

idn cadernos

DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE SEGURANÇA E DEFESA

PEDRO SEABRA (COORD.)

DIANA SOLLER, DIOGO NOIVO, LICÍNIA SIMÃO, BERNARDO IVO CRUZ, PATRÍCIA
DAEHNHARDT, ISABEL FERREIRA NUNES, CONSTANTINO XAVIER, NUNO PEREIRA
DE MAGALHÃES, VASCO RATO, SANDRA FERNANDES

Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa

Pedro Seabra (coordenação)

Diana Soller

Diogo Noivo

Licínia Simão

Bernardo Ivo Cruz

Patrícia Daehnhardt

Isabel Ferreira Nunes

Constantino Xavier

Nuno Pereira de Magalhães

Vasco Rato

Sandra Fernandes

Dezembro de 2021

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Directora

Helena Carreiras

Editor

Luís Cunha

Núcleo de Edições

António Baranita

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Estrada de Mem Martins, 4, São Carlos — Apartado 113 – 2726-901 Mem Martins

Tel.: 219 266 600

Fax: 219 202 765

E-mail: geral@emec.gov.pt

www.emec.gov.pt

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

© Instituto da Defesa Nacional, 2021

Resumo

Os últimos três anos, entre 2019 e 2021, têm sido caracterizados por uma proliferação assinalável de documentos estratégicos da mais variada ordem. Quer sejam focados em questões de segurança e defesa no sentido mais estrito ou na projeção externa mais ampla, pretensamente globais ou concentrados em regiões delimitadas, adotados formalmente ou constituindo orientações provisórias, surgem ainda assim como assumidamente representativos de diversas dinâmicas internacionais contemporâneas que importa acompanhar e compreender em maior pormenor. Este *IDN Caderno* visa proporcionar uma sistematização que contextualize tais diretrizes, mas que retrate também as principais prioridades definidas para horizontes temporais relativamente semelhantes, visando, em muitos casos, desafios partilhados. Os casos selecionados abarcam assim um conjunto de documentos estratégicos dos EUA, Espanha, França, Reino Unido, União Europeia, NATO, Japão, China e Rússia, com o objetivo de analisar as suas principais opções e inovações, e explorar a sua adaptabilidade face ao contexto envolvente.

Abstract

The last three years, between 2019 and 2021, have been characterized by a remarkable proliferation of strategic documents of the most varied order. Whether focused on security and defence issues in the strictest sense or on a broader external projection, purportedly global or concentrated in delimited regions, formally adopted or constituting provisional guidelines, they still come across as openly representative of various contemporary international dynamics that are important to monitor and understand in greater detail. This *IDN Caderno* aims to provide an assessment that contextualizes these guidelines, but also portrays the main priorities defined for relatively similar timeframes, aiming, in many cases, for shared challenges. The selected cases thus encompass a set of strategic documents from the USA, Spain, France, the United Kingdom, European Union, NATO, Japan, China and Russia, with the goal of analysing its main options and innovations, and exploring its adaptability to the surrounding context.

Bernardo Ivo Cruz é Académico Correspondente da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, membro do Conselho Editorial da *Public Policy Portuguese Journal* da Universidade de Évora, Investigador Associado do CIEP na Universidade Católica Portuguesa e membro da Direção do Clube de Lisboa. Doutorado pela Universidade de Bristol, no Reino Unido, trabalhou nas Universidades de Bristol, Cardiff e Loughborough e serviu no “Court” da Universidade de Bristol. Foi Subsecretário de Estado Adjunto do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Presidente da Câmara de Comércio Portuguesa no Reino Unido e Coordenador do Diálogo de Reconciliação Nacional do Clube de Madrid em Timor-Leste.

Constantino Xavier é investigador no Centre for Social and Economic Progress (CSEP), em Nova Deli, Índia, onde lidera o projeto “Sambandh” sobre a conectividade regional. O seu trabalho de investigação e publicações incidem sobre a política externa indiana, a geoestratégia na Ásia do Sul e Indo-Pacífico, e as relações Europa-Ásia. É investigador não-residente na Brookings Institution, em Washington DC, onde trabalhou entre 2010 e 2013, e ex-investigador associado no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA). Doutorado pela Johns Hopkins University, Mestre pela Universidade Jawaharlal Nehru e Licenciado pela Universidade Nova de Lisboa.

Diana Soller é investigadora no IPRI-NOVA a desenvolver projetos nas áreas de transição de poder, ordenamento internacional e política externa dos Estados Unidos. Doutoranda em Ciência Política e Estudos Internacionais na Universidade de Miami, onde elaborou a tese *The Democratic West and the Democratic Rest: Searching for the New Liberal International Order*. Foi assessora de estudos no Instituto da Defesa Nacional (2005-2010). Tem publicado em revistas académicas e livros coletivos. Coautora do livro *Donald Trump: O Método no Caos* (2018). É colunista de assuntos internacionais no jornal *Observador* e colabora com regularidade nos meios de comunicação portugueses.

Diogo Noivo é Mestre em Segurança e Defesa pela Universidade Complutense de Madrid e pelo Centro Superior de Estudos da Defesa Nacional de Espanha (CESEDEN) e licenciado em Ciência Política pela Universidade Lusíada de Lisboa – ramo de Política Comparada. Co-organizador do livro *Segurança Contemporânea* (PACTOR, 2016) e autor do livro *Uma História da ETA: Nação e Violência em Espanha e Portugal* (Bookbuilders, 2020).

Isabel Ferreira Nunes é Chefe de Equipa Multidisciplinar do Centro de Estudos e Investigação do Instituto da Defesa Nacional (IDN), Diretora do Curso de Defesa Nacional (IDN) e Representante no Executive Academic Board do Colégio Europeu de Segurança e Defesa. Doutorada em Ciência Política pela Universidade de Twente possui um Pós-Doutoramento em Relações Internacionais pela Universidade de Groningen. Integra o Centro de Investigação OBSERVARE-Universidade Autónoma de Lisboa como investigadora. Dirige a revista *Nação e Defesa* do IDN e é *reviewer* externa das revistas *Journal of Common Market Studies* e *International Relations*.

Licínia Simão, doutorada em Relações Internacionais, é Professora na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Investigadora do Centro de Estudos Sociais da mesma Universidade. Desempenha, desde dezembro de 2018, funções como assessora do Ministro da Defesa Nacional. É membro do Conselho Consultivo do Georgian Institute of Politics, em Tbilisi e foi investigadora visitante no Center for European Policy Studies, em Bruxelas, e no Centre for European Studies, na Universidade de Carleton, em Otava. Os seus interesses académicos incluem Política Externa e Estudos de Segurança, com enfoque na Política Externa e de Defesa Europeia e no Espaço Pós-Soviético.

Nuno Pereira de Magalhães é Professor de Relações Internacionais na IE University, Madrid; investigador do IPRI-NOVA; e associado do Instituto da Defesa Nacional. É especializado em teoria de Relações Internacionais e em Segurança Internacional. Anteriormente foi professor e investigador nas universidades Hankuk University of Foreign Studies (HUFS), Korea, SNU, e Sogang, na Coreia do Sul; *Japan Foundation Fellow* na Universidade de Tóquio; *Taiwan Fellow* na Universidade Nacional de Taiwan; associado do Weatherhead Center for International Affairs (WCFA), Universidade de Harvard; *instructor* de Relações Internacionais na Universidade de Cambridge; *visiting fellow* nas universidades de Columbia e Harvard. Colaborou com a Missão de Portugal na ONU e com a DGAE, Ministério dos Negócios Estrangeiros. É Mestre e Doutor pela Universidade de Cambridge.

Patrícia Daehnhardt é Investigadora Integrada do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA) e Assessora do Instituto da Defesa Nacional. Tem um Doutoramento em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science sobre a política externa da Alemanha após a unificação. A sua investigação centra-se na política externa da Alemanha, Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia, NATO e segurança europeia, relações transatlânticas, as grandes potências e a ordem internacional, temas sobre os quais publicou vários artigos em revistas nacionais e internacionais.

Pedro Seabra é Investigador do Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-Iscte), Professor Auxiliar Convocado do Iscte-IUL, e Assessor do Instituto da Defesa Nacional (IDN). É doutorado em Ciência Política, com especialização em Relações Internacionais, pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS, ULisboa). Anteriormente, foi *Nuclear Security Fellow* da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e *Leibniz-DAAD Research Fellow* do German Institute for Global and Area Studies (GIGA). É co-editor do livro *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond* (Springer, 2021).

Sandra Fernandes é Professora Auxiliar no Departamento de Ciência Política da Universidade do Minho, desde 2001. Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Sciences Po (Paris). Investigadora do Centro de Investigação em

Ciência Política (CICP-UMinho). Prémio Jacques Delors 2005 pela sua investigação sobre a União Europeia e a Rússia. Colaboração com a Embaixada de Portugal em Moscovo (Rússia), durante as Presidências Portuguesas da UE de 2007 e 2021; formação a diplomatas dos países do Golfo Pérsico em Riyadh, 2009, e a diplomatas portugueses, desde 2016; mesa-redonda diplomática em Genebra, 2010; nomeada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros para o júri de acesso à carreira diplomática, 2015; criação e coordenação do Curso de Acesso à Carreira Diplomática, UminhoExec, desde 2016; membro eleito da Direção da Associação Portuguesa de Ciência Política (APCP), desde 2021.

Vasco Rato, Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade de Georgetown, é Investigador Integrado no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-UNL) e Coordenador do Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais da Universidade Lusófona. O seu mais recente livro é *De Mao a Xi: o ressurgimento da China* (Alêtheia Editores, 2020).

Índice

Resumo/Abstract	3
Autores	5
Introdução <i>Pedro Seabra</i>	11
Estados Unidos da América: <i>Interim National Security Strategic Guidance</i> <i>Diana Soller</i>	17
Espanha: <i>Estrategia de Acción Exterior 2021-2024</i> <i>Diogo Noivo</i>	31
França: <i>Actualisation Stratégique 2021</i> <i>Licinia Simão</i>	41
Reino Unido: <i>Global Britain in a Competitive Age</i> <i>Bernardo Ivo Cruz</i>	53
Organização do Tratado do Atlântico Norte: <i>NATO 2030: United for a New Era</i> <i>Patrícia Daehnhardt</i>	63
União Europeia: <i>Bússola Estratégica</i> <i>Isabel Ferreira Nunes</i>	75
União Europeia: <i>Estratégia da UE para a Cooperação no Indo-Pacífico</i> <i>Constantino Xavier</i>	91
Japão: <i>Japan Defense 2021</i> <i>Nuno Pereira de Magalhães</i>	101
China: <i>National Defense in the New Era</i> <i>Vasco Rato</i>	111
Rússia: <i>Estratégia de Segurança Nacional</i> <i>Sandra Fernandes</i>	121

Introdução

Pedro Seabra

A elaboração e publicação de documentos estratégicos simboliza, frequentemente, um momento de reavaliação e reorientação nos interesses de países e organizações internacionais, gerando o passo necessário para a correspondente afetação de meios e recursos, como forma de se conseguir alcançar o conjunto de objetivos avançados com tais instrumentos formais. Ao longo dos anos, este tipo de documentos tem assumido diferentes formatos, oscilando entre diferentes nomenclaturas como estratégias, livros brancos, diretrizes, conceitos estratégicos, entre outras. Muito embora a sua extensão e listagem de prioridades possa variar consoante a opção adotada em cada caso, o seu propósito original permanece relativamente contante: gerar consensos sobre a agenda externa e securitária de cada parte, ao mesmo tempo que se sinaliza de forma atempada prioridades e preocupações com tais assuntos. Por outro lado, a transição entre a fase declarativa e a fase executiva gera uma dinâmica temporal chave entre o desenho e efetividade deste tipo de orientações que importa manter em consideração na sua respetiva análise.

Sem surpresas, o seu conteúdo é recorrentemente ancorado por preocupações relativas à formulação de uma grande estratégia efetiva e holística, onde tais documentos possam representar um ponto de partida conducente a uma conceção mais lata e articulada daquilo que um Estado ou uma organização internacional possam almejar enquanto objetivos vitais para a sua segurança e estabilidade. Contudo, muito embora uma “grande estratégia certamente requeira uma abordagem política propositiva, ela não precisa necessariamente de ser formalizada, detalhada ou rotulada enquanto grande estratégia em discursos e documentos oficiais” (Brands, 2014, pp. 5-6). Com efeito, a noção de que prioridades estratégicas devem ser articuladas explicitamente através de documentos autónomos e até mesmo publicamente acessíveis apenas começou a surgir em tempos mais recentes. Anteriormente, os principais elementos constitutivos de quaisquer estratégias dedicadas a questões de segurança nacional, defesa, projeção militar e/ou ação externa encontravam-se classificados no todo ou em parte, e quando não classificados, apenas passíveis de serem encontrados de forma dispersa em discursos oficiais, em depoimentos perante órgãos legislativos ou por via de entrevistas e conferências de imprensa.

As últimas décadas têm testemunhado uma tendência inversa, em virtude da definição e promoção de parâmetros comuns no seio de alianças coletivas, mas sobretudo devido ao aumento do escrutínio público e dos processos de consulta a que tais documentos se encontram normalmente sujeitos (Reis, 2019). Esta dinâmica pode ser interpretada de duas formas cumulativas. Por um lado, em contextos mais democráticos, este tipo

de documentos tende a equivaler ao requisito *proforma* para se proceder à atribuição de recursos orçamentais à sua implementação, justificando-se assim uma reedição e revisão cíclica mais recorrente. Por outro lado, a sua publicação serve também enquanto narrativa oficial para assegurar que as intenções relativas às áreas de segurança e defesa sejam devidamente veiculadas e disseminadas pelas estruturas executantes respetivas; nestes casos, a publicidade é utilizada como forma de garantir uma ação coesa e uniforme, quer por parte dos diferentes membros do poder executivo, quer por parte de forças armadas, ou outros atores potencialmente envolvidos com a sua aplicação.

No entanto, a crescente visibilidade pública destes documentos pode ser também melhor compreendida se os mesmos forem entendidos enquanto ferramentas contemporâneas do ponto de vista da comunicação. Para todos os efeitos, o público-alvo nestes casos pode ser tão extenso quanto variado, incluindo aliados e rivais, ameaças efetivas ou potenciais, mas também eleitores, líderes civis e militares, grupos industriais e de lobby, organizações regionais/internacionais, ONG, entre outros (Stolberg, 2012). O alcance final do sinal transmitido por meio destes instrumentos é assim extremamente vasto e cada vez mais valorizado num contexto marcado pela globalização e interconexão de informação em igual medida. Consequentemente, tem sido visível um esforço generalizado acrescido para tentar agregar a multiplicidade documental existente de forma a melhor facilitar a sua correta contextualização e evitar interpretações erróneas, com consequências imprevisíveis.¹

Mas apesar da diversidade da audiência visada, as expectativas que se geram em torno das suas disposições são também por vezes difíceis de ser correspondidas na sua totalidade. Por exemplo, uma análise recente de 193 documentos estratégicos publicados por 36 países da OCDE entre 1990 e 2019 encontrou uma falta de consistência significativa no que diz respeito às disposições relativas à sua execução (Razzeto e Jenne, 2021). Tais conclusões remetem para uma constatação adicional importante, nomeadamente que nem tudo o que é declarado por esta via reflete necessariamente a dimensão ou a extensão real das prioridades de quem emite. Com efeito, a sua instrumentalização em termos de comunicação pressupõe que estes documentos não se esgotam em si mesmos e, acima de tudo, que não podem ser interpretados de forma estanque ou absoluta como a única fonte para a compreensão de uma determinada agenda de prioridades estratégicas. Por forma a se alcançar tal objetivo, torna-se essencial expandir o leque de análise e considerar de forma paralela orientações setoriais complementares, enquadrar remissões discursivas para outras áreas conexas, sejam elas a nível económico, social ou político, ou até mesmo englobar informação que possa advir de trabalhos preparatórios que gerarão, por sua vez, uma versão mais final de um determinado documento sob apreço – e.g., Instituto da Defesa Nacional (2013).

1 Note-se o exemplo da Agência Europeia de Defesa, que desenvolveu, em 2016, uma Base de Dados de Políticas de Defesa – Defence Policy (DPOL) Database – com o objetivo de facilitar o intercâmbio de informações sobre documentos relevantes dos Estados-membros da UE e de países terceiros, bem como da UE e da NATO, proporcionando assim uma visão abrangente das posições nacionais e intergovernamentais num vasto espectro de questões relacionadas com a segurança e a defesa (EDA, s.d.).

Atendendo a todas estas dimensões, é compreensível que o processo multifacetado que caracteriza a maioria dos documentos desta natureza continue a suscitar um conjunto de questões acessórias, todas de difícil resposta. Qual a melhor forma de garantir mecanismos de supervisão e avaliação das diferentes disposições? Como melhor conciliar contextos regionais, interesses nacionais e considerações domésticas no desenvolvimento de cada documento? Como melhor enquadrar objetivos e meios com avaliações atempadas de risco? Quem se deve encarregar do desenho, discussão e aprovação final de cada documento? A diversidade subjacente a cada realidade ditará naturalmente opções variadas com relação a cada questionamento, mas não retirará ainda assim valor ao conteúdo programático e comunicacional que possa continuar a ser avançado neste domínio por esta via mais formal.

Os últimos três anos, entre 2019 e 2021, têm sido marcados por uma proliferação assinalável de documentos estratégicos da mais variada ordem. Quer sejam focados em questões de segurança e defesa no sentido mais estrito ou na projeção externa mais ampla, pretensamente globais ou concentrados em regiões delimitadas, adotados formalmente ou constituindo orientações provisórias, surgem ainda assim como assumidamente representativos de diversas dinâmicas internacionais contemporâneas que importa acompanhar e compreender em maior pormenor. Como tal, no seguimento de estudos anteriores publicados pelo IDN – e.g., Carriço (2012), Duarte (2014), Viana (2016) e Nunes (2021) –, afigura-se pertinente aproveitar o atual momento prolífico de produção documental e promover uma sistematização comparada das disposições formalizadas a esse nível.

Este *IDN Caderno* encontra-se organizado com vista a proporcionar uma avaliação que contextualize o respetivo ponto de origem de tais diretrizes, mas que retrate também as principais prioridades definidas para horizontes temporais relativamente semelhantes, visando, em muitos casos, desafios partilhados. Cada capítulo procura contextualizar o documento em apreço, descrever as principais opções e inovações, elencar eventuais meios previstos/necessários para a prossecução dos objetivos avançados, e explorar a sua adaptabilidade ao contexto envolvente respetivo.

