul da China. Diário de Notícias, 07 de outubro de 2020.

¹⁴⁹ Nos últimos cinco anos a China construiu 90 grandes navios de guerra e submarinos, o que representa quatro ou cinco vezes mais do que o número de navios que os EUA dispõem em todo o Pacífico Ocidental. Concomitantemente com estas capacidades navais, a China tem vindo a construir aviões de combate modernos ao ritmo de 100 aviões por ano, incluindo o novíssimo J-20, que já se encontra operacional, e que é um avião de combate “furtivo” (*stealth*) da 5ª geração, semelhante ao F-35 americano, dispo de armas especiais e mísseis de precisão que podem alcançar tanto Taiwan como as bases americanas no Japão e Guam.

¹⁵⁰ Almirante Philip Davidson, Comandante da “*US Indo-Pacific Command*”, perante o Comité das Forças do Senado dos EUA, 10 mar2021. O Almirante Philip Davidson afirmou ainda que a China, com o seu crescente poder militar ao longo dos últimos cinco anos, poderia ser tentada a atacar Taiwan até 2027.

O General James Dickinson, Comandante do “*US Space Command*”, declarou perante o Comité das Forças Armadas do Senado dos EUA, que a “China em breve constituirá uma ameaça nuclear de grande alcance, capaz de pôr em risco as forças dos EUA e dos aliados”, *Janes Weekly Defence*, 21Apr2021.

¹⁵¹ Público, António Rodrigues, 11ago2021, pag. 25.



Por um lado, a China reclama que a quase totalidade do Mar do Sul da China se encontra dentro das suas águas territoriais e prossegue uma política de intimidação, violando as águas territoriais de alguns países ribeirinhos, indiferente às decisões das Nações Unidas. O objetivo é simples: tornar cada vez mais difícil a presença militar americana numa zona estratégica considerada sua. Por outro lado, o Sudeste Asiático é de extrema importância para a China, uma vez que as rotas comerciais que transportam petróleo, gás natural liquefeito e outras matérias-primas indispensáveis à China, bem como para propósitos militares, passam por essa zona marítima de grande importância estratégica de ligação do Oceano Índico com o Pacífico.

Contudo, geoestrategicamente, a China encontra-se “cercada” pelo Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Austrália e Singapura, alinhados com a esfera de influência dos EUA na defesa dos valores democráticos e direitos humanos, transmitindo-lhe uma sensação claustrofóbica, da qual só se aliviará na medida em que, de forma acelerada, se for tornando uma potência relevante a nível regional e global.

Para evitar que o Sudeste Asiático caia na esfera de influência da China, os EUA devem manter todas as opções em aberto, no sentido de contrariar o inevitável crescimento da influência da China¹⁵². Assim, uma maior integração regional e o reforço dos laços dos EUA com o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália, a ASEAN e a Índia poderão ser os mecanismos adequados¹⁵³.



¹⁵² No quarto dia da presidência de Biden, aviões de combate chineses simularam um ataque ao porta-aviões *USS Theodore Roosevelt* que navegava no Mar do Sul da China. A frota americana foi reforçada na zona, sobretudo em resposta às sucessivas provocações militares contra Taiwan, que a China reclama como parte do seu território e promete fazer regressar à mãe-pátria. Recentemente, o ultramoderno porta-aviões britânico “*HMS Queen Elizabeth*”, equipado com aviões de combate “furtivos” (*stealth*) da 5ª geração F-35B norte-americanos, juntou-se à esquadra americana para exercícios conjuntos.

¹⁵³ No fim de julho de 2021, decorreu no nordeste da Austrália (*Queensland*) o exercício militar “*Talisman Sabre 2021*”, para reforçar a interoperabilidade entre forças aliadas, tendo como “*leitmotiv*” o escalar das tensões com a China no Pacífico Ocidental. Participaram 17.000 militares de 7 países (Austrália, Canadá, Coreia do Sul, EUA, Japão, Nova Zelândia e Reino Unido), tendo treinado manobras complexas em todos os domínios do ecossistema operacional militar, ou seja, no mar, ar, terra, informação, ciberdefesa e espaço. *Janes Weekly Defence*, 09Aug2021.



No meio das tensões existentes na fronteira Norte Indo-Chinesa, a Índia anunciou, em 02agosto2021, que enviaria uma força-tarefa naval, constituída por quatro navios de guerra¹⁵⁴, para um destacamento de vários meses no Sudeste Asiático, Mar do Sul da China e Pacífico Ocidental, como parte do esforço de Nova Deli para reforçar a cooperação com países amigos e participar em exercícios navais em toda essa região.

A Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, de 2017, a Estratégia de Defesa Nacional dos EUA e a “*Nuclear Posture Review*” dos EUA, ambos de 2018, continuam ainda a considerar a Rússia como uma potência revisionista, um competidor estratégico e uma ameaça para os EUA¹⁵⁵. Concomitantemente, na União Europeia, Angela Merkel declarou no Conselho Europeu, com o apoio dos seus pares, que a Rússia tinha passado a ser uma ameaça à segurança da Europa¹⁵⁶.

Se isso acontecer, mesmo com a nova Administração Biden, o destino da defesa coletiva da Europa poderá ser deixada um pouco à sua mercê, precisamente numa altura em que as ameaças geopolíticas à Europa apresentam uma dinâmica crescente de conflitualidade, com a Rússia à frente, mas incluindo também a endémica conflitualidade no Médio-Oriente, África do Norte e Sahel, fonte do terrorismo internacional, com as consequentes migrações, refugiados e deslocados, que podem abalar os princípios e fundamentos da coesão europeia. A esta situação, junta-se ainda as consequências para a Europa resultantes da crise comercial EUA-UE¹⁵⁷, EUA-China, do prolongar da crise da Síria, com o desalinhamento e os jogos de influência da posição controversa da Turquia¹⁵⁸, e da crescente tensão EUA-Irão, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Israel¹⁵⁹.

De facto, para a Europa, numa perspetiva realista, a ameaça mais provável deve ser focalizada numa Rússia assertiva e expansionista, nomeadamente em toda a extensão territorial que vai do Mar Báltico ao Mar Negro, incluindo a Ucrânia e a Crimeia, mas também a instabilidade no Norte de África e Sahel.

¹⁵⁴ 1 *destroyer* lançador de mísseis guiados, 1 fragata e 2 corvetas oceânicas, *Janes Weekly Defense*, 04ago2021.

¹⁵⁵ Jornal Público, Tiago Moreira de Sá, 03dez2019.

Discurso de Biden na teleconferência de Segurança de Munique, 14-16fev2021.

¹⁵⁶ Jornal Público, Teresa de Sousa, 18dez2019.

¹⁵⁷ Já com a Administração Biden, algumas das tensões económico-comerciais foram temporariamente aliviadas no seguimento da Cimeira UE-EUA, de 15jun2021 (apoios estatais à Boeing e Airbus, taxas aduaneiras acrescidas em determinadas mercadorias consideradas estratégicas, etc).

¹⁵⁸ A Turquia, apesar de ser um membro Aliado da NATO, pela sua posição geoestratégica, ambiciona ser uma potência regional no grande Médio Oriente e Norte de África (Líbia), por forma a garantir o acesso ao petróleo e gás natural do Mediterrâneo Central e Oriental (incluindo o mar à volta de Chipre).

Em resposta à aquisição pela Turquia do sistema de defesa anti-aérea e anti-míssil russo S-400, a Administração americana decidiu não só suspender o processo de “*procurement*” /exportação dos 100 F-35 A para a Turquia, como também toda a cadeia de fornecimento (*supply chain*) produzida na Turquia (no valor estimado de 600MUS\$).

¹⁵⁹ Cimeira da NATO em Bruxelas, 2018.

Trump não excluía a possibilidade de fazer depender a assistência americana, dos esforços efetivamente efetuados pelos aliados europeus nos seus orçamentos de defesa, no que respeita ao cumprimento das metas estabelecidas, nomeadamente 2% do PIB para dispêndio com defesa, 20% deste montante para desenvolvimento e aquisição de equipamentos militares e 2% para investigação e tecnologia de defesa; o mesmo acontecendo se os europeus continuassem a não pagar pelos serviços prestados para garantia da sua defesa. Jornal Público, Teresa de Sousa, 03dez2019.

Ver Comunicado da Cimeira da NATO em Bruxelas, 11-12jul2018.

A explosão provocada pelo ataque de um *drone* armado, supostamente pelo Irão, no Estreito de Ormuz, contra o petroleiro *MV Mercer Street*, operado por uma empresa israelita, pode constituir o rastilho para “incendiar” toda aquela zona estratégica, pela qual passam um sexto da produção mundial de petróleo e um terço de gás natural liquefeito. *Reuters, Michael Martina*, 01ago2021.



Assim, para manter credível e operacional o conceito de “dissuasão e defesa”, a NATO necessita de forças convencionais e nucleares, simultaneamente mantendo o canal político-diplomático aberto para desanuviamento das tensões e para um diálogo construtivo com a Rússia¹⁶⁰. É importante assegurar que as forças aliadas são suficientes e adequadas para deter qualquer futuro esforço da Rússia para intimidar e coagir a Europa e os seus vizinhos e parceiros a Leste, prejudicando o reforço e aprofundamento da relação transatlântica, e ao mesmo tempo tudo fazer, de forma coordenada com a NATO, para manter a estabilidade no Norte de África e Sahel.

Neste ambiente de permanentes tensões geopolíticas, no caso da necessidade de recurso ao Artº 5º da NATO, em virtude de um ataque armado direto a um Aliado europeu, é de supor que a “cavalaria” americana possa chegar tarde e em quantidade/qualidade insuficiente para enfrentar o ataque, se, simultaneamente, houver uma crise no grande espaço Indo-Ásia-Pacífico ou mesmo no Médio-Oriente.

Torna-se, assim, necessário e estrategicamente urgente repensar a melhor forma de reforçar as capacidades de defesa e a credibilidade internacional de uma União Europeia da Defesa, capaz de se responsabilizar pela materialização da cláusula 42º-7, de “auxílio e assistência”, do Tratado de Lisboa¹⁶¹, e de continuar a ser um fornecedor credível de segurança global, obviamente em coordenação, cooperação, complementaridade e coerência com a NATO, e sem prejuízo do papel essencial da Aliança na defesa coletiva euro-atlântica¹⁶².

A implementação do conceito de “autonomia estratégica” europeia, definido na Estratégia Global da UE (2006), e o esforço cooperativo, coordenado e coerente dos Estados-membros no sentido do desenvolvimento de capacidades militares prioritárias comuns, em coerência e harmonização com o Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP), assim como o fortalecimento de uma base tecnológica e industrial de defesa europeia (BTIDE) mais eficiente, competitiva e inovadora, irão possibilitar no médio-longo prazo que a Europa assuma a necessária autossuficiência nas dimensões de segurança e defesa da Europa e das suas populações, e constitua um verdadeiro e credível pilar europeu da NATO. Os instrumentos, mecanismos e incentivos financeiros para a consecução deste desiderato já existem e estão a funcionar em pleno, tais como o Plano de Desenvolvimento de Capacidades prioritárias (CDP), a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), o Fundo Europeu de Defesa (FED) e a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO).

A profunda reflexão político-estratégica em curso, sobre as orientações de topo para o futuro da UE nas dimensões de segurança e defesa, intitulada “Bússola Estratégica” (*Strategic Compass*), cuja finalização

¹⁶⁰ O encontro Biden-Putin (Genebra, 17jun2021) pode ser considerado como um novo recomeço de um processo de diálogo que poderá conduzir à redução da escalada de tensão atualmente existente. *Egmont, Sven Biscop, 18jun2021*.

¹⁶¹ Para alguns autores, a sobreposição das situações de crise que perpassam a União Europeia e a NATO, põem em causa o princípio da complementaridade UE-NATO e torna mais evidente a necessidade de construção de uma defesa europeia capaz de se responsabilizar pela sua defesa coletiva. *Notre Europe, Institut Jacques Delors*, “O Exército Europeu: pensar sempre ou nunca pensar?”, Síntese, dezembro 2019, Sofia Kabbej, doutoranda na Universidade de Queensland (Austrália).

¹⁶² A clarificação da compatibilidade e complementaridade da cláusula 42º-7 do Tratado de Lisboa, com o Art. 5º do Tratado fundador da NATO, será feita no estudo que se encontra presentemente em curso na UE, intitulado “*Strategic Compass*”, cujas conclusões serão apresentadas no primeiro semestre de 2022.

Na Cimeira da NATO em Bruxelas (16jun2021), a Aliança afirmou que o Artº 5 do Tratado de Washington poderá ser ativado depois de um ataque híbrido, incluindo um ciberataque, sempre que estas ações provoquem mortes ou disrupção massiva, que possam ser considerados atos de ataque. “*Biden and Europe, values and interests*”, *Egmont, Sven Biscop, 18jun2021*.



está prevista para o primeiro semestre de 2022, será o garante da consecução dos objetivos pretendidos com a “autonomia estratégica” da UE.

Com a efetivação do “Brexit”, a UE ficou mais fraca e vulnerável sob o ponto de vista da segurança e defesa, nomeadamente no que respeita à qualidade do saber e conhecimento doutrinário britânico¹⁶³, à disponibilidade de forças militares expedicionárias e capacidades de defesa credíveis (incluindo a sua capacidade nuclear) e à competitividade e inovação da base tecnológica e industrial de defesa europeia¹⁶⁴. Esta realidade configura uma situação cujo primado deve residir numa maior e mais estreita cooperação possível UE-Reino Unido, em todos os domínios da política externa e da segurança e defesa, incluindo a sua participação na EDA¹⁶⁵, no Fundo Europeu de Defesa e nos projetos PESCO¹⁶⁶. Uma das principais questões por resolver diz, naturalmente, respeito ao papel de intervenção do Reino Unido no processo de decisão autónoma da UE¹⁶⁷.

Significa isto que, após o “Brexit”, os Estados-membros que possuam mais capacidades militares, particularmente a França, a Alemanha, a Itália e a Espanha, devem fazer um esforço acrescido para finalmente ser possível caminhar progressivamente para uma Europa da Defesa mais forte, mais credível e mais autossuficiente como pilar europeu da NATO¹⁶⁸. Também a relação e a cooperação EU-NATO deve ser reforçada e aprofundada.

Em face das dificuldades manifestadas pelos aliados europeus da NATO em cumprirem a meta estabelecida em Gales de 2% do PIB para dispêndio com defesa, até 2024¹⁶⁹, sendo que 20% dos orçamentos de defesa devem ser dedicados ao desenvolvimento e aquisição de novos equipamentos e 2% para investigação e tecnologia de defesa, parece evidente que a Europa de hoje não possui ainda meios suficientes nem capacidade financeira para garantir a sua segurança, no âmbito de uma defesa europeia autónoma¹⁷⁰. Por outro lado, também não existe consenso político quanto a uma eventual remota alternativa de substituição da NATO, como garante da defesa coletiva da Europa, num contexto regional de enorme instabilidade e volatilidade.

¹⁶³ Muito especialmente na área de “intelligence”.

¹⁶⁴ O “Brexit” poderá significar, em termos gerais, uma perda de mais de 20% para a UE. Mas, em termos de segurança e defesa e de capacidade tecnológica e industrial de defesa, essa perda poderá atingir 25-30%.

¹⁶⁵ EDA – Agência Europeia de Defesa.

¹⁶⁶ PESCO – Cooperação Estruturada Permanente.

¹⁶⁷ A “Declaração política sobre a relação futura entre a UE e o Reino Unido”, que está anexa ao “Acordo de Saída” deixa claramente antever “linhas vermelhas” sobre estas matérias.

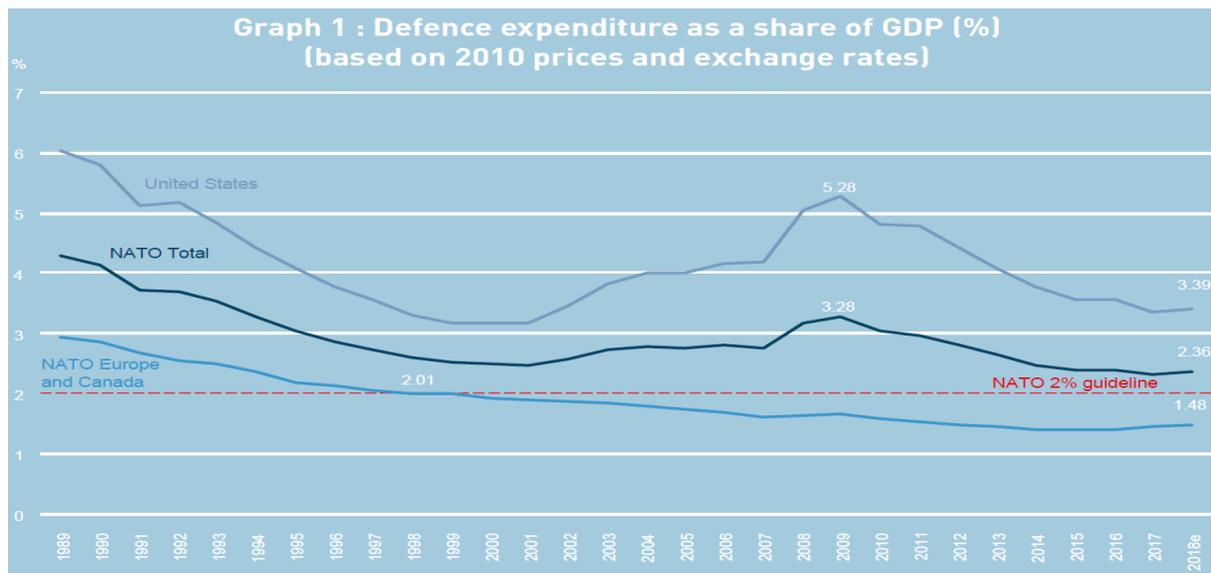
¹⁶⁸ “Why Macron’s and Annegret Kramp-Karrenbauer’s (AKK) distinct styles agree?”, *European Council on Foreign Relations*, Ulrike Esther Frankle, 12nov2019.

Ver Conclusões do Conselho Europeu, 20jun2018.

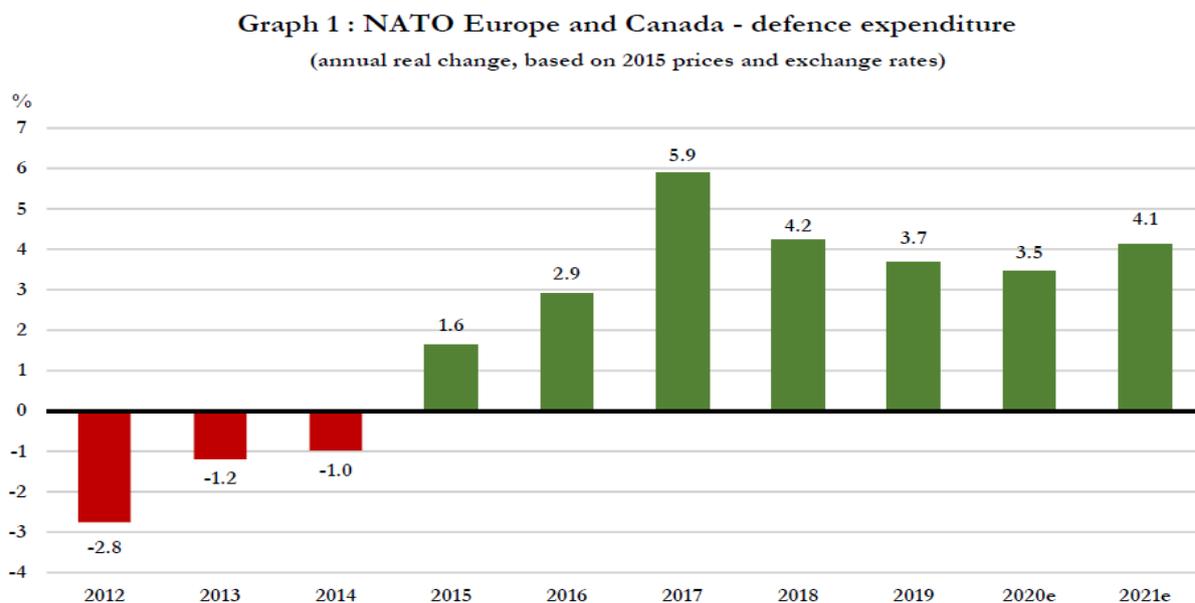
¹⁶⁹ *Annex to NATO 2018 Annual Report, Defence Expenditure of NATO Countries, pag-121, Defence Expenditure as a share of GDP (%)*. NATO Europe and Canada (1,48%-2018).

