



# A NATO e os desafios até 2030

António Fontes Ramos, Francisco Proença Garcia, Manuel Poêjo Torres

Working Paper 05/2021

Research Group in International Relations, Security and Defense

CIEP – Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos  
Palma de Cima, 1649-023 Lisboa | +351 217214129 | [ciep@ucp.pt](mailto:ciep@ucp.pt)  
<https://iep.lisboa.ucp.pt/pt-pt/ciep-working-papers>

## Resumo

Este texto está organizado em duas partes interdependentes. A primeira aborda os fatores chave do condicionamento geopolítico prevalecente; a segunda parte centra-se nos desafios que se colocam à Aliança nesse contexto.

Defende, em síntese, a necessidade de um reposicionamento global da NATO para o século XXI numa ótica “*dual track*”, como forma de continuar a assegurar a dissuasão e defesa coletiva dos Aliados mas, simultaneamente, aportar uma atitude de empenhamento político construtivo que a torne uma entidade geradora da estabilidade mundial. Recomenda uma nova sistematização das relações NATO-EU que pode passar pelo desenvolvimento de campanhas completamente integradas e caracteriza algumas das medidas necessárias perante os desafios securitários atuais.

**Palavras-Chave:** NATO, Laço Transatlântico, China, União Europeia, novos desafios

## Abstract

This paper is two folded. Firstly, it analyses the key factors conditioning the ongoing world geopolitical dynamics and its impact in the West and particularly in NATO; secondly it focuses on the multiple new emerging challenges to the Alliance, and how NATO should adapt in order to cope with the threats of the upcoming decade.

The paper argues for a role shift of the Alliance towards an international actor with global ‘dual track’ responsibility, i.e. to continue ensuring the defence of the Allied Members and deterrence of threats, but at the same time, serve as a democratic agent to promote and sponsor global stability. As a result, this work recommends a stronger relationship architecture between NATO and the EU, focused on the development of integrated capability development programs, as well as shared tactics, techniques and procedures, necessary to counter the multidimensional new rising threats.

**Key Words:** NATO, Transatlantic Link, China, European Union, new challenges

---

Uma versão em inglês deste texto foi apresentada no EBES 33<sup>rd</sup> Forum em Outubro de 2020.

**António Fontes Ramos** é Professor Convidado no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, na Faculdade de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Católica de Moçambique – Quelimane e no Instituto de Democracia e Desenvolvimento de Cabo Verde. Vice-Presidente da EuroDefense Portugal, Vogal da Secção de Estudos Militares da Sociedade de Geografia de Lisboa

**Francisco Proença Garcia** é Professor Associado com Agregação no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, Professor Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e do Instituto Universitário Militar.

**Manuel Poêjo Torres** é doutorando em Ciência Política, Segurança e Defesa pela Universidade Católica Portuguesa e Mestre em Estratégia Militar pela Universidade de Reading (UK). É especialista em Guerra Híbrida Multidimensional e bolseiro de investigação do CIEP da Universidade Católica Portuguesa.

## Contexto Estratégico e Fatores Condicionantes Essenciais

### 1.1. O Desgaste dos EUA

Vários fatores conduziram à complexa e perigosa situação atual e condicionarão substancialmente o nosso futuro coletivo. O mais visível é o esgotamento do “momento unipolar”, associado a um profundo desgaste dos EUA.

Desde há 3 décadas que os EUA têm vindo a assumir custos significativos para garantir o acesso aos bens comuns da humanidade e nomeadamente a liberdade de circulação marítima e aérea, essenciais ao comércio internacional. Naturalmente que com benefícios próprios, mas com usufruto geral.

O seu instrumento militar tem vindo a ser reiterada e sistematicamente usado em múltiplas intervenções. O colapso do Bloco de Leste e o refluxo estratégico da União Soviética que se lhe seguiu, deixaram vastos espaços vazios onde irromperam conflitos que a contenção bipolar tinha congelado, mas não resolvido. Gerou-se o arco das crises violentas da década de 90 desde a Argélia, ao Egito, aos Balcãs Ocidentais que ameaçaram a estabilidade da Europa e que esta não conseguiu resolver. Apesar de alguma relutância inicial, os EUA dirigiram a ação diplomática na Bósnia-Herzegovina que levou ao Acordo de Dayton e, no quadro da NATO, intervieram com forças volumosas para o implementar.

Perdido o inimigo e razão de ser da Aliança, a necessidade da sua ação fora de área foi em geral defendida (em que se destaca a voz do senador Lugar) para que a Aliança fosse útil e não ficasse sem propósito. E foi sobretudo pela iniciativa e envolvimento americano que a NATO desencadeou, nos limites do juridicamente aceitável, a intervenção aérea sobre a Sérvia a propósito da sua intervenção no Kosovo.

Na realidade, o final do século passado que se julgava o prenúncio de uma “nova ordem mundial” estribada na ONU, continuou marcado por múltiplas intervenções dos EUA. Kissinger interrogava-se em 2001 se a América não estava a necessitar de uma Política Externa<sup>2</sup> coerente, perante essas intervenções sem plano ou estratégia preconcebida. Notava já nessa altura o distanciamento crescente entre as margens do Atlântico. Kissinger valorizava sobremaneira este espaço que tinha na base valores históricos e culturais comuns e cujo secular relacionamento suscitava o desenvolvimento de uma “comunidade de destino” que pressentia em deriva, mas que devia ser salvaguardada. Para isso considerava indispensável a criação de um “*Steering Committee*”<sup>3</sup> agrupando, no fundo, todos os países europeus e os EUA e Canadá, que fosse o gerador de um diálogo político aprofundado e agregador. Propunha ainda o estabelecimento de um espaço económico comum muito ao modo do que poderia ter sido a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP).

---

<sup>2</sup> KISSINGER, H. – *Does America Need a Foreign Policy?*. New York: Simon & Schuster, 2001.