Em virtude da diversidade existente, considerou-se justificado não estabelecer critérios excessivamente estritos ao nível temático e formal. Como mencionado anteriormente, as prioridades estatais e organizacionais nestes domínios podem ser manifestadas por via de múltiplas opções igualmente válidas e consequentes. São por isso abrangidos neste exercício diferentes tipos de documentos, desde estratégias formalmente vinculativas até disposições eminentemente interinas, ou mesmo documentos de trabalho, por si só, conducentes a novas estratégias futuras. São igualmente abarcados documentos com um alcance manifestamente global, mas também incidentes sobre determinados espaços geográficos. Acima de tudo, os casos de estudo selecionados para efeitos deste *IDN Caderno* são exemplificativos das ramificações substanciais que cada um poderá gerar em diferentes domínios para o contexto internacional.

O primeiro capítulo, da autoria de Diana Soller, foca-se na *Interim National Security Strategic Guidance* dos EUA e expõe a sua natureza essencialmente transitória, mas ainda assim funcional para a Administração de Joe Biden, com o objetivo de apresentar uma visão

externa em maior conformidade com o sistema internacional do que a sua predecessora imediata. No segundo capítulo, dedicado à *Estratégia de Acción Exterior (2021-2024)*, Diogo Noivo evidencia as principais linhas de continuidade do governo espanhol, sobretudo enquanto reflexo de circunstancialismos internos que acabam invariavelmente por influir na composição final do documento em questão. Lúcia Simão, por sua vez, concentra-se na *Actualisation Stratégique 2021* enquanto projeção de uma imagem da França como potência europeia, mas com interesses e responsabilidades globais, reafirmando os valores da ordem internacional liberal e a Europa como ator chave no plano securitário. O quarto capítulo debruça-se sobre o *Global Britain*, com Bernardo Ivo Cruz a demonstrar como as dinâmicas inerentes ao processo do Brexit e as transformações internacionais mais recentes forçaram um novo posicionamento estratégico para o Reino Unido, com todas as incertezas que daí advêm.

No quinto capítulo, Patrícia Daehnhardt expõe as principais recomendações propostas pelo *NATO 2030: United for a New Era* enquanto contributo preparatório para uma redefinição maior da Aliança Atlântica, por via de um novo conceito estratégico a ser aprovado em 2022. Por seu turno, Isabel Ferreira Nunes antecipa as principais linhas de orientação que poderão vir a marcar a futura *Bússola Estratégica da União Europeia* (UE), também ela esperada para 2022, bem como algumas opções subsequentes que as instituições comunitárias poderão vir a adotar em termos de uma maior projeção externa de defesa comum. Ainda no âmbito europeu, a *Estratégia da UE para a Cooperação no Indo-Pacífico* merece uma atenção particular da parte de Constantino Xavier, ao enfatizar a sua utilização como mecanismo para recrutar parceiros na região e ao mesmo atender à assertividade crescente da China. O oitavo capítulo, da autoria de Nuno Pereira de Magalhães, concentra-se em mostrar como o *Japan Defense 2020* procura contornar limites constitucionais a um maior desenvolvimento e projeção dos recursos militares japoneses perante um contexto securitário cada vez mais demandante. Por seu lado, o documento da China, intitulado *National Defense in the New Era*, é analisado por Vasco Rato, que destaca a lógica de reação face a disposições paralelas norte-americanas bem como o endurecimento da postura estratégica chinesa face à sua vizinhança mais próxima. Por último, Sandra Fernandes demonstra como a *Estratégia de Segurança Nacional* russa mais recente vem confirmar tendências defensivas e isolacionistas já em curso, ao mesmo tempo que procura consagrar uma quadratura do círculo com relação à sua inserção na ordem internacional.

Com vista a promover um amplo debate entre a sociedade civil e a comunidade académica sobre o escopo e alcance destes dez documentos, foi organizado um ciclo de dez *workshops* entre setembro e novembro de 2021. Atendendo ao extenso processo colaborativo subjacente à preparação deste *IDN Caderno*, três agradecimentos revelam-se assim particularmente necessários. Em primeiro lugar, ao Prof. Carlos Gaspar, idealizador e mentor original desta iniciativa desde a sua génese. Em segundo lugar, aos *discussants* convidados para este efeito, Prof. Tiago Moreira de Sá, Coronel José Loureiro, Prof.^a Ana Isabel Xavier, Dr. Alberto Cunha, Major-General Carlos Branco, Prof.^a Liliana Reis, Prof.^a Raquel Vaz Pinto, Prof. Luís Tomé, Prof. José Pedro Teixeira Fernandes e Prof.^a Raquel

Freire. Ao disponibilizarem o seu tempo, conhecimentos, e experiência com os temas em apreço, semana após semana, proporcionaram comentários e sugestões informadas que em muito enriqueceram os respetivos debates e reforçaram o contributo final dos textos constantes neste volume. E por último ao Tenente-Coronel Jorge Rodrigues pelo incansável trabalho devotado à organização e moderação do ciclo, bem como pelos comentários a versões iniciais de cada capítulo, e sem o qual não teria sido possível alcançar este *output* final.

No seu conjunto, os contributos aqui presentes não pretendem esgotar o debate sobre as implicações e especificidades de cada caso individual selecionado. Acima de tudo, visam sim instigar um diálogo mais aprofundado e alargado sobre a utilidade deste tipo de documentos no presente contexto internacional bem como sobre as diferentes modalidades possíveis para se formalizar prioridades estratégicas e comunicá-las perante uma audiência crescentemente global e diversificada.

Referências

- Brands, H., 2014. *What good is Grand Strategy? Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Carrico, A., 2012. *Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China (1998-2010): Uma Desconstrução do Discurso e das Perceções de (In)segurança*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Duarte, A. P., 2014. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal: Comparação de Duas Estratégias Nacionais de Segurança e Defesa. *Nação e Defesa*, n.º 138, pp. 63-89.
- European Defence Agency (EDA), s.d. *Defence Policy Database*. [em linha] Disponível em: <<https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/defence-policy-database>> [acedido a 30 de novembro de 2021].
- Nunes, I. F., 2021. Strategic Compass – The Way Ahead. *IDN E-Briefing Paper* [em linha]. Disponível em: <<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/ebriefing/Documents/E-Briefing%20Papers/E-Briefing%20Papers%204.pdf>> [acedido a 30 de novembro de 2021].
- Razeto, S. B. e Jenne, N., 2021. Security and defence policy documents: a new dataset. *Defense & Security Analysis*, 37(3), pp. 346-363.
- Reis, B. C., 2019. *Pode Portugal ter uma estratégia?* Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Stolberg, A. G., 2012. *How nation-states craft National Security Strategy documents*. US Army College, Strategic Studies Institute. [em linha] Disponível em: <<https://publications.armywarcollege.edu/pubs/2201.pdf>> [acedido a 30 de novembro de 2021].

Instituto da Defesa Nacional, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional: Contributos e Debate Público*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda/Instituto da Defesa Nacional.

Viana, V. (org.), 2016. Reflexões sobre a Nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”. *IDN Policy Paper* 8 [em linha], de 3 de fevereiro. Disponível em: <<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/ebriefing/Paginas/Policy-Paper-8.aspx>> [acedido a 30 de novembro de 2021].

Estados Unidos da América

Interim National Security Strategic Guidance

Diana Soller

Introdução: A Recuperação do Liberalismo Internacionalista num Contexto de Transição de Poder

Estamos perante um caso curioso: por um lado, a administração Biden entendeu que era importante publicar um documento “interino”, menos de dois meses depois da tomada de posse, o que em si só é uma inovação (Biden, 2021b). Por outro lado, ainda que não haja uma *National Security Strategy of the United States of America* – normalmente é publicada cerca de um ano depois do início de cada mandato – académicos, analistas e comentadores norte-americanos e internacionais já falam de uma “Doutrina Biden”.

Este aparente paradoxo prende-se com a natureza do documento e da situação política internacional pela qual os Estados Unidos estão a passar. Havia uma forte necessidade, da parte da administração Biden, de se demarcar do seu antecessor, nomeadamente no que diz respeito ao papel dos aliados na política externa norte-americana. Havia também urgência em corrigir um erro de campanha e das primeiras semanas de mandato: Biden repetiu muitas vezes que o maior adversário norte-americano era a Rússia, para concluir, a partir da Cimeira do Alasca, que afinal o “desafio sistémico” (Biden, 2021b) aos Estados Unidos vinha da China. Finalmente, a administração Biden queria, com a maior brevidade possível, retomar o seu papel de ordenador internacional que há mais de setenta anos faz parte integrante da política externa dos EUA, mas que Donald Trump suspendeu (Daalder e Lindsay, 2018, p. 12).

O que este documento reflete não é propriamente uma grande estratégia consolidada nem uma doutrina, mas sim uma nova visão americana para o mundo, que pretende recuperar o liberalismo internacionalista em conformidade com o sistema internacional vigente. Já não é o liberalismo internacionalista de Wilson, já não é o liberalismo internacionalista de Roosevelt – ao qual Biden tem sido muitas vezes comparado erradamente (Deudney e Ikenberry, 2021) – nem o liberalismo internacionalista de Truman, embora vá colher elementos do pensamento e ação de todos esses predecessores (Soller, 2021, p. 8). Muito menos é o liberalismo internacionalista dos anos 1990 e 2000, elemento que, aliás, ficou claro no discurso de retirada do Afeganistão do dia 31 de agosto (Biden, 2021c). É um liberalismo internacionalista adaptado ao declínio relativo dos Estados Unidos e à rivalidade com a China, adaptado também à estratégia de retraimento que se mantém desde Barack Obama (MacDonald e Parent, 2018, p. 8), mas

em que os Estados Unidos voltam a ter o papel de “líderes do mundo livre” contra um adversário por vezes concreto e por vezes vago, que cabe no grande chapéu-de-chuva do termo “autocracias”.

Contextualização no Âmbito de Documentos Estratégicos Anteriores

As últimas quatro administrações norte-americanas – incluindo a atual – tiveram diferenças significativas entre si, especialmente em quatro elementos fundamentais: (1) a configuração do sistema internacional; (2) a estratégia adotada por cada presidente; (3) a natureza ideológica de cada um dos presidentes; e (4) a geometria de alianças.

George W. Bush entrou na Casa Branca como um conservador moderado num sistema internacional unipolar. Tudo indicava que ia fazer o seu mandato sem grandes sobressaltos, usando um modelo clássico de agenda republicana – ainda que alguns críticos temessem um certo isolacionismo devido à insistência na defesa do interesse nacional (Rice, 2000). No entanto, os ataques terroristas do 11 de Setembro, que atingiram o World Trade Center e o Pentágono, desencadearam mudanças muito significativas.

A *National Security Strategy* de 17 de setembro de 2002 (Bush, 2002b) trazia uma perspetiva completamente renovada dos desígnios nacionais, nomeadamente no que dizia respeito à ameaça mais premente, constituída pelo encontro entre grupos terroristas, Estados pária e armas de destruição maciça. Bush já tinha anunciado no seu discurso do Estado da União desse mesmo ano que os países que constituíam o “Eixo do Mal” eram o Iraque, a Coreia do Norte e o Irão (Bush, 2002a). O presidente trazia para cima da mesa uma mistura explosiva da agenda dos “nacionalistas assertivos” e dos “neoconservadores” (Daalder e Lindsay, 2003, p. 15), que se consubstanciava na invasão “preemptiva” de Estados detratores e na transformação dos regimes desses Estados em democracias de tipo ocidental, garantindo não só o bloqueio ao terrorismo como a amizade entre os EUA e os novos regimes. Esta ideia aplicava-se ao Afeganistão – que não foi uma guerra de escolha, mas de retaliação – e ao Iraque, que seria invadido em 2003 com a justificação da existência de armas de destruição maciça (ADM), mas fundamentalmente para pôr em prática a estratégia de transformação do sistema internacional preconizada e popularizada pelos neoconservadores (Gaddis, 2005, p. 16).

Houve também uma mudança significativa relativamente à política de alianças. Sendo os EUA a única grande potência do sistema internacional e estando ferida pela ação terrorista, Washington substituiu as alianças permanentes pelas chamadas coligações *ad hoc* em que, na célebre frase de Donald Rumsfeld (2001), “a missão passava a definir a coligação e não o seu contrário”. O resultado foi que os Estados Unidos passaram a privilegiar políticas unilaterais às quais os aliados e outros Estados estavam convidados a cooperar, mas não tinham direito a influenciar a decisão.

A mais clara consequência desta mudança abrupta de estratégia foi a invasão do Iraque – à revelia das Nações Unidas e de alguns dos aliados mais importantes – que

lançou os Estados Unidos numa deriva hùbristica e resultou numa sobre-extensão da qual nunca viriam a recuperar.

Assim, Barack Obama herda um país em impasse estratégico. Por um lado, a sua grande estratégia ainda tem de ter em conta o terrorismo como ameaça principal aos Estados Unidos da América (Obama, 2015, p. 7). Por outro lado, Obama é também um presidente de transição entre dois mundos: a unipolaridade fragilizada dos Estados Unidos, bem como a cada vez mais óbvia ascensão dos então chamados BRIC – com a China à cabeça – fazem com que seja o primeiro presidente a ter de lidar com uma realidade nova ainda não completamente palpável.

Assim, a grande estratégia de Obama tem três elementos fundamentais: o “retraimento”, uma palavra que nunca aparece na *National Security Strategy*, mas que é uma boa síntese de todo o capítulo dedicado à segurança; o “rebalanceamento para a Ásia-Pacífico” (Obama, 2015, p. 24) e a “acomodação das democracias emergentes” (Obama, 2015, p. 20).

O retraimento consiste na retirada de todos os compromissos militares e diplomáticos considerados não vitais para os Estados Unidos. A ideia central é que a potência em fase de declínio se reorganize para poder voltar a usar o seu poder depois de se fortalecer internamente e de reavaliar os seus interesses (MacDonald e Parent, 2018, p. 8). Nixon terá procedido a essa estratégia com sucesso (Sestanovich, 2014).

Muitas vezes o retraimento vem acompanhado do rebalanceamento. Foi o caso: convencido que o centro de poder migrava do ocidente para o Oriente, o presidente Obama anunciou a política do “pivot asiático”, que consistia essencialmente na tentativa de colocar as capacidades americanas e estender alianças naquela zona do globo (Dueck, 2015, p. 74). Ainda que a Europa seja referida na estratégia – havia uma forte necessidade de reatar os laços transatlânticos depois da era Bush – a relação cordial que se estabeleceu e a revisão do conceito estratégico da NATO na Cimeira de Lisboa de 2010 não foram suficientes para que o continente europeu voltasse a ter um lugar de destaque nas prioridades norte-americanas.

Finalmente, quando a Índia e o Brasil pareciam estar prestes a tornar-se grande potências, Obama quis tentar uma estratégia de acomodação para as democracias emergentes. Sendo a acomodação uma “adaptação mútua e um processo de adaptação de poderes em declínio e em ascensão que elimine ou reduza substancialmente a hostilidade entre potências” (Paul, 2016, p. 4), a verdade é que a aproximação não foi muito entusiasta da parte de nenhum dos protagonistas. Washington acabou por ficar “presa” nas convulsões das Primaveras Árabes (Goldberg, 2016) e nesse momento, Nova Deli e Brasília – historicamente desconfiadas de Washington – estavam mais interessadas em estreitar relações com outras potências emergentes do Sul.

A *National Security Strategy* de Barack Obama é uma estratégia retoricamente muito normativa, em que o liberalismo internacionalista tem um papel fundamental, mas o resultado prático da orientação ideológica foi quase inexistente. Obama resistiu a envolver-se na Guerra da Líbia acabando por apoiar os aliados europeus, “liderando na retaguarda” e entregando à Rússia os destinos da Síria depois de o regime de Assad ter ultrapassado a linha vermelha referente às armas químicas (Goldberg, 2016).

Aliás, não é por acaso que a chamada “Doutrina Obama”, que não consta dos documentos estratégicos e foi anunciada precisamente à data da intervenção na Líbia, consiste num reajustamento das regras de intervenção militar dos Estados Unidos: o uso unilateral da força ficou reservado, estritamente, a defender o interesse nacional norte-americano e em casos como a Líbia, os Estados Unidos só se empenhariam militarmente se houvesse um claro apoio dos aliados e a autorização das organizações internacionais competentes. Como refere David Ignatius no *Washington Post* à data, “A América não vai voltar a ser o polícia do mundo. Mas está pronta a ser ‘o chefe da polícia’ das operações de paz das organizações internacionais” (2011). Só que não voltou a ser. A presidência Obama encerrou as “pequenas guerras da paz” levadas abundantemente a cabo nos anos 1990 e 2000, pelo menos até hoje.

Como foi dito acima, Obama foi um presidente da transição do sistema internacional unipolar para a perceção que o sistema internacional ia entrar em transição de poder. A sua estratégia consistiu em adaptar os Estados Unidos a este novo sistema internacional, sem por isso perder a seu papel “hegemónico” e a sua identidade internacional de “potência liberal”.

Já Donald Trump entrou na Casa Branca afirmando que o liberalismo internacionalista era a causa de todos os males externos dos Estados Unidos (Moreira de Sá e Soller, 2018, p. 77). Desde Richard Nixon não havia um soberanista na Casa Branca (Mead, 2002, p. 6), mas este, ao contrário do seu predecessor, era também um nacionalista nativista antiliberal. Como não podia deixar de ser, essa predisposição refletiu-se na grande estratégia norte-americana (Trump, 2017).

Trump trouxe consigo duas mudanças ideológicas profundas: uma relacionada com a visão dos Estados Unidos da América no sistema internacional e outra com a configuração do sistema internacional em si mesmo. Inspirado no “Jacksonianismo”, o anterior presidente acreditava que a política externa servia estritamente para defender o interesse nacional americano e não para transformar o mundo – até porque, segundo Trump, os EUA estavam feridos no seu prestígio e nos seus interesses por terem sido, desde a II Guerra Mundial, produtores de ordem internacional.

Assim, *todos* os Estados – independentemente das relações anteriores com os Estados Unidos – eram, até prova em contrário, adversários (Moreira de Sá e Soller, 2018). Aliás, os aliados permanentes eram especialmente onerosos, uma vez que, na visão trumpiana, pouco mais tinham feito que esgotar recursos norte-americanos sem proveito para a grande potência (Trump, 2017, p. 1). Trump, de uma penada, rejeita um conjunto de valores que nortearam a política externa norte-americana nas últimas sete décadas: substitui o liberalismo internacionalista pelo nacionalismo soberano; substitui – até certa medida – o multilateralismo pela relação bilateral entre Estados; despreza a relação especial dos EUA com as democracias, preferindo relacionar-se com Estados poderosos e/ou com interesses não valorativos comuns. Finalmente, eclipsa as ideias de “mundo livre” e de “segurança coletiva”.