Durante a Cimeira da NATO, em 15jun2021, o Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, afirmou que grandes progressos tinham sido alcançados relativamente à meta de 2% do PIB, a atingir até 2024, estimando que em 2021 pelo menos já 10 países Aliados terão alcançado/ultrapassado esse patamar (quando em 2014 eram apenas 4 países).

¹⁷⁰ Jens Stoltenberg, Secretário-Geral da NATO, 30novembro2019, “The EU cannot defend Europe, especially after Brexit, when 80% of NATO’s spending will be from non-EU allies”.



Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2013-2019



Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2021

Na Cimeira da NATO em Londres (3-4 de dezembro de 2019), numa tentativa de dar satisfação às “exigências” do Presidente Donald Trump, foi anunciado¹⁷¹ que os Aliados Europeus e o Canadá, no fim de 2020, terão feito um grande esforço e despendido, nos últimos cinco anos, um adicional de mais de €117mil milhões (130mil milhões de US dólares) nos seus orçamentos de defesa, o que corresponde a um aumento real de 4,6%, originando um aumento acumulado do dispêndio com defesa de €360mil milhões (\$400mil milhões de US dólares)¹⁷².

¹⁷¹ Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, Conferência de Imprensa, 29 novembro 2019.

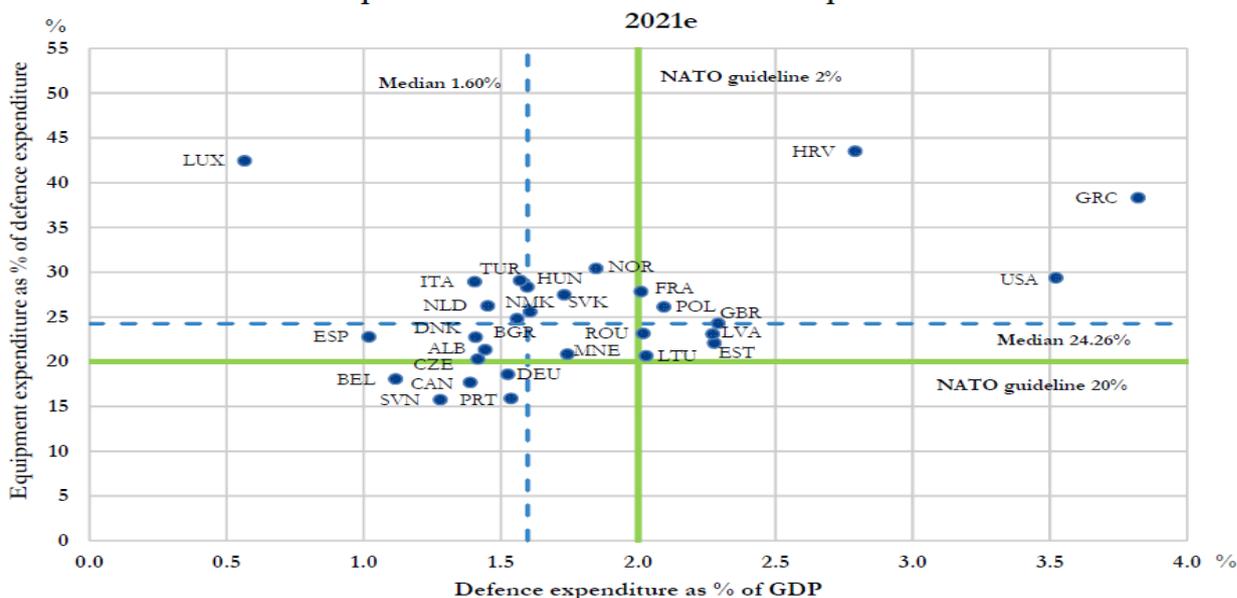
¹⁷² Segundo o *IJSS-Military Balance-2018*, o dispêndio total com defesa dos Aliados europeus da NATO foi de €233mil milhões, o que é 1,5 vezes superior ao orçamento de defesa da China (€148mil milhões) e quase 4 vezes o valor estimado do dispêndio da Rússia com defesa (€55,8 mil milhões).



Em 2019, 9 países Aliados atingiram o patamar de cumprimento da meta de 2%, quando há 3 anos atrás apenas 3 Aliados cumpriam essa meta. Para 2024, a maioria dos Aliados têm planos para atingir os 2% do PIB¹⁷³. É, sem dúvida, um grande progresso para contribuir para uma NATO mais forte, mas é ainda manifestamente insuficiente, tendo em vista o objetivo de “autonomia estratégica” da UE. De qualquer forma, não é despidendo relevar, uma vez mais, que o desenvolvimento de capacidades de defesa no quadro da UE, contribui para reforçar as capacidades e interoperabilidade das forças da NATO¹⁷⁴.

Sem embargo de, em média, cerca de 50% dos orçamentos de defesa dos Aliados europeus se destinarem a gastos com pessoal, haverá um significativo investimento para investigação tecnológica e desenvolvimento industrial de novos equipamentos, criando oportunidades de emprego, competitividade, inovação e progresso para as PME de defesa¹⁷⁵. Contudo, injetar dinheiro no sistema de defesa, por si só, não garante, automaticamente, mais eficiência operacional ou interoperabilidade. É preciso que o investimento em defesa seja bem aplicado e satisfaça critérios de racionalidade, de priorização, de coerência e de cooperação europeia em projetos de defesa, tendentes a colmatar as lacunas críticas endémicas, reduzir duplicações, desenvolver capacidades prioritárias comuns de defesa, diminuir a fragmentação e as ineficiências do mercado de defesa existentes e aumentar a competitividade e inovação da base tecnológica e industrial de defesa europeia.

Graph 2 : Defence expenditure as a share of GDP and equipment expenditure as a share of defence expenditure



Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2021

¹⁷³ Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, *NATO Industry Forum, Washington D.C.*, 14nov2019.

Em 2024, com a implementação da LPM 2019-2030, Portugal prevê alcançar 1,66% do PIB (atualmente 1,43%). Contudo, com uma utilização mais racional e inteligente dos novos instrumentos PESCO-FED, Portugal procurará alcançar 1,89% do PIB em 2024.

¹⁷⁴ Devemos ter em consideração que 21 Aliados da NATO são membros da UE, e que cada país só dispõe de um conjunto de forças para responder simultaneamente e de forma coordenada e eficiente às duas organizações.

¹⁷⁵ Em 2017, na UE-28, existiam cerca de 24,5 milhões de PME não-financeiras, correspondendo a 99,8% de todas as empresas da União, gerando 66,4% do emprego total da União e 56,8% do valor acrescentado bruto produzido pelo setor não-financeiro.

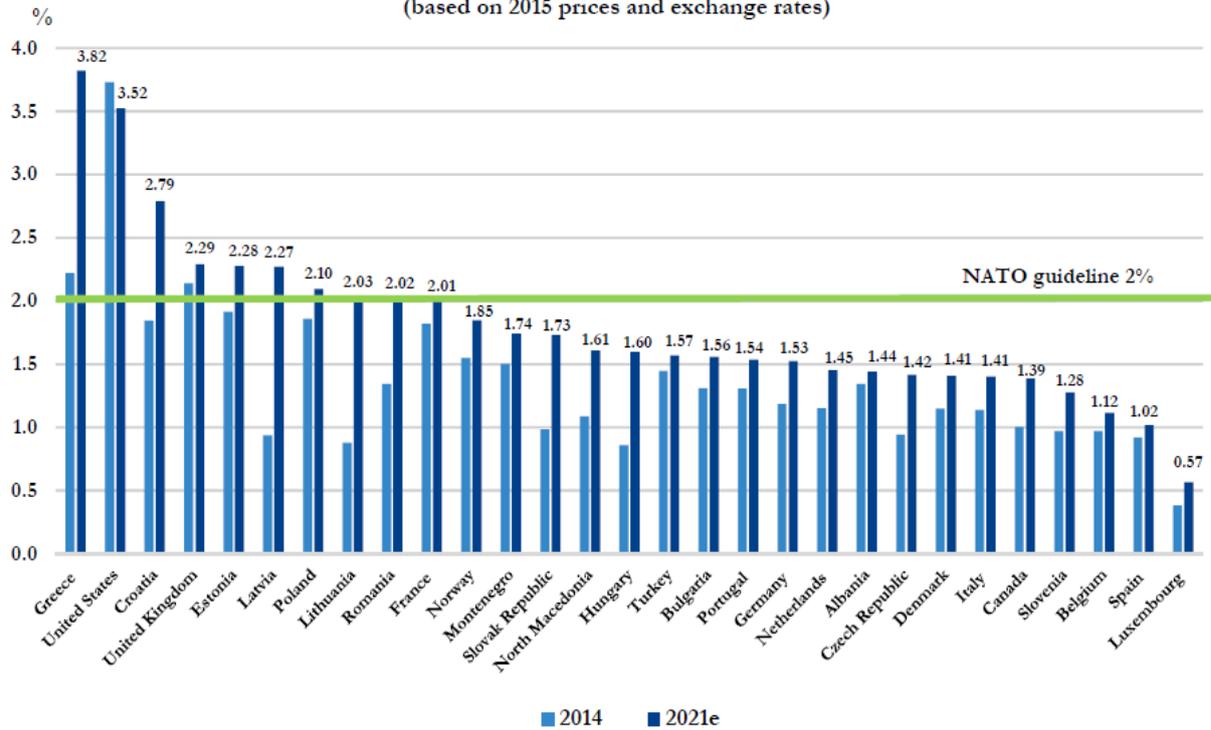
European Commission, *Annual Report on SMEs 2017/2018, November 2018.*

<https://blogs.ec.europa.eu/promotingenterprise/files/2018/11/SME-Annual-report-2017-2018.pdf>.



Graph 3 : Defence expenditure as a share of GDP (%)

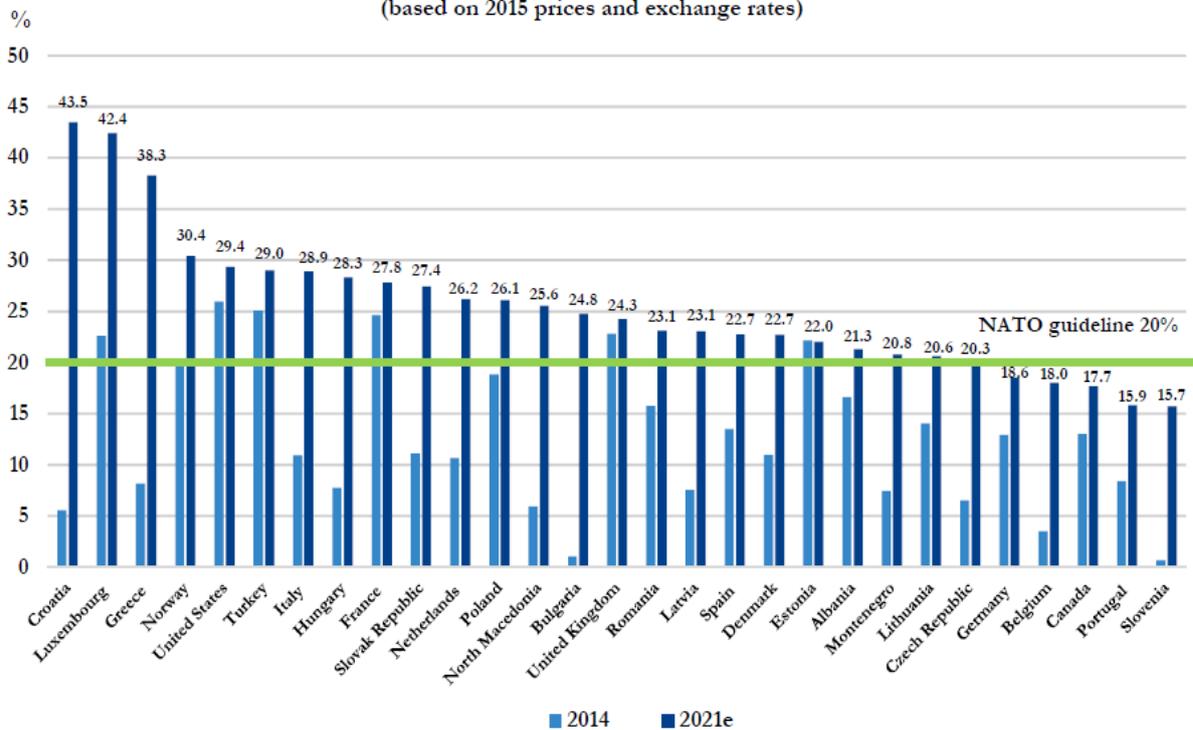
(based on 2015 prices and exchange rates)



Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2021

Graph 4 : Equipment expenditure as a share of defence expenditure (%)

(based on 2015 prices and exchange rates)

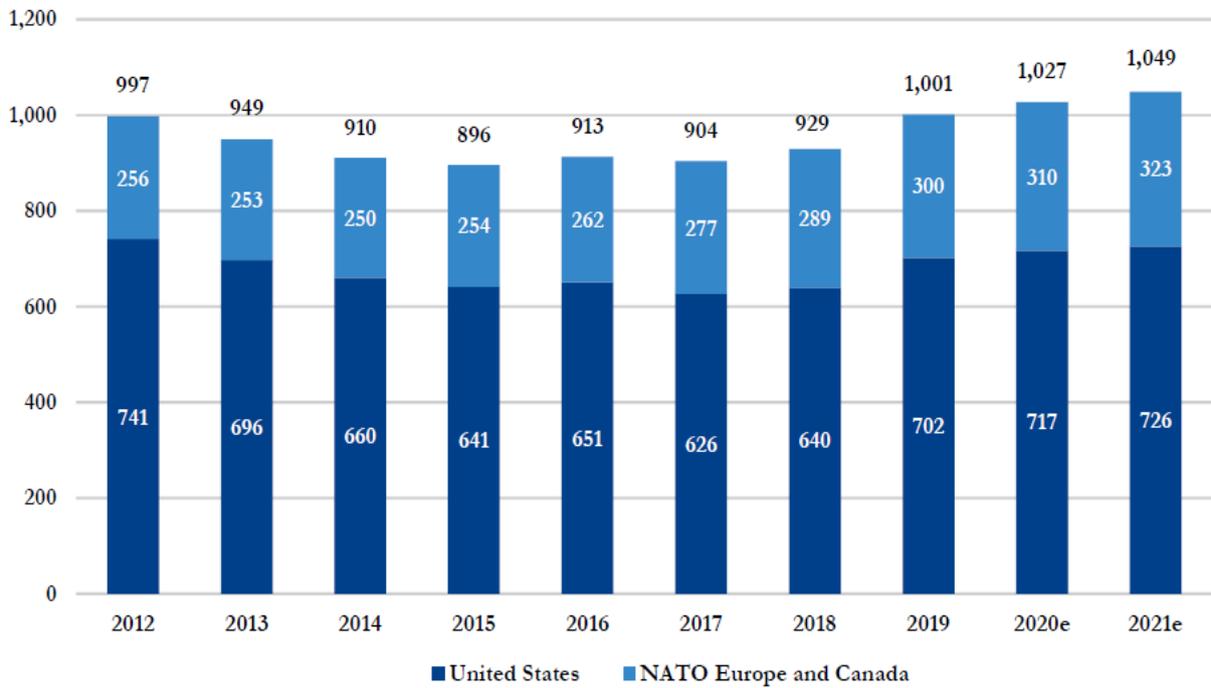


Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2021



Graph 5 : Defence expenditure

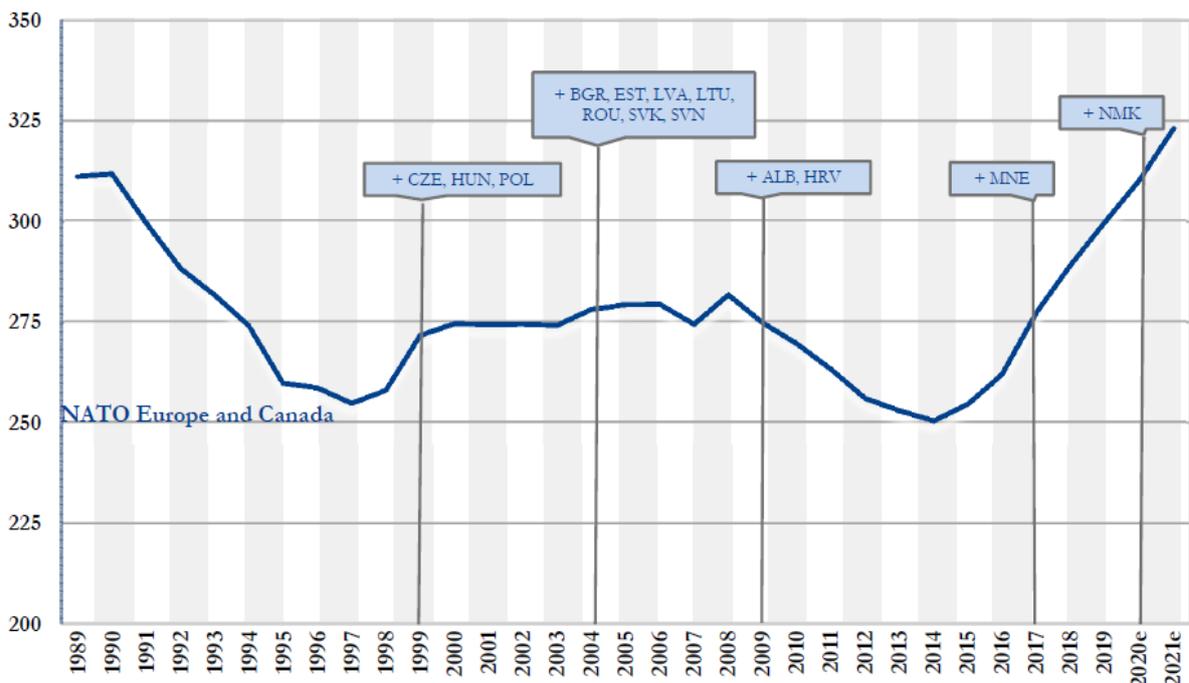
(billion US dollars, based on 2015 prices and exchange rates)



Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2021

Graph 6 : NATO Europe and Canada - defence expenditure

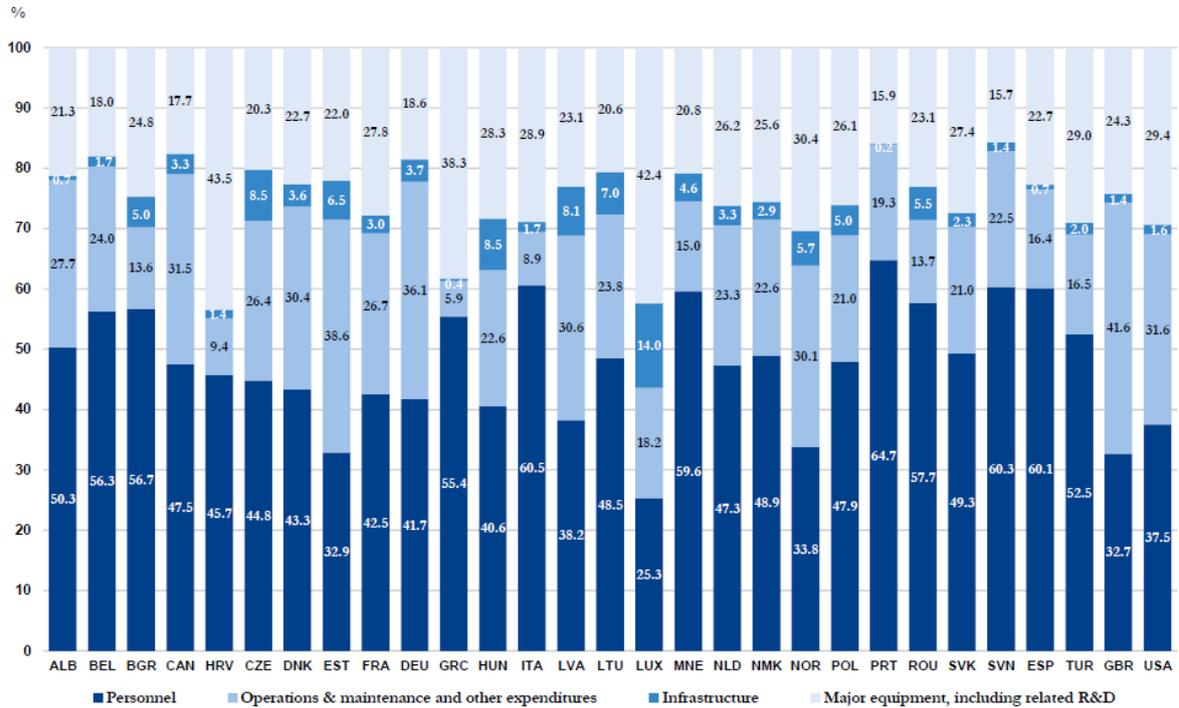
(billion US dollars, based on 2015 prices and exchange rates)



Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2021

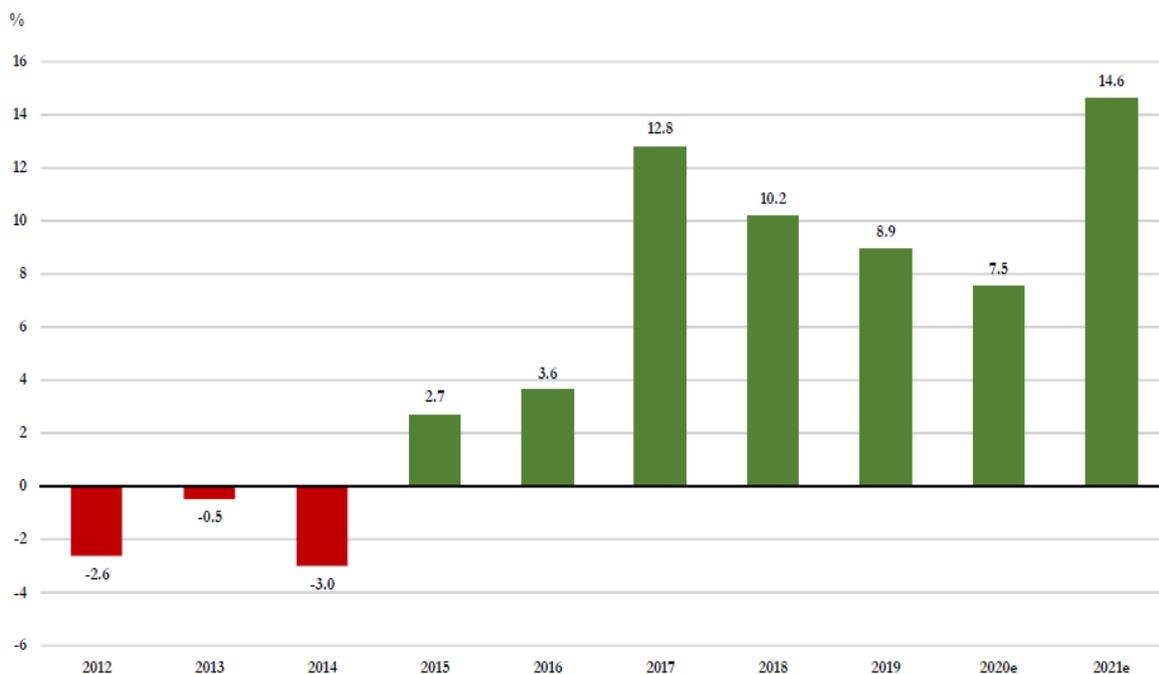


Graph 7 : Main categories of defence expenditure (%)
(percentage of total defence expenditure)
2021e



Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2021

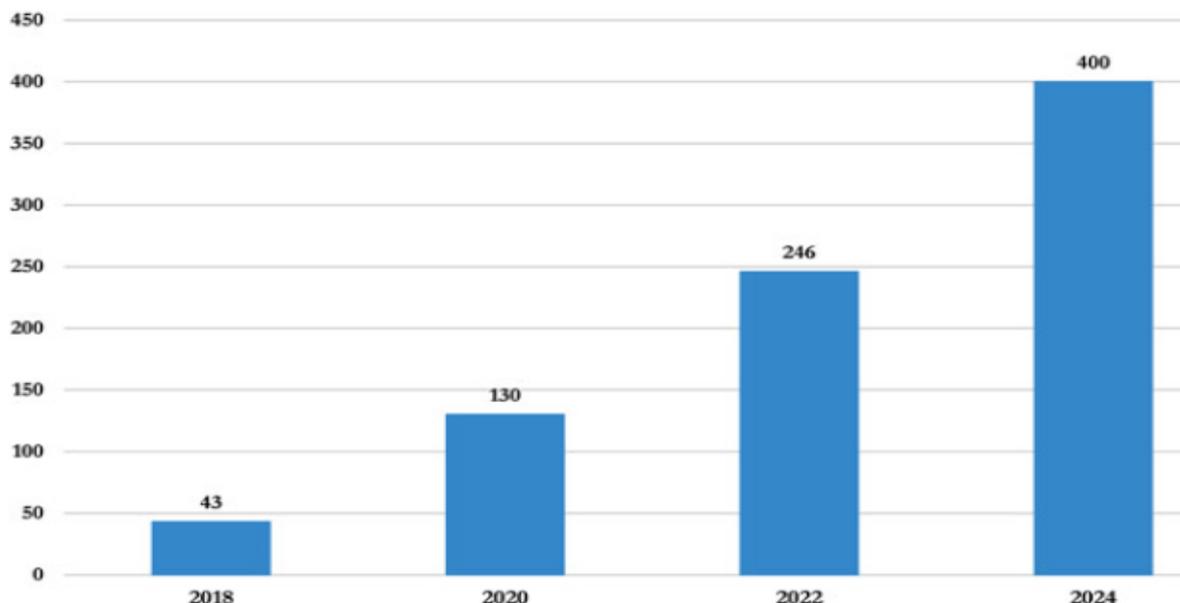
Graph 8 : NATO Europe and Canada - major equipment expenditure
(annual real change, based on 2015 prices and exchange rates)



Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2021



NATO Europe and Canada - cumulative defence spending over 2016
(billion US dollars, based on 2015 prices and exchange rates)



Fonte: Defence Expenditure of NATO Countries 2014-2021

Os EUA necessitam de uma nova abordagem progressiva para revitalizar a Aliança Atlântica. De facto, em virtude das rápidas mudanças no ambiente de segurança internacional, os EUA necessitam de uma Europa unida e forte, mais do que nunca desde o fim da “Guerra Fria”. Para esta nova abordagem, é fundamental que os americanos encorajem, apoiem, reconstruam e desenvolvam uma nova relação especial com a UE e os esforços em curso de integração e de desenvolvimento de capacidades de defesa europeia, no sentido de reforçar a resiliência de uma UE mais forte e autossuficiente¹⁷⁶.

Portanto, à luz do conceito de “autonomia estratégica” da UE, os *think tanks*, académicos, opinião pública e políticos americanos devem compreender que uma Europa mais forte e autossuficiente é uma NATO mais forte e credível na defesa dos interesses euro-atlânticos¹⁷⁷, aliviando o “fardo” norte americano e

¹⁷⁶ Center for European Progress, “Embrace the Union”, Max Bergmann, 31Oct2019.

<https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2019/10/31/476483/embrace-the-union>.

¹⁷⁷ Ver Conclusões do Conselho da UE (formato MDN), 06março2018.

Segundo o “*The Economist*”, de 07novembro2019, Emmanuel Macron terá afirmado que “*was not sure whether America would uphold NATO’s mutual-defence clause, Article 5, and that the alliance was experiencing a brain death*”.

Mesmo quando Emmanuel Macron, em sentido figurado, usa a metáfora da “morte cerebral da NATO”, em resposta a alguma declaração tergiversada de Donald Trump, naturalmente isso não significa que pretenda dissolver a NATO. Outrossim, pretende enfatizar que é necessário desenvolver mais depressa uma “aliança de defesa europeia autónoma, que deve funcionar como um poder equilibrador”, mas sempre com o acento tónico na imprescindibilidade do reforço das relações euro-atlânticas.

Macron é convicta e consistentemente um “pró-europeu”. Contudo, entre Emmanuel Macron e Joe Biden existem algumas divergências estratégicas, nomeadamente quanto à relação com a China, mas a que mais se relaciona com o futuro da NATO e da sua relação com a UE e a Rússia é que, enquanto para Biden a Rússia é o inimigo comum da NATO, para Macron a Rússia é uma ameaça e um concorrente, mas não é o inimigo principal; o inimigo principal é o terrorismo. Em síntese, embora com matizes diferentes, ambos parecem querer dizer a mesma coisa, pois para os EUA o terrorismo jihadista também continua a ser uma grande prioridade e a NATO, na esteira da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia, já reconheceu a Rússia como uma séria ameaça.



dando espaço e tempo aos EUA para se focalizarem na sua nova prioridade estratégica (Ásia-Pacífico), sem, contudo, quebrarem o laço fundamental transatlântico¹⁷⁸.

Para isso, porém, são necessárias capacidades militares de que a UE está carecida e apresenta imensas lacunas estratégico-operacionais (“*strategic enablers*”)¹⁷⁹, indispensáveis para garantir a eficácia de três tarefas-chave: “dissuasão, defesa e gestão de crises”, sendo a tarefa de “dissuasão” a mais crítica.

É, pois, altura de os EUA, a UE e a NATO repensarem uma visão geopolítica e estratégica partilhada quanto à sua relação futura na defesa dos seus interesses, num contexto em que a Rússia constitui uma ameaça real e a China é um rival sistemático e um sério competidor militar e económico¹⁸⁰, mas também um parceiro estratégico¹⁸¹. Esta abordagem cooperativa de partilha coordenada de responsabilidades geoestratégicas, tem em vista garantir a defesa dos seus valores comuns à escala global¹⁸², nomeadamente no que se refere à continuada violação dos direitos humanos por parte da China, em relação ao povo Uighur, na província de Xinjiang¹⁸³, reassegurar a “defesa e dissuasão” coletiva da Europa, alicerçada na capacidade nuclear francesa (*force de frappe*), reforçada com a renovada capacidade nuclear britânica (após “Brexit”), assim como na garantia de segurança do “guarda-chuva nuclear” americano¹⁸⁴ e no reforço assegurado, rápido e eficaz dos EUA, no caso de recurso “*in extremis*” ao Artº 5º do Tratado de Washington.

¹⁷⁸ Para o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, a “Aliança Atlântica continua ativa e indispensável para a segurança e defesa do Atlântico Norte e para a projeção de estabilidade internacional”. Jornal Público, Teresa de Sousa, 3dezembro2019.

¹⁷⁹ Transporte aéreo estratégico, reabastecimento aéreo em voo (AAR), armas guiadas e “inteligentes” de precisão, mísseis de cruzeiro e balísticos hipersónicos, “*drones*” RPAS/MALE e RPAS/HALE, sistemas C5I e ISTAR, incluindo satélites.

¹⁸⁰ *NATO Summit London Declaration*. Pela primeira vez na história da NATO, a Cimeira de Londres, 3-4 de dezembro de 2019, proporcionou um longo e construtivo debate sobre a ascensão e agressividade da China, nomeadamente no que respeita a desafios e oportunidades que a mesma coloca, bem assim as implicações para a nossa segurança.

“A China olha para a América de Donald Trump com crescente desconfiança e desdém”. *The Economist*, 02January2020.

As “bússolas de orientação estratégica” que constituem a “*NATO 2030 Initiative*”, a “*European Strategic Compass*” e a “*Conference on the Future of Europe*” poderão ser a âncora para a necessária reflexão estratégica adequada ao redimensionamento e aprofundamento da futura relação EUA-UE-NATO.

“*Good enough China’s military exports to the Asia-Pacific region*”, - *Jane’s Defence Weekly*, 06January2020.

As exportações regionais de material militar chinês para os países da região Ásia-Pacífico e Sudeste Asiático têm vindo a aumentar significativamente devido ao binómio baixo custo/capacidade operacional comprovada. As vendas de material militar feitas ultimamente pela China ao Bangladesh, Paquistão e Sri-Lanka podem inscrever-se numa estratégia de “cerco” à Índia. Esta estratégia de comércio de armas regional está associada ao aumento de influência da China em relação à política “*Belt and Road Initiative - BRI*”.

¹⁸¹ “*EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI) – Them Agreement in Principle*” – Acordo Abrangente sobre Investimento, subscrito entre a UE e a China, em 30 de dezembro de 2020, por insistência de Angela Merkel, durante a sua presidência rotativa da UE, no segundo semestre de 2020.

A participação, quase simultânea, de Joe Biden no Conselho Europeu de 25 de março de 2021 e do Secretário de Estado, Antony Blinken, na reunião de Ministros de Negócios Estrangeiros da NATO, em Bruxelas, 23 de março de 2021, são demonstrativas da nova visão da Administração americana em relação à revitalização da parceria estratégica EUA-UE-NATO. Público, Teresa de Sousa, 28mar2021.

¹⁸² Público, Teresa de Sousa, 28mar2021.

¹⁸³ Numa ação coordenada com os EUA, o Canadá e o Reino Unido, a UE adotou sanções contra determinados funcionários chineses por violação dos direitos humanos do povo Uighur na província de Xinjiang. Como represália, a China tomou contramedidas visando membros do Parlamento Europeu e do Comité Político e de Segurança (COPS), além de uma fundação “*think tank*”. Na sequência deste episódio, o Parlamento Europeu adiou *sine die* a decisão sobre a aprovação do “Acordo Abrangente sobre Investimento” UE-China, acordo que a UE considera de grande interesse estratégico, no sentido de equilibrar a balança comercial UE-China, que se encontra bastante desequilibrada a favor da China.

¹⁸⁴ Após a queda do “Muro de Berlim”, ao abrigo do “*NATO’s nuclear sharing arrangements*”, permaneceu no espaço europeu um arsenal de 190 bombas nucleares táticas americanas tipo B61, de lançamento por gravidade, com uma potência de



A Fase 1 das Relações Comerciais EUA-China (dez2020)¹⁸⁵, constitui um marco histórico no apaziguamento das relações comerciais entre os dois poderes gigantes rivais. As consequências imediatas da implementação plena desse Acordo poderão ser: (i) aumento dos níveis de confiança e maior estabilidade na economia global; (ii) redução das tensões geopolíticas e económicas no grande espaço geoestratégico América, Europa, Ásia, Pacífico; (iii) empenhamento com a China para o estabelecimento de relações comerciais construtivas e eliminação das barreiras de acesso ao mercado através de regras de mercado uniformes (*level playing field*); (iv) equilíbrio quanto às preocupações entre segurança e comércio; (v) restabelecimento da liderança dos EUA nos fora multilaterais.

Por iniciativa de alguns países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), após a saída dos EUA do “*Transpacific Partnership*” -TPP, e dos possíveis efeitos negativos do atual protecionismo americano, depois de demoradas negociações, 15 países do sudeste asiático ¹⁸⁶, incluindo Austrália, China, Coreia do Sul, Japão e Nova Zelândia assinaram, em 2019, o “*Regional Comprehensive Economic Partnership*” -RCEP, que entrou em vigor em 2020. Assim, no processo de implementação lenta e gradual da política “*Belt and Road Initiative*”, o RCEP aparece como o maior acordo económico-comercial do mundo (no qual os EUA não participam), cujos países, no seu conjunto, perfazem cerca de 50% da população e 39% do PIB mundial¹⁸⁷.

Com a efetivação do RCEP, assistir-se-á à transferência progressiva do centro de gravidade económico do Ocidente para Oriente, gerando uma maior estabilidade económico-social naquela extensa zona do globo. Por outro lado, a inclusão da China no RCEP dar-lhe-á uma maior centralidade à sua política “*Belt and Road Initiative*” e à sua luta de rivalidade e contenção da influência americana na região, tornando-a, sob o ponto de vista de segurança, mais instável, agressiva, volátil e fonte de potenciais crises e conflitos.

Entretanto, em 30 de dezembro de 2020, precisamente vinte dias antes da tomada de posse do novo Presidente dos EUA, Joe Biden, por insistência de Angela Merkel detentora da presidência rotativa da UE, no segundo semestre de 2020, a UE e a China assinaram um acordo de princípio (*UE-China Comprehensive Agreement – CAI*)¹⁸⁸, para facilitar o investimento da UE naquele país asiático. O acordo

explosão (“*yield*”) entre 0,3 – 400 ktões. Estas bombas estão armazenadas, sob controlo americano, na Alemanha (20), Bélgica (20), Holanda (20), Itália (80) e Turquia (50) e são transportáveis em aviões de combate das forças aéreas destes países (Tornado/Eurofighter, F-16). A utilização dessas bombas necessita de autorização prévia e expressa do Presidente dos EUA, estando sob comando e controlo americano.

¹⁸⁵ *Congressional Research Services, updated 16Feb2021.*

US Industry Priorities for US-China Commercial Relations, US-China Business Council (USCBC), Dec2020.

<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/US%20Industry%20Priorities%20for%20US-China%20Commercial%20Relations.pdf>.

¹⁸⁶ A Índia, na fase inicial das negociações, alinhou com os objetivos do RCEP, mas posteriormente abandonou o projeto, por razões de política interna.

¹⁸⁷ O RCEP é um universo económico-comercial maior do que a NAFTA e a UE.

<https://www.cnbc.com/2019/11/12/what-is-rcep-asia-pacific-trade-deal-slated-to-be-worlds-largest-fta.html>.

¹⁸⁸ Este acordo de princípio está sujeito à ratificação do Parlamento Europeu e à aprovação do Conselho Europeu. A UE impôs sanções à China devido à intensificação dos abusos dos direitos humanos e ao trabalho forçado em vigor na China, em especial em relação ao povo Uighur, tendo a China respondido com uma série de sanções à UE, incluindo alguns membros do Parlamento Europeu. Neste ambiente de tensão recíproca reforçada, não é de esperar que o Parlamento Europeu venha a debruçar-se nos próximos tempos sobre o referido acordo de princípio.

Contudo, na sequência da Cimeira UE-EUA (Bruxelas 16jun2021), onde parece ter renascido um novo entendimento sobre as linhas de orientação político-estratégica geral para incentivar, de forma coordenada e coerente, as relações comerciais



de princípio inclui cláusulas relevantes para a segurança internacional sobre: (i) os esforços da China para desenvolver capacidades militares, utilizando tecnologias comerciais avançadas; (ii) o compromisso da China no estabelecimento de regras de conduta de transparência nos subsídios às empresas estatais da China.



Ilhas Paracel e Spratly, Sul do Mar da China

No seguimento das acusações mútuas sobre a origem, transparência e rapidez de informação sobre o COVID-19, as relações EUA-China começaram a deteriorar-se, com o aumento das tensões sobre Taiwan¹⁸⁹ e o Mar do Sul da China, relativo ao apoio formal dos EUA à recondução da Presidente de Taiwan, Tsai Ing-wen, nomeadamente no que diz respeito à aquisição de novas tecnologias de defesa. A China considera tal apoio uma violação do “Princípio Uma-China”, assim como uma interferência externa nos assuntos internos da China em relação a Taiwan¹⁹⁰. Entretanto, no dia 18 de abril de 2020,

com a China, poderá vir a ter algum impacto na forma de implementação do referido acordo de princípio e no seu processo de ratificação.

¹⁸⁹ Taiwan é presentemente um dos maiores produtores mundiais de semicondutores e “micro-chips”, que são componentes fundamentais nas ligações eletrónicas de todas as inovações tecnológicas do Sec XXI. Como se sabe, devido à pandemia Covid-19, a indústria automóvel, assim como toda a indústria essencial à segurança e defesa nacionais (terrestre, naval, aérea, espacial e digital), incluindo a indústria chinesa, ficou seriamente afetada pela escassez nas cadeias de fornecimento de semicondutores e “micro-chips”, com graves repercussões para a indústria mundial, e até para a segurança internacional. No que diz respeito à fabricação/exportação de viaturas automóveis, estima-se que o impacto da escassez de semicondutores e “micro-chips” tenha afetado a produção de 5 milhões de viaturas em 2020. *The Economist*, 07Aug2021.

Ursula von der Leyen afirmou que “não existe mundo digital sem circuitos integrados” e referiu que a “excessiva dependência estratégica da Europa das cadeias de valor de circuitos integrados mais avançados fabricados na Ásia, não é apenas uma questão de competitividade, é sobretudo uma questão de soberania tecnológica”. Acrescentou que “a Comissão Europeia apresentará uma nova lei europeia no domínio dos circuitos integrados, à semelhança do que foi feito em relação ao Galileu”. Ursula von der Leyen, Discurso do Estado da União, 15set2021.

¹⁹⁰ Em meados de março2021, 20 aviões militares chineses entraram na zona de defesa aérea de Taiwan, o que constitui uma evidente escalada das tensões no estreito de Taiwan. Público, Teresa de Sousa, 28mar2021.



a China, na sequência da anexação militar de alguns ilhéus no Mar do Sul da China, declarou a criação de dois distritos para administrar as ilhas Paracel e Spratly, que são reclamadas também pela Malásia, Vietname, Brunei e Filipinas¹⁹¹.

