

## A NATO E A CIMEIRA DE VILNIUS

### O REALISMO DA ALIANÇA ATLÂNTICA

Filipe Arnaut Moreira

### A CIMEIRA DA NATO EM VILNIUS

Pedro Costa Pereira

### VILNIUS: UMA NATO MAIS COMPETENTE, UMA CIMEIRA CONSEQUENTE

Rui Vinhas

### NATO AND THE CURRENT SECURITY CONTEXT

Daniel Fiott

### A CIMEIRA DE VILNIUS, OS NOVOS PLANOS DE DEFESA REGIONAIS DA NATO E A UCRÂNIA

Patrícia Daehnhardt

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

[idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

# A NATO E A CIMEIRA DE VILNIUS

## O Realismo da Aliança Atlântica

Filipe Arnaut Moreira  
Major-General

Realismo. Realismo parece ser a grande palavra definidora da Cimeira da OTAN que decorreu, em Vilnius, entre 11 e 12 de julho de 2023. As circunstâncias não eram fáceis. Com uma guerra inédita, inesperada e violenta a decorrer junto da nossa fronteira de segurança coletiva no Leste da Europa, e com os seus Estados-membros envolvidos crescentemente numa ajuda multidimensional à Ucrânia, a OTAN teve de encontrar, no quadro de um realismo maduro, respostas consensuais para os quatro grandes desafios que se lhe colocavam. O primeiro desafio era de natureza política e próprio de uma organização político-militar como a OTAN. Tratava-se de deixar claro, perante o olhar atento da Federação Russa e de outras autocracias militarizadas, que o nosso apoio à Ucrânia era total e inquebrantável. O segundo desafio prendia-se com a adesão da Suécia como 32.º Estado-membro. Este desafio nunca teve a ver com a Suécia nem com a OTAN. Foi um argumento conjuntural que serviu objectivos de política interna na Turquia e que terminou com a reeleição de Recep Erdogan a 28 de maio de 2023. Era insustentável para a Turquia dinamitar a Cimeira de

Vilnius continuando a insistir no veto a uma adesão muito desejada. Em terceiro lugar o reforço da dissuasão militar. A única forma de deter uma agressão militar é pela capacidade de responder no mesmo patamar. A resposta é imediata e não diferida no tempo, como em qualquer das outras opções de resposta. A OTAN está consciente disto e o valor da sua capacidade militar, exercitada regularmente em ambiente conjunto e combinado, é uma das grandes mais-valias das democracias liberais do Ocidente alargado. Nesta Cimeira a capacidade de dissuasão da Aliança saiu muito reforçada. Por um lado, a recente admissão da Finlândia e a esperada admissão da Suécia incorpora na Aliança duas forças militares modernas e treinadas em ambientes muito específicos. Por outro lado, a continuidade territorial que a Aliança passou a dispor a Norte do Báltico, do Mar do Norte à fronteira com a Rússia, permite agora melhor apoiar a defesa da Estónia, Letónia e Lituânia. E fornece à Aliança uma posição interessante para futuras discussões estratégicas que se desenvolvam no Ártico. Para além do alargamento, contribuem também para o aumento da dissuasão o reforço dos orçamentos

de Defesa, especificando a intenção de se consagrar pelo menos um quinto desses gastos na aquisição de equipamento militar principal e em investigação e desenvolvimento e, também, a necessidade de reforço de uma capacidade industrial de defesa sustentada em políticas de longo prazo. Como seria expectável, aumentar-se-á a presença militar avançada da Aliança junto da fronteira de segurança a Leste. O quarto desafio, aquele que despertou uma maior paixão durante mais tempo – e a paixão sempre foi inimiga do consenso – residia na fórmula de acomodar a necessidade de dar à Ucrânia uma perspectiva de integração na Aliança Atlântica. É sabido que a Leste o entusiasmo por um processo de adesão quase imediato era muito grande, mas que a Oeste o entusiasmo era consideravelmente menor. Havia, no entanto, uma questão moral inultrapassável: a Ucrânia foi invadida porque queria romper de vez com o seu passado de República Socialista Soviética e aproximar-se do Ocidente através de uma adesão à UE e à OTAN. É também por causa da OTAN que a Ucrânia foi invadida. Não há como ignorar isto. A fórmula não era realmente simples, e teve de ser intensamente trabalhada. O presidente Zelensky chegou a Vilnius sem esconder alguma desilusão. Percebeu que não iria obter uma data formal para a adesão da Ucrânia. Compreende-se. Ele sabe, como nós sabemos, que um compromisso e uma data formal são coisas distintas, pois os compromissos são sempre função de condições conjunturais.