O documento oficial da Casa Branca chama à estratégia de Trump, sem surpresas, *America First*. É uma estratégia de primazia – de recuperação da unipolaridade norte-americana – mas

não a primazia liberal que acompanhou os líderes desde o fim da Guerra Fria até George W. Bush (Bacevich, 2003, p. 196). Trump chama à sua estratégia “realismo com princípios” e define-a como uma estratégia guiada pelos fins (*outcomes*) e não por princípios ideológicos (Trump, 2017, p. 1). Os Estados Unidos passam a ter a obrigação central de proteger os americanos. E a forma de o fazerem é voltar a ser uma potência normal, que tem em conta, sobretudo, o seu interesse nacional, e não olhará a meios para o atingir (Soller, 2017). A América passa a estar em estado de “permanente competição pelo poder”, tendo como principal adversário a China, que Trump securitizou com muito sucesso durante o seu mandato. A Rússia também não é poupada neste documento – ambos os Estados são vistos como revisionistas (Trump, 2017, p. 28) – ainda que a política externa norte-americana tenha sido muito mais gentil com Moscovo do que com Pequim, com quem iniciou uma guerra comercial que ditou o início das hostilidades entre os dois países, em disputa pelo lugar cimeiro na transição de poder em curso.

Para Trump, a regra é a “geopolítica” que norteia as decisões internacionais há milénios (Trump, 2017, p. 26). Assim, diz a estratégia, Washington tem de usar as mesmas armas dos adversários: “competição contínua” (2); “reciprocidade” (17); e “paz através da força” (4). Para atingir os seus objetivos, o presidente aumentou significativamente os gastos em defesa e tecnologia e reduziu drasticamente o orçamento para a diplomacia.

Trump achou desde a primeira hora que o prestígio que, na sua opinião, os Estados Unidos tinham perdido, só se recuperaria através do medo. Usou a força de forma massiva e desproporcional em vários momentos da sua presidência, precisamente para recuperar prestígio, punir Estados que tinham falhado os seus compromissos, e para defender interesses estritamente americanos.

A estratégia repete diversas vezes as ideias difusas de “aliados”, “parceiros” e “aspirantes a parceiros” sem nunca definir os termos ou nomear os Estados que estariam nessas categorias. Mas a regra foi o regresso a uma política – não isolacionista como muitos previam – mas unilateral. Os EUA não abandonaram o mundo, abandonaram, sim, os seus aliados. A exceção foi a adoção de uma parceira estratégica com os países do QUAD (*Security Quadrilateral Dialogue*) – Japão, Índia e Austrália – e alguns vizinhos com interesse em conter a China – Vietname, Nova Zelândia e Coreia do Sul, que se saldou num sucesso e tem continuidade na administração Biden. Outra exceção está relacionada com a política para o Médio Oriente, dependente das alianças com Israel, Arábia Saudita e, em menor medida, Egípto.

Resta acrescentar quatro elementos: (1) Trump consegue aliar a estratégia de primazia à de retraimento: as responsabilidades no Indo-Pacífico e Médio Oriente são partilhadas, a Europa aumenta a sua contribuição nos gastos de defesa, deixando os Estados Unidos mais livres para se dedicarem à sua preocupação central – a China, o único Estado capaz de lhes roubar o lugar cimeiro nas relações internacionais; (2) a estratégia Trump pôs a política externa ao serviço da política interna: a competição com a China teve sempre um pendor protecionista e nacionalista que pretendia beneficiar os americanos; (3) redefiniu, também, o conceito de competição – que na sua ótica significava uma espécie de relação umbilical que não tem de ser de permanente disputa, mas de permanente

tensão e vigilância; e (4) transformou completamente a forma de fazer política externa nos Estados Unidos através de mudanças ideológicas abruptas, mencionadas acima.

Principais Opções e Linhas de Força da *Interim National Security Strategic Guidance* de Joe Biden

Donald Trump deixa a Joe Biden três grandes heranças: (1) a aceitação, nunca escrita ou proferida, de que os Estados Unidos estão em confronto pela transição de poder; (2) a securitização, profundamente agressiva, da China, e a concentração das capacidades norte-americanas na Ásia; e (3) o desmantelamento da ordem internacional liberal que, até Barack Obama, tinha sido liderada pelos Estados Unidos da América.

Destes três conceitos, Joe Biden abraça o primeiro sem hesitações. Relativamente ao segundo é mais reticente, mas acaba por integrá-lo exatamente neste documento que passamos a expor agora. O terceiro é o que mais preocupa a administração democrata e a principal razão pela qual este *Interim National Security Strategic Guidance* é publicado menos de dois meses depois da tomada de posse, no dia 3 de março de 2021 (Biden, 2021b). É uma forma de Joe Biden se dirigir aos aliados desbaratados por Donald Trump, incluí-los na política externa americana à maneira do “Leviathan Liberal” (cf. Ikenberry, 2011), e propor-lhes a sua visão do papel dos Estados Unidos da América no sistema internacional e da ordem internacional que considera ser a mais adequada à potência que voltou a vestir a sua identidade liberal internacionalista – em rutura com Trump –, e que terá que atuar num sistema internacional muito menos favorável aos interesses norte-americanos e dos seus aliados. Assim, não estamos perante uma grande estratégia pura e dura – não há propriamente enunciação dos meios nem objetivos muito específicos – estamos perante um documento-proposta com linhas de orientação relacionadas com objetivos abrangentes e, em certa medida, abstratos.

A primeira ideia de força deste documento é, em consonância com o que foi escrito acima, que houve uma mudança fundamental no sistema internacional: “Não podemos fingir que o mundo pode ser simplesmente restaurado à maneira que foi há 75, 30 ou mesmo quatro anos atrás. Não podemos simplesmente voltar às coisas como elas eram. Em política externa e segurança nacional, tal como na política doméstica, temos de traçar um novo caminho” (Biden, 2021b, p. 7). É essencialmente disso que trata o documento.

A segunda ideia refere-se ao papel dos Estados Unidos da América. Biden afirma que a “América está de volta” – referindo-se à ausência de Donald Trump – e que tenciona emergir vitorioso do “debate histórico e fundamental” (Biden, 2021b, p. 3) que decorre nos dias de hoje. O debate consta do facto de as democracias no plano interno e externo estarem a ser postas em causa relativamente à aparente eficácia das autocracias, uma narrativa, aliás, adotada pela China. Biden acredita, à semelhança de praticamente todos os seus antecessores desde Woodrow Wilson, que a democracia é o melhor dos regimes, interna e externamente, e que nesta conjuntura crítica é preciso provar que tem razão. O presidente reconhece que a ordem internacional liberal e os regimes democráticos

estão a passar por um teste fundamental, o qual têm de superar sob pena de porem em questão a sua forma de vida.

Deste ponto de vista, Biden não nega que a própria democracia americana está sob ataque. Assim, do seu ponto de vista é necessário defendê-la, pelo menos de três formas: pondo a política externa ao serviço da política interna; desenhar uma política externa que favoreça a classe média, e travar um combate anticorrupção que terá de extravasar as fronteiras dos Estados Unidos. Mais uma vez trata-se de um conjunto de conceitos vagos, mas o facto de figurarem num documento consagrado à política externa demonstra a sua importância e vontade política de incorporação numa estratégia internacional mais vasta.

Mas mesmo reconhecendo estas fragilidades, Joe Biden, inspirado em Woodrow Wilson, divide o mundo entre democracias e autocracias. Esta é a terceira ideia fundamental que emana do documento estratégico. Segundo Biden, “O autoritarismo está em marcha global” (Biden, 2021, p. 19) e, em consonância com Donald Trump – que nunca o afirmou publicamente – admite também que há “uma mudança na distribuição de poder” e a “China, em particular, rapidamente se tornou mais assertiva. É o *único competidor* potencialmente capaz de combinar o seu poder económico, diplomático, militar e tecnológico para criar um desafio sustentado a um sistema internacional estável e aberto” (itálico nosso).

Segue-se na escala de inimizades a Rússia que “continua determinada em aumentar a sua influência global e a ter um papel disruptivo no palco internacional”. Para a administração Biden, Pequim e Moscovo são as potências revisionistas que têm de ser contidas (Biden, 2021b, p. 8). No entanto, o grau de perigosidade que cada uma representa está longe de ser o mesmo. Se durante a campanha e nos primeiros discursos Biden considerava a Rússia uma ameaça mais imediata (cf., por exemplo, Biden, 2021b, p. 7) a hierarquia da rivalidade mudou desde então – e manteve-se assim desde essa data – ganhando novo fôlego neste documento estratégico.

Para enfrentar este problema, que, no fundo, não é mais do que a constatação que o sistema está em transição de poder, Joe Biden vai continuar a guerra de transição que Trump começou com o objetivo de não deixar a China chegar ao estatuto de paridade com os Estados Unidos. Para isso, propõe uma ordem internacional liberal separada. Esta é a quarta ideia fundamental do documento em análise. Assumindo que os Estados Unidos não conseguem fazê-lo “sozinhos” e precisam da sua “rede de alianças e parcerias” (Biden, 2021b, p. 4) porque as questões desta era só podem ser combatidas com “ação coletiva” na “modernização da arquitetura da cooperação internacional para os desafios como ameaças cibernéticas, alterações climáticas, corrupção e autoritarismo digital” (Biden, 2021b, p. 8).

Biden quer recorrer ao que considera o maior recurso internacional norte-americano: as suas “alianças democráticas”. Em conjunto com democracias de todo o globo, a administração quer construir “uma frente comum, produzir uma visão unificada, usar a força comum para promover standards internacionais elevados, estabelecer regras internacionais efetivas e chamar à responsabilidade Estados como a China” (Biden, 2021b, p. 10). Mais especificamente, entre outros objetivos, estão a “promoção de uma

distribuição de poder favorável à contenção de adversários que ameacem diretamente os Estados Unidos e os seus aliados, nomeadamente através da inibição ao acesso a bens comuns internacionais e do domínio de regiões chave” e “a liderança norte-americana de um sistema internacional continuado e estável, sustentado por fortes alianças e parcerias democráticas, regras e instituições multilaterais” (Biden, 2021b, p. 9).

Interpretando o documento, a ordem Biden tem uma *dimensão cooperativa* e uma *dimensão competitiva*. Cada uma dessas dimensões é articulada consoante o tipo de ameaça. Quando se fala, por exemplo, de pandemia, alterações climáticas ou economia global, migrações em massa, disrupções tecnológicas e terrorismo, predomina a cooperação (Biden, 2021b, p. 6; Biden, 2020, p. 7). Esta assume três formas: resolver problemas através das organizações internacionais já existentes; a criação de iniciativas e ações congregadoras dos estados mais importantes do sistema internacional; ou, a mais interessante, a tentativa de os Estados Unidos voltarem ao seu papel de distribuidores de bens comuns internacionais (Soller, 2021, p. 19). Esta dimensão é essencialmente universalista no espectro de países e problemas que estão nela compreendidos.

Já a *dimensão competitiva* é uma ordem separada onde se subentende – especialmente no primeiro discurso sobre política externa que Joe Biden proferiu a 4 de fevereiro de 2021 – que os Estados Unidos e os seus aliados podem ainda travar as pretensões chinesas (Biden 2021a). Daí a necessidade de recuperar alianças e parcerias (democráticas) permanentes. “Biden percebeu que, para travar a longa guerra de transição de poder que está em curso, é imprescindível a solidez das alianças permanentes. Porque os Estados Unidos já não têm o poder que tinham e precisam efetivamente de aliados – especialmente asiáticos – para fazer travar o crescimento de Pequim”. Mas há outras razões: “o liberalismo democrático é a chave da legitimidade que Biden procura impor internacionalmente; é preciso regressar à identidade perdida nos anos Trump, uma vez que uma potência sem identidade é uma coisa que não existe; e porque há organizações internacionais obsoletas – principalmente as que regulam a economia – e são necessários apoios firmes para as transformar” (Soller, 2021, p. 22).

Do ponto de vista de operacionalização da segurança, os aliados asiáticos são fundamentais para travar os intuítos expansionistas regionais da China. A administração Biden não se tem poupado a esforços para erguer uma barreira que impeça a China de se expandir. Dessa ordem fazem parte o já referido QUAD, cujo estatuto Biden elevou ao promover a primeira reunião ao nível de chefes de Estado e que tem intensificado os exercícios navais com a intenção implícita, mas muito perceptível, de defender as ofensivas chinesas no Mar do Sul e do Leste da China. Recentemente, junta-se a este “diálogo” – que afinal é uma organização informal de segurança – o anúncio do AUKUS, um pacto de defesa entre os Estados Unidos, o Reino Unido e a Austrália, que visa não só a venda de 12 submarinos nucleares à Austrália com a respetiva transmissão de tecnologia, mas principalmente a internacionalização de alguma forma representada pelo Reino Unido – um Estado do continente europeu – e a afirmação de que os Estados Unidos são uma potência do Pacífico, com aliados firmes, que não pretendem perder essa posição.

A NATO é referida apenas uma vez na *Interim National Security Strategic Guidance* num contexto genérico que refere as alianças tradicionais dos Estados Unidos (Biden,

2021b, p. 10). Na mesma frase são referidos, por exemplo, o Japão e a Coreia do Norte. Mais do que significar que a Aliança Atlântica não tem a importância de outros tempos, uma vez que já não é o palco privilegiado do conflito mais importante, significa que o seu enquadramento estratégico e objetivos específicos estão ainda por definir. Quando participou da última Cimeira, em junho de 2021, Biden considerou que o Artigo V era uma “obrigação sagrada” dos Estados Unidos, mas não deixou de referir que a NATO que se seguirá à revisão do *Conceito Estratégico de 2022* terá de ser fundamentalmente anti-chinesa e anti-autocrática (Siebold, Holland e Emmot, 2021). No entanto, também não nos parece desajustada a interpretação de que Biden vê a Aliança Atlântica numa posição de guarda relativamente ao centro do conflito. O que não quer dizer que esteja disposto a dispensá-la da sua visão geral.

Não é segredo que a Europa tem tido uma posição hesitante relativamente à atitude americana, o que não ajuda a definição do papel da Aliança Atlântica. E que a exclusão da França do AUKUS – seria Paris inicialmente a vender submarinos à Austrália – também fez tremer as relações transatlânticas.

No entanto, no que respeita a este documento e à retórica usada pela nova Casa Branca, a Europa volta a ter um papel central na política externa norte-americana, vinte anos depois de ter perdido prioridade na geometria de alianças da grande potência. Mas talvez não num papel tão convencional. À Europa é preciso ir buscar legitimidade democrática, força diplomática e capacidade de transformação das normas e instituições internacionais. Uma das grandes ambições americanas é transformar as organizações internacionais ligadas ao comércio – que beneficiam a China – e sem a Europa, isso não é possível. Com Biden, a diplomacia robusta ganha uma nova força e, nesse sentido, a Europa é o parceiro privilegiado. E é através desse papel que poderá retomar a sua importância estratégica aos olhos de Washington.

As zonas de interesse vital dos Estados Unidos passaram a ser o “Indo-Pacífico”, a “Europa” e o “Hemisfério Ocidental” – devido à imigração ilegal que cresceu exponencialmente. Cai o Médio Oriente para o qual ainda não se conhece uma definição estratégica da parte dos Estados Unidos. E se, como já foi sugerido, os inimigos centrais são a China e a Rússia, a Coreia do Norte e o Irão são “atores regionais” à procura de armas que “mudem as regras do jogo”, enquanto destabilizam as regiões onde se encontram. Até agora – e no documento – fala-se vagamente de diplomacia, mais ainda sem grandes considerações estratégicas (Biden, 2021b, p. 10).

Não é absolutamente claro se esta dimensão competitiva é defensiva ou ofensiva – provavelmente será uma mistura das duas. Alguns discursos e documentos usam a palavra “contenção” e outros “dissuasão”, que é uma espécie de contenção mais dura e interventiva. Sabe-se que os instrumentos privilegiados são a diplomacia, numa versão dura, o desenvolvimento, na senda da distribuição de bens comuns, e as políticas económicas. O uso da força é possível, mas sempre como “último recurso” e de forma cirúrgica – o uso de *drones* não parece estar fora de questão – para evitar “*forever wars*” (Biden, 2021b, p. 14 e 15). As cinco condições necessárias para o uso da força são: (1) objetivos e missão claros e atingíveis; (2) a força tem de estar em consonância com os

recursos apropriados e integrada numa estratégia; (3) tem de estar em consonância com os valores americanos; (4) tem de ter o consentimento informado a população americana; e (5) o apoio dos aliados e parceiros regionais. Uma espécie de Doutrina Powell 2.0¹.

Falta acrescentar uma quinta ideia final, a que já nos referimos rapidamente, e que não costuma figurar nestes documentos estratégicos, mas que se justifica pelo atual estado de polarização norte-americano. Biden considera que as democracias do mundo, incluindo a norte-americana, estão debaixo de fogo (Biden, 2021b, p. 7). “Os Estados Unidos têm de liderar pelo poder do exemplo o que requer um difícil trabalho doméstico”, algo que passa por fortificar os pilares fundadores da democracia americana, lidar com o racismo sistémico, combater as desigualdades sociais e cumprir a promessa de que os Estados Unidos são uma nação de imigrantes. Biden está consciente que o fracasso americano nesta tarefa tenderá a enfraquecer o prestígio norte-americano e comprometer a sua ideia de liderança do mundo livre. Daí que seja de esperar que a política externa e interna se interligue de uma nova forma – a retirada do Afeganistão é exemplo disso – e que a China seja cada vez mais usada como “inimigo unificador” de americanos de ambos os lados da barricada.

Conclusão

Como vimos na primeira secção deste capítulo, a política externa norte-americana, bem como as diversas estratégias de segurança nacional, têm sofrido grandes reviravoltas por razões endógenas (ideológicas) e exógenas – acontecimentos externos e mudanças na configuração do poder internacional.

Depois do 11 de Setembro, George W. Bush, sob influência do neoconservadorismo, adota a estratégia da “preempção” em que a soberania dos Estados passa a estar condicionada ao seu comportamento internacional, deixando os Estados Unidos debilitados por duas guerras abertas e com o prestígio de hegemonia benigna seriamente abalado.