<sup>3</sup> Tradução: “Comité de Direção”

Por tudo o que sabemos hoje, julgamos ainda mais relevante a proposta de Kissinger face ao contexto futuro previsível e consideramos existirem condições que, cada vez mais, a recomendam como explicaremos adiante.

O 11 de Setembro veio demonstrar a vulnerabilidade dos EUA. Atacados no seu território respondem com a guerra ao terror e pendor unilateralista para descobrir o “paradoxo do poder americano” que, inigualável em capacidades, não pôde impor a ordem no novo mundo de ameaças transnacionais e assimétricas. Seguem-se as mais longas intervenções externas dos EUA no Afeganistão, novamente no Iraque e na Síria, entre outras, que levaram a um desgaste humano, moral, económico e social muito profundo.

Os custos financeiros, apenas no período pós 11 de Setembro, atingem já, segundo o *Watson Institute*<sup>4</sup>, a soma 6,4 Triliões de USD, o que num computo contabilístico corresponde, grosso modo, a duas Rotas da Seda. Só que com consequências opostas. A Rota da Seda está, na prática, a reformular o quadro relacional económico global liderado pela China. As intervenções Americanas podem acabar sem lustre nem glória para os EUA e nas mãos da Rússia, da Turquia ou do Irão, que vêm surgindo como os promotores da paz e sobretudo da estabilidade na Região.

Com dívidas externas crescentes, um desgaste anímico profundo e uma sociedade muito dividida em que a classe média se sente esquecida, a América necessita agora do seu tempo de recuperação. Já Obama, em 2016, longe de continuar a pretender afirmar os EUA como a “nação indispensável” no mundo, via que era chegada a necessidade da reconstrução da identidade nacional do seu próprio país.

## **1.2. A ascensão da China em parceria com a Rússia**

A relação EUA-China estará seguramente no centro da geopolítica mundial no presente século. A percepção comum é de que a ascensão contínua da China está a alterar o equilíbrio da ordem mundial. A que acresce o facto de se efetuar em parceria cada vez mais estreita com a Rússia, o que limita as opções para equilibrar o cenário geopolítico mundial.

A aproximação entre a China e a Rússia iniciou-se em 1996. A Rússia em debacle económico e a sentir-se traída pela falta do apoio ocidental, aproximou-se da China revertendo as desinteligências que vinham desde Mao. A China estava mais do que pronta. Sabia do “milagre estratégico” dos recursos naturais e energéticos da Ásia Central postos a descoberto com o colapso da URSS e independência dos países locais, mas tinha problemas de fronteiras com quase todos. Para as resolver e se aproximar dos tão almejados recursos necessitava da colaboração da Rússia que mantinha importantes investimentos e muita influência local. Foi

---

<sup>4</sup> WATSON INSTITUTE – *Costs of War*. [Consultado em: 8 de Junho de 2020]. Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/>

neste contexto de parceria<sup>5</sup> que a China resolveu todos os problemas de fronteiras e constituiu a Organização de Cooperação de Xangai, exclusiva para os países asiáticos, que hoje envolve quase metade da população mundial. Foi este também o ponto de partida para a nova Rota da Seda que permite o acesso por terra não só às reservas da Ásia Central, mas também aos centros de consumo e produção da Europa e do Médio Oriente, reduzindo substancialmente os custos de transporte e os prazos de resposta. Ao mesmo tempo diminui drasticamente a sua dependência, até aí total, da circulação pelo Estreito de Malaca e, de caminho, permite usar os excedentes industriais e empresariais redundantes face à redução da procura internacional.

Se o crescimento económico da China era palatável ou mesmo considerado premissa para o estabelecimento de uma sociedade mais aberta e livre, o facto é que, ao contrário, se deu o reforço exclusivista e autoritário do Partido Comunista Chinês (PCC) que numa leitura determinista da história, tem afirmado a crença na decadência irreversível do Ocidente nomeadamente desde a crise de 2008 e na modernização da China como uma tendência inevitável da história. A afirmação pública do MNE Chinês na Conferência de Segurança de Munique em 15 de Fevereiro deste ano, a respeito da reação à crise do Covid-19, de que a “velocidade, escala e eficiência demonstram em conjunto as potencialidades do sistema Chinês<sup>6</sup>” não só atesta que, já nessa altura, a narrativa de resposta à crise estava estabelecida, como reflete a assunção de uma postura de competição ideológica crescentemente servida por meios de propaganda poderosos e, quando necessário, pelo condicionamento interno, pressão e coerção para ultrapassar atitudes menos cooperativas, o que tem sido vastamente denunciado<sup>7</sup>.

Mas a sua afirmação tem vindo a estender-se à área estratégica de forma evidente. Tradicionalmente organizadas em Ramos bastante autónomos em que a supremacia das forças terrestres era determinante, as forças armadas Chinesas foram reestruturadas segundo o modelo mais operacional de armas combinadas e de um reforço constante e de facto transformativo da sua capacidade naval. No Congresso do PCC de 2012 Hu Jintao pedia que a China se transformasse num “poder marítimo”, o que representa uma mudança estratégica ao arrepio da história do Império do Meio, assumidamente continental. Em 2018 o Presidente

---

<sup>5</sup> MENGES, Constantine – *China The Gathering Threat*. Nashville, Tennessee: Nelson Current, 2005. P. 340

<sup>6</sup> CHINADAILY - “FM Wang Yi's speech at 56th Munich Security Conference”, *Chinadaily.com.cn*, 16 Fevereiro 2020. [Consultado em: 27 de Julho de 2020]. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202002/16/WS5e490ce7a310128217277dc8.html>

<sup>7</sup> DIAMOND, Larry - “The End of China’s ‘Peaceful Rise’”. in *The American Interest*. [Consultado em: 27 de Julho 2020]. Disponível em: <https://www.the-american-interest.com/2020/07/17/the-end-of-chinas-peaceful-rise/>; FERGUSON, Niall - “America and China Are Entering the Dark Forest”, *Politics & Policy*, 5 de julho de 2020. [Consultado em: 27 de Julho de 2020]. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-07-05/is-the-u-s-in-a-new-cold-war-china-has-already-declared-it>

Xi Jinping reiterou esta posição introduzindo-lhe a noção de premência: “a tarefa de construir uma marinha poderosa nunca foi tão urgente como é hoje na China”<sup>8</sup>.