Fontes oficiais japonesas informaram ter avistado, em 25ago2021, pela primeira vez, um novo tipo de avião não-tripulado chinês UAV/MALE¹⁹² de reconhecimento (TB 001), a voar em direção às ilhas de Okinawa e Miyako, não tendo chegado a entrar no espaço aéreo controlado do Japão¹⁹³.

A atual superioridade aeronaval dos EUA no Pacífico, Índico, Golfo Pérsico e Atlântico será cada vez mais difícil de manter devido aos seus elevados e crescentes custos financeiros de manutenção e sustentação desses ativos. Por isso, no caso de uma eventual escalada de tensão/crise EUA-China, os Aliados europeus da NATO e o Canadá poderão vir a ser confrontados com uma situação em que os americanos, como contrapartida pelo reiterar continuado do seu compromisso pela defesa coletiva da Europa e do espaço euro-atlântico, requeiram o apoio da NATO, como um todo, ou de apenas alguns Aliados e parceiros regionais (Reino Unido, França, Itália, Espanha, Japão, Coreia do Sul, Singapura, Austrália, etc), com maior capacidade de projeção do seu poder aeronaval, em reforço das suas forças naquela vasta área da Ásia-Pacífico¹⁹⁴.

O Comunicado final da Cimeira da NATO de 16jun2021, em Bruxelas, faz várias referências à China, uma vez que Washington olha para Pequim com grande preocupação. O debate interno que se seguirá no seio da UE sobre a “Bússola Estratégica (*“Strategic Compass”*) e no seio da Aliança sobre a “Agenda NATO 2030” e sobre a revisão do “Conceito Estratégico da NATO”, incluirá necessariamente a eventual contribuição da Europa para a segurança e defesa internacionais, assim como o papel importante que a NATO, como um todo, ou os países europeus e o Canadá individualmente (mais capacitados em poder aeronaval), poderão desempenhar na manutenção da ordem internacional na vasta região Indo-Pacífico¹⁹⁵.

De acordo com o “Janes Defence News”, de 07abr2021, as aeronaves identificadas foram as seguintes: 4 J-16 e 4 J-10 aviões de combate, 1 Y-8 “*maritime patrol aircraft*” e 1 KJ-500 “*airborne early warning and control aircraft*”. Simultaneamente, 1 “*Destroyer*” Type 055 juntou-se ao grupo- escolta do porta-aviões chinês *Liaoning* que navega em águas próximas do estreito de Taiwan. Também as Filipinas se sentem ameaçadas pelo crescimento e expansionismo do poder militar da China.

Segundo o *Financial Times*, “a China parece estar a passar de um período de contenção face ao *statu-quo* para um período mais assertivo, tendo em vista testar limites e até arriscar a ideia da unificação”.

Segundo do Almirante Philip Davidson, chefe do Comando Indo-Pacífico dos EUA, numa recente audição no Senado em Washington, a China poderá avançar para uma ação militar nos próximos seis anos. Público, Teresa de Sousa, 28mar2021.

Os EUA avisaram a China sobre as manobras agressivas contra Taiwan e as Filipinas, “*um ataque contra as Forças Armadas, navios públicos ou aviação das Filipinas no Pacífico, incluindo o Mar do Sul da China, vai desencadear as obrigações que temos no Tratado de Defesa Mútua*”, afirmou o porta-voz do Departamento de Estado dos EUA, Jornal Público, 09abr2021.

¹⁹¹ *Janes Defense Weekly*, 22May2020.

¹⁹² UAV/MALE – “*Unmanned Air Vehicle/Medium Altitude Long Endurance*”.

¹⁹³ *Janes Weekly Defence*, 26Aug2021.

¹⁹⁴ “*Under Biden Administration the US will expect its European allies to have its back in operations in Asia*” -ECFR – *Security Realities* – Jana Puglierin, 12Oct2020.

Uma força-tarefa composta pelo renovado porta-aviões francês “*Charles de Gaulle*”, equipado com os modernos aviões de combate Rafale F-3R, atravessou o Canal do Suez, em 23 de março de 2021, com destino ao Índico, o que poderá ser entendido também como uma demonstração de compromisso da França, se necessário, em reforço das capacidades militares dos EUA na região Indo-Pacífico.

¹⁹⁵ Miguel Monjardino, *Expresso*, 18jun2021.



Assim, parece cada vez mais evidente e indispensável uma nova partilha de trabalho com os principais aliados. A recente revisão estratégica do Reino Unido, intitulada “*Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*”, publicada em março de 2021, apesar de identificar a área Euro-Atlântica como a sua preocupação estratégica central, é clara e inequívoca ao afirmar que o Reino Unido deve ter capacidades para manter uma força estratégica permanente na região Indo-Pacífico. Neste quadro, insere-se o primeiro destacamento operacional de uma força-tarefa composta pelo ultramoderno porta-aviões HMS “*Queen Elizabeth*”, denominada “*Carrier Strike Group 21*” (CSG21), acompanhado de outros navios de superfície (entre ele um “*destroyer*” americano e uma fragata holandesa) e o submarino nuclear SSN da classe-Astute, à região Indo-Pacífica, incluindo a Índia, a Coreia do Sul e o Japão¹⁹⁶. A bordo deste ultramoderno porta-aviões estão a operar aviões F-35B americanos, que são os mais recentes aviões de combate americanos de 5ª geração¹⁹⁷. Neste contexto de reforço da presença do Reino Unido na região Indo-Pacífico, em 21jul2021 o Reino Unido anunciou o envio de uma presença permanente de 2 navios Patrulhas Oceânicas (OPV), “*numa demonstração de compromisso para a defesa e segurança coletiva da região nas próximas décadas*”¹⁹⁸.

A passagem da força-tarefa do porta-aviões britânico HMS *Queen Elizabeth* pelo Mar do Sul da China, onde permaneceu em exercícios aeronavais com forças americanas e outros parceiros (Japão, Coreia do Sul, etc), causou grande desconforto em Pequim. De facto, a China considera que as manobras do porta-aviões britânico num mar que é alvo de disputas territoriais vastas e complexas entre China, Filipinas, Malásia, Brunei, Vietname e Taiwan são um gesto “provocador”¹⁹⁹.

O jogo de equilíbrios regionais e globais em torno da China foi reconfigurado no dia 15 de setembro de 2021, com a criação de um “Acordo de parceria estratégica de cooperação tecnológica e de segurança entre os EUA, Reino Unido e Austrália” (AUKUS)²⁰⁰, para defender conjuntamente os seus interesses na área Indo-Pacífico e conter a ambição expansionista de Pequim. Esta aliança permitirá à Austrália substituir os seus envelhecidos submarinos de propulsão convencional da classe-Collins²⁰¹, por, pelo menos, uma frota de oito novos submarinos estratégicos de propulsão nuclear, assim como criar uma

¹⁹⁶ CER – “*The UK’s (un) integrated review – Ian Bond, 28Apr2021.*”

Trata-se da força-tarefa mais significativa do Reino Unido desde a guerra das Malvinas, em 1982.

¹⁹⁷ “Será interessante avaliar como Washington e Londres cooperam nesta área e ver se outros aliados, com as capacidades aeronavais mínimas, estão dispostos a utilizar as suas Marinhas nesta forma de cooperação para defender os seus interesses”. Expresso, 14mai2021.

¹⁹⁸ *Janes Weekly Defence, 21Jul2021.*

¹⁹⁹ Público, António Saraiva Lima, 31jul2021, pag 31.

²⁰⁰ Numa declaração conjunta de Joe Biden, Boris Johnson e Scott Morrison, em 15set2021, foi dado a conhecer que o AUKUS permitirá aos três países uma “integração mais profunda de ciência, tecnologia, bases industriais e cadeias de fornecimentos relacionados com a segurança e defesa no Indo-Pacífico”. Foi ainda afirmado que “como democracias marítimas estamos comprometidos em apoiar a Austrália na aquisição de submarinos com propulsão nuclear”. A nível global há atualmente apenas 6 países que estão equipados com submarinos estratégicos de propulsão nuclear (EUA, Rússia, França, Reino Unido, China e Índia). A Austrália poderá vir a tornar-se no sétimo país, nos próximos 18 meses.

<https://www.theguardian.com/politics/2021/sep/16/what-is-the-aukus-alliance-and-what-are-its-implications>.

<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-09-15/eua-reino-unido-e-australia-anunciam-alianca-estrategica-contra-a-china-na-regiao-do-indo-pacifico.html>.

²⁰¹ Trata-se de submarinos de propulsão convencional fabricados pela “*Australian Submarine Corporation Kockums*”, previstos serem retirados do serviço por volta de 2030



infraestrutura para a manter e desenvolver, em detrimento de um programa de tecnologia francesa já em estado avançado de negociações²⁰².

Esta parceria tripartida, além de, naturalmente, não ter agradado à França²⁰³, que assim viu perder um negócio de €31 mil milhões, foi criada e anunciada sem conhecimento e coordenação com a UE, o que poderá significar o pouco interesse dos EUA em relação à União Europeia quando se trata de questões relacionadas com a região Indo-Pacífico, podendo pôr em causa o processo de aprofundamento euro-atlântico, reiniciado na sequência da visita de Joe Biden à Europa (jun2021). Por outro lado, Pequim chegou mesmo a classificar esta parceria como um reflexo de uma “mentalidade de Guerra-Fria de soma zero e um preconceito ideológico”.

Trata-se, evidentemente, de transferência de tecnologia altamente sensível, sujeita a regras e controlos internacionais muito rigorosos. Os submarinos de propulsão nuclear são de facto uma questão muito sensível do ponto de vista da segurança internacional, não apenas pelo seu alcance, velocidade e furtividade, mas sobretudo porque o seu sistema de propulsão utiliza urânio enriquecido, com uma alta proporção do isótopo U-235, que é a mesma matéria físsil que é utilizada em bombas e mísseis nucleares²⁰⁴. A introdução de uma nova frota de submarinos de propulsão nuclear em região altamente estratégica como o Indo-Pacífico, onde prevalecem equilíbrios regionais instáveis em torno do expansionismo da China, além de ser um bom negócio para os EUA e Reino Unido, introduz um acrescido fator de potencial conflitualidade.

A visita de Joe Biden à Europa (jun2021), não só relançou as relações transatlânticas como reafirmou a garantia de defesa coletiva da NATO. Em contrapartida, Joe Biden propôs que as relações euro-americanas sofressem uma mutação estratégica de modo a passar a considerar a China como um adversário sistémico, e que contrariar essa tendência de preponderância mundial deveria passar a ser o novo propósito comum, incluindo a NATO. Tal significaria a reformulação da limitação geográfica institucional da NATO, ao abrigo do Tratado de Washington, na base do conceito “*out-of-area*” criado engenhosamente para o Afeganistão. numa perspetiva global, incluindo a Ásia, que passaria a ser o centro de gravidade estratégica da política externa americana²⁰⁵. Esta nova proposta de alargamento geográfico da área de operação da NATO, poderia vir a ser entendida pela China como uma afirmação da prevalência militar nas relações EUA-China e UE-China, o que poderia encaminhar o mundo para uma nova “Guerra Fria”. Considerando que 21 Estados-membros da UE são membros aliados da NATO, uma NATO global poderia reduzir o propósito da identidade estratégica da UE, que, em regra, a nível

²⁰² Em 2016, Camberra assinou com a empresa francesa *Naval Group*, que é uma das principais construtoras navais da Europa, um contrato de €31 mil milhões, para substituir a envelhecida frota de submarinos australianos da classe Collins por 12 submarinos convencionais da classe Barracuda SSN.

²⁰³ O Secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, tentando acalmar a indignação francesa, apressou-se em reafirmar que a França é um “parceiro vital”, mas sobre o negócio perdido pela França disse nada. Público, António Saraiva Lima, 18set2021, pag.31.

²⁰⁴ *The Economist*, 17Sept2021.

²⁰⁵ No final da Guerra Fria, fiel ao princípio de “*peace dividends*”, o Conceito Estratégico da NATO de 1991(nov1991) sofreu uma mutação importante ao incluir o princípio de “*out-of-area*”, concebido à medida da intervenção da NATO no Afeganistão. Neste contexto, a nova proposta de Joe Biden conduzirá a que a formulação do novo Conceito Estratégico da NATO (em curso), venha a incluir o princípio de “*out of Asia*”. Álvaro Vasconcelos, Público, 28jun2021, pag 22.



internacional consiste na procura de soluções diplomáticas negociadas multilaterais e com uma visão defensiva do uso da força.

Assim, o eventual alargamento da ação da NATO à região Indo-Pacífico, nomeadamente à Coreia do Sul, Taiwan, Japão, Austrália e Índia, poderia parecer lógico e do agrado dos EUA, numa conjuntura estratégica de tensão com uma China em grande expansão militar em toda a área do Sudeste asiático e Índico, e de focalização dos EUA na Ásia-Pacífico, para contenção da expansão militar da China em direção ao Japão, ao Mar do Sul da China²⁰⁶ e, sobretudo, às rotas de comunicação, comerciais e energéticas do Índico.

Contudo, tal alargamento da área de ação operacional da NATO, iria “obrigar” a uma revisão profunda do Tratado fundador, rodeado de incertezas quanto ao seu desfecho final. Por outro lado, iria por certo incomodar a China que se sentiria ameaçada em relação à materialização da “nova rota de seda” (*China’s Belt and Road Initiative – BRI*) e ao eventual controlo do estreito de Malaca, de importância vital para as rotas marítimas comerciais e de transporte energético para a China²⁰⁷ e não só.

Importa sublinhar que estes parceiros regionais (Coreia do Sul, Japão, Austrália e Índia) já colaboram intensamente em vários Teatros de Operações da NATO (Afeganistão, Iraque, Síria), no quadro de coligações internacionais de boa vontade, sem necessidade de qualquer alargamento institucional formal, que possa despertar e acelerar a corrida aos armamentos por parte da China, situação que a UE deve evitar a todo o custo, com base na recente Estratégia UE-China (março de 2019)²⁰⁸ e na sua prestigiada e eficaz diplomacia.

Por outro lado, parecer-nos-ia útil, mas também de difícil exequibilidade, pela exigência de revisão do Tratado fundador, um eventual alargamento da ação operacional da NATO ao Atlântico Sul, por forma a facilitar uma cooperação especial com o Brasil e Argentina, alargando a área de atuação da NATO à bacia do Golfo da Guiné.

De facto, a bacia do Golfo da Guiné tem grande importância económica, enorme tráfego de navios que transportam petróleo e gás natural extraído, sobretudo, do Delta do Níger, mercadorias e atividade piscatória²⁰⁹. Por outro lado, para além das atividades de pirataria marítima, o Golfo da Guiné constitui já hoje uma área estratégica de importância capital no combate à pesca ilegal e às fontes ilícitas dos tráfegos humano, de droga e de armas, que alimentam o terrorismo na Nigéria, no Sahel e Norte de África, com repercussão no alastramento do terrorismo (Daesh, Al-Qaeda) a toda a África do Norte e no incremento da instabilidade na vizinhança Sul da Europa e dos fluxos de refugiados e migratórios

²⁰⁶ Informação veiculada pelas autoridades das Filipinas, várias centenas de embarcações de pesca chinesas permaneceram durante vários dias nas redondezas das disputadas ilhas Spratly, assim como em outras pequenas ilhas e recifes também reclamadas pelas Filipinas como pertencendo à sua Zona Económica Exclusiva (ZEE), *Janes Defence News*, 31mar2021.

²⁰⁷ A China tem muitas minas de carvão, mas é extremamente dependente das transações comerciais marítimas (importações e exportações), importação de minerais e terras raras e da importação de petróleo e gás natural, através de pontos estratégicos difíceis de controlar, como o Canal do Panamá, o Bósforo, o Canal de Suez, o Estreito de Ormuz, o Índico, o Estreito de Malaca e o Pacífico/Mar do Sul da China.

²⁰⁸ *EU-China – A Strategic outlook*, 12Mar2019.

<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

²⁰⁹ Portugal tem uma grande dependência energética das regiões do Golfo da Guiné (Nigéria e São-Tomé e Príncipe), da ordem de 31% de petróleo e 40% de gás natural.



desordenados para a Europa, e consequente impacto na segurança e na manutenção e reforço da coesão da UE²¹⁰.

Em resposta a estas ameaças crescentes, o Conselho da UE, de 25 de janeiro de 2021, aprovou o lançamento do primeiro projeto-piloto relativo ao conceito de presenças marítimas no Golfo da Guiné “EU Coordinated Maritime Presences” (CMP)²¹¹, tendo em vista: (i) aumentar a capacidade da UE como parceiro de confiança e como garante de segurança marítima; (ii) proporcionar uma maior intervenção operacional europeia; (iii) assegurar uma presença e um alcance marítimos permanentes nas zonas marítimas de interesse; (iv) promover a cooperação internacional e a parceria no mar.

Portugal participa ativamente neste projeto-piloto.

VII. O aprofundamento das relações e da cooperação NATO-UE

Em face dos desenvolvimentos da política externa dos EUA e dos novos desafios e ameaças que a NATO tem de enfrentar, é, portanto, chegada a hora de revigorar a UE nos múltiplos e variados aspetos da segurança e defesa, embora a NATO continue a ser o alicerce fundamental da defesa coletiva e da paz e estabilidade na área euro-atlântica!

É neste espírito construtivo e pragmático, não direcionado contra a NATO, os EUA ou quem quer que seja, que deve ser entendido o recente conceito de “autonomia estratégica”²¹² da UE, não como independência em relação aos EUA, mas sim no sentido de criar uma Europa da Defesa mais forte e mais autossuficiente, que faça o seu caminho, em total complementaridade, coerência, reforço mútuo e não-duplicação com a NATO, mas também com total autonomia de decisão²¹³, incluindo o aprofundamento de uma efetiva cooperação UE-NATO.

²¹⁰ Segundo a Organização Marítima Internacional, em 2019, na bacia do Golfo da Guiné aumentou substancialmente o número de ataques relacionados com atos de pirataria e assalto à mão-armada de navios, fazendo desta região a mais ativa a nível global em termos de crime marítimo. Público, pag-14, António Silva Ribeiro, 27dez2019.

²¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/01/25/gulf-of-guinea-council-conclusions-launching-the-pilot-case-for-the-coordinated-maritime-presences-concept/>.

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/52490/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea_en.

²¹² Estratégia Global da UE, Conselho Europeu, EUCO 26/16, 28junho2016.

Este nível de ambição foi reiterado pelo Conselho Europeu de 20-21junho2019, ao aprovar o “EU’s New Strategic Agenda 2019-2024”, que sublinha a necessidade de se prosseguir uma linha de ação estratégica para aumentar a capacidade de atuar autonomamente.

EUGS.pdf-Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, June2016.

²¹³ O Artº 42º-7 do Tratado de Lisboa, concernente à cláusula de “auxílio e assistência mútua no caso de agressão armada no território de um Estado-membro”, apesar de vinculativo, não afeta os compromissos da NATO estabelecidos no quadro do Artº 5º do Tratado de Washington.

Segundo o ex-diretor-executivo da EDA, Jorge Domecq, a “autonomia estratégica” deve ser entendida como a garantia da funcionalidade e usabilidade das capacidades militares da UE não serem restringidas por obstáculos políticos ou tecnológicos, controlados por atores não-europeus.

EDA, European Defence Matters, Bulletin #18, pag-29-30. EDM-issue-18-dec2019.

<https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm18-magazine.pdf>.



Assim, o novo Nível de Ambição da Estratégia Global da UE (EGUE) e do respetivo Plano de Implementação nas dimensões de segurança e defesa²¹⁴, consiste em habilitar os Estados-membros sob o ponto de vista político, tecnológico, industrial e operacional, para tomarem decisões militares, quando e onde necessário, em defesa dos seus valores e interesses, quer conjuntamente com parceiros (preferencialmente NATO, ONU, UA), se possível, quer autonomamente, se necessário.

Importa, por isso, otimizar o uso mais inteligente da cooperação de defesa e das novas políticas, instrumentos e mecanismos fomentadores do desenvolvimento colaborativo de capacidades prioritárias comuns, assim como no reforço da competitividade e inovação da base tecnológica e industrial de defesa (BTIDE) em curso na UE, como sejam o Plano de Desenvolvimento de Capacidades de 2018 (CDP), a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial de Defesa (PEDID) e o Fundo Europeu de Defesa (FED), em coerência com o Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP)²¹⁵, na intensificação da segurança do espaço euro-atlântico. Assim, para se alcançar este desiderato, os planeamentos de defesa dos Estados-membros da UE, devem, preferencialmente, incorporar e estar alinhados com o CDP²¹⁶, o CARD²¹⁷, a PESCO²¹⁸ e o FED²¹⁹ e em coerência com o NDPP²²⁰, para minimizar duplicações e ineficiências desnecessárias.