Obama tenta corrigir a estratégia Bush com três estratégias complementares: o retraimento, o rebalanceamento para a Ásia e a acomodação das potências democráticas emergentes. Apesar dos esforços do presidente, mais uma vez fatores exógenos – as Primaveras Árabes – impedem-no de implementar estas políticas de forma consequente. Mais a mais, Obama depara-se com um cenário de transição da unipolaridade para a transição de poder sem meios nem preparação. De forma a que a sua política externa acaba por ser muito insipiente relativamente a questões mais sistémicas. Ao remeter as decisões mais importantes para questões regionais ou para a correção de erros do passado, Obama é um presidente sem grande marca na política externa.

1 A Doutrina Powell original – relacionada com a Guerra do Iraque de 1991 – não fazia referência à opinião pública. Mais, os meios convencionais e a tecnologia, à época, eram muito menos sofisticados. Basta lembrarmo-nos que não existiam *drones*, o instrumento mais utilizado pela administração Obama para fazer uso da força militar.

Já as mudanças levadas a cabo por Donald Trump têm um carácter essencialmente endógeno. O anterior presidente deixa duas heranças fundamentais: o abandono do liberalismo internacionalista e do papel de liderança internacional dos EUA – e dos aliados democráticos – e a securitização da China como o rival por excelência dos Estados Unidos. Para combatê-la, Trump desencadeia uma guerra de transição de poder, essencialmente unilateral, com base numa estratégia a que chama realismo com princípios. Um nome enganador, que é esclarecido anteriormente: a estratégia é ofensiva e concentrada nos fins e não nos meios. Trump volta à estratégia de primazia, na qual a América é o primeiro e único protagonista. As parcerias no Médio Oriente e no Indo-Pacífico são meramente instrumentais e subservientes do eixo central EUA-China que ocupa a posição principal nas preocupações norte-americanas.

O que Biden vem oferecer neste documento interino não é bem uma estratégia, mas uma visão do papel dos Estados Unidos num sistema internacional em transição de poder. Biden quer que Washington seja o “líder do mundo livre” coadjuvado por um conjunto de aliados democráticos espalhados pelo globo, sendo os mais importantes os asiáticos – na contenção de China – e os europeus – na conquista da legitimidade liberal.

Biden divide o mundo entre democracias e autocracias em competição pelo modelo de ordem internacional, em competição pelas regras pelas quais os Estados se vão reger daqui para a frente. Reconhecendo o momento frágil pelo qual os Estados liberais estão a passar, oferece uma moldura para o amadurecimento interno das democracias – incluindo a norte-americana – e para a sua organização externa no combate à China, à Rússia e à marcha das autocracias que ameaça transformar o sistema internacional na direção contrária aos interesses norte americanos. E, do meu ponto de vista, aos interesses europeus.

Resta uma nota final: de Barack Obama a Joe Biden há uma continuidade assinalável. A política externa norte americana voltou-se para Oriente, nomeadamente para o Indo-Pacífico. E essa posição tem sido sucessivamente escalada. O primeiro passo foi o anúncio do “pivot asiático”, que pretendia essencialmente travar a China através de um tratado de comércio livre que excluía Pequim. Trump, mais duro, securitizou Pequim como o principal inimigo dos Estados Unidos movendo-lhe uma guerra comercial e tecnológica e alterando o paradigma de segurança naquela região. Já Joe Biden não altera significativamente a estratégia do seu predecessor, mas reforça o quadro de segurança e enquadra a China num plano mais vasto, em que o que está em questão é a sobrevivência da democracia enquanto regime hegemónico. Se as descontinuidades na política externa norte-americana dos últimos vinte anos são inúmeras, desde que a prioridade “China” foi inscrita na estratégia de Washington, ela apenas endureceu, e tudo indica que veio para ficar.

Bibliografia

- Bacevich, A. J., 2003. *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. 5th ed. Cambridge: Harvard University Press.
- Biden, J. R., 2020. Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. *Foreign Affairs* [em linha], março/abril. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>> [acedido a 24 de março de 2021].
- Biden, J. R., 2021a. Remarks by President Biden on America's Place in the World. *The White House* [em linha], às 2:45 PM EST, de 4 de fevereiro. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>> [acedido a 6 de fevereiro de 2021].
- Biden, J. R., 2021b. *Interim National Security Strategic Guidance*. The White House, março. [online] Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> [Acedido a 21 Agosto 2021].
- Biden, J. R., 2021. Transcript of Biden's Speech on the U.S. Withdrawal of Afghanistan. *The New York Times* [em linha]. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2021/08/31/us/politics/transcript-biden-speech-afghanistan.html>> [Acedido a 1 de setembro de 2021].
- Bush, G. W., 2002a. President Delivers the State of the Union Address. *The White House* [em linha], às 9:15 PM EST, de 29 de janeiro. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>> [Acedido a 16 de agosto de 2021].
- Bush, G. W., 2002b. *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, setembro. [em linha] Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>> [Acedido a 16 de agosto de 2021].
- Daalder, I. e Lindsay, J., 2003. *America Unbound: The bush Revolution in Foreign Policy*. 1st ed. Washington D.C.: Brooking Institution.
- Daalder, I. e Lindsay, J., 2018. *Empty Throne: America's Abdication of Global Leadership*. 1st ed. New York: Public Affairs.
- Deudney, D. e Ikenberry, G. J., 2021. The Intellectual Foundations of the Biden Revolution. *Foreign Policy* [em linha], às 1:31 PM, de 1 de julho. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2021/07/02/biden-revolution-roosevelt-tradition-us-foreign-policy-school-international-relations-interdependence/>> [Acedido a 22 de agosto de 2021].
- Dueck, C., 2015. *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press.

- Gaddis, J. L., 2005. *Surprise, Security and the American Experience*. 2nd ed. Cambridge: Harvard University Press.
- Goldberg, J., 2016. The Obama Doctrine: The U.S. President Talks through his hardest decisions about America's role in the world. *The Atlantic* [em linha], abril. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>> [Acedido a 22 de agosto de 2021].
- Ignatius, D., 2011. Obama's speech offers clarity on Libya policy. *The Washington Post* [em linha], 28 de março. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/obama-speech-offers-clarity-on-libya-policy/2011/03/28/AF8Ud8qB_story.html> [Acedido a 22 de agosto de 2021].
- Ikenberry, G. J., 2011. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. 1st ed. Princeton: Princeton University Press.
- MacDonald, P. K. e Parent, J. M., 2018. *Twilight of Titans: Great Power Decline and Retrenchment*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mead, W. R., 2002. *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. 2nd ed. New York: Routledge.
- Moreira de Sá, T. e Soller, D., 2018. *Donald Trump: O Método no Caos*. Lisboa: Leya.
- Obama, B., 2015. *National Security Strategy*. The White House, fevereiro. [em linha] Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf> [Acedido a 9 Agosto 2021].
- Paul, T. V., 2016. The Accommodation of Rising Powers in World Politics. Em T. V. Paul (Ed.), *Accommodating Rising Powers: Past, Present and Future* (pp. 3-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rice, C., 2000. Campaign 2000: Promoting the national interest. *Foreign Affairs*, 79(1), pp. 45-62.
- Sestanovich, S., 2014. *Maximalist: America in the World from Truman to Obama*. 1st ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Siebold, S., Holland, S. e Emmott, R., 2021. NATO adopts tough line at Biden's debut summit with alliance. Reuters [em linha], às 10:10 PM WEST, de 14 de junho. Disponível em <<https://www.reuters.com/world/europe/nato-welcomes-biden-pivotal-post-trump-summit-2021-06-14/>> [Acedido a 27 de Agosto de 2021].
- Soller, D., 2021. A Síntese Biden: Uma Ordem Liberal para um Sistema em Transição de Poder. *Relações Internacionais*, 69, pp. 5-33.
- Trump, D. J., 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. The White House, dezembro. [em linha] Disponível em: <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> [Acedido a 23 Agosto 2021].

Espanha

Estrategia de Acción Exterior 2021-2024

Diogo Noivo

Introdução

A *Estratégia de Ação Exterior de Espanha 2021-2024*, a segunda a entrar em vigor até à data, constitui o conjunto ordenado das linhas de atuação internacional dos órgãos constitucionais, das administrações públicas e dos demais organismos, entidades e instituições delas dependentes. Mais do que reiterar a centralidade dos eixos tradicionais de Política Externa de Espanha – Europa, América Latina, Mediterrâneo/Magrebe e relações transatlânticas –, especifica quatro linhas de ação: (i) Direitos Humanos, democracia, segurança, feminismo e diversidade; (ii) economia e sociedade integrada, justa e equitativa; (iii) planeta mais sustentável, resistente, habitável e verde; (iv) reforçar a integração regional e o multilateralismo. Com exequibilidade e premência variáveis, estas linhas de ação refletem preocupações internacionais, mas também agendas políticas internas.

Este capítulo começa por enquadrar a Ação Exterior de Espanha no âmbito geral da Política Externa para depois fazer uma breve resenha da primeira estratégia e, em seguida, analisar em detalhe a estratégia definida para o quadriénio 2021-2024. Dada a importância da União Europeia (UE) e de África para Espanha, o texto examina ainda os interesses e as principais linhas de atuação do país nestes dois contextos regionais. Por último, Ceuta, Melilha e Gibraltar, territórios com um histórico contencioso e com relevância para as políticas interna e externa de Espanha, são abordados à luz da Estratégia de Ação Exterior 2021-2024.

A Estratégia de Ação Exterior de Espanha

A *Estratégia de Ação Exterior de Espanha* é elaborada e aprovada nos termos da Lei 2/2014, que determina e regula os instrumentos, objetivos e intervenientes da Ação e do Serviço Exterior do Estado. Lê-se no n.º 4 do artigo 35.º desta lei que a Estratégia de Ação Exterior se aprova “por acordo do Conselho de Ministros, sob iniciativa do Ministério dos Assuntos Exteriores e da Cooperação, com relatório prévio do Conselho de Política Externa, e terá uma vigência de quatro anos”. Inclui também contributos de todos os órgãos contemplados na Constituição, bem como das Comunidades e Cidades Autónomas, devidamente coordenados pelo Ministério de Assuntos Exteriores.

Portanto, trata-se de um documento de Estado, com natureza estratégica e periodicidade regular, cuja existência, objetivos e termos estão definidos por lei. Também nos termos da Lei 2/2014, a execução da Estratégia será submetida a avaliações que constarão nos Relatórios Anuais de Ação Exterior.

De resto, este diploma legal estabelece no artigo 1 importantes diferenças conceptuais entre Política Externa, Ação Exterior do Estado e Serviço Exterior do Estado, a saber:

- Política Externa: conjunto de decisões e ações do governo nas suas relações com outros atores do quadro internacional, com o objetivo de definir, promover, desenvolver e defender os interesses de Espanha no exterior;
- Ação Exterior do Estado: o conjunto ordenado das atuações dos órgãos constitucionais, das administrações públicas e dos organismos, entidades e instituições delas dependentes levam a cabo no exterior no exercício das respetivas competências, desenvolvidas de acordo com os princípios estabelecidos na Lei 2/2014 e observando as diretrizes, fins e objetivos estabelecidos pelo governo no exercício das suas competências de direção da Política Externa;
- Serviço Exterior do Estado: órgãos, unidades administrativas e meios humanos e materiais que, sob direção do governo, executam e desenvolvem a Política Externa e a Ação Exterior deste, sem prejuízo das competências dos vários departamentos governamentais.

A estratégia incide então sobre o segundo conceito, isto é, a atuação do Estado no exterior em cumprimento da Política Externa definida pelo executivo. Contém a expressão organizada, sectorial e geográfica das prioridades e objetivos de médio prazo, e contempla o conjunto de atos dos órgãos, organismos e entidades públicas no exterior, dotando-as de coerência interna.

Antecedentes

A primeira *Estratégia de Ação Exterior*, destinada ao quadriénio 2015-2018, procurou sintetizar e organizar a projeção de poder e influência do país no mundo. Começa por afirmar que desde a aprovação da Constituição de 1978, Espanha procurou reencontrar-se com a Europa e recuperar o seu lugar na Comunidade Internacional, referência evidente à superação do período de quase isolamento externo vivido durante a vigência do regime autoritário liderado por Francisco Franco (Powell, 2001). Porventura mais significativo e específico, nessa mesma reflexão inicial do documento faz-se menção ao aforismo de José Ortega y Gasset segundo o qual Espanha é o problema e a Europa a solução, pondo em evidência o papel crucial desempenhado pela adesão às comunidades na consolidação da democracia espanhola.

Mais do que especificar ações concretas, esta primeira estratégia consistiu “num universo de ideias e convicções, um quadro geral de referência que deve guiar a tomada

de decisões” (Gobierno de España, 2014, p. 9). A UE constitui, de facto, o alicerce da forma como se entende a atuação externa do país, norteando valores e campos de ação, muito embora esta centralidade redunde em certo paradoxo: dada a completa integração, a UE como eixo de política externa esgotou-se, sendo necessário procurar e desenvolver outros espaços de atuação. Assim, além da Europa, destacam-se os outros três pilares tradicionais da política externa espanhola: América Latina, Mediterrâneo/Magrebe e relações transatlânticas.

Esta primeira estratégia teve como mote a crise financeira de 2008, em particular a forma como colocou em evidência a internacionalização do quadro económico e financeiro de Espanha e, por conseguinte, a perda de competitividade das empresas espanholas e os danos causados na reputação além-fronteiras.

Estratégia de Ação Exterior: Diagnóstico e Eixos de Atuação

Antes de estabelecer as linhas elementares, os princípios e os instrumentos que nortearão a ação exterior do país no quadriénio 2021-2024, a estratégia giza um diagnóstico que identifica quatro grandes fraturas políticas no mundo. Primeiro, uma fratura socioeconómica, situada na crescente concentração de riqueza e consequentes desigualdades sociais. Segundo, uma fratura ecológica, climática, demográfica e de biodiversidade, que o documento situa num conflito entre a busca de bem-estar humano e os efeitos ambientais que ele provoca. Terceiro, uma fratura tecnológica, que o documento descreve como “vertiginosa”, e que, lê-se, acentua as brechas de desenvolvimento entre economias, países, regiões e grupos sociais. Por último, a fratura política, ou de governança, resultante da perda de confiança nas instituições por parte dos cidadãos (Gobierno de España, 2021, p. 7).

Neste contexto, que a Estratégia define como volátil e fragmentado, tendem a aparecer dois movimentos de resposta. Um movimento centrífugo, de desunião, marcado pela ascensão dos populismos e dos nacionalismos; e um movimento centrípeto, assente em respostas inclusivas e multilaterais a desafios comuns. Naturalmente, Espanha insere-se neste último através de ação própria, mas também mediante a pertença às instituições comunitárias europeias, eixo estruturante de política externa espanhola que começou a ser desenvolvido ainda durante a vigência do regime autoritário de Francisco Franco e que, a partir da década de 1970, se tornou essencial nos processos de transição e consolidação democráticos do país (Gillespie *et. al.*, 1995; Powell, 2001). Há, assim, a afirmação de uma forte vocação multilateral e europeísta.

A estas quatro fraturas, a estratégia responde com quatro eixos de ação: (i) Direitos Humanos, democracia, segurança, feminismo e diversidade; (ii) economia e sociedade integrada, justa e equitativa; (iii) planeta mais sustentável, resistente, habitável e verde; (iv) reforçar a integração regional e o multilateralismo. Estes serão os eixos de atuação nos quatro pilares tradicionais da Política Externa espanhola, descritos como “prioridades específicas de carácter geográfico”.

Direitos Humanos, Democracia, Segurança, Feminismo e Diversidade

Neste eixo, o ângulo inovador está na aposta em feminismo e diversidade, em particular na “abordagem de género a todos os âmbitos da ação exterior” e a promoção de direitos “LGTBI e de todos os coletivos desfavorecidos ou discriminados” (Gobierno de España, 2021, p. 106).

No fundo, mais do que uma linha de atuação internacional com propósito e metas próprias, constitui a projeção exterior de medidas de política interna. As políticas públicas comumente designadas de igualdade de género e diversidade tornaram-se centrais em Espanha durante o primeiro mandato de José Luis Rodríguez Zapatero como presidente de governo (2004-2008), do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), em particular com a lei sobre violência de género de 2004 e a lei de igualdade de género em 2007. Foram igualmente sintomáticas desta agenda a nomeação em 2004 de María Teresa Fernández de la Vega para a vice-presidência de governo, a primeira mulher a exercer o cargo, e a tutela feminina em pastas governamentais vistas como exclusivas de homens, como sucedeu com a nomeação de Carme Chacón para o Ministério da Defesa em 2011, também a primeira mulher a exercer tais funções.

Muito embora este ímpeto transformador da política e da sociedade esmorecesse no segundo mandato (2008-2011) e as medidas aprovadas fossem por vezes incapazes de transcender o seu carácter simbólico, é certo que os primeiros anos de Zapatero no poder colocaram Espanha na vanguarda da igualdade de género na Europa.

Neste e noutros domínios, como o da política territorial ou das autonomias, o governo em funções, chefiado por Pedro Sánchez, também do PSOE, dá seguimento ao legado dito “progressista” de Zapatero.

Economia e Sociedade Global Integrada, Justa e Equitativa

O Executivo espanhol mantém o compromisso de alocar 0,5% do PIB a ajuda externa até ao final da vigência da Estratégia. Prevê ainda aprovar uma nova Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável e introduzir reformas na Agência Espanhola de Cooperação Internacional.

Sob o mote de propor “um novo contrato social e intergeracional” assente num “modelo económico mais resistente e equitativo”, a estratégia propõe-se a dar maior protagonismo aos debates demográficos e migratórios (Gobierno de España 2021, pp. 50 e 107). Espanha é um dos Estados europeus mais expostos às pressões migratórias e, como tal, deseja “participar ativamente na definição de uma futura estratégia europeia para o desafio demográfico” e promover “um Pacto Europeu de Migração e Asilo e uma gestão integral das fronteiras externas da UE baseada na aplicação do acervo de Schengen” (Gobierno de España, 2021, p. 55). Parte importante destes objetivos tem em mente o sul da bacia mediterrânica, onde Espanha encontra os seus maiores desafios. A crise migratória vivida em Ceuta em maio de 2021 – na verdade, uma retaliação marroquina

pelo facto de Espanha ter acolhido o líder da Frente Polisário para tratamentos médicos – oferece um exemplo prático e recente da urgência sentida por Madrid em criar respostas comuns no quadro da UE.

Em síntese, Espanha deseja ‘europeizar’ o problema agudo das migrações, vinculando o conjunto da UE a uma solução cujos termos se definam de acordo com as necessidades do sul do continente.