Os compromissos evaporam-se com muita facilidade. Mas a data pretendida era impossível, porque era incompatível com duas outras datas. Aliás a Cimeira de Vilnius fica marcada pela questão das três datas. A primeira data, de natureza indeterminada, era a do final do conflito. Ninguém sabe quando vai terminar, ou mesmo se vai terminar. Por isso a segunda data, a pretendida por Zelensky, era impossível de fixar. E, sobretudo, havia uma terceira data, de que ninguém falou abertamente, mas que condicionava todas as outras: a das eleições presidenciais norte-americanas de 2024. Joe Biden não quer o assunto da Ucrânia na campanha presidencial e muito menos um compromisso escrito que amarre a sua Administração a uma data difícil de explicar ao público americano. Imperou o realismo, que é o melhor caminho para o consenso. O presidente Zelensky saíu de Vilnius sem uma data, mas talvez a tenha trocado por muitos instrumentos políticos e equipamentos militares que lhe podem ser úteis na gestão desta guerra. O Conselho Ucrânia-NATO, criado nesta Cimeira, é um valioso instrumento de diálogo entre iguais que pode ser convocado pela Ucrânia sempre que as circunstâncias o exijam. Não deixa também de ser reconfortante o reconhecimento generalizado de que, mesmo sem data formalizada, o lugar futuro da Ucrânia é no seio da Aliança Atlântica. O caminho para a adesão poderá até ser acelerado no caso de uma janela de oportunidade se abrir por uma fragilidade que se manifeste no regime de Moscovo.

Participaram na Cimeira a Austrália, a Coreia do Sul, o Japão e a Nova Zelândia, parceiros estratégicos de longa data da Aliança Atlântica e sobre os quais recaem especiais necessidades de segurança no quadro da crescente militarização do Indo-Pacífico. O comunicado final não deixa de olhar para a Ásia e para o Pacífico, dedicando três significativos parágrafos às preocupações suscitadas pela militarização da China, pelo programa nuclear e balístico da Coreia do Norte e pelas intenções que, neste mesmo âmbito, são prosseguidas pelo Irão. A Cimeira de Vilnius terminou, mas deixou no ar a convicção de que as democracias liberais do Ocidente alargado dispõem, em todas as áreas de afirmação do poder, das instituições, dos mecanismos e das sinergias suficientes para enfrentar, com maior confiança, as ameaças perigosas do tempo presente e os desafios gigantescos que já se adivinham.

## A Cimeira da NATO em Vilnius

**Pedro Costa Pereira**

Embaixador, Representante Permanente da Delegação Portuguesa Junto do Tratado do Atlântico Norte.

A Cimeira da NATO que teve lugar na Lituânia, em Vilnius, a 11 e 12 de julho, poderá ser recordada como histórica. As expectativas eram de que daria sobretudo seguimento às decisões da Cimeira de Madrid, de julho de 2022. Mas os seus resultados foram muito para além disso.

A primeira prioridade foi sem dúvida a Ucrânia. Foi-o na sua dupla condição de país brutalmente agredido pela Rússia que os aliados e a NATO apoiam na sua heróica resistência, mas também enquanto candidato à adesão às estruturas euro-atlânticas, nomeadamente à NATO. Em ambos os casos a Cimeira de Vilnius foi estruturalmente importante. Foi reafirmada a firme vontade de continuar a apoiar a Ucrânia pelo tempo que for preciso e com os meios necessários. Foi assinado um memorando entre a Ucrânia e 11 aliados, entre os quais Portugal, definindo as condições para a formação de pilotos ucranianos em aviões de caça F-16, treino esse que começará muito em breve. A expectativa de adesão da Ucrânia à NATO foi reafirmada, devendo o convite ser emitido logo que as condições estejam reunidas, nomeadamente o fim da guerra e a concretização, na Ucrânia, das reformas internas necessárias. Como sinal desta aproximação, o presidente Zelensky participou na sessão inaugural do Conselho NATO-Ucrânia – que integrou a própria Cimeira. Neste Conselho, a Ucrânia já não se sentou do outro lado da mesa, mas sim em pé de igualdade com os demais aliados, no lugar que lhe é devido por ordem alfabética, entre a Turquia e o Reino Unido. No que é relevante, foi emitida, à margem da Cimeira, pelo G7 – cujos membros estavam todos representados em Vilnius – uma declaração abrindo o caminho à constituição de garantias de segurança por parte de todos os países que se queiram associar,