O ano de 2019 marcou uma alteração quantitativa de profundo efeito psicológico e demonstrativo. A marinha Chinesa ultrapassou a marca dos 300 vasos de guerra, tendo ultrapassado os EUA<sup>9</sup>. Um desfile naval cuidadosamente coreografado e presidido pelo Presidente Xi Jinping foi difundido ao mundo. Claro que está longe da tonelagem, capacidade operacional e de projeção de poder dos EUA, mas passou a ter, pela primeira vez na história moderna, mais capacidade de “ocupação” do espaço marítimo. E o desenvolvimento de mísseis sofisticados anti-navio e anti-acesso coloca desafios mortais aos porta-aviões americanos. Só entre 2014 e 2018 a China lançou mais submarinos, navios de linha, anfíbios e auxiliares que o total de navios em serviço nas marinhas da Alemanha, Índia, Espanha, e do Reino Unido. Se a produção dos 7 estaleiros navais destinados à marinha de guerra se mantiver, a China pode efetivamente alcançar os milhares de navios de guerra previstos para meados do século.

A atuação operacional naval da China também tem sido desconcertante. Iniciou desde 2015 a realização de exercícios navais conjuntos com a Rússia, tendo vindo a aproximar-se do Ocidente. Em 2017 atuou em águas sensíveis onde nunca tinham atuado em conjunto, nomeadamente no Báltico e do mar de Okhotsk a norte das ilhas Japonesas de Hokkaido, tendo no mesmo ano efetuado exercícios conjuntos no Mediterrâneo com a realização de fogos reais. E, mais significativamente, em Dezembro de 2019 participou num exercício naval conjunto com a Rússia e o Irão no Golfo de Ormuz e no Índico, num momento particularmente sensível nessa região crítica. A imprensa Iraniana considerou-os o “novo triângulo do poder no mar”<sup>10</sup>.

## 2. O Reposicionamento Global da NATO

O mais fundamental desafio à NATO de hoje diz respeito à redefinição do seu Propósito. A missão de defesa perante a Rússia parece curta para empenhar os EUA, quando é a China que está a emergir, a condicionar o rumo global e a redefinir as relações do futuro. Mas também não parece ser pela ameaça pública à China que se estimula a valorização política da NATO, considerando-se que, ao contrário, o essencial é um trabalho discreto de

---

<sup>8</sup> CHINA POWER - *How is China modernizing its navy?*. [Consultado em: 15 de Junho 2020]. Disponível em: <https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/>

<sup>9</sup> MIZOKAMI, Kyle - “China Now Has More Warships Than the U.S”. *Popular Mechanics*. May 20, 2019. [Consultado em: 27 Junho 2020]. Disponível em: <https://www.popularmechanics.com/military/navy-ships/a27532437/china-now-has-more-warships-than-the-us/>

<sup>10</sup> FRANCE24 – “Iran, China, Russia launch joint naval drills in Indian Ocean and Gulf of Oman”. [Consultado em: 15 de Junho 2020]. Disponível em: <https://www.france24.com/en/20191227-iran-china-russia-launch-joint-naval-drills-in-indian-ocean-and-gulf-of-oman>

alinhamento de interesses entre os dois lados do Atlântico que o atual contexto geoestratégico indubitavelmente recomenda.

O que arguimos, portanto, neste texto é o regresso ao espírito do “*Harmel Report*”<sup>11</sup> e do “*dual track*”<sup>12</sup> que, colocando a defesa firme e a dissuasão no centro da postura estratégica da Aliança, abriu caminho à possibilidade de diálogo político, à détente e a uma abordagem mais cooperativa nos assuntos de segurança com a Rússia.

A NATO de hoje necessita de ser reposicionada no palco mundial para cumprir a sua missão. Mas para isso é essencial reconstruir a unidade transatlântica, o nosso centro de gravidade, o que passará pela densificação das relações mútuas. O que parece difícil se não for sustentado em interesses contemporâneos partilhados e apoiada por uma Estrutura própria e permanente (**tipo *Steering Committee***) que permita a análise dos interesses políticos comuns e o alinhamento das orientações que preservem a unidade das democracias. É fundamental não esquecer que Portugal, excêntrico na Europa, é central na NATO e no Atlântico. Daí que se alguém tem interesse em expressar essa necessidade, esse país é Portugal.

## **2.1. O Reforço do Laço Transatlântico numa NATO mais Central**

Parece estarmos atualmente a caminhar de olhos fechados para a repetição trágica da história. Graham Allison<sup>13</sup> afirma que o desafio maior para esta geração é o de evitar que a China e os Estados Unidos caiam na “armadilha de Tucídides”. Segundo ele, a guerra foi o resultado final em 12 dos 16 casos em que, durante os últimos 500 anos, um poder ascendente desafiou a posição do estado dominante. O risco é grande e julgamos que o indispensável processo de gestão dos desacordos com a China deve ser desenvolvido em diálogo político estribado no reforço do Laço Transatlântico, que pode ser alargado aos estados da Parceria global da NATO como a Austrália, a Coreia do Sul ou o Japão. Sozinha, a Europa é hoje considerada apenas uma “área de competição” entre as grandes potências. Em conjunto com os EUA pode afirmar-se como um agente equilibrador, normativo e pacificador. Para os EUA, a Europa pela sua participação real e efetiva na NATO pode e deve ser um anteparo que lhe confira o espaço temporal para se recompor. Só essa função tem verdadeiro interesse geoestratégico para os EUA.