Planeta Mais Sustentável, Resistente, Habitável e Verde

Neste eixo, a Estratégia espelha os objetivos europeus de transição energética e de mobilidade, plenamente inscritos no programa e na ação do governo de Espanha dentro de fronteiras. Advoga-se a diplomacia climática, bem como o avanço na descarbonização da economia no horizonte definido pela UE de 2050. Desta forma, Espanha afirma querer assumir um papel preponderante nos esforços globais para reforçar a governança do meio-ambiente, nomeadamente em matéria de segurança humana e saúde pública. Pretende fazê-lo através do exemplo, tornando Espanha uma referência em produção, logística e transportes ecológicos – por outras palavras, usar o modelo económico sustentável interno como um instrumento de *soft power* no exterior.

Verifica-se aqui o reflexo do compromisso férreo assumido pelo Executivo de Pedro Sánchez com a Agenda 2030, nomeadamente com os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, cuja forma de cumprimento e metas estão definidas num plano de ação autónomo, de âmbito nacional e externo, aprovado em Conselho de Ministros a 29 de junho de 2018. Trata-se de uma peça central da ação governativa, com planeamento e monitorização de resultados em grande medida subordinados ao Alto Comissariado para a Agenda 2030, colocado na dependência direta da Presidência do Governo. Assim, sem prejuízo de se reconhecer o carácter e âmbito internacionais da Agenda 2030, a sua presença na *Estratégia de Ação Exterior de Espanha 2021-2024* resulta mais de empenho governativo com políticas internas e menos em metas tangíveis com relevo para a Política Externa do país.

Reforçar a Integração Regional e o Multilateralismo

A abordagem multilateral está há muito inscrita na identidade da Política e da Ação Exterior de Espanha, embora a essência deste eixo se deva em boa parte à alteração de contexto nos Estados Unidos da América, em particular ao fim da Administração Trump e à entrada em funções da Administração Biden. O governo Sánchez entende que a nova Administração é mais favorável a um novo ímpeto na abordagem multilateral e, em simultâneo, permite remendar a relação bilateral transatlântica, pilar da Política Externa espanhola que, tal como o europeu, germinou ainda durante o consulado franquista. Novamente, impõe-se um regresso aos anos 2004-2008: pouco após ser investido

presidente do governo, Zapatero ordenou a retirada unilateral de tropas espanholas do Iraque por discordar da operação militar e por lhe atribuir a causa dos atentados jihadistas de 11 de Março de 2004, em Madrid¹. A relação entre Washington e Madrid ressentiu-se e o executivo seguinte, do Partido Popular, chefiado por Mariano Rajoy, ainda que tivesse remendado as tensões bilaterais, dedicou-se sobretudo a temas prementes de agenda interna – crise financeira de 2008, agitação social, desafio de novos partidos ao tradicional bipartidarismo, dissolução da organização terrorista *Euskadi ta Askatasuna* (ETA), entre outros.

Não obstante as intenções do atual executivo espanhol, Washington fica por ora aquém das expectativas: Biden não tem acolhido as iniciativas de reuniões de alto nível com Sánchez, causando até alguns embaraços ao chefe do governo espanhol; a retirada de forças americanas do Afeganistão sem concertação prévia com os demais países com tropas no terreno colide com as esperanças de multilateralismo reforçado; e o “apoio aos processos de democratização”, expresso no primeiro eixo da Estratégia de Ação Exterior, também não encontra bom auguro nessa mesma retirada do Afeganistão.

De referir ainda a reafirmação do compromisso com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN-NATO), descrita como “ator central na defesa coletiva europeia”, acrescentando o empenho de Madrid na sua revisão estratégica (Gobierno de España, 2021, pp. 41-43). O novo conceito estratégico, que substituirá o aprovado em 2010 em Lisboa, será adotado na Cimeira de 2022, que se realizará em Madrid, por ocasião do 40.º aniversário da adesão de Espanha. Também aqui se pretende um reforço das relações com os EUA, pois a NATO é discutida no documento como plataforma para estreitar laços bilaterais e para enfrentar desafios comuns as alterações climáticas.

Mais Europa e Maior Protagonismo Internacional

Subjacente a toda a estratégia está a intenção de maior envolvimento com as instituições europeias, apostando nas suas valências presentes e ajudando a definir os seus termos futuros. Como já referido, a Europa é um dos pilares tradicionais da Política Externa espanhola, tendo desempenhado uma função crucial na estabilização e consolidação da democracia no país. É apresentada no documento como “um prolongamento natural do nosso país e da sua política” (Gobierno de España, 2021, p. 34).

O Brexit é entendido como uma oportunidade para assumir funções de liderança no espaço comunitário com vista a criar uma “Europa mais global” numa senda federalista – modelo caro ao PSOE não apenas para a Europa, mas também para a organização territorial de Espanha.

1 Estã hoje demonstrado que os referidos atentados não tiveram qualquer relação com a intervenção militar no Iraque. Ver Fernando (2010) e Reinales (2014).

A relevância da Europa encontra-se também num propósito mais amplo, descrito como “a crescente importância da dimensão internacional da atuação do Estado para o projeto-país” (Gobierno de España, 2021, p. 12). O ímpeto independentista catalão, cujos efeitos mais mediáticos se sentem desde o suposto referendo de 2017, passou em grande medida pela ação exterior. Através de representações proto-diplomáticas da *Generalitat* – governo autonómico da Catalunha –, o nacionalismo separatista difundiu mensagens que afetam a credibilidade de Espanha no estrangeiro, com o intuito de obter no exterior o respaldo de que carece na Catalunha e no resto do país. A Estratégia de Ação Exterior 2021-2024 ecoa esta preocupação com a imagem internacional de Espanha, assumindo implicitamente o êxito das campanhas de comunicação propagandística do separatismo. Assim, não é por acaso que constam na Estratégia os diferentes lugares ocupados por Espanha em *rankings* internacionais como o *Democracy Report 2020* (V-Dem Institute), o *Democracy Index 2020* (The Economist Intelligence Unit), o *Global State of Democracy 2019* (IDEA), o *Rule of Law 2020* (World Justice Project), entre outros (Gobierno de España 2021, pp. 28-29), mostrando que as posições cimeiras ocupadas desmentem as teses de opressão e de atropelo do Estado de Direito propaladas pelo nacionalismo catalão.

África

Em 2019, Espanha aprovou o III Plano África, documento estratégico de referência para a política externa do país. Josep Borrell, então ministro dos Assuntos Exteriores, atual Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, apresentou Espanha como o país mais indicado para liderar a aproximação da UE a África. Parte do seu território e população estão no continente africano e, sobretudo, o seu “interesse nacional imediato” depende de África – menção implícita à pressão migratória, a ameaças à segurança nacional e ao potencial de exportações. De resto, estipulam-se quatro objetivos estratégicos: paz e segurança; desenvolvimento sustentável, crescimento económico inclusivo e resiliente; institucionalidade; mobilidade ordenada, regular e segura. No entanto, reconheceu-se que o cumprimento destes desígnios estratégicos não passa apenas pelo Executivo de turno, que carecerá sempre dos recursos necessários, mas também pelo empenho de empresas, ONG e universidades (Gobierno de España, 2019).

Já em 2021, o executivo espanhol avançou com o Foco África 2023, programa que materializa o III Plano África em medidas e linhas de ação a implementar durante a presente legislatura. Este documento articula os quatro objetivos estratégicos do III Plano África em sete prioridades que apresentam Espanha como parceiro dos Estados africanos: (i) parceiros para a paz e segurança; (ii) parceiros para o desenvolvimento de economias sustentáveis, justas e inclusivas, a integração regional africana e a luta contra as alterações climáticas; (iii) parceiros para promover o comércio e a presença empresarial e o investimento espanhóis em África; (iv) parceiros para o fortalecimento dos serviços públicos globais – saúde, água e saneamento; (v) parceiros na ação humanitária; (vi)

parceiros na promoção da igualdade de género e para o empoderamento de mulheres e meninas; (vii) parceiros para a gestão da migração e da mobilidade – colaboração contra as migrações irregulares e as redes de tráfico de seres humanos e para o fomento das migrações ordenadas, legais e seguras (Gobierno de España, 2021).

Vistos no seu conjunto, dos dois documentos estratégicos percebe-se que Espanha encara África como um desafio, sobretudo em matéria de migrações irregulares e ameaças à segurança. Igualmente claros são os pressupostos que norteiam a política externa: primeiro, a melhoria de condições de vida – infraestruturas, instituições, economia, saúde, segurança – é condição imprescindível para mitigar a pressão migratória e os problemas de segurança; segundo, dadas as limitações do Estado e os equilíbrios de poder no continente, Espanha apresenta-se como um parceiro, evitando a todo o custo qualquer formulação que possa ser entendida como impositiva ou paternalista; terceiro, as empresas são apresentadas como um agente central de política externa, que importa articular com o Estado.

Sem surpresa, a Estratégia de Ação Exterior 2021-2024 insiste nestes objetivos e pressupostos, muito embora acentue as diferenças entre Norte de África e África Subsariana. Espanha é mais perentória no seu posicionamento em relação ao Magrebe, onde enfatiza as dimensões de segurança e migratória, além de salientar a importância da região enquanto fornecedor de hidrocarbonetos. Aposta também nas relações bilaterais e no aprofundamento do papel desempenhado pela Política Europeia de Vizinhaça para, a um só tempo, ‘europeizar’ os desafios que o Magrebe representa para Espanha e obter maior apoio e investimento para iniciativas de desenvolvimento local. Já quanto à África Subsariana o tom é de parceria e cooperação, de maior aposta na integração regional e no multilateralismo, um contexto descrito como “paradigma de desafio-oportunidade” muito centrado em linhas de atuação cuja principal razão resulta das migrações irregulares.

Ceuta, Melilha e Gibraltar

Embora Ceuta e Melilha não constem na Estratégia de Ação Exterior 2021-2024, pois são parte integrante do território nacional, estão implícitas em vários pontos, vetores e eixos. Como referido anteriormente, Espanha vê a UE como “um prolongamento natural do nosso país e da sua política”, o que se reveste de especial importância no caso dos dois territórios situados no Norte de África. Dito de outra forma, para Madrid as ameaças e desafios sofridos por Espanha em Ceuta e Melilha são ameaças e desafios sofridos pela Europa.

Este posicionamento foi por demais evidente na crise migratória de maio de 2021, quando Marrocos abriu as fronteiras, permitindo a passagem a milhares migrantes de forma descontrolada para Ceuta, em retaliação pelo facto de Espanha ter acolhido Brahim Ghali, líder da Frente Polisário, para tratamentos médicos num hospital em La Rioja. O governo espanhol enquadró a crise no espaço europeu desde o primeiro momento, deixando claro que a fronteira em apreço não era apenas entre Espanha e Marrocos,

mas uma fronteira externa da UE. Pedro Sánchez e o Ministério de Assuntos Exteriores foram céleres a explicar às instituições comunitárias que as migrações irregulares não são um problema de um Estado-Membro, mas do conjunto da UE, e que o sucedido poria em causa a cooperação com Marrocos em matéria de combate às migrações, ao terrorismo e ao narcotráfico. Como resultado, Espanha recebeu declarações firmes e públicas de conforto por parte do Presidente do Conselho Europeu, do Presidente do Parlamento Europeu, da Comissária Europeia para os Assuntos Internos, da Frontex, entre outros.

Ainda que Gibraltar se revista de características políticas, jurídicas e históricas diferentes das verificadas em Ceuta e Melilha, a abordagem é em tudo semelhante: transferir a gestão política deste imbróglia diplomático para a esfera europeia. Apenas mencionada em duas páginas, a pequena península é apresentada como “prioridade de Espanha no quadro das relações exteriores da UE e à luz do Brexit”, reiterando-se a importância de que a base de desenvolvimentos futuros seja o acordo celebrado entre Madrid e Londres a 31 de dezembro de 2020. Em termos práticos e tangíveis, o grande objetivo consiste na plena integração de Gibraltar no espaço Schengen, o que dará às forças e serviços de segurança de Espanha poderes reais de controlo de fronteiras e retirará ao Reino Unido qualquer competência de facto no território (Molina 2021).

Conclusão

A *Estratégia de Ação Exterior de 2021-2024* não indicia qualquer afastamento dos quatro pilares da Política Externa de Espanha. Mesmo na sua posição relativa transparece um quadro de estabilidade, com a Europa e o Norte de África a assumirem um relevo – e premência – mais salientes. Em particular, a UE permanece central como via para resolver entraves internos, o que sugere que a ideia de esgotamento referida na estratégia anterior foi precipitada. Do Norte de África a Gibraltar, mas também na Catalunha, o espaço europeu oferece a Espanha caminhos viáveis para a superação de desafios internos e externos. Já a solidez da relação transatlântica, não obstante definida como prioritária, permanece um desafio em aberto.

As grandes inovações desta estratégia – as agendas feministas e ambiental – são mais um reflexo de um programa governativo interno que se deseja projetar no exterior do que linhas de atuação das quais se esperam resultados materiais ou efeitos profundos em matéria de política externa.

Como documento, a *Estratégia de Ação Exterior de 2021-2024* tem o grande mérito de dar continuidade a uma abordagem sistemática, organizada e atualizada da Política Externa espanhola, evitando que a atuação internacional do país se mova pela indolência que nasce da rotina. Salienta-se ainda a importância de convocar diferentes corpos e identidades públicas para a feitura do documento, o que lhe dá uma dimensão própria de Estado e informa todos os intervenientes dos objetivos a atingir.

Bibliografía

- Gillespie, R., Rodrigo, F., e Story, J., eds., 1995. *Democratic Spain. Reshaping external relations in a changing world*. Londres: Routledge.
- Gobierno de España, 2014. *Estrategia de Acción Exterior*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
- Gobierno de España, 2019. *III Plan África. España y África: desafío y oportunidad*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
- Gobierno de España, 2021. *Foco África 2023*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
- Gobierno de España, 2021. *Estrategia de Acción Exterior 2021-2014*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
- Powell, C., 2001 *España en democracia 1975-2000*. Barcelona: Plaza y Janés
- Reinares, F., 2010. The Madrid Bombings and Global Jihadism. *Survival* 52(2), pp. 83-104
- Reinares, F., 2014. *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*. Madrid: Galaxia Gutenberg.
- Molina, I., ed., 2021. 2021. *España em el mundo en 2021: perspectivas y desafíos*. Madrid: Real Instituto Elcano.

França

Actualisation Stratégique 2021

Licinia Simão

Introdução

A elaboração de grandes documentos orientadores do planeamento estatal para a área da segurança e da defesa deve ser entendida do ponto de vista da criação e desenvolvimento do Estado moderno, mas também como um exercício que antecede o próprio Estado e reflete as necessidades do planeamento e condução da guerra. Ao Estado passou a competir a responsabilidade pelo aprontamento e manutenção de forças que garantam a defesa do país e o exercício da soberania, incluindo a identificação e mobilização dos recursos necessários com a antecedência possível. A estratégia, diz-se, é a arte de equilibrar objetivos e recursos, pelo que estes documentos assumem essa prioridade.

Num contexto democrático, onde a comunicação pública é da maior importância e onde a previsibilidade das relações internacionais tem contribuído para a paz e a estabilidade, as sociedades modernas e contemporâneas, principalmente as do hemisfério norte, entendem a elaboração de documentos estratégicos de segurança e a defesa como um exercício de diálogo entre governos e assembleias legislativas, entre o Estado e a sua sociedade e entre o Estado e os seus parceiros internacionais. Seja pela necessidade de assegurar os necessários recursos financeiros, materiais e humanos para a persecução da estratégia, seja pela necessidade de comunicar interna e externamente a leitura do atual contexto e as respostas que melhor se adequam, a elaboração e divulgação destes documentos marca hoje o nosso entendimento sobre as principais ameaças à paz e segurança internacionais e as prioridades de ação.

E não poderia deixar de ser assim com um país com a relevância da França. Membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, potência nuclear, a principal potência militar da União Europeia e uma das mais relevantes de toda a Europa, a França permanece uma referência central para a defesa europeia, para as relações transatlânticas e para a segurança em África e no Pacífico. O investimento francês em defesa é, desde a saída do Reino Unido, o mais elevado da União Europeia (SIPRI, 2020). Também ao nível da defesa europeia, a França assume particular responsabilidade, seja ao nível dos investimentos e dinamização do mercado europeu de defesa, seja na concetualização das ameaças à segurança europeia e dos meios para as deter.

Este capítulo analisa o documento francês de atualização estratégica (Ministère des Armées, 2021), adotado em janeiro de 2021, contextualizando-o, debatendo as suas opções e o que elas significam para a França e para a defesa europeia, incluindo para a segurança e defesa de Portugal.

Contexto

A tomada de posse do Presidente Macron, em maio de 2017 para o seu segundo mandato, inicia um período de forte adaptação da política de segurança e defesa francesa, da qual este documento estratégico é parte integrante. Sob a sua liderança, a França assume-se como um país empenhado na concetualização do novo contexto securitário europeu e global e na modernização e adaptação das forças convencionais para fazer face a ameaças híbridas, onde se destaca o terrorismo, associado ao autoproclamado Estado Islâmico, a utilização indevida do ciberespaço e a militarização do Espaço, entre outras.

A adoção da *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* (Ministère des Armées, 2017), em junho de 2017, antecede a adoção da nova Lei de Programação Militar, concluída em 2018 e pensada para o período 2019-2025 (République Française, 2018). Este documento orientador da política de segurança e defesa francesa identifica já as profundas transformações do ambiente estratégico que ditam a necessidade de adaptação da França. Aí se assinalam as políticas de uma Rússia revisionista e adepta de estratégias híbridas de interferência na vizinhança este e sul da União Europeia. A competição estratégica entre potências, provocada pela ascensão da China, e as políticas erráticas norte-americanas eram também já espelhadas neste documento, suscitando a necessidade de a Europa alinhar prioridades neste novo contexto, sob pena de se tornar rapidamente irrelevante. O terrorismo permanecia como a outra grande ameaça aí identificada e a adoção da *Estratégia Global da UE* em 2016 e os passos importantes no desenvolvimento da defesa europeia, dados pela União desde então, são entendidos pela França como uma extensão da sua estratégia nacional (Ministère des Armées, 2017) e fortemente marcados pelos os seus interesses e prioridades.

Na sua carta de missão, de 28 de junho de 2017, endereçada à ministra das Forças Armadas, Florence Parly, Emmanuel Macron assinala a importância de uma nova Lei de Programação Militar que dê resposta às ameaças e desafios que se perspectivam à França e à Europa (Macron, 2017). Vale a pena sublinhar também que a carta do Presidente Macron realça três aspetos que devem ser plenamente integrados neste planeamento: a dissuasão nuclear, a política europeia e as suas missões de prevenção e gestão de crises e, por fim, as questões relativas à segurança do território nacional. A definição clara de um mandato pelo presidente francês reveste-se da maior importância, já que ela legitima a produção de um documento nacional, mobilizador de recursos e, ainda que preparado pelo Ministério das Forças Armadas, um documento autorizado a pensar o país no seu conjunto.