aliados e outros. Estas garantias serão agora acertadas bilateralmente com a própria Ucrânia, para dissuadir novas agressões da Rússia enquanto não estiver finalizada a sua adesão à NATO. Portugal, pela voz do seu primeiro-ministro, associou-se imediatamente a este processo. Foi ainda acordado, em Vilnius, um programa de auxílio multianual à Ucrânia com uma capacidade de financiamento substantiva, que certamente contribuirá para a sua reconstrução e para o reforço da sua interoperabilidade com os aliados e as forças e estruturas militares da Aliança Atlântica. Pela quantidade e importância das decisões tomadas, a Cimeira de Vilnius passará a constituir um marco de referência no processo de aproximação da Ucrânia à NATO, substituindo-se assim à Cimeira de Bucareste de 2008. No cômputo final, constituiu um importante momento de reafirmação da unidade aliada no apoio à Ucrânia e à sua futura integração nas estruturas euro-atlânticas. Por outro lado, no que só por si já daria uma dimensão histórica a esta Cimeira, foram removidos os últimos obstáculos políticos a que a Suécia se torne o 32.º país aliado. Faltam ainda as ratificações dos parlamentos húngaro e turco, neste último caso não antes de outubro próximo. Se até essa data nada acontecer que contrarie as tomadas de posição em Vilnius, a Suécia passará a sentar-se no Conselho da NATO como aliado pleno e não apenas como “país convidado”. Em Vilnius foram também tomadas decisões verdadeiramente estruturantes para o ajustamento

da própria NATO às novas circunstâncias da conjuntura internacional. O seu impacto será profundo na eficácia da ação da Aliança. Entre outros, foram aprovados novos Planos Regionais que reforçam decisivamente a já muito apurada postura de dissuasão e defesa da NATO e abrem caminho ao maior compromisso de geração de forças multinacionais da história da Aliança Atlântica. Acordou-se um Plano de Ação para a Produção na Área da Defesa, que contribuirá para que as indústrias do setor aumentem as suas capacidades de produção. E foi decidido um novo compromisso de investimento em defesa, dando continuidade às decisões tomadas na Cimeira de Gales, em 2014, pouco depois da anexação ilegal da Crimeia pela Rússia. Do objetivo anterior de alcançar 2% do PIB, visa-se agora, com este novo *Defense Investment Pledge*, despendere um mínimo de 2% em despesas de defesa. Logo que alcançados, de acordo com os calendários previamente definidos, 2% de investimento em defesa passam a ser o mínimo no contributo de cada aliado para uma justa repartição de encargos. Esta Cimeira foi igualmente um momento de valorização das parcerias enquanto instrumento fundamental de afirmação externa da Aliança. Contou com a presença da Austrália, Coreia do Sul, Japão e Nova Zelândia, com os quais a NATO tem parcerias muito aprofundadas, que lhe permitem enquadrar e compreender melhor as ameaças e os desafios oriundos da região do Indo-Pacífico com impacto na sua área de responsabilidade. Para

manter o seu âmbito regional, a NATO não pode prescindir de ter também um olhar global. Como vem sendo habitual, a Cimeira contou com a presença da presidente da Comissão Europeia e do presidente do Conselho Europeu, ambos dando expressão concreta à parceria estratégica, hoje existente num nível nunca antes atingido, entre a NATO e a União Europeia.

Destacaria, por fim, um resultado importante desta Cimeira que mereceu uma atenção muito particular por parte de Portugal. De facto, sem prejuízo da prioridade concedida por todos os aliados, e bem, ao flanco Leste e ao reforço da defesa coletiva, Portugal entendeu ser absolutamente necessário reforçar a tradicional abordagem da Aliança a 360° e prestar uma atenção mais estruturada ao flanco Sul e aos seus desafios, nomeadamente a crescente competição estratégica que se desenvolve nessas regiões. Contribuímos, assim, decisivamente para que em Vilnius os chefes de Estado e governo mandatassem o Conselho do Atlântico Norte para proceder a uma reflexão aprofundada sobre as ameaças e desafios existentes a Sul, e as oportunidades de cooperação com atores relevantes na região, que deverá ser apresentada daqui a um ano na próxima Cimeira da NATO. Para além da decisão de prorrogar por mais um ano o mandato do Secretário-Geral Jens Stoltenberg, até outubro de 2024, foram estes, em suma, os principais resultados da Cimeira de Vilnius. Em conjunto com as importantes decisões tomadas nos últimos anos, os resultados

agora alcançados contribuirão significativamente para garantir as melhores condições para que a Aliança faça face aos desafios, que se antevêm difíceis, até à Cimeira que irá ter lugar em julho de 2024, em Washington, momento em que celebrará 75 anos como a mais bem-sucedida aliança militar que alguma vez existiu.

## Vilnius: uma NATO Mais Competente, uma Cimeira Consequente

**Rui Vinhas**

Embaixador, Diretor-Geral de Política Externa/  
MNE.