Mas isso implica sempre que a NATO não exija dos EUA o que é hoje genericamente considerado desequilibrado. Ou seja, que a Europa com um PIB semelhante ao dos EUA continue um anão militar e eternamente dependente. Sem que a Europa, enquanto Pilar Europeu da NATO, assuma maior responsabilidade na sua segurança, na capacidade que

---

<sup>11</sup> Ver NATO - “The Future Tasks of the Alliance Report of the Council - ‘The Harmel Report’”. [Consultado em: 15 Junho 2020]. Disponível em: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_26700.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26700.htm)

<sup>12</sup> Tradução: “duas vias”

<sup>13</sup> ALLISON, Graham - *Destined for War: Can America and China escape the Tucydides’s Trape?*. Boston, New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017

aporta à Aliança e na estabilidade periférica regional que inclui pelo menos o Sahel e o Médio Oriente, a NATO será sempre vista como um mau negócio. Cada vez mais vozes<sup>14</sup> nos EUA consideram a NATO de importância menor face ao conceito inicial aprovado no Congresso Americano em 1948 que considerava a “emergência de um poder hegemónico na Eurásia” como o motivo central para a constituição de uma Aliança transatlântica. A Rússia de hoje é uma potência económica regional com um PIB semelhante ao da Itália, incapaz de efetuar a indispensável reestruturação económica sem desfazer o regime. Só por si não justifica, para muitos americanos, o empenho substancial dos EUA.

O desafio de hoje que a NATO enfrenta não é, pois, o desinvestimento dos EUA, mas o da valorização do seu Propósito, no momento de ascensão constante de uma China cada vez mais assertiva geopoliticamente. Aliás a reação conjunta começa a desenhar-se. Em 6 de Junho a Comissão Europeia denunciou pela primeira vez publica e nominalmente a China e a Rússia pela campanha de desinformação sobre o Covid-19, que considerou destinada a debilitar as democracias Ocidentais e a semear divisões internas numa atitude comparável à da guerra híbrida.

Nos EUA tem vindo a desenvolver-se uma aproximação bipartidária no Congresso sobre a necessidade de reagir à China, a que a Administração se juntou, eventualmente procurando marcar o terreno com a aprovação do “*United States Strategic Approach to the People’s Republic of China*”<sup>15</sup> em Maio de 2020.

É a primeira Estratégia detalhada da Administração sobre a nova postura em relação à China. Dela importa evidenciar três aspetos. O mais importante é que, sendo uma Estratégia mais robusta que o “*Strategic Outlook*”<sup>16</sup> de Março de 2019 da UE, é largamente compatível com este; não visa “conter” o desenvolvimento da China, nem afastar-se do povo Chinês mas proteger os interesses vitais dos EUA e dos seu aliados e parceiros; adotará uma “aproximação competitiva” com base nas ações e intenções da China em que aceitará uma “maior tolerância à fricção bilateral”; e, finalmente, que pretende estabelecer uma competição justa com a China, acolhendo a cooperação onde os interesses se alinhem. A

---

<sup>14</sup> MEARSHEIMER John J. e WALT Stephen M. - “The Case for Offshore Balancing”. in *Foreign Affairs*, Volume 95, Number 4, 2016. P 82, entre outras vozes, propõem que os EUA “terminem” a sua presença militar na Europa e “entreguem a NATO aos europeus”. Num livro marcante, Barry Posen propõe uma postura de “Restrição” para os EUA, baseada numa Estratégia Naval apoiada numa Marinha forte, com poucas bases ocupadas, uma Força Aérea de longo alcance e a capacidade de promover coligações perante conjunturas desfavoráveis. Para isso, os EUA necessitam de “aliados reais, não de dependentes de segurança como tem hoje”, in *Restraint A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca and London, Cornell University Press, 2014. PP 166, 167.

<sup>15</sup> Tradução: “Conceito de Abordagem Estratégica dos Estados Unidos para a República Popular da China”.

<sup>16</sup> Tradução: “Perspetiva Estratégica”. Que considera três níveis nas relações com a China: como parceiro, competidor e rival sistémico.



questão preocupante é a de definir qual o limite para a fricção bilateral e até que ponto essa fricção não se torna degenerativa<sup>17</sup>.

É neste contexto que defendemos o reforço político da NATO. Com **a criação de um Órgão individualizado no Conselho do Atlântico**, tal como na década de 70 se constituiu o Comité dos Planos de Defesa para lidar especificamente com a questão nuclear quando a França se retirou da estrutura militar integrada. Hoje, quando se pretende reforçar a NATO politicamente, seria útil a formulação dum órgão novo no Conselho do Atlântico Norte, a que se poderia **chamar de Conselho de Análise Política** para vincar o tom neutro e que se situasse no nível de análise acima da racionalidade geoestratégica de base militar.

E, para que pudesse afirmar-se como uma Aliança destinada a promover a segurança e a paz mundial, a NATO poderia mesmo conceber **a constituição de um Conselho NATO - China, paralelo ao da NATO-Rússia**. Colocar-se-ia então, como a Aliança Central para o estabelecimento do diálogo político Mundial no século XXI.

A Aliança não pode deixar de estar em constante adaptação ao mundo que a rodeia. No atual contexto estratégico a unificação da Eurásia está a processar-se no quadro da parceria China-Rússia. Pela sua desigualdade esta parceria tem sido motivo de preocupação em diversos setores Russos. **A reaproximação entre a NATO e a Rússia** poderia ser vista de forma vantajosa quer pela NATO quer pela Rússia. Tal aproximação estabilizadora poderia iniciar-se com um diálogo mais profundo sobre a segurança energética, terrorismo e nomeadamente no controlo do armamento, nomeadamente nuclear.

Esta postura de abertura política poderia ser também aproveitada para criar uma **ponte de ligação à Organização de Cooperação de Xangai** que integra além da Rússia e da China, o Irão, a Índia e o Paquistão e outros importantes países da Ásia Central. Se o Centro Geopolítico se deslocou para Oriente esta ligação é imperiosa. Depois, numa segunda fase para lá da ligação, poder-se ia pensar no estabelecimento do diálogo e a consulta política sistemáticas, criando-se uma estrutura em tudo semelhante ao Conselho NATO-Rússia. Ignorar esta organização é não estar a olhar para o futuro, deixar o espaço entregue à Rota da Seda e aceitar asiaticização da Eurásia. Para evitar isso e apresentar uma alternativa para a região, a UE aprovou no ano passado a sua “Nova estratégia da UE para a Ásia Central”.