O relatório que acompanha a Lei de Programação Militar, de 2018, parte da constatação de que “as ameaças e riscos identificados no Livro Branco de 2013 se

manifestaram mais rapidamente e com uma intensidade mais forte do que antecipado”. Consta, assim, que “a França, envolvida militarmente em vários teatros de crise, está, à semelhança dos seus vizinhos europeus, exposta diretamente a uma instabilidade crescente do contexto internacional” (Ministère des Armées, 2018, p. 4). O resultado é uma Política de Defesa e uma Lei de Programação Militar que “favorecem a condução de programas tecnológicos de armamento complexos, baseados na excelência da inovação e que alargam as fronteiras do campo de batalha” (Mirikelm, 2019). Assim, a superioridade tecnológica e as tecnologias de alto espectro são consideradas essenciais para responder a adversários cada vez mais sofisticados e para manter a coesão das coligações que hoje respondem a muitas das necessidades da resolução de conflitos (Karlsrud e Reykers, 2020).

O documento de atualização estratégica, adotado em 2021, justifica-se, assim, por aquilo que o Presidente Emmanuel Macron refere, no seu discurso à Escola de Guerra, em fevereiro de 2020, como uma “tripla rutura – estratégica, político-jurídica e tecnológica”. Segundo Macron (2020), o ambiente estratégico está em mudança acelerada, marcada pela degradação das condições de segurança, o que requer uma revisão antecipada da estratégia orientadora da segurança e defesa francesa. O presidente fala das alterações nos equilíbrios de poder existentes, das fragilidades da arquitetura internacional de segurança multilateral, da proliferação de crises e ameaças em todas as dimensões da conflitualidade – de geopolítica, à conflitualidade híbrida e aos conflitos convencionais –, incluindo no território nacional francês. Esta referência inclui não só os desafios do terrorismo, mas inclui também as tentativas de interferir na ordem democrática e de manipular a opinião pública. A pandemia da COVID-19 veio acentuar muitas destas dinâmicas, tornando mais urgente fazer um balanço das lições aprendidas e adaptando o posicionamento francês, europeu e – esperariam os franceses – também transatlântico. Por outro lado, o aprofundar da competição geopolítica entre os EUA e a China, mas também com a Rússia e algumas potências regionais, tornam mais previsível “uma confrontação direta entre grandes potências” (Ministère des Armées, 2021, p. 45).

Para dar resposta a este cenário, a França aposta na modernização das suas forças armadas e na atualização estratégica. O investimento francês em defesa representa um importante motor da economia nacional francesa e europeia. O anúncio de uma nova Lei de Programação Militar, alavancada pelos investimentos europeus de defesa em preparação desde 2016 e que alocaram ao Fundo Europeu de Defesa 7,9 mil milhões de euros, só pode ter um impacto relevante na recuperação económica europeia e na afirmação da Europa globalmente. Vale a pena recordar que a França alocou, em 2020, 2,1% do PIB para gastos militares, cerca de 46 mil milhões de euros, o que equivale a valores próximos de 2015, já que desde então se verificou uma subida gradual e que, em 2021, se espera que chegue aos 48 mil milhões de euros (SIPRI, 2020).

A acompanhar a modernização dos equipamentos das forças armadas francesas e europeias, a França empenha-se também na atualização estratégica, adaptando as estruturas das forças armadas para responder às novas ameaças e os quadros estratégicos e normativos para a sua ação. Assim, em 2017 é constituído o Comando de Defesa Cibernética, em 2019 é criado o Comando Espacial e é publicada a Revisão Estratégica

de Defesa Cibernética e, já em 2020, é tornada pública a Estratégia de Defesa Espacial.¹ Procurando dar resposta às dificuldades de ação que a insegurança cibernética pode causar às forças armadas francesas e à França no seu conjunto, num contexto de crescente competição geopolítica global e regional, a França está também a desenvolver um corpo doutrinal de Ciberdefesa, incluindo estratégias de guerra informática defensiva e ofensiva.

Estas inovações têm eco, não apenas na construção da defesa europeia, junto das instituições em Bruxelas, mas também em vários países europeus, incluindo Portugal, dando expressão à liderança que a França desempenha em matéria de segurança e defesa. Estes passos, de modernização de equipamentos e de estruturas, liderando na construção de uma narrativa securitária e de um modelo de defesa que lhe seja adequado, garantem que a França está na linha da frente na definição do interesse europeu. Isso mesmo tem sido visível nos debates em torno da “autonomia estratégica” da União Europeia e que, ao nível da defesa, Emmanuel Macron quer construir mantendo umas forças armadas “full spectrum” (de larga amplitude). Ou seja, capazes de projetar poder em todos os domínios da guerra, sem depender de grandes potências aliadas e promovendo um quadro regional de defesa europeia.

A revisão estratégica adotada em 2021, que aqui analisamos, – tal como a de 2017 – parte da atualização do contexto securitário para sustentar uma adaptação da defesa francesa às novas realidades, nomeadamente ao nível das capacidades das forças armadas. A afirmação da França como uma potência na produção de armamentos, na definição de vetores estratégicos e dinamizadora de inovação tecnológica aparece como um passo fulcral na corrida por poder e influência que está em curso. A França assume que não o poderá fazer sozinha e que há vantagens em fazê-lo com e através da União Europeia – a afirmação da autonomia estratégica europeia, que a pandemia veio revelar particularmente urgente em setores considerados críticos à segurança dos europeus.

O conceito proposto neste documento é o da França “potência de equilíbrio”, “ao serviço da paz e da segurança, (...) promotora do multilateralismo eficaz, que respeita os direitos humanos e as liberdades fundamentais e os princípios democráticos” (Ministère des Armées, 2021, p. 48). Para fazer face à competição exacerbada, “os esforços políticos devem ser apoiados por um instrumento de defesa reforçado, atuante e ágil”. Para dar resposta à percebida degradação do ambiente de segurança internacional e aos seus múltiplos desafios, “os esforços nacionais [franceses] de modernização militar [devem ser combinados com] o desenvolvimento de parcerias, europeias e globais, baseadas na confiança, a reciprocidade e os valores comuns” (Ministère des Armées, 2021, p. 48).

Por fim, vale a pena sublinhar que estes esforços acontecem num momento em que a perda de influência da França na relação transatlântica é uma tendência em consolidação. O estudo do German Marshall Fund (2021) sobre a perceção da opinião pública transatlântica, confirma que Berlim – e não Paris – é considerado o aliado mais fiável – algo que a pandemia e a sua gestão veio acentuar. Ao apostar no desenvolvimento

1 Agradeço estas notas à Professora Ana Isabel Xavier, contidas no seu comentário à apresentação deste capítulo que teve lugar no dia 27 de setembro de 2021, no âmbito do Ciclo de Documentos Estratégicos, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional.

da defesa europeia para fazer prova de vida e recuperar esse prestígio, a França incorre em alguns riscos. A gestão da pandemia demonstrou o impulso nacionalista que persiste na Europa e as dificuldades da burocracia europeia em desenhar respostas atempadas e que protejam os cidadãos. A política comercial de defesa da UE está ainda na sua infância e, como se evidencia pela questão da suspensão da compra de submarinos franceses pela Austrália (Shea, 2021), o peso político dos europeus não é suficiente para impedir decisões desta magnitude.

A Atualização Estratégica 2021

O documento estrutura-se em dois grandes blocos. Por um lado, a análise das grandes tendências que marcam o contexto internacional securitário e, por outro, a apresentação dos caminhos que se abrem à França e à Europa.

Alterações no Ambiente de Segurança

1. Crises persistentes e impactos estruturais

O documento de 2021 confirma as tendências estratégicas já contidas no documento de 2017, identificadas como crises e fragilidades estruturais que devem ser contrariadas.

Destacam-se as **regiões em crise**, nas fronteiras europeias, a norte e a sul, nomeadamente o Médio Oriente, o Sahel e a África subsariana, onde se situa a parte mais significativa dos conflitos armados nas últimas três décadas, desde o fim da confrontação bipolar, com impactos humanitários, políticos, sociais e económicos muito negativos (HICR, 2021). O documento refere as guerras no Afeganistão e no Iraque, as heranças da Guerra Global contra o Terrorismo, iniciada após os ataques de 11 de setembro de 2001, e que mergulharam europeus e norte-americanos, bem como os seus parceiros, em duas décadas de guerra, cuja conclusão o Presidente Obama iniciou e o Presidente Biden concluiu, com a retração de todas as forças aliadas do Afeganistão em agosto de 2021. Mas a França também reconhece, neste documento de janeiro de 2021, que as ameaças globais do terrorismo, das migrações desreguladas e da pressão sobre os recursos naturais e energéticos que a pandemia e a as alterações climáticas acentuaram, criam fontes de instabilidade e crise permanentes para as quais a defesa francesa deve estar pronta.

O documento fala de “**ameaças persistentes**” e enumera o jihadismo, com a sua expressão na guerra da Síria, no conflito de longa duração no Iraque e no combate ao Estado Islâmico, à Al-Qaeda e às suas declinações em África, no Médio Oriente e no Mediterrâneo, entre outras. Aborda a proliferação de armamento – nuclear, biológico e químico – ligada à competição estratégica, assente também na corrida aos armamentos.

Deste último ponto decorre um terceiro eixo de crise centrado na **competição acrescida entre grandes potências**. O documento destaca a Federação Russa, que qualifica como uma potência “ágil e oportunista”, marcada por declínio económico

e demográfico, mas com uma postura de intimidação estratégica, alicerçada pelo ressurgimento militar que visa degradar a liberdade de ação das potências ocidentais. Relativamente à China, o documento destaca o investimento militar significativo, em competição direta com os EUA.

Neste ponto relativo às crises persistentes, o documento sublinha as **ameaças híbridas**, quer por parte de grupos não-estatais, quer por potências regionais e globais, apoiadas no recurso à **tecnologia** – desde a Inteligência Artificial, à tecnologia espacial e cibernética. Destaca, a este respeito, a ação deliberada para minar o espaço democrático através da manipulação da informação e a contestação ao Estado de Direito e à objetividade científica, entre outros aspetos.

2. Riscos da retração norte-americana

Um dos elementos que mais impacto tem no contexto securitário francês e global é a retração dos Estados Unidos da América (EUA) de diferentes contextos estratégicos. O enfoque das administrações norte-americanas, desde Obama a Biden, nos problemas internos que os EUA enfrentam representa um enorme desafio para a Europa e para a estabilidade do sistema internacional. Assim, o documento francês de atualização estratégica reconhece que esta retração reflete uma estratégia de longo-prazo norte-americana de ***nation-building at home***, vista como um passo essencial na competição com a República Popular da China.

A retração norte-americana tem impacto em diferentes contextos geográficos de grande importância para a Europa, como o **Iraque e o Afeganistão**, onde os aliados europeus deverão vir a ter um papel mais ativo. Tem também impacto na perceção global de que a **ordem internacional** vigente e a **arquitetura de segurança multilateral** são ativamente **contestadas**, privilegiando-se relações bilaterais em detrimento das instituições multilaterais, incluindo por parte dos próprios EUA, desmantelando mecanismos de controlo de armamentos e exacerbados pelo aparecimento de novos domínios de atuação operacional sem regulação internacional ou a proliferação nuclear, com importantes efeitos cumulativos de forte impacto na segurança europeia.

Embora os Aliados europeus partilhem o diagnóstico feito pelos EUA sobre os desafios à ordem internacional, não partilham a estratégia adotada. O documento francês sublinha que “o enfraquecimento da ordem internacional deve motivar esforços renovados em prol do multilateralismo e do controlo de armas, não um distanciamento”. E conclui que “o foco excessivamente exclusivo na competição com Pequim, e a tentação de reconstituir uma forma de bipolaridade baseada no alinhamento de aliados, corre o risco de chocar com a complexidade de um mundo decididamente multipolar” (Ministère des Armées, 2021, p. 20).

A retração norte-americana tem permitido o aparecimento de **potências regionais assertivas**, como a Turquia, o Irão, os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita ou o Egito, envolvidas em conflitos de grande instabilidade regional e para a Europa e promotoras de uma lógica transacional de resolução de crises. O Mediterrâneo é apontado como exemplo máximo disso, afetado pelas crises da Síria, da Líbia e de outros espaços de disputa e destabilização.

3. Posicionamento francês e europeu para evitar a desvalorização estratégica da Europa

A desvalorização estratégica da Europa, que este documento refere, decorre do **desinvestimento na defesa** e cortes nos orçamentos militares europeus, que a França ativamente procura reverter, nacionalmente e através do **investimento europeu** – o já referido Fundo Europeu de Defesa ou os projetos no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente em matéria de defesa (PESCO), iniciada com a decisão do Conselho de 11 de dezembro de 2017. Mas decorre também das dificuldades de atuação ao nível europeu em matéria de segurança e defesa ou no âmbito da NATO, decorrentes do princípio de unanimidade, e que a França tem procurado ultrapassar através de um posicionamento mais ativo nas duas organizações e através da promoção de **iniciativas ad hoc** como a Iniciativa Europeia de Intervenção ou as operações Takuba ou Barkane, entre outras.

Quatro Respostas aos Desafios Atuais

1. Aprofundar as mudanças em curso na estratégia de defesa francesa

Os caminhos apontados pela França neste documento estratégico para responder aos desafios identificados estruturam-se em três eixos centrais. O primeiro é a manutenção e afirmação da **dissuasão nuclear**, que permanece “a pedra angular da segurança [francesa] e a garantia de [seus] interesses vitais”, com impacto na conflitualidade entre grandes potências. O segundo eixo estrutura-se no desenvolvimento de **forças convencionais** robustas que dão garantias de dissuasão de ações agressivas, que a Lei de Programação Militar francesa assegura. O terceiro eixo é o das **parcerias**, através de um diálogo estratégico entre europeus sobre dissuasão e do aprofundamento do diálogo e reflexão nuclear na Aliança Atlântica.

O documento confirma a aposta francesa no desenvolvimento de outros domínios de atuação como o **cibernético** e o **espacial** ou a **inteligência artificial**, onde a competição estratégica global se definirá e dos quais a segurança da sociedade francesa depende. Assim, o documento aponta a necessidade de aprofundar a estratégia no domínio ciber, quer na dimensão defensiva, quer na dimensão ofensiva e através da clarificação da aplicação do Direito Internacional no ciberespaço. Ao nível espacial, a Estratégia Espacial de Defesa da França define três objetivos: a utilização pacífica do espaço; a adaptação da França às potencialidades e riscos da democratização do acesso ao espaço; e a resposta à competição no espaço e à sua militarização. Também a adoção de uma estratégia ministerial para uma inteligência artificial “eficiente, robusta e controlada” resultou já no lançamento do programa Artemis e na criação de um comitê de ética.

2. O investimento em defesa e a modernização das Forças Armadas

O investimento na defesa francesa requer uma atenção particular às suas diferentes dimensões. Por um lado, a **modernização de equipamentos**, possível graças ao “esforço financeiro sem precedentes” realizado entre 2019 e 2021, ao abrigo da nova Lei

de Programação Militar e que deverá ser continuada nos próximos anos. Por outro lado, **políticas de Recursos Humanos** adaptadas aos novos desafios do contexto atual e de valorização das forças armadas. A aposta na **preparação operacional** das forças, tendo em conta as novas ameaças e os desafios da atuação conjunta em cenários de grande exigência é outra prioridade. O documento refere ainda uma necessidade de **regeneração** das unidades desgastadas por anos de empenhamento e a modernização de **equipamentos**. Pede particular atenção ao **nuclear** e destaca os investimentos em curso nos **5 domínios de atuação e às informações**, com a disponibilização de novos equipamentos que deverão consolidar a posição francesa no mercado de armamentos e garantir a sua superioridade estratégica. Refere, por fim, os programas de longo-prazo **nacionais de investimento** conjugados com outros desenvolvidos no âmbito da **NATO e UE**.

Mas também ao nível da **doutrina** será necessário adaptar estratégias e procedimentos, reforçando a cooperação entre os ramos das Forças Armadas, preparando-os para atuar em ambientes degradados, com capacidades de largo espectro e com o apoio de armamento estratégico. Em suma, “os recursos orçamentais em 2019 e 2020 refletem as ambições e prioridades assumidas pelo Chefe de Estado [francês], com a continuada modernização e transformação das forças armadas para um modelo sustentável, centrado na superioridade operacional de longo prazo, mas também nas funções estratégicas de ‘prevenção’ e ‘conhecimento e antecipação’, de forma a garantir a (...) autonomia de apreciação, decisão e ação [da França]” (Ministère des Armées, 2021, p. 31).

3. Parcerias e aliados

De entre as parcerias em matéria de defesa elencadas no documento, a **Europa** merece destaque, como o cerne da ação internacional da França. A segurança francesa e a europeia são indissociáveis e o impulso dado à defesa europeia desde 2016, representa um importante contributo para a salvaguarda dos interesses franceses e a sua projeção de poder à escala global. O documento reconhece que a convergência e cooperação reforçada entre europeus dependerá da criação de uma ligação “credível” entre a **UE e a NATO**, bem como com os **arranjos cooperativos ad hoc** existentes e que mobilizam inúmeros parceiros.

Ao nível da defesa europeia, os avanços em curso ao longo dos últimos anos e a preparação para a adoção da chamada *Bússola Estratégica*² visaram melhorar a capacidade de decisão política conjunta sobre capacidades e investimentos, nomeadamente com a adoção da PESCO e o reforço da Agência Europeia de Defesa na sua missão de catalisador da cooperação em matéria de investimentos de defesa ao nível europeu. A primeira análise estratégica de ameaças, produzida pelo EU INTCENT (*Intelligence*

2 A *Bússola Estratégica* deverá ser adotada pelo Conselho da UE em março de 2022, durante a presidência francesa da União, e constituir-se como o documento de orientação estratégica da defesa europeia, definindo prioridades de atuação para os próximos anos. Para uma ampla coleção de reflexões sobre o tema ver, por exemplo, as publicações disponíveis no European Union Institute for Security Studies, em <https://www.iss.europa.eu/tags/strategic-compass#:~:text=Under%20the%20new%20Strategic%20Compass,in%20a%202%2Dyear%20process>

and Situation Centre), do Serviço Europeu de Ação Externa, com a colaboração dos serviços de informação de 26 Estados-membros e apresentada em dezembro de 2020, marca um passo fundamental na criação de uma cultura estratégica de defesa comum que assente numa visão partilhada das ameaças que se colocam à Europa (Fiott, 2020). Por seu lado, ao nível das capacidades, a adoção do FED, durante a presidência portuguesa do Conselho da UE, no primeiro semestre de 2021, representa uma alavanca das capacidades nacionais de investimento com recurso a fundos europeus. Para além da dimensão simbólica que a ultrapassagem deste tabu representa, o FED visa estimular a aquisição conjunta de equipamentos por parte de Estados-membros e o desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (Zandee, 2021). Outros instrumentos, como o CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*) ou o MPCC (*Military Planning and Conduct Capability*), representam passos muito significativos num caminho de autonomia estratégica da UE para agir na proteção dos europeus, dissuadindo ameaças e contribuindo para a paz e a segurança internacionais.