Ao contrário do que chegou a ser proclamado, a NATO nunca esteve “brain dead”, antes revelando, ao longo dos últimos trinta anos, vitalidade e capacidade de adaptação, mantendo sempre uma elevada atratividade ao somar membros e candidatos. É, todavia, um facto que atravessa hoje uma fase em que está mais unida, mais forte politicamente, mais robusta militarmente, mais reorientada para aquilo que é o seu papel e mais focada nas suas reais prioridades. Responder a um mundo há mais de quinze anos em *polycrise*, mais turbulento e fluído, mais imprevisível, onde a desordem e a tirania crescem, com riscos de “*unknown unknowns*”, impõe que a Aliança Atlântica, a um ano de fazer 75 anos, seja mais forte, mas sobretudo mais competente.

Neste contexto, Vilnius não foi uma oportunidade perdida e essa competência foi posta à prova e demonstrada. Foi a terceira Cimeira

deste ciclo de transformação e reajustamento pós Afeganistão, iniciado em Bruxelas em 2021, continuado em Madrid em 2022, que foi uma Cimeira de grande importância, e que prosseguirá em Washington em 2024, na celebração dos 75 anos da Aliança. Vilnius foi também a segunda Cimeira da Aliança a decorrer no contexto de uma guerra na sua fronteira Leste, 500 dias após o início da brutal invasão da Ucrânia pela Rússia, que mudou irreversivelmente o quadro de segurança europeu e pôs fim ao princípio da indivisibilidade da segurança europeia.

Simplificando, Vilnius tinha duas tarefas essenciais: consolidar o apoio e reforçar a relação com a Ucrânia e robustecer as capacidades militares da Aliança, em particular a Leste. Foi uma Cimeira consequente nas respostas a estes dois desafios fundamentais, mas foi mais longe e tomou outras decisões importantes. Se Madrid foi uma Cimeira importante, Vilnius poderá ascender ao panteão das Cimeiras históricas. Senão vejamos.

Começou por prolongar, por mais cerca de quinze meses, o mandato do atual Secretário-Geral da NATO, o norueguês Jens Stoltenberg, um economista que quer voltar ao seu país e à sua profissão e não consegue, sendo já o mais longo Secretário-Geral da história da Organização, estando a caminho de cumprir dez anos em 2024. Foi uma decisão competente. Em tempo de crise aguda, continuidade e estabilidade, sobretudo de quem está consensualmente a fazer bem o seu

trabalho, são valores importantes e revelam acerto.

A Finlândia participou, pela primeira vez, numa Cimeira, sendo o 31.º aliado. Foi também possível ultrapassar as reservas políticas da Turquia quanto à Suécia e, apesar de faltarem ainda as aprovações dos parlamentos turco e húngaro, as perspectivas de que se torne o 32.º aliado no Outono são agora muito elevadas. O significado geopolítico destas duas adesões é de enorme significado. A invasão russa da Ucrânia tornou a neutralidade insuficiente para garantir a segurança, a soberania e a integridade territorial de países europeus que tinham uma longa tradição e apego a esse estatuto. A Finlândia, a Suécia e, naturalmente, a Ucrânia tomaram abruptamente consciência desse facto, procurando essa segurança quadro da NATO. Estes movimentos fazem-se na direção diametralmente oposta à pretendida por Moscovo, concorrendo, juntamente com outros elementos, para um falhanço estratégico da Rússia.

No que respeita à Ucrânia e a sua relação com a NATO, teremos um antes e um depois de Vilnius. O Presidente Zelensky, com grande simbolismo político, esteve presente na capital lituana e participou na primeira sessão do novo Conselho NATO/Ucrânia, que consagra o “nothing about Ukraine without Ukraine” e é uma peça importante num vasto pacote, laboriosamente construído, de apoio a Kiev. Foi possível acordar um significativo programa de auxílio plurianual ao esforço da Ucrânia no sentido de

reforçar as suas forças militares e a sua interoperabilidade com as dos aliados. Onze aliados, entre os quais Portugal, assinaram um memorando de entendimento com a Ucrânia, regulando as modalidades para a formação de pilotos ucranianos para os caças F-16. A designada coligação F-16, em que alguns dos aliados participantes enunciam a possibilidade de vir a fornecer os próprios aviões, soma-se assim à anterior coligação dos tanques Leopard. A questão central da aproximação da Ucrânia à NATO, foi tratada no famoso parágrafo 11 do Comunicado da Cimeira, com um *Bucharest plus, plus*, onde a linguagem é inequívoca sobre a direção e o caminho politicamente assumidos, dispensando-se inclusivamente, pela primeira vez numa candidatura à NATO, o cumprimento do Plano de Ação para a Adesão. É feita uma referência à formalização de um convite – e sim essa palavra é referida – quando as condições estiverem reunidas. Sabemos que existiam diferentes expectativas sobre este ponto, mas foi este o texto consensualizado num contexto de guerra e numa Organização que tem um “artigo 5.º”. Ao contrário de Bucareste, cujo texto foi essencialmente a solução diplomática face a uma NATO dividida, o texto de Vilnius representa a tradução política de uma Aliança unida em torno de uma mensagem positiva e de forte comprometimento com a Ucrânia. Acresce a este elemento, o complemento dado com a declaração emanada dos G7 sobre garantias de segurança a médio-longo prazo, nomeadamente