Enquistar a Aliança numa postura circunscrita à defesa militar, é ignorar as novas formas de coação e a capacidade de intrusão no interior da “fortaleza” cuja resposta não pode deixar de ser política e multissetorial. Num século previsivelmente de grandes transformações políticas e militares, marcado pela crescente influência dos poderes autocráticos, torna-se capital

---

<sup>17</sup> Disponível em, NATIONAL SECURITY COUNCIL - “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”. [Consultado em: 20 Junho 2020]. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>

reforçar a dupla natureza da NATO - na defesa das democracias aliadas, e na criação de um clima de estabilidade e confiança na integralidade do espaço Euro-Atlântico-Asiático.

No quadro das relações transatlânticas julgamos ainda de destacar a mais importante relação bilateral do mundo medida em termos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE). A UE e os EUA são os maiores parceiros económicos e, portanto, estruturais, do mundo (mais de 70% do IDE da Europa é efetuado nos EUA<sup>18</sup> e 60% do IDE dos EUA é feito na Europa<sup>19</sup>). A sua interligação tem vindo sucessivamente a crescer, envolvendo em 2018 o total de 3,6 triliões de USD e milhões de empregos. E, todavia, esta capacidade geo-económica fundamental continua sem uma gestão política e lembrada apenas pelas exceções que não correm bem. A valorização desta imensa capacidade geo-económica, mais cedo do que tarde, tem de ser reequacionada.

## 2.2. Uma nova sistematização das relações NATO-UE

Fabrice Pothier diz parecer uma ironia que a NATO tenha recebido um novo sopro de vida por ter regressado à sua missão original: a defesa do território Aliado. Há alguns anos pareceria improvável que fosse capaz de assumir as medidas de dissuasão perante a Rússia após a invasão da Ucrânia e maior assertividade militar nos países Bálticos. Porém a Aliança não só constituiu novas unidades multinacionais na periferia imediata da Rússia como suscitou o regresso à Europa de unidades Americanas de combate terrestre, a última das quais tinha abandonado o continente durante a Presidência de Obama. A Força de Reação Rápida da NATO quadruplicou, e a presença aérea e naval aliada no Mar Negro e Báltico não deixa margens para dúvidas quanto ao empenhamento pleno na defesa dos Aliados, à luz do Artigo V.

O “paradoxo” é que a resposta da NATO é dada sobretudo ao nível dos meios convencionais, quanto a campanha Russa (e Chinesa) para dividir a Europa e a separar dos EUA decorre sobretudo na área da economia, da desinformação, da agitação social, do aliciamento de grupos e partidos políticos desalinhadados, tudo elaborado numa bem orquestrada campanha híbrida em que as ações não militares têm um impacto determinante.

Esta realidade que a NATO e a UE vêm paralelamente denunciando, leva-nos a considerar que **um novo nível de cooperação funcional** entre elas é indispensável para que seja possível articular, na reação às ameaças de hoje, as capacidades únicas da Europa (políticas,

---

<sup>18</sup> Vidé STATISTA – “Foreign direct investment (FDI) from Europe in the United States from 2000 to 2018”. [Consultado em: 25 Julho 2020]. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/188884/foreign-direct-investment-from-europe-in-the-us-since-1990/>

<sup>19</sup> Vidé STATISTA – “Foreign direct investment (FDI) from Europe in the United States from 2000 to 2018”. [Consultado em: 25 Julho 2020]. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/188579/united-states-direct-investments-in-europe-since-2000/>

económicas, jurídicas, assistenciais, militares e outras) com as clássicas (políticas, estratégicas e militares) da NATO.

**Defendemos, pois, a necessidade de se conceberem Campanhas de Atuação Integrada** quer para a reação às ameaças híbridas por natureza multisetoriais que a situação atual iniludivelmente recomenda, quer nas operações de gestão de crises externas em que a integração operacional harmoniosa das valências civis e militares se torna cada vez mais determinante. Essa integração na ação poderia ser efetuada quer por campanhas operacionalmente articuladas e conduzidas separadamente, quer por **ações conjuntas e combinadas plenamente integradas**. Julgamos que esta prática evitaria muitas das dificuldades e suspeições que emergem reiteradamente no inter-relacionamento entre a UE e a NATO.

O que em nada colidiria com a autonomia estratégica da UE que consideramos essencial para promover os seus legítimos interesses e sempre que a Aliança, como um todo, não se pretender empenhar. Nem deve afetar o processo de desenvolvimento de capacidades europeias no quadro específico da Cooperação Estruturada Permanente e do Fundo de Defesa, pois as carências europeias longamente identificadas têm que ser corrigidas.

O que nos leva à necessidade de uma vez por todas **concretizar, na prática, a complementaridade e impedir a duplicação desnecessária de capacidades**. O que passaria pela comunalidade de STANAGs e STANRECs<sup>20</sup> como regra, sendo a exceção restrita às questões específicas da UE. Pelo desenvolvimento de sistemas de comunicações integrados ou integráveis e, sobretudo, por um processo de planeamento e geração de capacidades intimamente coordenado entre o “Processo de Planeamento de Defesa da NATO”<sup>21</sup> e o processo de “Revisão Anual Coordenada de Defesa”<sup>22</sup> da UE. O aprofundamento dessas relações passa também por uma maior partilha de informações e pela coordenação precoce de projetos de desenvolvimento de capacidades a desenvolver entre a Divisão de Investimentos de Defesa da NATO e as correspondentes da UE, nomeadamente a recém-criada Direção Geral para o Espaço e a Defesa das Europa. Parece igualmente importante criar-se um grupo de trabalho entre a Divisão de Investimentos da NATO, as correspondentes estruturas da EU e o sector privado ou público industrial, com vista à mitigação da duplicação de capacidades e implementação dos STANAGs supracitados na indústria militar. Este grupo de trabalho teria como função, facilitar a implementação de capacidades nacionais especialmente aquelas partilhadas entre a NATO e a UE.