Um estudo recente revela que o estado atual da Europa da Defesa é pobre, no que se refere a capacidades de defesa²²¹. Segundo o referido estudo, a UE apenas poderá, presentemente, garantir 30% do nível de ambição de “autonomia estratégica”, plasmada na Estratégia Global da UE (EGUE), de junho de 2016. Sem os EUA, os aliados europeus da NATO, presentemente, não seriam capazes de garantir a defesa da Europa num cenário tradicional, tal como, por exemplo, assegurar as linhas de comunicação marítimas, que são essenciais para a sobrevivência económico-comercial e independência da Europa.

Assim, sem prejuízo do princípio de que a “*raison d’être*” da NATO deve manter-se a dissuasão da Rússia, o conceito de “autonomia estratégica” da UE, poderá certamente querer significar que os Estados-membros devem estrategicamente interiorizar o pressuposto de que são eles próprios que constituem a primeira linha da defesa da Europa, tanto no contexto do Artº 5º da NATO²²², como em cumprimento do Artº 42º-7 do Tratado de Lisboa, ou seja a cláusula de “auxílio e assistência mútua”, no caso de agressão armada no território de um Estado-membro da UE, estando aptos a defender-se até à

²¹⁴ “EUGS -Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, June2016”.

EUGS Implementation Plan, pag-4, 14Nov2016.

EUGS Implementation Plan-st14392.en16.pdf-Adobe Acrobat Reader DC.

²¹⁵ NDPP- “NATO Defence Planning Process” – Processo de Planeamento de Defesa da NATO.

²¹⁶ CDP – “Capability Development Plan” – Plano de Desenvolvimento de Capacidades.

²¹⁷ CARD – “Coordinated Annual Review on Defence” – Revisão Análise Anual Coordenada de Defesa.

²¹⁸ PESCO – “Permanent Structured Cooperation” - Cooperação Estruturada Permanente (Artº 42º-6, 46º e Protocolo 10, Tratado de Lisboa).

²¹⁹ FED – Fundo Europeu de Defesa.

²²⁰ NDPP – “NATO Defence Planning Process”.

²²¹ Douglas Barrie, “Protecting Europe. Meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit”. International Institute for Strategic Studies, 28Nov2018.

²²² Em resposta à afirmação de Emmanuel Macron, na sua entrevista ao “The Economist”, em 07nov2019, de que a “NATO is braindead”, o ex-Secretário de Estado Mike Pompeo reagiu imediatamente afirmando “if NATO doesn’t change it risks becoming obsolete...”, Egmont Institute, “NATO:Life after Brain Death”, Sven Biscop, 13nov2019.



chegada dos imprescindíveis reforços dos EUA, Canadá e Reino Unido (de acordo com as disposições acordadas com a UE no pós “Brexit”, no que respeita ao dossiê de segurança e defesa).

Na sua recente visita à Polónia, país que, por razões históricas compreensivas, tem mostrado reticências sobre a capacidade militar europeia de defender a Europa e proteger os seus cidadãos da ameaça da Rússia, sobretudo depois da anexação ilegal e ilegítima da Crimeia, Emmanuel Macron, Presidente da França, terá afirmado ser favorável ao aprofundamento da integração europeia no setor da defesa, na perspetiva de que a “capacidade europeia não é uma alternativa à NATO, mas sim um complemento indispensável”²²³.

O aprofundamento e dinamização desta cooperação estratégica e operacional deve estender-se a todo o espectro das funções militares, incluindo aquelas de espectro mais elevado, a gestão de crises endémicas no arco periférico estratégico à volta da Europa e as políticas de vizinhança a Leste e a Sul²²⁴, para atacar, de forma concertada, as raízes dessas crises e promover o desenvolvimento económico e social das populações dos países visados, aliviando significativamente as tensões na Europa, nomeadamente a ameaça de terrorismo transnacional.

Neste pressuposto, os países europeus sentir-se-iam compelidos a desenvolver capacidades, não só para o cumprimento das missões definidas no Tratado de Lisboa (Artº 42º-1 e Artº 43º-1) e na Estratégia Global da UE, ou seja, da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), mas também claramente para além disso, com o objetivo de contribuir para a defesa coletiva da Europa, aliviando, assim, de forma coordenada, a dependência excessiva dos EUA. Neste sentido, os EUA devem compreender e apoiar o papel crescente da UE na área de segurança e defesa²²⁵.

Obviamente, a implementação integral deste novo conceito de “autonomia estratégica”, será morosa, obrigará a uma reestruturação profunda da PCSD e acarretará custos acrescidos bastante elevados, muito acima do montante total que se obteria se todos os Estados-membros da UE cumprissem a meta estabelecida de 2% do PIB para dispêndio com defesa²²⁶, dos quais 2% para investigação e tecnologia

²²³ Público, 4 de fevereiro de 2020, p.30.

²²⁴ Na Cimeira da NATO em Bruxelas, 2018, foi adotada a “Iniciativa de Prontidão da NATO” (*NATO Readiness Initiative*), que consiste em adicionar às forças de alta prontidão existentes (*NATO Response Force – Very High Readiness Joint Task Force*), adotadas na Cimeira da NATO em Gales, 05set2014, mais os seguintes componentes de força, conhecidos por 4x30’s:

-30 Navios de combate;

-30 Batalhões reforçados de combate;

-30 Esquadras aéreas de combate, com os respetivos multiplicadores de forças, incluindo o Reabastecimento Aéreo em Voo (*operational enablers*);

-30 dias ou menos de prontidão operacional.

Na Cimeira da NATO em Londres (3-4dez2019), foi reconfirmado o compromisso dos Aliados para a implementação urgente da “Iniciativa de Prontidão da NATO”, a conhecida fórmula dos 4x30s.

²²⁵ Segundo Emmanuel Macron “*só haverá liberdade de ação se a Europa dispuser de uma capacidade nuclear credível*”. Ver Macron’s Speech on Nuclear Deterrence. European Council for Foreign Relations, Tara Varma, 07fev2020.

https://ecfr.eu/article/commentary_the_search_for_freedom_of_action_macrons_speech_on_nuclear_deter/.

²²⁶ Segundo estimativa da EDA Defence Data 2016-2017, se todos os Estados-membros despendessem 2% do PIB com a defesa, seria injetado um adicional de cerca de €88mil milhões, no conjunto dos orçamentos de defesa europeia. O grande problema reside no facto de mais de 50% deste montante ser absorvido por despesas com pessoal, em vez de ser direcionado para investigação, tecnologia e desenvolvimento tecnológico-industrial, para supressão das grandes lacunas de capacidades prioritárias ainda existentes.



de defesa (*R&T*) e 20% para desenvolvimento e “*procurement*” de novos equipamentos e sistemas de armas.

Terão os Estados-membros vontade política para promover a profunda reestruturação indispensável e condições económico-sociais e financeiras para arcar com os elevados investimentos necessários em defesa? Não obstante a vontade política dos seus governantes, reiteradamente expressa em quase todos os Conselhos Europeus, parece-nos que os Estados-membros, num prazo razoável (curto-médio prazo), não estarão em condições de cumprirem integralmente essa responsabilidade. De facto, mesmo considerando os elevados apoios comunitários específicos (instrumento de recuperação e resiliência), a crise pandémica Covid-19 afetou de forma desmesurada a situação económica, social e de saúde de todos os Estados-membros, com um decréscimo significativo do PIB, pelo que será ajuizado considerar que haverá naturalmente efeitos erosivos na vontade política e repercussões nos respetivos orçamentos de defesa ao longo dos próximos vários anos.

Assim, logo que as repercussões económico-sociais da crise pandémica estejam aliviadas e normalizadas, para além da profunda reestruturação política, estratégica e operacional da PCSD, uma possível solução para este dilema financeiro, poderia residir no aumento substancial do Fundo Europeu de Defesa²²⁷ (obviamente, não exequível no curto-médio prazo), especialmente orientado para a investigação de tecnologias críticas disruptíveis (biotecnologia, nanotecnologias/novos materiais mais leves e resistentes, inteligência artificial, computação quântica, automação de “*drones*”, mísseis hipersónicos, etc) e para aumentar progressivamente a taxa a atual de cofinanciamento da prototipagem e desenvolvimento industrial, de 20% para 50-65%, por corresponder à fase mais onerosa e arriscada do ciclo de desenvolvimento de capacidades²²⁸.

Em toda esta problemática do eventual alargamento da ação da NATO, julga-se muito mais desejável, recomendável e prudente o aprofundamento das relações transatlânticas em áreas que constituem afinal a *raison d’être* do Tratado do Atlântico Norte²²⁹. Está-se a pensar sobretudo na densificação e

²²⁷ O Quadro Financeiro Plurianual Europeu 2021-2027, aprovado pelos órgãos institucionais próprios (Parlamento Europeu e Conselho Europeu), dedica ao FED cerca de €8 mil milhões, dos quais €2,4 mil milhões dedicados à investigação tecnológica, com financiamento de 100% (*grant*) e €5,3 mil milhões para cofinanciamento de desenvolvimento tecnológico-industrial, variável de 20 a 80%. É óbvio que este montante não será suficiente para transformar o mercado de defesa europeu, mas é um começo de bom augúrio, para uma ultra-necessária mudança de paradigma e de cultura de cooperação de defesa europeia.

²²⁸ Por exemplo, um cofinanciamento de 65%, que é o critério utilizado no Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial de Defesa (PEDID) para a conceção (*design*), demonstração, testes, qualificação e certificação. Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18jul2018, publicado no Jornal Oficial da UE, L 200/30, de 07ago2018.

A este propósito Ursula von der Leyen afirmou “temos de continuar a refletir sobre novas formas de tirar partido de todas as sinergias possíveis”, tendo dado como exemplo “a possibilidade de renúncia ao IVA aquando da aquisição de equipamento de defesa desenvolvido e produzido na Europa”. “Tal permitiria não só aumentar a interoperabilidade, como também reduzir as nossas dependências atuais”. Ursula von der Leyen, Discurso do Estado da União, 15set2021.

²²⁹ Apesar dos esforços desenvolvidos pelo Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, para que a Cimeira de Londres, comemorativa do 70º aniversário da Aliança (3-4dezembro2019), fosse um sucesso, no entender de muitos articulistas, o encontro não foi exatamente uma Cimeira formal, mas antes uma breve reunião de Chefes de Estado e de Governo. Não houve o tradicional Comunicado final, mas sim uma simples Declaração. Mas nem tudo correu mal ou foi um caos, como muitos anteviam, dadas as tensões Trump-Macron e Trump-Macron-Erdogan. De facto, da Declaração da NATO em Londres podem extrair-se as seguintes conclusões:

-Compromisso solene com o Artº 5º do Tratado de Washington, relativo à defesa coletiva euro-atlântica;



implementação efetiva dos 74 projetos de cooperação²³⁰ já acordados no seguimento da Declaração Conjunta UE-NATO de 2016 e 2018²³¹, incluindo o importante projeto de Mobilidade Militar (*Military Mobility*)²³², assim como na melhoria do realinhamento e das relações NATO-Turquia e na profunda revisão e adaptação conjunta (UE-NATO) das políticas europeias de vizinhança a Leste e a Sul, em função das novas realidades geopolíticas, sobretudo no Norte de África (Líbia, Tunísia) e na grande região do Sahel.

Até ao momento foram elaborados cinco Relatórios de Progresso sobre a implementação dos 74 projetos acordados, podendo concluir-se que a grande maioria dos projetos demonstram pouca ambição política e não satisfazem os requisitos mais exigentes de preenchimento das principais lacunas de capacidades de curto prazo existentes. Por outro lado, como aspetos positivos da cooperação NATO-UE, foram identificados: (i) a intensificação do diálogo político e das reuniões dos secretariados; (ii) a coerência da taxonomia e calendarização entre os processos de planeamento de defesa NATO-UE; a cooperação sobre a identificação dos requisitos militares para a “Mobilidade Militar”; (iii) a importância das novas tecnologias disruptíveis tais como a computação quântica e a inteligência artificial.

De particular valor, seria uma reavaliação profunda, regularmente atualizada, não só do estado de implementação dos 74 projetos de ação comuns, mas sobretudo da sua utilidade/validade e necessidade de atualização, em função da evolução permanente do ambiente geopolítico, incluindo nomeadamente um “Plano de Ação Conjunto sobre Tecnologias de Defesa Emergentes” e um “Observatório Conjunto de Tecnologias Críticas”.

-Compromisso em aumentar a prontidão das forças, de forma que os reforços das forças estacionadas no Leste da Europa estejam prontos para o combate (30 batalhões, 30 esquadras de aviões de combate, 30 navios de combate e estado de prontidão até 30 dias);

-Compromisso de lutar contra o terrorismo internacional, incluindo com missões de treino e capacitação de forças militares no Afeganistão e no Iraque;

-Compromisso de considerar o espaço o 5º domínio operacional da NATO (terra, mar, ar, ciber, espaço);

-Compromisso de assegurar a liderança tecnológica da NATO em face das tecnologias disruptivas emergentes;

-Compromisso de adaptação e modernização da Aliança para enfrentar os desafios do futuro.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

²³⁰ Um bom exemplo desta cooperação poderá ser a entrelaçada logística e a complementaridade operacional, entre a operação “EUNAVFORMed-Operação Irini” da UE e a operação “Sea Guardian” da NATO, para manter o conhecimento da situação marítima (*maritime awareness*) e na luta contra o contrabando de refugiados e tráfico humano, respetivamente no Mediterrâneo Central e no Mediterrâneo Oriental.

Um outro bom exemplo de cooperação UE-NATO, incluído nos 74 projetos de cooperação acordados no quadro da Declaração Conjunta, é a troca de informação sobre conhecimentos de excelência em matéria de cibersegurança/ciberdefesa entre o CCDCOE e a ENISA.

²³¹ Declaração Conjunta assinada à margem das Cimeiras da NATO em Varsóvia (julho 2016) e em Bruxelas (julho 2018), por: Donald Tusk, Presidente do Conselho Europeu, Jean-Claude Juncker, Presidente da Comissão Europeia e Jens Stoltenberg, Secretário-Geral da NATO.

<https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>.

https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

Ursula von der Leyen afirmou que “para tirar mais proveito das forças de cada parte, estamos a trabalhar com o Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, numa nova Declaração-Conjunta, a apresentar antes do final do corrente ano”. Ursula von der Leyen, Discurso do Estado da União, 15set2021.

²³² Está previsto no Quadro Financeiro Plurianual Europeu (2021-2027) que o projeto Mobilidade Militar beneficie de um financiamento comunitário do €6 mil milhões. O projeto Mobilidade Militar é também um projeto PESCO, liderado pelos Países Baixos, no qual Portugal participa. Este projeto tem por objetivo facilitar, em caso de necessidade, o desembarque, transporte e movimentação rápida de forças de reforço norte-americanas e europeias, no quadro da prestação de auxílio e assistência, no caso de agressão ou ataque armado, tanto ao abrigo do Artº5º da NATO, como do Artº 42º-7 do Tratado de Lisboa.



Fonte: Comissão Europeia, 2017

A necessidade de colaboração contínua NATO-UE é bem conhecida, ancorada no entendimento mútuo de que os países Aliados dispõem apenas de um único conjunto de forças, que podem utilizar em diferentes enquadramentos multilaterais (ONU, NATO, UA, PCSD²³³, etc).

Desta forma, no quadro do alargamento da ação da NATO a Sul, incluindo os países MENA²³⁴, seria preferível que o objetivo final da intensificação deste “*raprochement*”, visasse reforçar a solidez e a confiança mútua na nova partilha de trabalho e de responsabilidades NATO-UE. Além disso, visaria também a criação de uma zona de estabilidade, edificação de capacidades e desenvolvimento económico e social na periferia estratégica europeia, nomeadamente contribuindo para a estabilização, edificação de capacidades (*capacity building*), reconstrução e desenvolvimento do Sahel, Líbia, Tunísia, Iraque, Síria, Líbano, Corno de África e Iémen, com repercussão imediata positiva na questão bastante sensível do terrorismo transnacional e dos migrantes, refugiados e deslocados. Uma maior estabilidade, desenvolvimento económico e progresso social na vizinhança a Sul, significa maior segurança para a Europa e para os seus cidadãos, o que contribui também para aliviar o “fardo” sobre as forças militares norte-americanas e reduzir a pressão sobre o papel da NATO na defesa da Europa. Com esta finalidade foi criado um novo instrumento financeiro designado por “*European Peace Facility*”²³⁵.

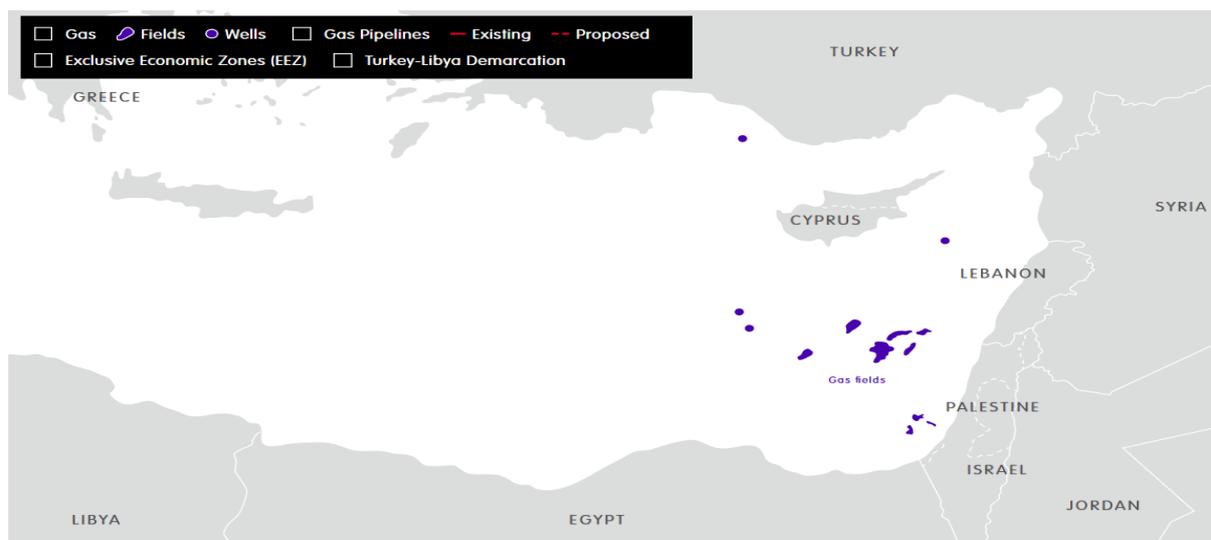
²³³ PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa. (Tratado de Lisboa, Secção 2-Disposições sobre a política comum de segurança e defesa, Artº 42º e seguintes).

²³⁴ MENA – Médio Oriente e Norte de África.

²³⁵ Em 13 de junho de 2019 a ARVP, *Federica Mogarini*, propôs a criação de um novo instrumento financeiro, fora do orçamento comunitário, a suportar pelos Estados-membros, com eventual apoio da Comissão Europeia, com vocação para substituir o Mecanismo “Athena” e o “*African Peace Facility*”, no valor de €5 mil milhões para o período de 2021-2027.



Ao abrigo dos acordos NATO-UE, designados por “Berlin Plus”²³⁶, tanto do ponto de vista logístico-operacional como da cooperação tecnológico-industrial, as relações NATO-UE desenvolveram-se de forma harmoniosa até à adesão de Chipre à União Europeia (01maio2004). A partir dessa data, por razões de ordem política entre a Turquia e Chipre (que não é membro aliado da NATO), agravadas pela situação de pré-conflito gerado pelas perfurações e exploração de depósitos de gás e petróleo realizadas pela Turquia no mar próximo de Chipre, as relações NATO-UE perderam eficácia e coerência, com repercussão negativa no recurso sistemático da UE à aplicação dos Acordos “Berlin Plus”²³⁷, nomeadamente no que respeita à utilização do QGO da NATO (SHAPE), como QGO para as operações militares lançadas pela UE.



Reservas de hidrocarbonetos no Mediterrâneo Oriental

²³⁶ Acordos “Berlin Plus” – conjunto compreensivo de acordos baseados nas Conclusões da Cimeira de NATO em Washington (1999), entre a NATO e a UE, aprovados em Berlim (2002/2003), tendo em vista permitir que a UE possa utilizar nas suas operações de manutenção da paz, alguns meios militares e capacidades de planeamento e logísticas da NATO, incluindo o QGO do SHAPE em Mons (Bélgica).