O documento francês em análise sublinha a importância destes passos para a segurança francesa e entende que também o reforço da **NATO**, na sua dimensão operacional, na sua reflexão e coerência política, nomeadamente na relação transatlântica, são partes essenciais neste processo. É uma visão da autonomia estratégica da UE em perfeita harmonia com uma NATO renovada, que permite manter os EUA ancorados à segurança europeia, contando com um contributo determinante dos europeus em matéria de defesa.

O documento também confere uma importância crescente às **iniciativas ad hoc** desenvolvidas pela França, numa configuração de geometria variável de Estados empenhados em diferentes regiões e/ou temas. A Iniciativa Europeia de Intervenção tem servido de incubadora a outras participações e colaborações, com impactos na segurança do Sahel ou do Mediterrâneo e onde a interoperabilidade entre europeus é desenvolvida. Para além disso, o documento dá um destaque importante aos **eixos bilaterais** da defesa francesa, entre eles com a Alemanha, com o Reino Unido, mas também com a Itália, a Espanha ou a Bélgica, com quem a França tem desenvolvido projetos específicos, de maior ou menor amplitude, mas todos contribuindo para o reforço das relações de defesa ao nível europeu.

A região do **Indo-Pacífico** merece particular destaque neste documento, indo além da visão inicial elencada na Estratégia francesa para o Indo-Pacífico, adotada em 2018 (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2018) e refletindo um contexto de maior competição estratégica, maior militarização e, por isso, mais exigente em matéria de segurança e defesa. Esta visão está, assim, mais em linha com aquela que foi apresentada na Estratégia Francesa de Defesa para o Indo-Pacífico, de 2019 (Ministère des Armées, 2019), ou no relatório de atualização da estratégia para o Indo-Pacífico, apresentado já em 2021 (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2021). Nestes documentos sobressaem três dinâmicas que impactam a segurança nesta região e globalmente: o efeito estruturante da competição EUA-China; o declínio do multilateralismo e o aparecimento de formatos alternativos de cooperação; e a chamada contração do espaço geoestratégico, com impactos regionais de

crises locais. Face a este cenário, o documento de atualização estratégica de 2021 reforça a ideia de que a França é um país do Indo-Pacífico, fruto dos seus departamentos e territórios ultramarinos aí localizados³, com as correspondentes responsabilidades na proteção dos mais de 1,6 milhões de pessoas que aí vivem, dos três quartos da zona económica exclusiva francesa e dos mais 7.000 militares franceses aí destacados (Macron, 2021).

Assim, esta região torna-se essencial na afirmação da França como uma potência global, mais do que uma potência regional, empenhada em moldar os alinhamentos estratégicos nesta região onde os Estados Unidos se encontram hoje mais ativos, onde a competição com a China se desenrola e onde potências como a Índia, o Japão ou a Austrália têm um papel essencial para o futuro da segurança global. A esse respeito, a polémica em torno do anúncio de uma parceria estratégica entre os EUA, a Austrália e o Reino Unido, a AUKUS, que resultou na desistência da Austrália em comprar submarinos franceses em troca de submarinos nucleares norte-americanos, ilustra as dificuldades francesas em se afirmar junto dos seus parceiros.⁴

4. Resiliência nacional

Um ponto importante a destacar ainda desta atualização estratégica prende-se com o papel reservado às forças armadas na resposta a crises complexas, como a pandemia da COVID-19, mas também já visível no combate ao terrorismo que marcou e continua a marcar a segurança interna francesa. Lições importantes devem continuar a ser incorporadas no tipo de organização e de capacidades e equipamentos necessários para tirar o melhor proveito das forças armadas francesas, no reforço da resiliência nacional e em assegurar o que o documento chama de “continuidade estratégica” entre os diferentes territórios franceses espalhados pelo mundo.

Conclusão

A defesa constitui-se como um pilar fundamental da segurança francesa num contexto caracterizado por diferentes ameaças conexas e por novas formas de destabilização, decorrentes das alterações geopolíticas e tecnológicas em curso.

Nas palavras da Ministra Florence Parly (2021) “só um modelo de forças armadas completo, em que forças convencionais e nucleares se apoiam em permanência, será eficaz no conjunto dos diferentes conflitos possíveis e à altura dos desafios do futuro. Só assim, o Ministério francês das forças armadas poderá alcançar os objetivos definidos pelo Presidente francês: garantir a segurança, a autonomia de decisão e de ação, bem como a capacidade que a França, bem como a União Europeia, necessita para serem uma força motriz do mundo de amanhã”.

3 Os departamentos ultramarinos incluem a Martinica, a Guadalupe, a Guiana, a ilha de Reunião e Maiote. As regiões ultramarinas incluem a Polinésia Francesa, São Bartolomeu, São Martinho e São Pedro e Miquelão, Wallis e Futuna.

4 Ver, por exemplo, Duclos (2021).

Com este documento de atualização estratégica, a França procura posicionar-se como uma potência responsável, atenta, empenhada na sua modernização. Coloca a Europa num lugar de charneira, ao entender que os saltos quantitativos e qualitativos necessários para dar resposta ao novo contexto só podem ser dados pelos europeus no seu conjunto, sob forte liderança francesa.

Referências Bibliográficas

- Duclos, M., 2021. *AUKUS: Can the Franco-American Relationship Be Repaired?* Institute Montaigne, 21 de setembro. [online] Disponível em: <<https://www.institutmontaigne.org/en/blog/aucus-can-franco-american-relationship-be-repaired>> [Acedido a 23 de novembro de 2021].
- Fiott, D., 2020. *Uncharted Territory? Towards a common threat analysis and a Strategic Compass for EU security and defence.* European Union Institute for Security Studies, 9 de julho. [online] Disponível em: <<https://www.iss.europa.eu/content/uncharted-territory-towards-common-threat-analysis-and-strategic-compass-eu-security-and#>> [Acedido a 23 de novembro de 2021].
- German Marshall Fund, 2021. *Transatlantic Trends 2021: Transatlantic opinion on global challenges.* Bertelsmann Foundation e The German Marshall Fund, 7 de junho. [online] Disponível em: <<https://www.gmfus.org/news/transatlantic-trends-2021>> [Acedido a 5 de novembro de 2021].
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIICR), 2021. *Conflict Barometer 2020.* HIICR. [online] Disponível em: <<https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en>> [Acedido a 22 novembro 2021].
- Karlsrud, J. e Reykers, Y., 2020. Ad hoc coalitions and institutional exploitation in international security: towards a typology. *Third World Quarterly* 41(1507), pp. 1-19.
- Macron, E., 2017. Lettre de mission du Président de la République a la Ministre des Armées. Em. Ministère des Armées (ed.), *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* (pp. 100-101). Paris: DICoD-Bureau des Éditions.
- Macron, E., 2020. *Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre.* 7 de fevereiro. [online] Disponível em: <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre>> [Acedido a 4 de novembro de 2021].
- Macron, E., 2021. Forward. Em, Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (ed.) *France's Indo-Pacific Strategy* (pp. 3-4). Paris: Directorate for Asia and Oceania.

- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2018. *French Strategy in the Indo-Pacific 'for an inclusive Indo-Pacific'*. Paris: Directorate for Asia and Oceania.
- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2021. *France's Indo-Pacific Strategy*. Paris: Directorate for Asia and Oceania.
- Ministère des Armées, 2017. *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*. Paris: DICO-D-Bureau des Édition.
- Ministère des Armées, 2018. *Projet de Loi de Programmation Militaire 2019/2025 – Rapport Annexe*. [online] Disponível em: <<https://www.defense.gouv.fr/english/portail-defense/issues2/la-lpm-2019-2025/les-actualites2/loi-de-programmation-militaire-2019-2025-textes-officiels>>. [Acedido a 4 de novembro de 2021].
- Ministère des armées, 2019. *France's Defence Strategy in the Indo-Pacific*. Paris: DICO-D-Bureau des Éditions.
- Ministère des armées, 2021. *Actualisation Stratégique 2021*. Paris: DICO-D-Bureau des Éditions.
- Mirikelam, F., 2019. *War at a distance(s), a reality that has become a reality. Gaining in contact*. Pensées mili-terre: Centre de doctrine et d'enseignement du commandement, 10 de maio de 2019. [online] Disponível em: <https://www.penseemiliterre.fr/en/war-at-a-distance-s-a-reality-that-has-become-a-reality_114081_1013077.html> [Acedido a 4 de novembro de 2021].
- Parly, F., 2021. Foreward. Em, Ministère des Armées (ed.) *Actualisation Stratégique 2021* (pp. 8-9). Paris: DICO-D-Bureau des Éditions.
- République Française, 2018. *Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (ARMX1800503L)*. Légifrance, 8 de fevereiro de 2018. [online] Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000036584151/>> [Acedido a 4 de novembro de 2021].
- Shea, J., 2021. *The AUKUS deal: a moment of truth for Europe and for security in the Indo-Pacific region*. Friends of Europe, Critical Thinking, 1 de outubro. [online] Disponível em: <<https://www.friendsofeurope.org/insights/the-aukus-deal-a-moment-of-truth-for-europe-and-for-security-in-the-indo-pacific-region/>> [Acedido a 5 de novembro de 2021].
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2020. *Stockholm International Peace Research Institute Military Expenditure Database*. SIPRI. [online] Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>> [Acedido a 1 de dezembro de 2021].
- Zandee, D., 2021. *European Defence Fund: The real test is yet to come*. Clingendael Institute, 1 de fevereiro. [online] Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/resrep29346>> [Acedido a 22 de novembro de 2021].

Reino Unido

Global Britain in a Competitive Age

Bernardo Ivo Cruz

Introdução

É num panorama político interno marcado pelo Brexit e num quadro político externo muito mais complexo, onde a Administração Trump alterou o posicionamento externo dos Estados Unidos, a China tornou-se mais assertiva, os movimentos políticos não estatais mais presentes, a UE mais ambiciosa e a Rússia mais afirmativa, que a Estratégia de Segurança, Defesa, Cooperação e Política Externa do Reino Unido é revista, dando origem ao *Global Britain in a Competitive Age*, publicado em 2021. Este capítulo procura identificar a forma como a nova perceção do seu lugar no mundo e as transformações que o sistema internacional atravessa e moldam o posicionamento estratégico de Londres. O capítulo discute ainda os impactos que o *Global Britain* poderá ter no posicionamento estratégico português.

Um Mundo Previsível

Quando David Cameron apresentou em novembro de 2015 a *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review* (NSSDSR), intitulada “a secure and prosperous United Kingdom”, o mundo era ainda um lugar genericamente previsível e o papel do Reino Unido conhecido. O Reino Unido era a 6.ª maior economia do mundo – tendo em 2015 recuperado do impacto da crise financeira de 2010 –, era membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, da NATO, do “Five Eyes Intelligence Sharing Partnership”, da União Europeia, da Commonwealth, do G-7 e do G-20, da OCDE, da OSCE, da OMC do FMI e do Banco Mundial, tinha capacidade nuclear autónoma e uma das mais importantes Forças Armadas do continente.

Por outro lado, ainda não havia Brexit nem Donald Trump, as pandemias estavam localizadas e longe, a China ainda não se tinha assumido como uma alternativa ao modelo ocidental, a Rússia estava mais preocupada em assegurar a sua esfera de influência e, infelizmente, as guerras existentes eram conhecidas e os ataques terroristas – particularmente numerosos e violentos – já não surpreendiam.

No entanto, nem tudo era *business as usual*. Na União Europeia, o princípio do fim da crise das dívidas soberanas dava lugar ao fim do princípio da crise dos migrantes e

refugiados, com as consequências que ainda hoje estamos a tentar gerir e a guerra na Síria atingiu um novo pico de violência e destruição. O mundo não era perfeito nem vivia em paz, mas era conhecido, as alianças estáveis e o futuro parecia compreensível e até eventualmente gerível.

Esta previsibilidade reflete-se na visão internacionalista e nos valores expressos na *National Security Strategy* de 2015, por via de três objetivos de defesa nacional: proteger as pessoas, projetar a influência global e promover a prosperidade do Reino Unido. Nesse quadro, Londres identifica o combate ao terrorismo e a segurança cibernética, um sistema internacional regulado e estável e a prosperidade económica como as suas principais prioridades, recorrendo a instrumentos tradicionais da política de defesa, nomeadamente as forças armadas, o *soft power*, as alianças e a segurança interna (UK Government, 2015, pp. 9-12).

Assim, o Reino Unido à época sublinhava, com manifesto orgulho, o facto de “spend both 2% of Gross Domestic Product (GDP) on defence and 0.7% of Gross National Income (GNI) on overseas development” correspondendo aos compromissos internacionais assumidos pelos membros da NATO e pelos países desenvolvidos no quadro da defesa e do desenvolvimento, duas facetas do triângulo que nós hoje chamamos o “triplo-nexo” da presença externa.

A fim de “proteger as pessoas”, “promover a sua influência global” e “promover a prosperidade”, o Reino Unido apresentava uma estratégia integrada, onde incluía os instrumentos tradicionais de política externa, nomeadamente a diplomacia, as forças armadas, a língua e cultura e o apoio ao desenvolvimento, juntamente com elementos de *soft power* como as universidades e a investigação científica.

Por outro lado, no quadro das parceiras estratégicas, e ao lado da relação transatlântica, da Commonwealth e da Oceânia, o Reino Unido em 2015 prestava particular atenção à França, à Alemanha, aos outros países europeus e à própria União Europeia. Finalmente, em 2015, o Reino Unido apresentava uma visão global do mundo, com referências a todas as grandes áreas geográficas do mundo e uma preocupação particular com os instrumentos multilaterais, o internacionalismo liberal e o desenvolvimento.

Ou seja, e em resumo, em 2015 o mundo era (mais) previsível, tal como era o Reino Unido. O mesmo não poderemos dizer em 2016 e nos anos que se seguiram

Um Mundo em Mutação

De facto, depois de uma década de multilateralismo internacionalista que se iniciou com a queda do Muro de Berlim em 1989 e terminou com a queda das Torres Gémeas há 20 anos, e após uma década e meia que conheceu tensões entre os aliados ocidentais na Administração Bush e reencontros na Administração Obama, a situação mudou com a eleição do Presidente Trump e com a nova afirmação da República Popular da China.

Do lado de Washington, a Administração Trump substituiu o posicionamento tradicional da política externa americana por um conjunto de relações bilaterais, não constringidas por regras ou organizações internacionais, com o objetivo último de

defender os interesses nacionais americanos, num “jogo de soma zero”. Ou seja, “to put America first” como anunciou Donald Trump no seu discurso de tomada de posse. Não faltam exemplos do posicionamento da Administração Trump face ao sistema internacional e aos mecanismos multilaterais, mas talvez os mais óbvios tenham sido as denúncias do Acordo Nuclear com o Irão e do Tratado de Paris sobre as alterações climáticas, o corte de relações com a Organização Mundial de Saúde e a UNESCO, o abandono da Comissão dos Direitos Humanos da ONU, a paralisação do Tribunal Arbitral da Organização Mundial do Comércio ou a limitação do financiamento às organizações multilaterais.

Por seu lado, Pequim oferece uma visão do sistema internacional que desliga o crescimento económico e o desenvolvimento social da condicionalidade democrática. Para a China, como o Presidente Xi deixou claro em 2017 (Jinping, 2017) e novamente em 2019 (Jinping, 2019), interessa uma globalização regulada, mas sem implicações no sistema político de cada país. Como resultado da nova afirmação de Pequim no mundo, a República Popular da China tem vindo a expandir o seu posicionamento militar na sua vizinhança próxima e, através de um conjunto muito significativo de investimentos enquadrados na Iniciativa *Belt and Road*, a adquirir e controlar infraestruturas estratégicas e reforçar a sua presença na Europa, na Ásia, em África e nas Américas.

Finalmente a União Europeia, ciente que a segurança na Europa depende da segurança fora de portas (SEAE, 2016), oferece uma visão do mundo baseada na ligação entre o crescimento económico, o desenvolvimento social e a promoção da democracia política, a sustentabilidade ambiental e a chamada “Condicionalidade Democrática”, que foi utilizada pela primeira vez – ainda que informalmente – nos alargamentos das Comunidades Europeias à Grécia em 1980 e a Portugal e Espanha em 1986 e de forma estruturada nos alargamentos a Leste de 2004, no relacionamento com os países ACP após o Acordo de Cotonou e na chamada “relação transaccional” da política externa e de cooperação da UE. Como o nome indica, a “Condicionalidade Democrática” faz depender os apoios ao desenvolvimento, os benefícios económicos e o acesso aos mercados europeus de melhorias verificáveis e continuadas nas práticas democráticas dos países terceiros. Estabelece-se, assim, uma condição democrática para o desenvolvimento económico. Nota-se que a UE tem ainda outro conjunto de mecanismos mais eficazes, ilustrando bem a sua natureza de “potência normativa com ambições globais”: a sua capacidade regulatória interna e externa no quadro do Mercado Único.

Neste quadro incompleto do sistema internacional falta mencionar a Rússia. Reconhecendo a atenção dedicada ao Médio Oriente, Magrebe e África, argumenta-se que durante a Administração Trump, o Kremlin esteve mais interessado em afirmar e consolidar a influência ao longo das suas fronteiras do que em oferecer um modelo alternativo de organização do Sistema Internacional, sem prejuízo para a política de desinformação, tentativas de influenciar processos eleitorais e apoio a grupos militares privados. No entanto, a situação poderá ter mudado recentemente. Num longo artigo publicado em junho de 2021 (Lavrov, 2021), e que reflete a nova Estratégia de Segurança Nacional russa publicada pouco depois (Tsukanov, 2021), o ministro dos Negócios

Estrangeiros Serguei Lavrov acusa a União Europeia e os Estados Unidos de tentarem impor a sua agenda ao mundo e posiciona Moscovo como o campeão da soberania, disposto a organizar os Estados que não se reconhecem no modelo ocidental e estabelecer relações privilegiadas com a China e com a Índia.