apoio militar, político, económico e *intelligence*, que constituem um poderoso elemento de dissuasão face à Rússia, enquanto a Ucrânia não concluir a sua integração nas organizações euro-atlânticas. Esta declaração do G7, sendo de assinalar a sua subscrição pelo Japão, foi aberta a todos os países que se quisessem associar, o que Portugal, juntamente com outros países – aliados e não aliados – fez. Sobre a adaptação militar da NATO, foram dados passos muito importantes no sentido do robustecimento da sua capacidade operacional e do reforço da sua capacidade de dissuasão e defesa. Para a NATO, quanto mais elevada for a sua capacidade de dissuasão, menor a probabilidade de ter a necessidade de efetivamente se defender. Foram tomadas decisões sobre a revisão e reforço dos sistemas de forças, a elevação dos seus graus de prontidão, a reestruturação do comando e controlo, o aumento da produção industrial e ainda a redefinição dos objetivos dos investimentos em defesa, atualizando os compromissos de Gales, que apontam agora para um mínimo de 2% do PIB, uma vez atingido esse patamar nos termos dos compromissos já assumidos. Trata-se de um vasto e sólido pacote que fortalece a NATO e contribui para a sua capacidade de se ajustar às alterações do ambiente de segurança internacional. Vilnius procurou também responder à crescente necessidade, dada a instabilidade internacional, de aprofundar os laços com a sua rede de parceiros, em particular com a

UE, com os parceiros europeus mais vulneráveis e com os do Pacífico.

Os líderes da Aliança reuniram com todos esses parceiros, tornando essas relações mais estáveis e sustentadas, afirmando vontade política para continuar a trabalhar em conjunto.

Uma última referência ao flanco sul da NATO, um tema politicamente caro a Portugal. Não questionando a realidade e as prioridades que a mesma impõe, em particular o apoio à Ucrânia e o esforço no flanco Leste, mantém-se válida e atual a importância de uma Aliança com um olhar a 360°, tendo Portugal, por essa razão, apresentado, com o apoio de Espanha e Itália, uma proposta de texto para valorizar o flanco Sul e conseqüentemente as dimensões de gestão de crises e segurança cooperativa. A existência a Sul, desde logo no Sahel, de situações, entre outras, de instabilidade, conflito, insurgência, terrorismo, tráfico e da presença assertiva de competidores estratégicos dos aliados, que colocam ameaças e desafios, foi assim reconhecida em Vilnius, tendo sido atribuído um mandato para realização de uma reflexão mais densificada com vista a propor uma linha de ação na Cimeira de Washington em 2024.

## NATO and the Current Security Context

**Daniel Fiott**

Head of the Defence and Statecraft programme - Centre for Security, Diplomacy and Strategy at Brussels School of Governance, Assistant Professor in Political Science- Vrije Universiteit Brussel.

In many respects, the NATO Vilnius Summit of 11-12 July 2023 revealed one of the core issues facing the alliance today: how, when and if to enlarge to include Ukraine. Enlargement has always been a sensitive and contested issue for NATO, but the prospect of taking on a country that is currently the victim of Russian military aggression raises difficult questions. To be sure, the official summit communiqué stated that Ukraine's "future is in NATO", but there are clear differences in how NATO allies define the word "future". The Vilnius Summit effectively served as a bellwether for where allies sit in relation to Ukraine's NATO membership. The answer? One group wants to hold out until the war is over, whereas others want a clear roadmap and commitment for Kyiv, today. Admit Ukraine today, and there is a risk that NATO will be drawn into war with Russia. Stall or withhold membership, and Russia will be tempted to attack Ukraine (again) after a post-war settlement. In contrast to Ukraine's NATO membership, the accession of Finland and Sweden into the alliance has been relatively easier. Finland's path, in particular, was straightforward and even though Turkey has raised successive objections to Sweden's entry, the Vilnius Summit appears to have led

to a breakthrough. In this sense, the entry of Finland and Sweden into the alliance will bolster the alliance's defences in north-eastern Europe at a critical moment when NATO wants to deter Russian aggression along the eastern flank. Barring any last-minute change of heart by Turkish President Erdogan, the 2024 NATO Summit in Washington will be an occasion to celebrate Sweden's NATO accession during the 75th anniversary of the alliance's existence.