<https://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/>

Ao abrigo destes Acordos, a UE lançou apenas 2 operações militares desde 2003 até ao presente: EUFOR Concordia, na ex-República Jugoslava da Macedónia (FYROM), 31março 2003, e EUFOR Althea, Bósnia e Herzegovina, em 02dezembro2004. Esta última operação ainda se mantém ativa ao abrigo dos Acordos *Berlim Plus*, embora com um âmbito operacional totalmente diferente e bastante reduzido.

²³⁷ Depois de 2004, nunca mais a UE recorreu aos Acordos *Berlim Plus* para o lançamento e realização das suas operações militares de imposição e manutenção de paz e reconstrução.

Em março2012, o Conselho decidiu ativar o Centro de Operações UE para melhorar a coordenação e fortalecer as sinergias civis-militares entre as 3 missões/operações PCSD no Corno de África: EUNAVFOR-Operação ATALANTA, *EU Training Mission Somalia* – *EUTM Somalia*, *EU Capacity NESTOR* – *EUCAP NESTOR*. Esta foi a primeira e última ativação do Centro de Operações UE.

Em substituição do Centro de Operações UE, o “*Military Planning and Conduct Capability*” – *MPCC* - foi criado em 8 de junho de 2017 para planeamento estratégico de missões militares lançadas pela UE, tendo atingido a sua Capacidade Operacional Inicial (IOC) no final de 2020, para efetuar o planeamento operacional e conduta de operações militares não-executivas e 1 operação militar executiva de escalão “*Battlegroup*”, com as suas componentes aérea e naval (2.500 militares). No Conselho de 13 de julho de 2021, foi anunciado que o *MPCC* atingiria a sua Capacidade Operacional Plena (FOC) no fim de 2021, desde que os Estados-membros reforçem o *MPCC* com o necessário pessoal militar acordado. Entretanto, a UE tem recorrido aos 5 QGO nacionais disponibilizados, de forma aleatória, pelos Estados-membros (Alemanha, Espanha, França, Grécia e Itália), com as dificuldades e lacunas de planeamento operacional e conduta evidenciadas nas lições aprendidas com essas operações militares.



O novo protagonismo geopolítico da Turquia na Síria e na Líbia e as tensões crescentes relativas à exploração de depósitos de gás e petróleo, poderão conduzir à criação de uma nova frente geopolítica no Mediterrâneo Central e Oriental, potencialmente geradora de uma eventual crise envolvendo, além da Turquia e Chipre (países pertencendo respetivamente à NATO e UE), outros atores regionais como França, Itália, Grécia, Líbia, Síria, Israel, Egito, países do Golfo e Rússia. Por isso, o que acontecer no Mediterrâneo Oriental não deverá ser considerado uma mera questão periférica para os interesses e segurança da Europa e NATO²³⁸.

Todavia, não obstante estes constrangimentos, pode afirmar-se, sem margem de dúvida, que o diálogo político e a cooperação UE-NATO aumentaram qualitativamente mais nestes últimos cinco anos (desde a aprovação da Estratégia Global da UE), do que em três décadas após a queda do “Muro de Berlim” (1989)²³⁹, sobretudo a nível político, operacional e “*staff-to-staff*”, tendo em vista:

- Partilhar informação;
- Melhorar a compreensão mútua e aprofundar a confiança;
- Assegurar a transparência e reforçar a cooperação operacional, nomeadamente no que se refere a treino, exercícios, ameaças híbridas e ciberdefesa.

Presentemente, há sistemática troca de informação sobre as novas políticas, instrumentos e mecanismos fomentadores da cooperação de defesa europeia e a sua coerência com o “*NATO Defence Planning Process*” (NDPP), aumentando sinergias e minimizando duplicações e ineficiências desnecessárias.

Enquanto no passado as palavras de ordem eram “*non-duplication*”, “*non-discrimination*”, “*non-decoupling*”, hoje as políticas de cooperação UE-NATO visam sobretudo “alcançar sinergias”, “partilhar capacidades”, “aprofundar o diálogo” e “promover a coordenação, coerência e complementaridade”, para que o desenvolvimento de capacidades na esfera da UE contribua, de forma significativa e coordenada, para reforçar as capacidades e a interoperabilidade da NATO.

VIII. O Ártico como novo espaço geopolítico de ação coordenada NATO-UE

Estudos científicos recentes sobre os efeitos das alterações climáticas apontam decididamente no sentido, quase irreversível, de uma aceleração do aquecimento global, acima do valor máximo desejável para a preservação e sobrevivência dos ecossistemas do planeta, com repercussões, a curto prazo, nos grandes contrastes de “fenómenos extremos” meteorológicos, no degelo dos glaciares e na subida média

²³⁸ “*Deep Sea Rivals: Europe, Turkey and New Eastern Mediterranean conflict lines*” – ECFR – May2020.

²³⁹ *Remarks by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council (defence)*, 12Nov2019.

https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/70324/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-press-conference-following_en.



dos oceanos²⁴⁰. Segundo a Agência Meteorológica Europeia, os fenómenos meteorológicos extremos e desastres naturais tornaram-se sete vezes mais frequentes e perigosos do que na era pré-industrial.

Estas alterações terão um grande impacto no equilíbrio geopolítico da região do Ártico e a nível global, criando novas vulnerabilidades, desafios e ameaças, nomeadamente nas estratégias de segurança e defesa dos países ribeirinhos, mas também nas rotas de navegação marítima comerciais e nas estratégias económicas de exploração das imensas riquezas minerais, piscatórias, hidrocarbonetos e combustíveis fósseis (petróleo e gás natural) existentes em grande abundância na ampla região do Ártico.

Durante as últimas décadas o Ártico foi visto como uma área *“High North Low Tension”*, devido ao facto de estar gelado em quase toda a sua amplitude e durante grande parte do ano, tornando-se quase impossível a sua exploração eficiente para efeitos de navegação marítima e de outras atividades comerciais e económicas estratégicas, mesmo recorrendo a super quebra-gelos. Por isso, têm sido mantidas baixas as naturais tensões político-militares naquela extensa área. Contudo, o inexorável e progressivo degelo suscita a cobiça das grandes potências (EUA, Rússia e China) pelo controlo de posições estratégicas e, naturalmente, pela “caça ao tesouro” que, no seu conjunto, constituem os recursos naturais daquela ampla região. Renasce assim a velha lenda do Ártico como a “Última Fronteira”.

Este equilíbrio geoestratégico está a mudar aceleradamente, devido ao efeito das alterações climáticas e consequente degelo, pela subida do aquecimento das águas da *“Northern Sea Route”*. As alterações climáticas são assim um catalisador da rivalidade estratégica na vasta região do *“High North”*, em virtude da abertura progressiva de novas rotas marítimas²⁴¹. Os países limítrofes têm tentado, ao longo dos

²⁴⁰ O Relatório do “Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas da ONU” (IPCC) de 2018, indica que um aumento da temperatura global de 1,5°C em relação ao nível médio da temperatura da era pré-industrial, seria o patamar requerido para limitar as perturbações políticas, económicas e climáticas, embora com impactos significativos no Ártico. Por sua vez, o relatório do IPCC de agosto de 2021, alerta para o facto de “o globo estar a aquecer mais depressa do que previsto” e recomenda de forma enfatizada que “devemos dar a maior prioridade à luta contra o aquecimento global”, sublinhando ainda que o “degelo do Ártico provocará quatro vezes mais a libertação de CO2 e de gases com efeitos de estufa”.

The UN International Panel on Climate Change (IPCC), dated 09 August 2021, “delivers its starkest warning about the world’s climate” – The Economist, 09Aug2021.

Climate Change 2021-The Physical Science Basis.

https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf.

No Acordo de Paris (out2016) os países comprometeram-se a reduzir os gases com efeito de estufa, de forma a evitar a subida da temperatura média global acima de 2°C. Contudo, mantendo as tendências atuais, parece mais verosímil apontar para um aumento médio de 3-3,5°C, o que tornará as consequências das alterações climáticas muito piores. As últimas catástrofes climáticas este verão, em termos de inundações e ondas de calor/incêndios, na Alemanha, Bélgica, China, Turquia, Grécia, Sicília, Califórnia (EUA), Sibéria e um pouco por todo o mundo, mostram que num mundo com uma subida média da temperatura de 3°C, não haverá lugares seguros, com catástrofes e fenómenos meteorológicos raros e de uma violência inaudita. *The Economist, 22Jul2021.*

Por exemplo, os efeitos nefastos dos incêndios anuais na Sibéria, superam, em média, o somatório de todos os incêndios a nível global.

Asia-Pacific Climate Week 2021 Sends Strong Signal to COP 26 in November in Glasgow, UN Climate Release, August 2021.

Siberia’s wildfires are bigger than all the world’s other blazes combined – The Washington Post – 11Aug2021.

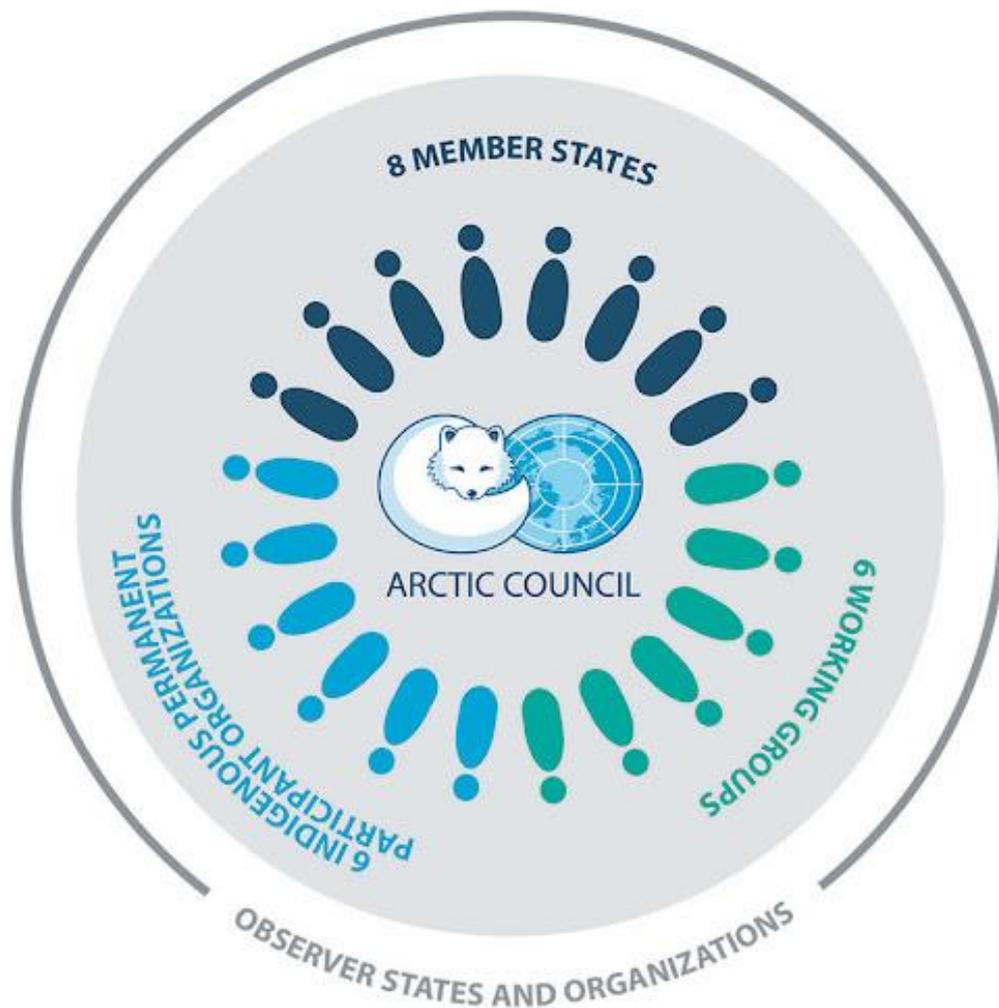
Os estudos mais recentes no sentido de uma “economia verde” mais eficiente, referem que o investimento anual em energia hídrica/barragens, solar/fotovoltaica, eólica e hidrogénio verde necessário para atingir o patamar de 1,5°C, seria da ordem de US\$750 mil milhões/ano, ou seja o triplo dos níveis de investimento atuais. *The Economist, 17Sept2020.*

²⁴¹ Estudos recentes apontam no sentido de em 2035 o verão do Ártico ser significativamente despejado de gelo, possibilitando assim a tão desejada exploração estratégico-económica.



tempos, dirimir, de uma forma concertada e equilibrada, os vários interesses estratégico-comerciais em jogo. O discurso do último Presidente da União Soviética (*Gorbachev*), em Murmansk (1987), apelava precisamente no sentido de se tomarem medidas para reduzir as tensões estratégicas no Ártico²⁴².

O Conselho do Ártico, criado em 18 de setembro de 1996, é uma organização intergovernamental composta por 8 países ribeirinhos (Canadá, Dinamarca, EUA, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia e Suécia), 6 organizações indígenas permanentes e 6 grupos de trabalho, que tratam de temas enfrentados pelos governos dos Estados participantes e pelas diversificadas populações indígenas do Ártico²⁴³. Propositadamente, os assuntos de segurança foram deixados fora da agenda do Conselho do Ártico.



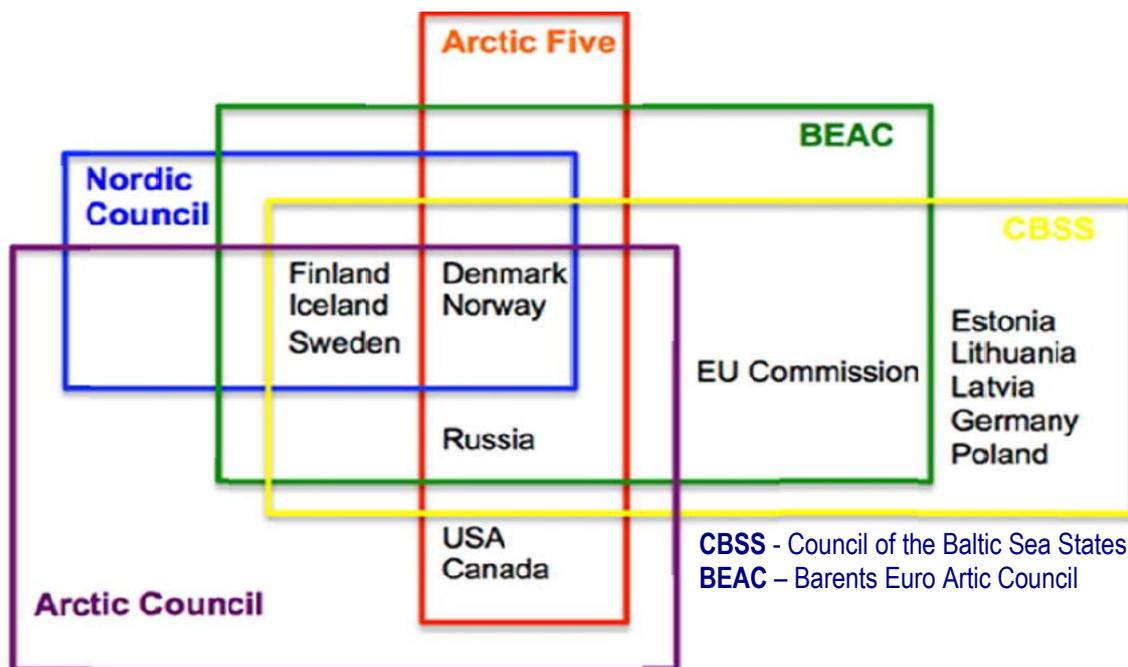
Composição do Conselho do Ártico

²⁴² *Gorbachev Speech-Murmansk, 01out1987.*
www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf

²⁴³ "Arctic Council Organization".
<https://arctic-council.org/index.php/en/about-us>.



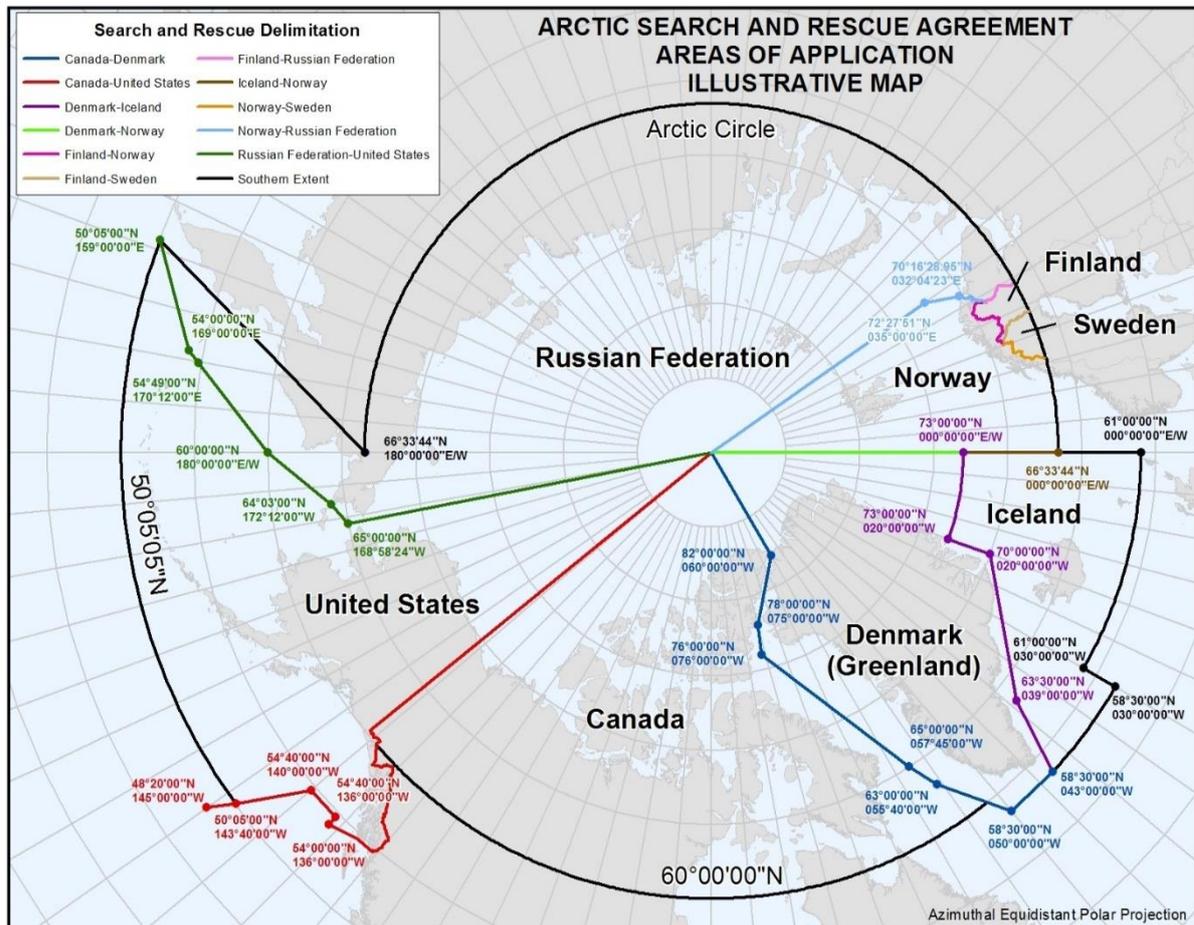
Estados que compõem o Conselho do Ártico, visto da perspetiva do Pólo Norte



Fonte: EuroDefense-Germany, Observatory of the Arctic, 14ago2018



Como se pode verificar pelos quadros anteriores, são vários e diferenciados os principais atores no xadrez geopolítico do Ártico, que, buscando equilíbrios, se entrelaçam e sobrepõem na medida dos seus interesses estratégicos e económicos, constituindo uma fonte geradora de potenciais tensões geopolíticas e crises económico-militares.



Map of the Arctic search and rescue, as agreed in the treaty of 2011

Em 2011, os Estados celebraram um Acordo de Busca e Salvamento Aéreo e Marítimo no Ártico²⁴⁴, o primeiro Tratado vinculativo, sob os auspícios do Conselho do Ártico.

Também o Conselho da União Europeia, desde 2004 até aos dias de hoje, tem-se dedicado, com regularidade e frequência, ao desenvolvimento de uma Política da União Europeia para a Região do Ártico. Neste contexto, o último documento acordado pela UE intitula-se ***“Joint Communication of the European Commission and the High Representative of the Union for foreign affairs and security***

²⁴⁴ “Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search & Rescue in the Arctic, Nuuk, Greenland, 12 May 2011. https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/531/EDOCS-1910-v1-ACMMDK07_Nuuk_2011_Arctic_SAR_Agreement_unsigned_EN.PDF?sequence=8&isAllowed=y.



policy on an integrated European Policy for the Arctic” (27 de abril de 2016)²⁴⁵. Uma nova Estratégia da UE para o Ártico está prevista ser publicada em outubro de 2021.