### **2.3. A Coesão da Aliança**

---

<sup>20</sup> Tradução STANAGs “Acordos de Standardização”; STANRECs “Recomendações de Standardização”.

<sup>21</sup> Designado em inglês: “NATO Defence Planning Process” (NDPP)

<sup>22</sup> Designado em inglês: “Coordinated Annual Review on Defence” (CARD)

**A coesão da Aliança** é o centro de gravidade vital para a NATO e tem de ser reforçada e esse reforço deve ter por base a facilidade com que a organização permite, à luz do próprio Tratado, o reforço da consulta ao nível Político, Estratégico e Tático.

Neste sentido o **aprofundamento na consensualização política e estratégica** é extremamente importante em três grandes áreas: 1) no aumento ou alargamento da partilha de informações estratégicas; 2) no reforço do desenvolvimento de programas colaborativos e de *Smart Defence*<sup>23</sup> e no aumento da interoperabilidade dos armamentos, sob direção do *Conselho Executivo do Desenvolvimento de Capacidades de Defesa* (CDEB)<sup>24</sup> e politicamente gerido pela Conferência dos Diretores Nacionais de Armamento (CNAD)<sup>25</sup>; 3) Na flexibilização da consulta política relativamente a novas questões de fundo estratégico-políticas como é o caso da defesa do ciberespaço e da primeira Política do Espaço da NATO, questão altamente sensível que carece de maior consulta política.

Durante este século o Espaço e a sua proteção afirmar-se-ão fundamentais para a defesa dos Estados Aliados. Não apenas devido aos inúmeros serviços e economias que do Espaço dependem, nem somente ao crescimento de novos actores espaciais ou à nova normalidade do fácil acesso orbital que os privados proporcionam. Mas sobretudo devido à emergente e pouco explorada geoestratégia dos mecanismos orbitais, fundamental para: 1) proteger o acesso orbital através de trajetórias eficientes e seguras; 2) assegurar a correta sincronização das imagens estratégica, tática e operacional em suporte do comando e controlo, coordenação conjunta das operações, e das capacidades de inteligência, vigilância e reconhecimento das Forças Armadas em todos os domínios operacionais (terra, mar, ar e ciberespaço); 3) dissuadir os adversários de projetar força ou destruir a capacidade aliada neste “domínio dos domínios”.

Aplicando as respectivas teorias de poder de Alfred T. Mahan “Do Comando do Mar” e de Halford Mackinder “Das Ilhas Mundiais” ao contexto Espacial, podemos entender as graves implicações subjacentes à liberdade global, se uma nação não democrática alcançar o “Controlo Espacial” ou o monopólio dos recursos de acesso espacial. Segundo o axioma de Everett Dolman e de Colin S. Gray, “aquele que controlar a baixa-órbita dominará o espaço-próximo da Terra. Aquele que controlar o espaço-próximo, dominará a Terra. Quem dominar a Terra determinará os destinos da humanidade.”<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Este conceito de “Defesa Inteligente” é um modelo para gerar capacidades estratégicas da forma mais económica possível. Ver NATO - “Smart Defence”. [Consultado em: 7 Setembro 2020]. Disponível em: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84268.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm)

<sup>24</sup> Designação em inglês: “Capability Development Executive Board”.

<sup>25</sup> Designação em inglês: “Conference of the National Armament Directors”.

<sup>26</sup> DOLMAN, Everett C. – *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age (Strategy and History)*. London: Frank Cass Publishers, 2002. P.8. Tradução de autoria própria.

Com o objectivo de preparar o futuro da defesa multidimensional, a NATO tem como desafio projectar e adaptar o seu planeamento e execução operacional às características únicas do domínio espacial. Deve também desenvolver técnicas, táticas e procedimentos necessários para o sucesso das missões no teatro operacional espacial especialmente degradado, disputado ou mesmo até negado. É para isso fundamental que os Aliados trabalhem de forma voluntária e coordenada, partilhando informações, para que o processo de decisão política ocorra da forma mais célere e informada e para que a interoperabilidade espacial Aliada possa ser uma meta atingível.

Nesta nova fronteira, a Aliança deve procurar assumir-se como líder, promovendo a **criação de um conselho internacional que regulamente e monitorize de forma ativa a utilização do Espaço e a sua militarização**, assumindo como missão a defesa do livre acesso e usufruto do Espaço enquanto “província da humanidade”, como declarado em 1967 pelo Tratado do Espaço Exterior. No que diz respeito ao futuro das Operações Espaciais Aliadas, Portugal deve avocar a centralidade do seu papel. Com uma geografia Atlântica única, Portugal beneficia de condições ímpares para o rápido e estratégico acesso orbital Aliado. A localização e segurança do arquipélago dos Açores, tal como a dimensão da plataforma continental Portuguesa proporcionam condições óptimas para a expansão de infraestruturas essenciais à criação de um Centro (ou comando) de Operações Espaciais NATO. Em 2019 Portugal deu os primeiros passos neste sentido, ganhado a sua própria identidade espacial através da criação da sua Agência Espacial – “*Portugal Space*”, com sede na ilha de Santa Maria e responsável por desenvolver as capacidades técnicas necessárias para a criação do primeiro Porto Espacial Português.

Raros são os exemplos em que a NATO verdadeiramente adquiriu capacidades militares colectivas. Os seus 70 anos de história e múltiplas operações, demonstram que as nações são os principais patronos das capacidades militares Aliadas. O futuro imediato das operações espaciais da NATO, não deverá ser distinto do passado, e poderá passar pelo desenvolvimento nacional das diferentes capacidades-chave. Se este for o caso, abre-se uma janela de oportunidade estratégica para que Portugal se afirme actor na economia espacial militar de “*upstream e downstream*”<sup>27</sup>.