Still, even if the Washington Summit does not lead to a clear path for Ukraine's NATO membership, there is much work for the alliance to do in the meantime. For example, the Vilnius Summit did not result in any substantial additional pledges for more military aid to Kyiv. True, promises were made on F-16 fighter pilot training and the provision of cruise missiles, infantry fighting vehicles and tanks. However, these pledges were not made in the volumes Ukraine requires and there is also the continued challenge of producing enough ammunition. Regardless of where one sits on Ukraine's NATO membership, all allies have acknowledged the need to ensure Ukraine wins the war against Russia – yet, there has not been any significant ramping up of deliveries, which is particularly worrying given that Ukraine is in the midst of an offensive.

Leaving weapons deliveries to Ukraine aside, however, NATO also faces the daunting challenge of reinvigorating its defence and deterrence posture. Here, the Vilnius Summit reemphasised the need

for regional defence plans and a new NATO Force Model, as well as continuing to bolster command and control, combat-ready forces and air and missile defence in Europe. Yet, there is still some way to go before the alliance can meet its new targets, considering how NATO's new force model wants to increase the alliance's very high readiness forces from 40,000 to 300,000 troops. Delivering on these targets will be extremely challenging, not least because such a sized force requires requisite military platforms and strategic enablers (plus logistical infrastructure, such as barracks, bases and transport). This will require European nations to not only dedicate armed personnel to the new force model, but also ensure sustained and ambitious investment in military equipment.

Investment is a critical issue for NATO and the Vilnius Summit only partially answered the political question of how far allies should increase defence expenditure. At the Wales Summit in 2014, NATO leaders agreed that each ally should spend 2% of their GDP on defence and stressed that this target, to be reached by 2024, was a minimum requirement that allies should "move towards". At the Vilnius Summit, NATO yet again repeated its call for a minimum 2% of GDP commitment from allies, but it removed any specific future time horizon for achieving this goal, instead calling the need for investment urgent. In fact, the Vilnius Summit communiqué even stated that in some cases more than 2% of GDP will be required to fill existing capability and force

shortfalls. Slowly, therefore, NATO is creeping towards a higher level of ambition in defence spending, but the reality today is that only 11 out of 31 allies spend 2% of GDP or more on defence.

Another key challenge that has materialised since last year's Madrid Summit is a closer focus on China. At both the Madrid and Vilnius Summits, the leaders of Australia, Japan, New Zealand and the Republic of Korea joined NATO counterparts to discuss cooperation between the Euro-Atlantic and Indo-Pacific regions. The question of how NATO can respond to China was put to one side during the Vilnius Summit, but the challenge posed by China will only increase for the alliance – not least because of growing ties between Beijing and Moscow. NATO's 2022 Strategic Concept makes clear that the alliance should focus on ensuring the unity of NATO and the protection of the Euro-Atlantic region in the face of China's growing assertiveness. Yet, what remains elusive for now is how to achieve these objectives in concrete terms.

Finally, NATO's ability to defend Europe and respond to great power competition will be greatly enhanced by closer cooperation with the European Union. Yet, at the Vilnius Summit, one detects a lack of ambition in this regard. Faced with the biggest security crisis in decades, NATO consigns the EU to paragraph 73 of 90 in the Vilnius communiqué – and even here, mention of the Union is rather generic and not entirely positive. Notwithstanding the traditional obstacles to greater cooperation, NATO leaders –

particularly the United States – need to empower European defence by pushing for a far deeper level of cooperation between the two bodies. Simply signing Joint Declarations is not enough for the era in which Europe finds itself.

## A Cimeira de Vilnius, os Novos Planos de Defesa Regionais da NATO e a Ucrânia

**Patrícia Daehnhardt**

Assessora do IDN e Investigadora Integrada do IPRI-NOVA.

A Cimeira da NATO, em Vilnius, de 11 a 12 de julho, produziu três resultados importantes.