Devido ao progressivo aquecimento e degelo dos glaciares, o “*High North*” despertou como fonte de preocupação internacional dos interesses estratégicos dos principais atores na grande Região do Ártico (Rússia e EUA), assim como para uma grande maioria dos Estados não-Ártico, incluindo a China, o Japão e a Coreia do Sul.

Em função da curva ascendente do aquecimento global, é expectável que, num período de 10-15 anos²⁴⁶, no Ártico águas mais abertas sejam alcançáveis e, portanto, mais favoráveis à sua utilização para fins económicos (pesca, minerais, gás e petróleo, etc) e como rota marítima comercial alternativa ao Canal do Suez²⁴⁷, gerando economias de escala substanciais de distância e tempo, durante parte significativa do ano, ainda que em algumas áreas com ajuda de navios quebra-gelos ligeiros²⁴⁸.

Segundo Simona R. Soare²⁴⁹, em 2030-35 aquela região poderá já proporcionar condições de navegabilidade livres de gelo no verão, especialmente nos setores Europeu e Euroasiático. Mas, por outro lado, as alterações climáticas irão ter um grande impacto nos requisitos de segurança e defesa, propiciando as condições para o emergir e agravamento das potenciais tensões geopolíticas “adormecidas”. Poder-se-á afirmar que ainda estamos um pouco longe no futuro, mas, à velocidade de transformação dos epifenómenos que nos rodeiam, o futuro prepara-se hoje e aproxima-se a cada dia.

O incidente com o navio “*Ever Given*”, que bloqueou o Canal do Suez durante 6 dias, é uma demonstração evidente de quão vulneráveis são as principais rotas marítimas comerciais nos seus pontos de estrangulamento (*choke-points*), e como a sua vulnerabilidade pode originar futuras tensões e conflitos, principalmente no Canal do Suez, Estreito de Bab-al-Mandeb, Estreito de Malaca, Canal do Panamá e Estreito de Ormuz, assim como nos Estreitos do Bósforo e Dardanelos, reforçando deste forma a importância estratégico-económica do Ártico. O presidente da Turquia, Recep Erdogan, tem a intenção de construir um novo canal para rodear o Bósforo na sua ligação do Mediterrâneo ao Mar Negro e abandonar a Convenção de Montreux sobre o Regime dos Estreitos (Tratado de 1936). A Europa é

²⁴⁵ Ver Conclusões do Conselho da UE sobre o Ártico, de 12 de maio de 2014, 20 de junho de 2016, 19 de novembro de 2019 e 9 de dezembro de 2019.

²⁴⁶ *News Review of the events on the Northern Sea Route*, 02May2019.

<https://arctic-lia.com/news-review-of-the-events-on-the-nsr-2-may-2019/>.

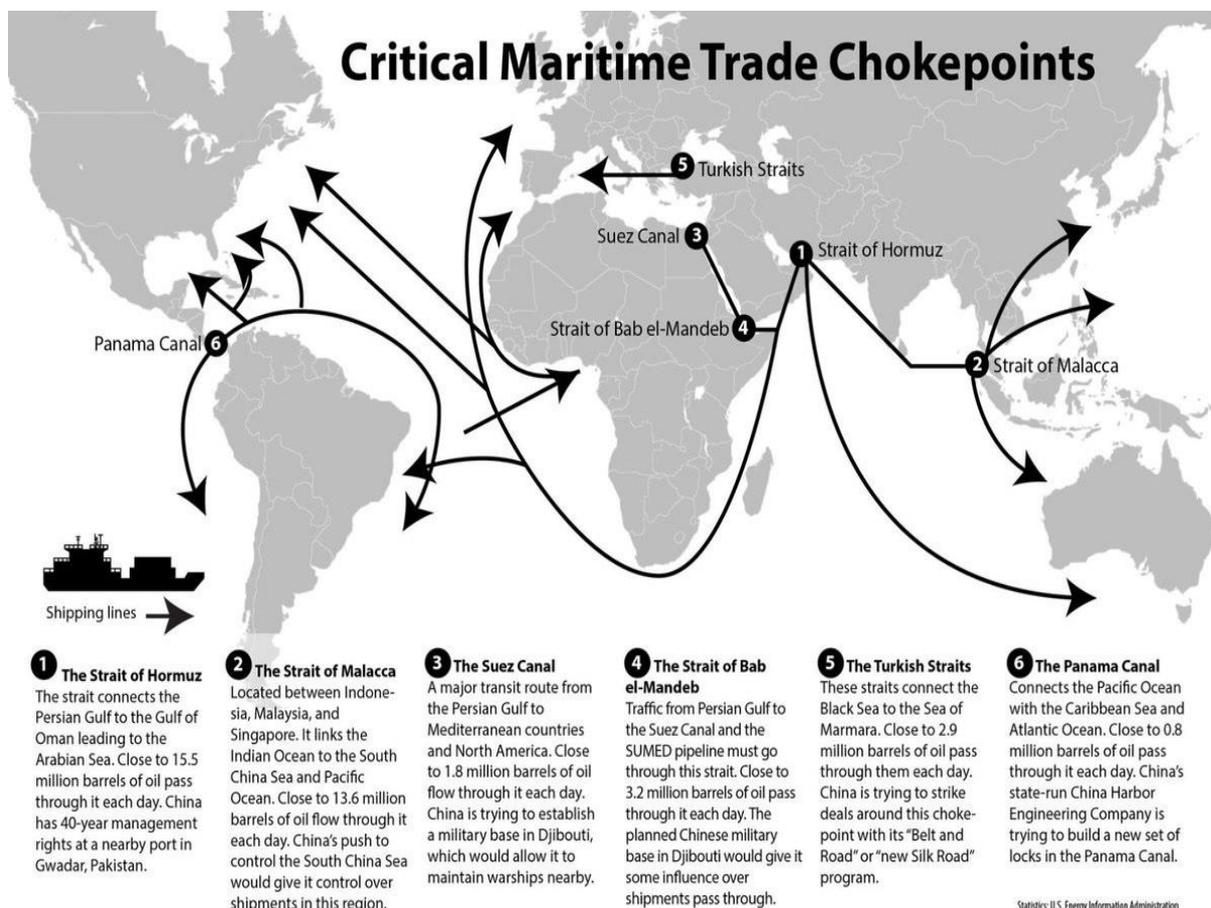
²⁴⁷ O Canal do Suez liga o Mediterrâneo e o Mar Vermelho ao Oceano Índico através do Golfo de Adem. É uma rota de navegação marítima estratégica entre a Ásia e a Europa, sem ter de contornar o Cabo da Boa Esperança (África do Sul), reduzindo a distância entre o continente europeu e a Índia em cerca de 7.000 Km. Por essa rota passa 13% do comércio marítimo mundial. Contudo, como a experiência já tem demonstrado, além de ser uma rota muito concorrida, é uma rota muito frágil e vulnerável, não só por se situar numa área de permanentes tensões e instabilidade conflitual (conflito Israelo-Árabe), mas também pela natureza da sua arquitetura muito propícia a acidentes com navios cargueiros de grande porte (caso do navio *Ever Given* de mais de 200 mil toneladas e de 400 metros de comprimento, navegando da China para os Países Baixos, que encalhou bloqueando a passagem e impedindo a navegação de mais de 75 navios/dia durante uma semana). Estima-se que cada dia de bloqueamento do Canal custe cerca de 400 milhões de euros e acarrete inúmeros problemas logísticos e até de segurança, tanto na Europa como na Ásia. Uma alternativa através da Rota do Ártico, assume, assim, uma relevância estratégica crescente nunca antes considerada.

²⁴⁸ Estudos científicos sugerem que navios poderão navegar entre a Europa e a Ásia no verão de 2030, ainda com apoio de quebra-gelos ligeiros. A partir de 2050, a ligação Europa-Ásia pela rota do Ártico, poder-se-á efetuar durante a época de verão, com a possibilidade de inexistência de gelo.

²⁴⁹ *Arctic Stress Test*, Simona R. Soare, EUISS, April 2020, pag 3.



especialmente vulnerável às tensões geopolíticas relacionadas com os “choke-points”, porque tem muito menos influência global do que os EUA ou a China. A solução para estas vulnerabilidades estratégicas poderá residir na ação diplomática ativa junto das organizações multilaterais e num melhor entendimento e fortalecimento das interdependências geradoras da preservação da estabilidade nessas zonas altamente sensíveis.

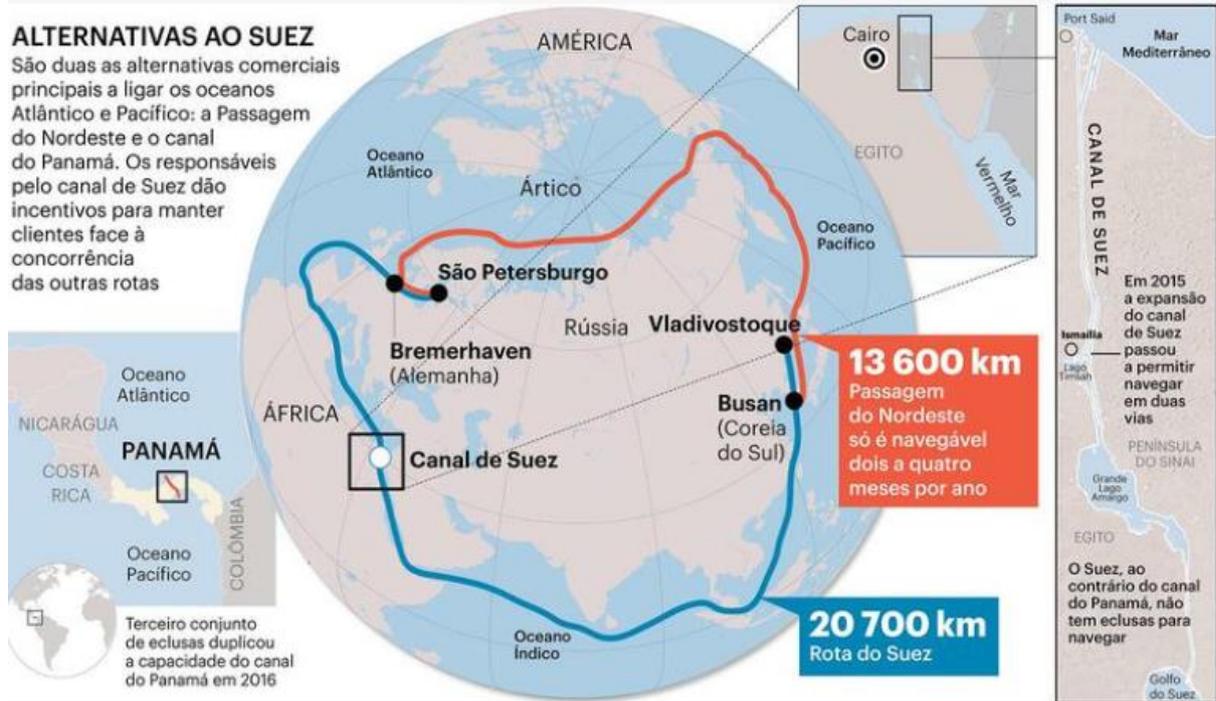


Em outubro de 2018, foi assinado um Acordo histórico entre a UE, os parceiros do Conselho de Ártico, a Groenlândia e as Ilhas Faroé (territórios na dependência da Dinamarca), o Japão e a Coreia do Sul, tendo por objetivo proibir a pesca não-controlada no Oceano Ártico Central (*Fishing Ban in the Central Arctic Ocean*)²⁵⁰. Sublinha-se o facto de, no seu conjunto, as partes signatárias deste Acordo representarem cerca de 75% do PIB global.

As tradicionais rotas marítimas comerciais do Ártico, conhecidas como “Rota Noroeste” e “Rota Nordeste”, ligando o Estreito de Bering e Roterdão, como alternativa à rota do Canal do Suez, poupando cerca de 7.000km de percurso na ligação Atlântico-Pacífico, sempre foram o sonho dos grandes estrategos económico-comerciais e militares.

²⁵⁰Este Acordo foi assinado em Ilulissat (Groenlândia), em 03out2018.

<https://ec.europa.eu/jrc/en/news/eu-and-its-arctic-partners-agree-prevent-unregulated-fishing-arctic-ocean>.



Fonte: Diário de Notícias. Rotas alternativas ao Canal do Suez, 16 de novembro de 2019



Imagem de satélite do Canal do Suez

As tradicionais rotas marítimas comerciais do Ártico, conhecidas como “Rota Noroeste” e “Rota Nordeste”, ligando o Estreito de Bering e Roterdão, como alternativa à rota do Canal do Suez, poupando cerca de 7.000km de percurso na ligação Atlântico-Pacífico, sempre foram o sonho dos grandes estrategos económico-comerciais e militares.

De acordo com as prioridades do Ministério dos Transportes da Rússia, para 2019, o volume de carga nas rotas dos mares do Ártico tem vindo a aumentar de forma progressiva. Em 2018, foram transportadas 20,2 milhões de toneladas de carga, o que duplica a carga transportada em 2017. Em 2019 foram transportados 26 milhões de toneladas de carga e em 2021, de acordo com o “Plano Compreensivo de Modernização e Expansão das Infraestruturas básicas da Rússia na bacia do Ártico”, está previsto que o volume de tráfego pelo “Northern Sea Route” atinja 51 milhões de toneladas, aumentado para 80 milhões de toneladas em 2024²⁵¹. A partir de 2025, por efeito do aquecimento global, estima-se que o volume de tráfego marítimo começará a crescer exponencialmente.

²⁵¹ News Review of the events on the NSR, 2May2019.
<https://arctic-lio.com/news-review-of-the-events-on-the-nsr-2-may-2019/>.



Depois da invasão da Ucrânia e anexação ilegal e ilegítima da Crimeia pela Rússia em 2014, a NATO focalizou a sua atenção numa estratégia de “reassurance” da volátil fronteira do Leste da Aliança. Contudo, o acordar do Ártico do seu longo sono letárgico para o xadrez geopolítico à escala global, está agora também a mudar o interesse estratégico da NATO e dos seus parceiros para as questões de segurança relacionadas com o Ártico, nomeadamente em países limítrofes do Ártico tais como Canadá, Dinamarca, Noruega, EUA, Finlândia e Suécia. Foram assim reintroduzidas preocupações de natureza militar na região, que se têm vindo a desenvolver de forma gradual pelos maiores atores (EUA, Rússia) e, de uma forma geral, por todos os países ribeirinhos, com a reintrodução de elementos do exército, marinha e força aérea e a execução de exercícios militares, numa escala nunca vista anteriormente.

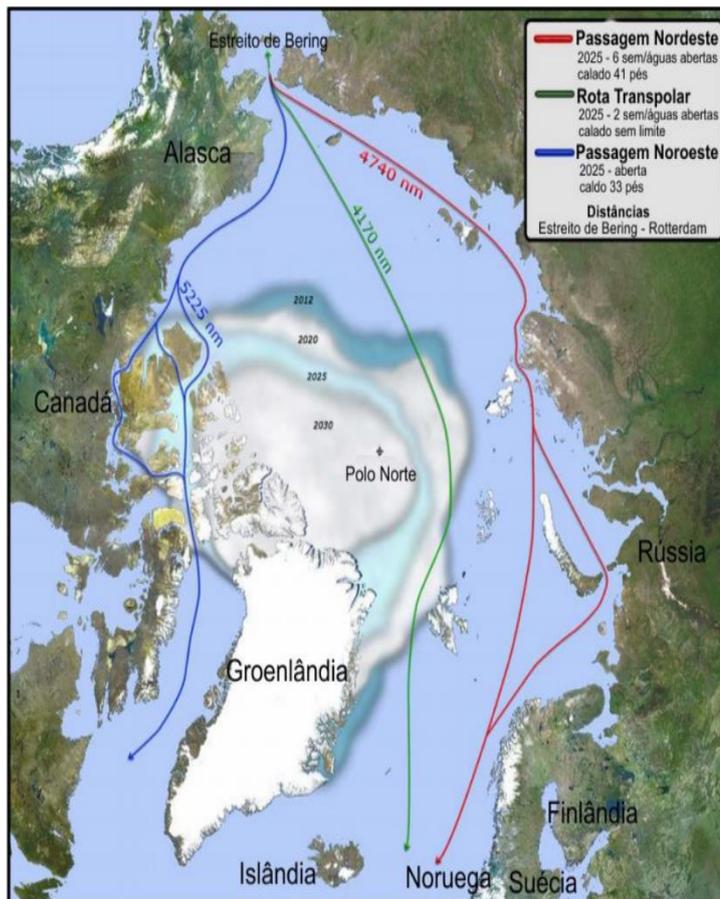


Figura 3 – Extensão do gelo marinho ártico, cenários futuros e possíveis rotas a serem utilizadas.

Rotas Marítimas no Ártico

Fonte: Jefferson C Simões, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e Eniol de Souza Júnior, University of Manitoba

Os esforços da Rússia para desenvolver capacidades de poder no Ártico começaram com um a declaração conjunta de Vladimir Putin e do Ministro de Defesa Sergei Shoigu em dezembro de 2013 **“By 2015 there must be established a group of forces for the militar security and protection of the national interests in the Arctic”**. Tem-se conhecimento de que nos últimos anos a Rússia tem vindo a ocupar militarmente determinados pontos estratégicos no Ártico, para poder exercer superioridade estratégico-operacional e controlo das rotas de navegação marítima comercial, assim como assegurar a exploração das riquezas minerais e do petróleo e gás natural, quando as condições naturais forem favoráveis.

O Comando Estratégico Conjunto do Norte Russo foi, entretanto, declarado operacional, o qual tem vindo a expandir-se com a construção de novas bases aéreas, guarnições militares e facilidades marítimas ao longo dos territórios do Ártico. Por sua vez, as “forças especiais” russas do Ártico também cresceram cerca de 30%.

Em coerência com esta política, o poder aeronaval e terrestre da Rússia tem vindo a desenvolver capacidades militares especialmente adaptadas para o exercício completo do controlo militar “Anti-



*Access, Aerea Denial” (A2/AD)*²⁵² daquelas áreas estratégicas. No início de 2019, as Forças Aeroespaciais da Rússia retomaram os patrulhamentos aéreos do Polo-Norte, com aviões de combate, interceptores de longo alcance (MiG-31BM), apoiados por reabastecedores aéreos Il-78, assim como bombardeiros Tupolev TU-142, aeronaves de reconhecimento e patrulhamento marítimo Il-38, com capacidade de lançamento de mísseis, o que possibilita o exercício do poder em toda a região do Ártico e no Oeste da Ilha da Gronelândia²⁵³.

De facto, desde o início dos anos 1980s, a União Soviética começou a desenvolver ativamente a sua plataforma continental do Ártico, principalmente nas extensões aquáticas de Tisman-Pechora e da Sibéria ocidental, para exploração de petróleo e gás. Entre 1983 e 1992 a União Soviética/Rússia investiu no desenvolvimento de uma frota de navios de perfuração petrolífera nos mares de Barents, Pechora e Kara onde foram descobertos 10 grandes depósitos de petróleo e gás. Por outro lado, a Rússia lançou, recentemente, 14 navios transportadores de gás e um ultramoderno quebra-gelos nuclear, nos estaleiros navais de São Petersburgo, em 25 de maio de 2019²⁵⁴.

Assim, em face da abertura “imminente” da “*Northern Sea Route*” para o transporte marítimo mais rápido no sentido Atlântico-Pacífico/Pacífico-Atlântico, a visão estratégica de Vladimir Putin em relação a essa região do Ártico, consiste em acelerar a construção de portos e infraestruturas básicas necessárias, incluindo infraestruturas militares, para apoio e exercício do poder na nova dimensão exponencial do comércio através do Oceano Ártico²⁵⁵.

Os EUA e outros aliados da NATO e membros da UE, veem a presença militar russa em expansão no Ártico como uma séria ameaça, no contexto do comportamento cada vez mais agressivo da Rússia na cena internacional. Como consequência, os membros da NATO e os seus parceiros (Suécia e Finlândia) estão a examinar opções de equipamento especializado, treino, estrutura de forças, doutrina, assim como uma nova infraestrutura de comando, controlo, comunicações, computadores, ciberespaço e inteligência (C5I) para o Ártico. Ora, no Conselho do Ártico fazem parte cinco países aliados da NATO (Canadá, Dinamarca, EUA, Islândia e Noruega) e dois países pertencentes à “Parceria para a Paz da NATO” (Finlândia e Suécia)²⁵⁶. Além destes países, há ainda outros aliados como a Alemanha, Polónia, França,

²⁵² Encontra-se em fase final de desenvolvimento um navio militar russo de combate, especialmente dedicado aos requisitos militares do Ártico (*Ice Patrol Ship*), equipado com mísseis balísticos Kalibr, com alcance de 4.500km, pertencendo à família dos mísseis balísticos intercontinentais (ICBM).