A constatação das novas ameaças levou a NATO a expandir este ano a Divisão de Desafios Emergentes, com a criação de uma nova unidade dedicada às Inovações Tecnológicas, que

---

<sup>27</sup> A economia espacial está dividida em dois grandes sectores de serviços. O sector de “*upstream*” diz respeito à exploração espacial e ao lançamento e envio de carga para o espaço, os actores principais deste sector são as agências espaciais nacionais e internacionais. Está associado a toda a tecnologia e infraestruturas necessárias para a colocação de objectos em órbita. O sector de “*downstream*” engloba todos os serviços de telecomunicações e meteorologia assentes em capacidades espaciais. Os seus principais actores são as companhias privadas que exploram as comunicações espaciais. Está também associado à investigação dos dados recolhidos das operações de *upstream*, e do desenvolvimento de satélites ou observatórios orbitais.

poderá ser o recetáculo da cooperação (NATO/UE) para o delineamento das opções dos novos sistemas a desenvolver.

A **coesão da Aliança passa também pelo processo de decisão por consenso** no NAC, enfatizando a coesão política e a determinação dos povos democráticos na procura da defesa dos interesses Aliados. A política da ‘porta aberta’ a novos estados-membros é também uma medida relevante para a contínua aproximação e coesão democrática da região do Atlântico Norte. A sua implementação deve, todavia, ser ponderada com grande sentido de oportunidade, para evitar fraturas internas. A nível estratégico, a coesão da NATO é reforçada pela implementação partilhada das medidas de dissuasão e pela participação ativa dos estados membros nas operações aliadas e em Exercícios conjuntos de alta-visibilidade, bem como **pela conduta sistemática e oportuna da Comunicação Estratégica baseada numa narrativa conjunta, descentralizada, mas não fraturada**; a nível tático, a NATO deve manter esforços para incremento da interoperabilidade das capacidades entre estados-membro. Essa interoperabilidade, se bem que de natureza técnica, têm implicações estratégico-políticas e, por isso, está na base da coesão técnico-operacional e do bom funcionamento da Aliança. Em todo este processo a componente europeia da Aliança deve saber cativar e manter o interesse norte-americano na participação e inclusão.

A coesão e resiliência da Aliança passam, como reiteradamente afirmamos, pela harmonização estratégica e cooperação funcional com a UE.

#### **2.4. Preocupações securitárias com outros atores estatais e não estatais**

Apesar dos conceitos de “Abordagem Compreensiva” e da visão 360° da segurança, as preocupações securitárias mais evidentes para a NATO estão refletidas nos últimos exercícios focados em “adversários quase-par” e em cenários onde o Artigo V é ativado, nomeadamente na série dos exercícios *Trident*, mais concretamente: “*Juncture, Javelin e Jupiter I e II*”. Entendemos que apesar desta demonstração de preocupação que a realidade geoestratégica dita, a África que constitui uma bomba demográfica permanente, e em particular a **região do Sahel, está muito ignorada**, sendo imperioso ser colocado forte ênfase estabilização desta região, uma das mais inseguras do mundo e na vizinhança próxima da Europa. Em detrimento da visão dos últimos anos que reconhecia a necessidade estratégica de se articular uma atuação multissetorial e em larga escala na região, a preferência do foco estratégico da Aliança parece ter voltado para o espaço de batalha Euroasiático, região para onde é quase total a mobilização dos esforços aliados.

Uma outra área a aprofundar está intimamente relacionada com a sua razão de ser, o Espaço do Atlântico. Aqui deve a NATO ter uma participação mais ativa para a Segurança Marítima e contribuir para segurança energética e a proteção do ambiente, **alargando a sua atuação à região do Golfo da Guiné** e, no possível, ao Atlântico Sul.

O desenvolvimento tecnológico e a **incorporação de mais Inteligência Artificial (IA) nas atividades da Aliança devem ser estudados e enfatizados**, havendo um vasto espaço de cooperação entre as diversas agências da Aliança, sobretudo da NCIA, NC3A HQ e da STO e, mais uma vez, de cooperação com a UE. No mesmo nível de importância encontra-se também a necessidade de criar e proteger os futuros conjuntos de dados militares, alicerces do ecossistema de IA, com múltiplas aplicações ao nível da modelagem e simulação de guerra.

A emergência e afirmação dos poderes autoritários no ciberespaço é já hoje tópico de discussão na NATO, e é certo que se tornará uma área de destaque nas próximas décadas. A China, a Rússia e alguns países do Médio Oriente utilizam a internet e o ciberespaço como ferramenta de controlo e de formatação de opiniões, atingindo os corações e as mentes a um baixíssimo custo. As lições apreendidas na Guerra do Vietnam ainda estão vivas, e os Aliados sabem que terão de agir coletivamente para proteger o **espaço das perceções**. A Aliança deve manter uma mais ativa e proactiva comunicação estratégica e procurar uma narrativa que realmente chegue aos quase mil milhões de cidadãos do espaço euro-atlântico, denuncie a mentira e apoie efetivamente o combate a travar nesta frente. A NATO tem de continuar a garantir e a transmitir aos seus cidadãos a confiança na segurança que produz. “Transparência, fidelidade e verdade dos factos”, são as regras de ouro a observar na “batalha da narrativa” contra a desinformação adversária.

Para proteger a liberdade, a democracia e o Estado de Direito, é essencial que a América do Norte e a Europa adotem posições coletivas em resposta aos desafios da próxima década. Desde os mísseis hipersónicos, à computação quântica, passando pelos “*exames de drones*”, e encriptação “*blockchain*”, a NATO vê-se obrigada a transformar-se uma vez mais. O aquecimento global, os graves acidentes ambientais e as pandemias são agentes que podem fragilizar a coesão e resiliência da Aliança, fraturando amizades e abrindo vulnerabilidades onde não deveriam existir. A NATO deve estar preparada para se reinventar, procurando mecanismos de intervenção multissetoriais, uma vez que a defesa colectiva é também expressão das contemporâneas necessidades políticas, sociais e económicas que hoje têm valores diferentes de 1949.