Primeiro, o resultado mais importante foi a adoção dos novos planos de defesa regionais da NATO. Estes planos traduzem o NATO New Defence Model que tinha sido acordado entre os aliados na última Cimeira da Aliança em Madrid. O processo de planeamento de defesa visa o reforço da defesa coletiva para níveis inéditos desde o fim da Guerra Fria. A defesa aliada será repartida em três áreas de responsabilidade, entre o Atlântico Norte, incluindo o Ártico, o Báltico e a Europa central, e o Mediterrâneo e o Mar Negro, e as 300.000 tropas colocadas em alerta máximo dependerão dos quartéis aliados de Norfolk, nos Estados Unidos, Brunssum, nos Países Baixos e Nápoles, na Itália. Os novos planos de defesa, contidos em mais de 4000 páginas classificadas, preveem uma estrutura de comando reforçada, o aprofundamento da interoperabilidade das forças dos Estados-membros e da mobilidade

militar, a intensificação do treino da operacionalidade do artigo 5º do Tratado de Washington, assim como o aumento da capacidade industrial coletiva da Aliança. Para o efeito, a Aliança adotou o Plano de Ação de Produção de Defesa cujo objetivo será reforçar a interoperabilidade e estandardização de equipamento militar na NATO.

Para garantirem a implementação dos novos planos de defesa, os aliados reafirmaram o compromisso de alocação no mínimo de 2% dos respetivos PIB para gastos anuais em defesa, incluindo 20% para armamento e equipamento militar. Até à data, contudo, apenas 11 dos 31 Estados-membros gastam 2% ou mais em defesa. Por isso uma das principais mensagens de Washington voltou a ser a insistência para que os aliados europeus invistam mais e melhor no desenvolvimento das suas capacidades de defesa, e de forma mais colaborativa para promover a interoperabilidade das forças e a mobilidade militar no teatro europeu. Individualmente, os aliados concordaram em reforçar a presença de tropas no flanco leste da Aliança. No âmbito da Enhanced Forward Presence, a Alemanha, por exemplo, irá reforçar a sua presença militar na Lituânia, para um nível de brigada de 4000 tropas, e o Canadá anunciou a duplicação para cerca de 2200 tropas do seu destacamento militar na Letónia.

Segundo, o resultado mais celebrado em Vilnius foi o desbloqueio do processo de adesão da Suécia à NATO, depois de o Presidente da Turquia, Recep Erdogan, ter viabilizado a ratificação do pedido

de adesão pelo parlamento turco. Poucas horas depois de ter publicamente condicionado a adesão da Suécia à NATO à articulação prévia do retomar das negociações da adesão da Turquia à União Europeia, num inesperado volte-face o Presidente turco retirou o veto turco, em troca da criação, na NATO, do cargo de Coordenador Especial para Contra-Terrorismo, do reforço da cooperação económica e securitária entre a Turquia e a Suécia, e de um possível avanço no fornecimento de 40 aviões caça F-16 dos Estados Unidos à Turquia. Com a provável adesão da Suécia, e com a Finlândia, que participou nesta Cimeira já como membro de pleno direito, a NATO alarga consideravelmente o seu perímetro de defesa, garantindo que com a inclusão destes dois Estados a NATO fortalece o flanco nordeste e a região do Mar Báltico e a postura de dissuasão e defesa de todo o território da Aliança.

Terceiro, o resultado mais aguardado, o mais controverso e o que dominou a Cimeira – a adesão da Ucrânia à NATO – foi um não-resultado. O comunicado de Vilnius afirma que “o futuro da Ucrânia é na NATO”, mas o convite dos aliados à Ucrânia para aderir à Aliança não se formalizou; em vez disso o comunicado afirma que os Aliados estarão “em posição de convidar a Ucrânia a aderir à Aliança quando os Aliados concordarem e as condições forem cumpridas”. O não convite da Aliança à Ucrânia foi a maior decepção para o Presidente Volodymyr Zelensky, para muitos analistas, e para a Polónia e os países bálticos, os Estados mais empenhados na entrada da

Ucrânia na NATO. Esperava-se que os Aliados evitassem repetir o erro de Bucareste quando, na Cimeira da NATO, em 2008, afirmaram que a Ucrânia, e a Geórgia, viriam a aderir à Aliança sem, contudo, definirem uma data específica. A oposição, na altura, vinha da Alemanha e da França, receosas que uma perspectiva concreta de adesão da Ucrânia e da Geórgia à NATO provocaria a Rússia do Presidente Putin. Estes analistas afirmam que tal posição incentivou a Rússia a intervir militarmente na Geórgia, poucos meses depois, a anexar a Crimeia, em 2014, e a desencadear uma guerra prolongada no leste da Ucrânia. Volvidos 15 anos, e após 17 meses de guerra, existia em Vilnius a expectativa de concretização das aspirações de adesão da Ucrânia à NATO: um consenso quanto à adesão da Ucrânia depois da guerra e um convite com a demarcação de um roteiro que sustentasse a futura integração mostrariam a determinação dos aliados, reforçaria o apoio ao povo ucraniano e seria, também, parte da estratégia de fim de guerra.