<https://www.japcc.org/countering-anti-access-area-denial-future-capability-requirements-nato/>.

<https://www.janes.com/defence-news/news-detail/update-russia-unveils-scale-models-of-new-ssn-upgraded-corvettes-and-combat-icebreakers>.

²⁵³ Segundo Katarzyna Zysk, professora do Instituto Norueguês para os Estudos de Defesa, a Rússia tem vindo a aumentar de forma acentuada e sistemática a atividade militar, expandindo as infraestruturas militares na região do Ártico ao longo dos últimos 14 anos. *Euronews*, 19maio2021.

²⁵⁴ Em 25 de maio de 2019, a Rússia apresentou o seu novo quebra-gelos nuclear, batizado com o nome de Ural, que integra uma frota de outras 3 embarcações semelhantes, que, quando concluídas, constituirão a esquadra de quebra-gelos mais poderosa do mundo.

<https://ceiri.news/russia-apresenta-novo-quebra-gelo-nuclear/>.

²⁵⁵ Em 07 de outubro de 2020, a Marinha russa testou com sucesso, pela primeira vez, um míssil de cruzeiro hipersónico, no Mar de Barents, a partir do navio almirante Gorshkov, localizado no Mar Branco no norte da Rússia, tendo atingido o alvo a 450Km. Diário de Notícias, 7 de outubro de 2020.

²⁵⁶ Por exemplo, a Dinamarca adquiriu recentemente uma Fragata que satisfaz os requisitos operacionais do Ártico, tendo também redefinido o seu requisito militar para melhorar a estrutura de comando e controlo do Ártico. São só alguns exemplos



Reino Unido e também a China, Japão e República da Coreia do Sul, que pretendem desempenhar um papel relevante em relação ao Ártico.

Trata-se, portanto, de um xadrez geopolítico extremamente complexo e sensível, gerador de potenciais tensões e crises, para as quais é necessário desenvolver, preventivamente, as capacidades de defesa e os instrumentos diplomáticos multilaterais adequados, assim como atualizar a Estratégia da NATO para o Ártico (2011)²⁵⁷.

Segundo a literatura corrente, a NATO não dispõe de uma Estratégia clara e unida para o Ártico, enquanto a Rússia continua a aumentar a sua capacidade militar, o que pode pôr em risco a liberdade de acesso e operação nessa estratégica região, devido ao reforço que a Rússia tem vindo a fazer no desenvolvimento de capacidades de luta aérea defensiva e ofensiva e de interdição aérea no Ártico (*Anti-Access/Area Denial – A2/AD*). Assim, a NATO e a União Europeia, como um todo, ou apenas alguns dos seus Estados-membros, devem desenvolver, de forma conjunta, estruturas de comando e controlo, forças e capacidades que assegurem a superioridade no que respeita a uma maior mobilidade operacional e estratégica através dessa grande e importante região.

Tem-se conhecimento que todos esses países aliados e parceiros têm vindo também a adaptar-se à nova realidade inexorável do aquecimento e degelo no Ártico num futuro relativamente próximo, e têm vindo a desenvolver as capacidades adequadas e a executar exercícios militares, naquela região, de uma envergadura sem precedentes. Contudo, no entender de Anna Wieslander, num artigo publicado em 16 de setembro de 2019²⁵⁸, a Aliança Atlântica, como um todo, ainda não está devida e estrategicamente envolvida no “*High North*”.

Os enormes desafios ambientais, económicos e geopolíticos que se aceleram no Ártico exigem que a UE desenvolva uma política mais proativa²⁵⁹. Uma das questões a definir é como a UE e a NATO poderão cooperar mais estreitamente, tendo em vista tentar manter o Ártico como um lugar onde as potências geopolíticas cooperem para benefício das pessoas, do meio ambiente e, ao fim e ao cabo, do mundo inteiro. Esta questão fundamental foi um dos temas abordados na Cimeira do Conselho do Ártico, que teve lugar em Reiquiavique, Islândia, 19 de maio de 2021. A Rússia assume agora a presidência rotativa do Conselho do Ártico.

Após mais de 70 anos da sua criação, uma nova orientação estratégica coordenada da NATO e da União Europeia para o Ártico são fundamentais, num contexto geopoliticamente fragmentado a nível mundial, com a ascensão de uma nova potência – a China – país desafiante do poder dos EUA e com pretensões para “partilha” dos elevados interesses económicos e de domínio militar da exploração do Ártico. Também no mesmo sentido, Alex Horobets confirma a necessidade de a Aliança Atlântica se adaptar

das muitas iniciativas militares que os países do Conselho do Ártico têm vindo a tomar, as mais das vezes de forma descoordenada.

²⁵⁷ “NATO needs a Strategy for countering Russia in the Arctic”. Mathieu Boulègue, 02julho2018.

<https://www.chathamhouse.org/2018/07/nato-needs-strategy-countering-russia-arctic-and-black-sea>.

²⁵⁸ “NATO must engage in the Arctic”, “The NATO Alliance Role in the Arctic Security”, Anna Wieslander, 16setembro2019.

<https://www.maritime-executive.com/editorials/the-nato-alliance-s-role-in-arctic-security>.

²⁵⁹ Uma nova Estratégia da UE para o Ártico será publicada em outubro de 2021, enquanto o novo Conceito Estratégico da NATO, que está a ser desenhado, também deverá focar-se nos assuntos marítimos, nomeadamente no Ártico e na ampla região Indo-Pacífico.



urgentemente para os novos desafios de segurança da Europa, provocados pelos efeitos das alterações climáticas em toda a rica e estratégica região do Ártico²⁶⁰.

IX. Conclusão

É óbvio que uma eventual nova política de alargamento geográfico da ação da NATO, tal como proposto no texto em epígrafe, não pretende transformar a Aliança num “polícia” do mundo, tanto mais que o seu quadro legal a confina ao espaço euro-atlântico, mas antes adaptá-la aos novos contextos geopolíticos fragmentados, de uma Rússia militarmente mais poderosa e nostálgica do grande império perdido, de uma China mais assertiva e agressiva e do “despertar” do Ártico do seu “sono letárgico”.

Felizmente, com a nova Administração Biden, sanadas as profundas divisões políticas internas herdadas da presidência de Trump, incluindo a prioridade no combate à pandemia Covid-19, haverá uma notável diferença na política externa americana para com a Rússia e a China, em relação ao seu antecessor, mas essa diferença não significa falta de firmeza, mas sim alteração das prioridades e do tom. A política externa americana será mais assertiva e mais robusta, segundo os princípios e valores tradicionais da ordem liberal americana. A relação EUA-China continuará a ser centrada na competição entre autocracia e valores liberais, no contexto em que de facto a China, sendo o segundo mercado mundial, já representa 18% do PIB mundial e 22% do global das exportações. Neste contexto, a China é, na verdade, uma questão essencialmente geoeconómica, embora com pretensões de se tornar uma potência militar dominante e desafiante dos EUA. Segundo *Rush Doshi*, no seu livro *“The Long Game”*, a China tem por objetivo global alcançar a supremacia em 2049, quando o Partido Comunista da China celebrar 100 anos no poder²⁶¹.

Atendendo às adaptações impostas em função das rápidas transformações tecnológicas, geopolíticas e geoeconómicas em curso a nível global, agravadas pelos “fenómenos extremos” resultantes das alterações climáticas e do aquecimento global, a NATO e a UE deverão estar aptas a responder a essas novas ameaças e desafios, incluindo o Ártico.

Por outro lado, tendo em consideração a nova política externa dos EUA em relação ao grande espaço geopolítico Índico-Pacífico, mais especificamente em relação à crescente ameaça da China, devidamente reiterada por Joe Biden nas recentes Cimeiras da NATO e da UE em Bruxelas (junho de 2021), a NATO e a UE, ou apenas alguns Estados-membros da UE com maior potencial militar expedicionário e dotados de capacidades aeronavais credíveis, não poderão deixar de responder, se solicitados pelos EUA, a essas novas ameaças, desafios e tensões conflituais, incluindo naturalmente a China²⁶².

²⁶⁰ “Adapting NATO to the new challenges in the Arctic”, Alex Horobets, 22 January 2019.

<https://icds.ee/en/adapting-nato-to-new-challenges-in-the-arctic-and-black-sea-regions/>.

²⁶¹ “The Long Game”, *Rush Doshi – The Economist*, 31 Jul 2021.

Rush Doshi é um conselheiro de Joe Biden para a política da China, no Conselho de Segurança Nacional.

²⁶² No seu mais recente périplo pela Europa (junho de 2021), Joe Biden deixou claro, de forma reiterada, que a defesa coletiva do espaço euro-atlântico ao abrigo do Artº 5º da NATO, estará assegurada, tendo como contrapartida a capacitação,



A China é, de facto, um crescente rival geopolítico marítimo, dotada de uma vontade política com maior assertividade e agressividade de domínio global, que não deve ser menosprezada. Por isso, os exercícios de reflexão e orientação político-estratégica em curso, tanto na NATO (Agenda NATO 2030/Novo Conceito Estratégico da NATO) como na União Europeia (Bússola Estratégica - “*Strategic Compass*”), devem estabelecer metas mensuráveis que conduzam a uma maior e mais credível presença naval da UE e da NATO, e até incentivar uma mudança no pensamento estratégico-doutrinário da NATO e da UE acerca da inevitabilidade da segurança marítima num contexto muito mais abrangente²⁶³.

Com a retirada precipitada, descoordenada e humilhante das forças militares dos EUA e da coligação internacional liderada pela NATO do Afeganistão e a tomada vertiginosa e triunfal de Cabul pelos talibãs, a primeira e única operação militar “*out-of-area*” da NATO no Afeganistão, por muito que a nós, atlantistas, nos custe aceitar, os EUA e a NATO foram derrotados e os talibãs venceram e voltaram ao poder vinte anos depois, com uma rapidez vertiginosa e aparentemente mais pujantes, que nem o melhor planeamento estratégico dos EUA e da NATO foram capazes de antecipar.

Esta derrota é um sinal dos novos tempos de um mundo geopoliticamente fragmentado e não pode ser comparada com o sucesso inédito na história militar contemporânea, que constituiu a derrota da União Soviética no quadro da “*raison-d’etre*” da NATO, no início dos anos 90s do século passado. Os tempos são outros e, por isso, outras e mais adaptadas às novas situações, devem ser as estratégias dos EUA, NATO e UE.

Para além dos EUA e do Canadá, os países europeus da NATO que participaram na coligação internacional, têm o dever moral e de solidariedade de tudo fazer, dentro das suas possibilidades, para resgatar e dar acolhimento não só aos seus cidadãos e diplomatas, mas também aos afegãos que colaboraram com a coligação internacional e, se possível, às suas famílias.

Embora a União Europeia, como instituição, não tivesse sido ator interveniente no Afeganistão com os instrumentos militares, civis e diplomáticos da sua PCSD, há, sem dúvida, lições a tirar e a aprender do “colapso” do Afeganistão, para o futuro da segurança e defesa da UE e da Europa em geral. As futuras orientações estratégicas sobre segurança e defesa e a decisão sobre como utilizar todas as possibilidades já previstas do Tratado de Lisboa, são um processo da “Bússola Estratégica”, para se poder avançar no sentido de uma União Europeia de Defesa, serão analisadas e discutidas numa Cimeira Europeia de Defesa, a convocar durante a Presidência francesa rotativa da União (1º semestre de 2022).

Para a UE, os desenvolvimentos no Afeganistão serviram de alerta e mostraram que as nossas deficiências na “autonomia estratégica” e na dependência excessiva dos EUA para a sua segurança e defesa, terão um elevado preço a pagar. É, pois, chegado o momento para se considerar seriamente a urgente criação de uma “força militar de reação ou intervenção rápida” (*intervention or rapid entry force*), da ordem de 5.000 militares, e de se efetuar uma revisão profunda (*overhaul*) de todo o processo de tomada de decisão para a sua utilização efetiva. O exercício de reflexão em curso sobre o futuro da

disponibilização e emprego das forças militares europeias e do Canadá da NATO, em complemento das forças dos EUA e de outras coligações internacionais de boa vontade, em relação às ameaças de supremacia global da China.

²⁶³ EUISS-Naval Gazing?-Daniel Fiott, Jul2021.



PCSD, designado por “Bússola Estratégica”, a aprovar no primeiro semestre de 2022, durante a presidência francesa rotativa da União, poderá ser o instrumento de reflexão apropriado para abordar, com seriedade e profundidade, esta importante questão intimamente relacionada com a “autonomia estratégica da UE”.

Esta situação no Afeganistão deverá constituir uma lição de estratégia e um aviso da história, a ser tomado em consideração se e quando a NATO, como um todo, ou apenas alguns aliados individualmente, for eventualmente “pressionada” a lançar uma operação “*out-of-Asia*”, em apoio das desgastadas e insuficientes forças militares norte-americanas, nomeadamente na região Indo-Pacífico e mais concretamente no Mar do Sul da China (Japão, Coreia do Sul e Taiwan).

O “Acordo estratégico de cooperação tecnológica e de segurança”, estabelecido em 15set2021, entre EUA, Reino Unido e Austrália, permitindo à Austrália ficar equipada com uma frota de submarinos estratégicos de propulsão nuclear e criar uma infraestrutura para a manter e desenvolver, veio alterar o equilíbrio estratégico na vasta região Indo-Pacífico, a favor das chamadas “democracias marítimas”.

A outra face da moeda, contudo, consiste em determinar se o aprofundamento da relação euro-atlântica, tal como tinha sido gizado nas Cimeiras da NATO e UE-EUA, de 14-15jun2021, sofreu alguma secundarização, em virtude de uma vez mais ficar demonstrado que o interesse estratégico vital dos EUA reside efetivamente na região Ásia Pacífico.

Com as alterações climáticas e a aceleração do aquecimento global, caminha-se irreversivelmente para o degelo dos glaciares e a subida média dos oceanos. O “despertar” do sono letárgico do Ártico terá um grande impacto no equilíbrio geopolítico da região do Ártico, criando novas vulnerabilidades, focos de tensão, desafios e ameaças, que se repercutem nas estratégias dos países ribeirinhos, não só em relação às rotas de navegação marítimas comerciais, mas também no que concerne à exploração das imensas riquezas minerais, piscatórias e de hidrocarbonetos e combustíveis fósseis, existentes em grande abundância na ampla região do Ártico.

Em função da curva ascendente do aquecimento global, alguns estudos científicos apontam no sentido de em 2030-2035 toda a região ártica já proporcionar, no verão, não só condições de navegabilidade seguras, como também a exploração das suas imensas riquezas minerais, piscatórias e outras. As tradicionais rotas marítimas comerciais do Ártico, conhecidas como “Rota Noroeste” e “Rota Nordeste”, constituem, de facto, uma alternativa eficiente à rota do Canal do Suez, poupando mais de 7.000 Km de percurso na ligação Atlântico-Pacífico.

Pela sua importância estratégica, o Ártico está a despertar o interesse não só dos países ribeirinhos, incluindo a Rússia, mas também de muitos outros países, nomeadamente a China, o Japão e a Coreia do Sul. Os EUA e outros aliados da NATO e membros da UE vêem a expansão da presença militar russa no Ártico, assim como do interesse crescente da China nessa região, como uma séria ameaça e, em



consequência, estão a examinar e atualizar opções de estratégia, doutrina, estruturas de forças e de C5ISTAR²⁶⁴, assim como de equipamento especializado, treino, etc.

As rápidas mudanças das condições do campo de batalha nas próximas décadas, devido principalmente à introdução de novas tecnologias disruptíveis, nomeadamente no Ártico e no Mar do Sul da China, exigirão que a NATO e a UE, ou só alguns Estados-membros da UE, participem em coligações internacionais de boa vontade lideradas pelos EUA, em defesa de objetivos político-estratégicos globais de interesse comum.

Está demonstrado que 75% dos bens de consumo que entram na Europa são transportados por via marítima desde as longínquas regiões do Indo-Pacífico e, supostamente desde 2035, através da rota do Ártico. Há, por isso, fundamentadas razões económicas e de segurança para sustentar o racional do fortalecimento da presença marítima da União nessas vias de interesse estratégico para a Europa, naturalmente em coordenação e complementaridade com a NATO, os EUA e os seus aliados e parceiros nessas grandes áreas do Indo-Pacífico e Ártico.

Trata-se, portanto, de um xadrez geopolítico complexo e sensível, gerador de potenciais tensões e crises, para as quais é preciso desenvolver, preventivamente, as estratégias, as capacidades de defesa e os instrumentos multilaterais diplomáticos adequados, que assegurem a superioridade, paz, segurança e estabilidade nessa importante região que está a despertar do seu sono letárgico.

Por muito que custe aceitar aos extraordinários visionários fundadores da bem-sucedida Aliança Atlântica há mais de 70 anos, é hoje um facto incontornável que o mundo mudou imenso e que a queda do “Muro de Berlim”, com a dissolução da União Soviética e do Pacto de Varsóvia, há 30 anos, significou o fim de uma ordem bipolar mundial, na qual prevalecia a “Guerra Fria” baseada na doutrina da “destruição mútua assegurada”. Com o fim da “Guerra Fria”, fiel ao conceito do “Fim da História”, viveu-se durante algum tempo num mundo monopolar e assistiu-se à esperança do renascer de uma nova ordem mundial baseada nos valores da democracia liberal, estado de direito e direitos humanos e na hegemonia política, económica, tecnológica e militar do Ocidente.

Contudo, com o “colapso” do Afeganistão e com o ressurgir de novas potências emergentes, nomeadamente da China, e de poderes não-estatais exportadores do extremismo islâmico e do terrorismo jihadista, como forma de imposição da sua vontade, esse tempo é hoje passado, tornando-se imperioso que as grandes instituições defensoras da democracia liberal, do estado de direito e dos direitos humanos e da paz, segurança e estabilidade mundial, se adaptem aos novos “ventos” que sopram da Ásia-Pacífico, do Médio-Oriente e do Corno de África/Sahel.

Não havendo lugar a vazios de poder geopolíticos, e estando o centro de gravidade do poder económico mundial a deslocar-se aceleradamente para Oriente, no sentido Ásia-Pacífico - área de interesse estratégico para os EUA e seus aliados e parceiros - simultaneamente com a extraordinária rápida ascensão e maior agressividade da China, com uma agenda de domínio mundial desafiante dos EUA, o

²⁶⁴ C5ISTAR – Comando, Controlo, Comunicações, Computação, Ciberdefesa, *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*.



Mar do Sul da China constituirá, muito provavelmente, o teatro de operações onde a competição geopolítica, tipo “Guerra Fria”, entre democracia liberal e autocracia se desenrolará.

Assim, poderemos estar certos de que uma nova ordem mundial está já em desenvolvimento, em que a NATO e a UE terão um papel fundamental a desempenhar, respetivamente pela sua extraordinária organização e potencial político-militar e pelo seu poderio económico, tecnológico, diplomático e de paz e segurança à escala regional e mundial.

Por isso, a NATO e a UE precisam, rapidamente, de se adaptar às profundas mudanças, para poderem acompanhar, de forma preventiva e liderante, a evolução já em curso para uma nova ordem mundial mais orientada para o interesse público, onde uma Europa mais soberana tornar-se-ia num melhor e mais igualitário parceiro dos EUA na gestão dos problemas mundiais, dominados grandemente pelos gigantes tecnológicos²⁶⁵, pese embora os desafios do reaparecimento dos nacionalismos, das autocracias e dos extremismos fundamentalistas.

A conjugação dos objetivos e a concertação de calendários e cronogramas temporais dos exercícios de reflexão em curso, como a “Bússola Estratégica” (UE) e a “Agenda NATO 2030/Novo Conceito Estratégico da NATO”, poderão constituir uma janela de oportunidade única, a não perder, no aprofundamento, aprontamento e interoperabilidade de forças, assim como na cooperação, coerência, complementaridade e reforço mútuo UE-NATO, em coordenação concatenada com os objetivos político-estratégicos essenciais dos EUA e da defesa dos interesses comuns em relação às ameaças da Rússia, da China e do “despertar” do Ártico.

EuroDefense-Portugal

Palácio Bensaúde – Estrada da Luz, 151 1600-153 Lisboa (Portugal)

<https://eurodefense.pt/> | eurodefense@defesa.pt

²⁶⁵ European Council of Foreign Relations - “Facing the West Demons: The 2020 Munich Security Conference”, Mark Leonard, 19February2020.