A variável do espaço físico e temporal sempre foi e será vital para os Aliados, mas enquanto a China desenha planos estratégicos num horizonte temporal para lá de 100 anos, a NATO, caracterizada pela sua pesada máquina institucional, planeia a três curtas velocidades: para o imediato, a 15 anos e para mais de 30. Embora seja difícil planear colectivamente para mais de meio-século, é ainda assim necessária uma reflexão séria sobre o comprometimento estratégico da NATO e dos seus Aliados na proteção, não apenas da integridade física das fronteiras nacionais, nem da sua herança histórica, mas sobretudo sobre a defesa de um futuro viável, livre e democrático.

## **Notas Conclusivas**

Para manter a sua utilidade num contexto de profunda mutação, a NATO tem que se adaptar profundamente para continuar a ser necessária e relevante. Para isso deve assumir maior participação na promoção da estabilidade global, continuando alicerçada na permanente garantia da defesa dos Aliados.

A cooperação entre as duas margens do Atlântico permanece vital e a potencialização da UE num quadro de grande colaboração mútua constitui uma garantia fundamental para o sucesso Aliado. Num século marcado pela crescente afirmação de poderes autocráticos, torna-se capital reforçar a dupla natureza da NATO - na defesa política das democracias aliadas, e na protecção da integralidade do espaço Euro-Atlântico.

A elevada sincronização entre as agressões no ciberespaço e a projecção de desinformação em massa, denunciam novas simbioses estratégicas características de guerras híbridas e conflitos de baixa intensidade exploratórias das vulnerabilidades das Sociedades Abertas, num princípio de guerra política não declarada. A comunicação Estratégica oportuna e factual tornou-se central.

As presentes ameaças e as emergentes novas tecnologias disruptivas, exigem mais do que um simples reforço das políticas cardinais da Aliança. A modernização de processos, o Espaço, a Inteligência Artificial e o Domínio Cíber serão competências fulcrais.



## **Bibliografia**

ALLISON, Graham - Destined for War: Can America and China escape the Tucidides's Trape?. Boston, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2017

CHINA POWER - "How is China modernizing its navy?" [Consultado em: 15 de Junho 2020]. Disponível em: <https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/>

DIAMOND, Larry - "The End of China's "Peaceful Rise"", The American Interest. [Consultado em: 27 de Julho 2020]. Disponível em: <https://www.the-american-interest.com/2020/07/17/the-end-of-chinas-peaceful-rise/>

DOLMAN, Everett C. – Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age (Strategy and History). London, Frank Cass Publishers, 2002

FERGUSON, Niall - "America and China Are Entering the Dark Forest", Politics & Policy 5 de julho de 2020. [Consultado em: 27 de Julho de 2020]. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-07-05/is-the-u-s-in-a-new-cold-war-china-has-already-declared-it>

FRANCE24 - "Iran, China, Russia launch joint naval drills in Indian Ocean and Gulf of Oman". [Consultado em: 15 de Junho 2020]. Disponível em: <https://www.france24.com/en/20191227-iran-china-russia-launch-joint-naval-drills-in-indian-ocean-and-gulf-of-oman>

GRAY, Colin S. - Another Bloody Century: Future Warfare. London, Phoenix Books, 2006

KISSINGER, H. - Does America Need a Foreign Policy?. New York, Simon & Schuster, 2001

MEARSHEIMER John J. e WALT Stephen M. - "The Case for Offshore Balancing", Foreign Affairs, Volume 95, Number 4, 2016

MENGES, Constantine - China The Gathering Threat, Nashville, Tennessee: Nelson Current, 2005

MIZOKAMI, Kyle - "China Now Has More Warships Than the U.S". Popular Mechanics. May 20, 2019. [Consultado em: 27 Junho 2020]. Disponível em: <https://www.popularmechanics.com/military/navy-ships/a27532437/china-now-has-more-warships-than-the-us/>

NATO – Framework for Future Alliance Operations. [Consultado em: 3 de Agosto de 2020]. Disponível em: [www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/180514\\_ffao18-txt.pdf](http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/180514_ffao18-txt.pdf),

NATO – Future Strategic Environments 2025. [Consultado em: 3 de Agosto de 2020]. Disponível em:

[www.act.nato.int/images/stories/events/2009/mfp/ACTFutureSecurityEnvironmentFirstEdition.pdf](http://www.act.nato.int/images/stories/events/2009/mfp/ACTFutureSecurityEnvironmentFirstEdition.pdf)

NATO - “The Future Tasks of the Alliance Report of the Council - 'The Harmel Report' “. [Consultado em: 15 Junho 2020]. Disponível em: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_26700.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26700.htm)

NATIONAL SECURITY COUNCIL - “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”. [Consultado em: 20 Junho 2020]. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>

PORTUGAL SPACE AGENCY – Strategic Baseline for Portugal Space 2030. [Consultado em: 9 de Setembro de 2020]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=4d3e830a-a0ca-4c83-b65b-c091fc9f8415>

POSEN, Barry - *Restraint A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca and London, Cornell University Press, 2014

SESTANOVICH, Stephen - “Obama’s Focus Is on Nation-Building at Home”. *The New York Times*, Dezembro 20, 2016. [Consultado em 26 de Julho de 2020]. Disponível em <https://www.nytimes.com/roomfordebate/2014/03/11/weakness-or-realism-in-foreign-policy/obamas-focus-is-on-nation-building-at-home>

STATISTA – “Foreign direct investment (FDI) from Europe in the United States from 2000 to 2018”. [Consultado em: 25 Julho 2020]. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/188884/foreign-direct-investment-from-europe-in-the-us-since-1990/>

STATISTA – “Foreign direct investment (FDI) from Europe in the United States from 2000 to 2018”. [Consultado em: 25 Julho 2020]. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/188579/united-states-direct-investments-in-europe-since-2000/>

WATSON INSTITUTE - *Costs of War*. [Consultado em 8 de Junho de 2020]. Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/>