Contudo, a Cimeira de Vilnius não previa a atribuição de um convite formal à Ucrânia. Não foi por isso uma surpresa, mesmo que fosse uma decepção, porque era conhecida a oposição dos Estados Unidos e a Alemanha à extensão de um convite a Kyiv. Para Washington e Berlim, a única forma de concordarem com a adesão da Ucrânia à Aliança Atlântica será com o fim da guerra, ponto com o qual nenhum aliado discordava uma vez que é evidente que ninguém considera

viável a adesão de Kyiv à Aliança enquanto dura a guerra, porque tal despoletaria a operacionalização do artigo 5.º. Mas face às eleições presidenciais norte-americanas do próximo ano, a administração de Joe Biden não se quer comprometer com o alargamento da NATO ao ponto de se tornar um alvo fácil para a campanha eleitoral do futuro candidato do Partido Republicano, seja ele Ron DeSantis, Donald Trump ou outro. O Chanceler Olaf Scholz, por seu turno, mantém-se reticente pelas implicações da política interna norte-americana para a segurança na Europa: se o próximo Presidente dos Estados Unidos se opuser à continuação do apoio político-diplomático, militar e financeiro norte-americano à Ucrânia, a responsabilidade principal deste apoio a Kyiv recairá sobre Berlim, e o Chanceler não parece disposto a que a Alemanha assuma esta responsabilidade.

Na realidade, contudo, e apesar das críticas públicas, a Ucrânia conseguiu obter o consenso dos aliados quanto à adesão da Ucrânia depois da guerra, algo que não existia ainda há poucos meses. O comunicado da Cimeira traduziu, de forma diferente da Cimeira de Bucareste, um consenso entre os membros da Aliança que no final da guerra o lugar da Ucrânia será o de 33.º membro da NATO e que a Aliança se tornará mais capaz de garantir a sua defesa coletiva com esta futura adesão. E nisto reside o avanço para a perspectiva de adesão de Kyiv que dificilmente será vetada num cenário pós-guerra se a Aliança

mantiver a coesão e unidade que tem atualmente.

E houve um conjunto de mudanças relevantes que visam preparar a transição da Ucrânia para a sua futura adesão à Aliança: a NATO deixou cair o Plano de Ação para a Adesão (Membership Action Plan) ainda previsto no comunicado de Bucareste, para agilizar o processo de adesão depois do fim da guerra; foi criado o Conselho NATO-Ucrânia, que substitui a Comissão NATO-Ucrânia e eleva a relação institucionalizada ao permitir que Kyiv participe como igual entre os Estados-membros em algumas reuniões e possa convocar reuniões de crise e consulta com os aliados. Este Conselho bilateral pode ser um mecanismo relevante na preparação e viabilização dos trâmites de adesão da Ucrânia à Aliança Atlântica, incluindo a supervisão das reformas que o país ainda terá de fazer. As forças armadas ucranianas serão tornadas interoperáveis com as forças da NATO, e tendo em conta que a Ucrânia terá no futuro uma das maiores e mais experientes forças armadas na Europa, será do interesse da NATO que o país integre a Aliança. Por último, o Pacote de Assistência Abrangente reforçou o apoio militar à Ucrânia através de um programa plurianual da NATO que visa apoiar o país a reconstruir o setor de segurança e defesa e assegurar a plena interoperabilidade com a NATO. Ao mesmo tempo, o Grupo dos G7, que se reuniu à margem da Cimeira da NATO, comprometeu-se em garantir “compromissos securitários específicos, bilaterais e a longo

prazo” à Ucrânia em termos de apoios securitário, financeiro e militar. A Cimeira de Vilnius confirmou a necessidade de a Aliança Atlântica equilibrar o reforço da sua postura de dissuasão e defesa e o apoio à Ucrânia com a gestão dos riscos de uma escalada com a Rússia e manter a unidade euro-Atlântica que esse jogo de equilíbrio pressupõe. Face à contínua trajetória de afirmação da China como grande potência internacional e à zona do Indo-Pacífico como crescente área de atenção para a Aliança, e face à realização de eleições presidenciais nos Estados Unidos em 2024, que podem resultar numa administração norte-americana menos disposta a manter o grau de empenhamento da administração Biden na NATO, assim como a tendência de incremento das flutuações dos ciclos eleitorais também na Europa, os aliados têm de empenhar-se em manter a unidade euro-Atlântica da NATO. Inevitavelmente, a adesão da Ucrânia à NATO após o fim da guerra, continuará a dominar as relações entre os Aliados. Espera-se que na próxima Cimeira da NATO, em Washington, em abril de 2024, as celebrações do 75.º aniversário da Aliança não sejam (novamente) ofuscadas pelas divisões quanto ao futuro alargamento da NATO.