Com efeito, o sistema internacional está e continuará em mutação. Por um lado, veremos como a nova Administração Biden posicionará os Estados Unidos no quadro da comunidade internacional. Os sinais até à data são ambíguos para os que defendem um sistema internacional regulado e multilateral já que, por um lado, assinala-se a “Nova Carta do Atlântico” firmada com o Reino Unido, as conclusões da reunião do G7, das cimeiras da NATO e com a União Europeia de junho de 2021 e o regresso aos tratados e organizações multilaterais mas, por outro, o colapso no Afeganistão e o acordo com a Austrália e o Reino Unido à margem dos aliados da NATO colocam questões sobre a forma da presença americana no mundo.

Por outro lado, a União Europeia encontra-se envolvida num esforço coletivo de aprofundamento da sua capacidade de segurança e defesa, a chamada “Bússola Estratégica” (Conselho da União Europeia, 2021) que deverá estar concluída em 2022 e que poderá reforçar o papel nos quadros da segurança e da defesa da União Europeia, o que poderia alterar a natureza da presença de Bruxelas no mundo. Finalmente, é necessário aguardar para vermos o papel que a Rússia poderá vir a desempenhar no sistema internacional e como a República Popular da China se posicionará no Mar do Sul da China e no mundo.

O Reino Unido em Mutação

Mas não foi só fora de portas que o mundo mudou. Num dia chuvoso do verão de 2016, e contra as sondagens, a opinião do governo de então, das organizações empresariais e sindicais, da maioria das organizações da sociedade civil, da União Europeia e dos Aliados da NATO, 51,89% dos Britânicos decidiram sair da União Europeia. Três anos, três eleições e três primeiros-ministros mais tarde, o Reino Unido deixou de ser membro da União Europeia às 23h00 de Lisboa e Londres (00h00 de Bruxelas) do dia 31 de janeiro de 2020. Contudo, a Irlanda do Norte, por força do mecanismo de proteção do Acordo de Paz da Sexta-Feira Santa, continua ainda no Mercado Comum Europeu, o que levou à criação de uma fronteira económica dentro do Reino Unido e a intermináveis trocas de acusações e de crescente desconfiança entre Londres e Bruxelas, Dublin e Belfast, que poderá vir a ter consequências na implementação do novo quadro estratégico britânico.

O processo do Brexit é relevante para entendermos o novo quadro estratégico do Reino Unido porque os protagonistas da campanha que venceu o referendo ocupam hoje os principais lugares do governo britânico, sendo natural que a sua visão do papel de Londres no mundo influencie e condicione a nova estratégia de defesa e segurança. Importa, assim, relembrarmos brevemente os argumentos apresentados por Boris Johnson, Michael Gove, Jacob Rees-Mogg, Priti Patel e outros líderes conservadores da campanha do *Leave*.

A campanha dos apoiantes da saída do Reino Unido da União Europeia baseou-se no desejo de renacionalizar o processo de decisão, traduzido no *slogan* de “take back control of our money, our laws and our borders”. Ou seja, e segundo o também e ainda deputado conservador por Uxbridge and South Ruislip Boris Johnson, o Reino Unido deveria ser um país independente e soberano, onde as decisões fundamentais – nomeadamente as leis o orçamento – seriam tomadas no Parlamento de Westminster, os tribunais britânicos seriam soberanos na aplicação da lei e a política de imigração seria decidida em Londres e não por efeito da aplicação do Tratado da União Europeia.

De notar igualmente que durante a campanha do referendo muitos apoiantes do Brexit convenceram-se (ou pelo menos assim o anunciaram) que o Reino Unido poderia impor os termos da nova relação entre Londres e Bruxelas, escolhendo os aspetos do Mercado Comum que lhe interessava e ignorando os que não se enquadravam na narrativa soberanista, encapsulado na expressão de Boris Johnsons sobre “have your cake and eat it”. Como se veio a verificar nas negociações, a integridade do Mercado Comum é tão importante para a UE como o “take back control” foi para a campanha do Brexit e os termos e o tom das negociações que se seguiram foram (e continuam) duras, nomeadamente no que diz respeito à solução para a questão da Irlanda.

Assim, e tendo em consideração os termos e objetivos anunciados durante a campanha que levou ao Brexit e os seus protagonistas é natural que as ideias de soberania e capacidade de decisão autónoma tenham moldado a revisão do *Conceito de Segurança, Defesa, Desenvolvimento e Política Externa* de 2021. Menos óbvia, mas merecedor de alguma consideração, será o clima de desconfiança que se foi estabelecendo durante as negociações entre Londres e Bruxelas, como referido, por causa da solução encontrada para o “questão irlandesa”.

Global Britain in a Competitive Age

Face ao que se afirmou anteriormente, não será surpreendente que a passagem do *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review* de 2015 para o *Global Britain in a Competitive Age* de 2021 tenha elementos de continuidade e elementos diferenciados. De entre os primeiros contam-se os grandes objetivos anunciados como a promoção da paz, da prosperidade e a proteção das pessoas. Ainda nos elementos de continuidade, encontramos a utilização integrada dos instrumentos de política externa e de segurança, como as Forças Armadas, a Diplomacia, o *soft power* – com uma atenção particular ao papel da ciência e tecnologia – e o reforço do multilateralismo (UK Government, 2021, pp. 20-22 e 34-42).

Será, assim, mais interessante dedicarmos maior atenção às diferenças com que Londres vê o Mundo em 2021, quando comparado com 2015. Significativamente, o foco da estratégia do *Global Britain* passa a ser a forma soberana com que o Reino Unido pode tomar decisões na defesa dos seus interesses nacionais ao mesmo tempo que reafirma, por força do resultado do referendo a que se fez referência anteriormente, a unidade

das partes que compõem o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (UK Government, 2021, pp. 26-32 e 44-58).

Sem surpresa, o Reino Unido reconhece que o mundo mudou, tornando-se mais ideológico, mais imprevisível, mais instável e com novos atores que afetam o sistema internacional (UK Government, 2021, pp. 79-85). O novo quadro internacional aparece no *Global Britain*, nomeadamente na alteração das prioridades geográficas e na forma como Londres as encara, muito mais focado na região do Indo-Pacífico do que na do Atlântico (UK Government, 2021, pp. 66-67), o que a recente parceria com a Austrália e os Estados Unidos à margem dos aliados da NATO parece confirmar (Ivo Cruz, 2021, pp. 2-3), identificando a China como “systemic competitor” dos interesses de Londres.

Esse realinhamento das prioridades Britânicas e, argumenta-se, os efeitos do Brexit na política externa e de defesa do Reino Unido, torna-se mais visível quando o *Global Britain* identifica os seus interesses estratégicos regionais, onde o papel da União Europeia perde relevância de forma significativa. Isso não significa que as prioridades anunciadas pelo Reino Unido e as prioridades defendidas pela União Europeia se afastem. Mas a colaboração com Bruxelas torna-se, aos olhos do Reino Unido, menos interessante que a colaboração com os Estados-membros da UE, nomeadamente a França¹ e a Alemanha. Ou seja, no *Global Britain*, a União Europeia seria substituída por um relacionamento mais intenso com os seus Estados-membros. Resta saber se do lado de Berlim, Paris, Dublin, Roma e Varsóvia, haverá uma perspectiva recíproca. Até à data, a unidade da União Europeia face a Londres parece manter-se tão estável como se manteve durante os três anos de negociações do Brexit e os avanços na negociação da “Bússola Estratégica” europeia poderão reforçar o papel da UE enquanto ator global.

Por outro lado, a autonomia estratégica britânica poderá contribuir para avanços mais rápidos no desenho e implementação de instrumentos necessários para a promoção de uma mundovisão partilhada com a UE e outros parceiros estratégicos, como foi o caso do novo Mecanismo de Sanções com base em violações dos Direitos Humanos Britânico, aprovado em 2020 (UK Government, 2020), antecipando o instrumento semelhante da União Europeia (UE, 2021).

Finalmente, o *Global Britain* reconhece um conjunto de riscos e ameaças que têm vindo a ganhar espaço no discurso estratégico e de segurança, como as alterações climáticas – incluindo a perda da biodiversidade, a transição energética e a resiliência dos oceanos –, a capacidade de resposta a crises sanitárias e a gestão dos fluxos migratórios (UK Government, 2021, pp. 89-95).

Em resumo, o *Global Britain* é o resultado das mudanças no mundo e das mudanças na forma como o Reino Unido se vê: uma potência relevante nos assuntos do planeta, independente e soberana. No entanto, fica a questão: será que num mundo em mutação

1 Nota-se que o *Global Britain* foi publicado antes das dificuldades entre Londres e Paris, provocadas pela gestão do acesso da frota de pesca francesa a águas territoriais britânicas e pela crise do migrantes no Canal da Mancha que poderão ter consequências no entendimento que o Reino Unido terá sobre o relacionamento franco-britânico em outras áreas, nomeadamente a defesa.

que coloca desafios tão complexos comportará e acomodará países independentes e soberanos? O tempo responderá.

Portugal e o *Global Britain*

Como última reflexão, será útil consideramos o impacto do novo pensamento estratégico britânico em Portugal. Sem prejuízo para as relações entre os dois países, que tiveram início no apoio dos Cruzados Ingleses na conquista de Lisboa e que se mantêm vivas no discurso diplomático de Lisboa e de Londres, Portugal aparece mencionado uma única vez no documento (UK Government, 2021, p. 61) juntamente com a Espanha, Países Baixos, Dinamarca, Noruega, Suíça e Turquia. Não há, assim, um papel particularmente interessante para o nosso país no quadro das relações bilaterais do *Global Britain*.

Por outro lado, estudos conduzidos pelo Global Counsel (2015) e pela CIP (2016) identificam Portugal e outros países do Atlântico como alguns dos grandes perdedores do Brexit, o que se reflete em termos de segurança e estratégia, na independência e soberania que enformam o *Global Britain*. As razões não são difíceis de perceber: por um lado, o Reino Unido parece mais interessado no quadro estratégico do Indo-Pacífico do que no do Atlântico e, por outro lado, sem a influência do Reino Unido, a presença atlântica da UE poderá ser prejudicada e Portugal corre o risco ficar ainda mais periférico dentro de uma Europa mais voltada para o continente.

Assim, o nosso interesse nacional está no fortalecimento das dimensões atlânticas. Não quer isto dizer que Portugal deva substituir a Europa pelo mar, pois como lembrava Ernâni Lopes, Portugal será maior na Europa se for grande no Atlântico, será importante no Atlântico se for relevante na Europa. Portugal é um país europeu de carácter marítimo. Neste enquadramento, Portugal deve potenciar as suas várias dimensões atlânticas, nomeadamente:

- A Dimensão Atlântica da UE;
- A Dimensão Atlântica de Defesa;
- A Dimensão Económica e Comercial Atlântica;
- A Dimensão Atlântica do relacionamento com a União Africana;
- A Dimensão da CPLP;
- A Dimensão Atlântica da Organização Ibero-Americana;
- A Dimensão Atlântica do relacionamento bilateral com o Reino Unido;
- A Dimensão Atlântica nacional;
- A Dimensão Atlântica da nossa diáspora;
- A Dimensão Atlântica da nossa política externa de defesa e promoção de um modelo multilateral de base legal, diplomática e de cooperação.

Todas estas dimensões – que por vezes ultrapassam os limites da bacia do Atlântico – são complementares e contribuem para uma visão integrada do papel de Portugal no Mar

e na Europa, não afastando – antes reforçando – os laços que a nossa história e a nossa diplomacia desempenham nos cinco continentes e nos cinco oceanos. Mas a história também não afasta nem nega a nossa condição de país europeu voltado para o Atlântico.

De salientar, neste quadro, a recente inauguração do Atlantic Centre do Ministério da Defesa Nacional e a decisão de coordenação com o Air Center do Ministério da Ciência e Tecnologia, que poderão contribuir para reforçar a importância de Portugal no quadro da sua presença estratégica marítima e, também, no quadro do seu relacionamento com o Reino Unido.

Conclusão

Nas primeiras considerações deste texto, lembrou-se que, em 2015 o mundo era ainda um lugar previsível e o papel do Reino Unido conhecido. O Reino Unido era a 6.^a maior economia do mundo – tendo em 2015 recuperado do impacto da crise financeira de 2010 –, era membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, da NATO, do “Five Eyes Intelligence Sharing Partnership”, da União Europeia, da Commonwealth, do G-7 e do G-20, da OCDE, da OSCE, da OMC do FMI e do Banco Mundial, tinha capacidade nuclear autónoma e uma das mais importantes Forças Armadas do continente. Em 2021 todas as premissas se mantêm com três exceções: os impactos económicos, políticos e sociais da pandemia estão ainda por contabilizar, o mundo já não é um lugar previsível e o Reino Unido já não é membro da União Europeia.

Da análise efetuada, argumenta-se que essas alterações fazem toda a diferença: o Reino Unido enfrenta hoje um mundo muito mais complexo – como aliás o *Global Britain* reconhece – com menos instrumentos de coordenação e cooperação – o que o *Global Britain* não só não considera como um risco mas entende ser uma virtude. Será ainda cedo para percebermos se os ganhos em soberania, autonomia e agilidade na decisão serão suficientes para compensar o papel de cooperação multilateral significativo que a UE aporta aos seus membros, não só no quadro do Mercado Comum e da política de cooperação para o desenvolvimento sustentável, mas crescentemente no quadro da segurança e defesa.

Finalmente, e considerando o posicionamento estratégico de Portugal, entende-se que a crescente importância do Indo-Pacífico e o afastamento do Reino Unido da União Europeia poderá “continentalizar” a União, deixando Portugal mais isolado no extremo ocidental da Europa. Importa, pois, contribuírmos para o reforço da relevância do Atlântico.

Bibliografia

- Confederação Empresarial de Portugal (CIP), 2016. *Brexit “As Consequências para a Economia e para as Empresas Portuguesas”*. Relatório final, setembro. CIP [online]. Disponível em: <https://cip.org.pt/wp-content/uploads/2018/11/BREXIT_Estudo_Digital.pdf> [Acedido a 1 de dezembro de 2021],
- Conselho da União Europeia, 2021. *Conclusões do Conselho sobre Segurança e Defesa, 8280/21 de 10 de Maio*. [online] Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8396-2021-INIT/en/pdf>> [Acedido a 1 Dezembro 2021].
- Global Counsel, 2015. BREXIT: the Impact on the UK and the EU, june 2015. *Global Counsel* [online], Londres. Disponível: <https://www.global-counsel.com/sites/default/files/Global_Counsel_Impact_of_Brexit.pdf> [Acedido a 1 Dezembro 2021].
- Ivo Cruz, B., 2021. O AUKUS é uma manifestação da *Global Britain*? IDN Brief [online], *AUKUS e os interesses de defesa e segurança no Indo-Pacífico*, novembro. Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2021/IDN%20Brief_novembro%202021_texto%20integral.pdf> [acedido a 2 de dezembro 2021].
- Jinping, X., 2017. *Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth - Keynote Speech by H.E. Xi Jinping President of the People’s Republic of China At the Opening Session Of the World Economic Forum Annual Meeting 2017, Davos, 17 January 2017*. [online] Disponível em: <<https://america.cgtn.com/2017/01/17/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>> [Acedido a 1 Dezembro 2021].
- Jinping, X., 2019. *Keynote speech by President Xi Jinping at opening ceremony of 2nd China International Import Expo*. [online] Disponível em: <http://english.scio.gov.cn/topnews/2019-11/06/content_75378863.htm> [Acedido a 1 Dezembro 2021].
- Lavrov, S., 2021. *The Law, The Rights and the Rules in Russia*. Russia in Global Affairs, 28 Junho. [online] Disponível em: <<https://eng.globalaffairs.ru/articles/the-law-the-rights-and-the-rules/>> [Acedido a 1 Dezembro 2021].
- Serviço Europeu de Ação Externa, 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Agenda for the European Union Foreign and Security Policy*. [online] Disponível em: <https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf> [Acedido a 1 Dezembro 2021].
- Tsukanov, I., 2021. *Ditching Dollars, prioritising china and Indian de-westernising: inside Russia’s New Security Strategy*. Sputnik News, 3 Julho 2021. [online], Disponível: <<https://sputniknews.com/20210703/putin-approves-updated-national-security-strategy-for-russia-1083298820.html>> [Acedido a 1 Dezembro 2021].
- União Europeia, 2021. *Regulamento (UE) 2020/1998 do Conselho de 7 de Dezembro de 2020 que impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos*. Jornal Oficial

da União Europeia, 7 Dezembro 2020. [online] Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02020R1998-20210322&qid=1638527312799&from=en>> [Acedido a 2 de Dezembro 2021].

UK Government, 2015. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*. [online] Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf> [Acedido a 1 Dezembro 2021].

UK Government, 2020. *The Global Human Rights Sanctions Regulations*. UK Statutory Instruments 2020, N.º 680. [online] Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/680/contents>> [Acedido a 2 de Dezembro 2021].

UK Government, 2021. *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. [online]. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf> [Acedido a 1 Dezembro 2021].

Organização do Tratado do Atlântico Norte

NATO 2030: United for a New Era

Patrícia Daehnhardt

Introdução

A Aliança Atlântica encontra-se num momento de redefinição do seu propósito estratégico, marcado tanto pelas mudanças geopolíticas globais em curso, por processos internos de definição de política externa dos Estados membros da Aliança, assim como pela revitalização da relação transatlântica. Para lançar as bases sobre esta reavaliação em preparação do novo Conceito Estratégico que a Aliança pretende adotar em 2022, um Grupo de Peritos designado pelo Secretário-Geral da NATO realizou um processo de reflexão que resultou na apresentação, em novembro de 2020, do relatório *NATO 2030: United for a New Era*. Este capítulo apresenta uma análise detalhada deste Relatório NATO 2030 e das principais recomendações propostas a partir do mapeamento dos desafios e ameaças que a Aliança Atlântica enfrenta, e das intenções propostas para melhor preparar a NATO para a próxima década por forma a conseguir alcançar o conjunto de objetivos definidos.

Contextualização do Ambiente Estratégico

O processo de elaboração do Relatório de 2030 sobre os desafios e ameaças da década de 2020 foi iniciado na cimeira de Chefes de Estado e de Governo da Organização do Tratado do Atlântico Norte, em Londres, em dezembro de 2019, quando os Estados Membros da Aliança mandataram o Secretário-Geral, Jens Stoltenberg, para designar um grupo de peritos para conduzir uma reflexão prospetiva e apresentar um conjunto de recomendações aos Estados membros sobre como reforçar a dimensão política da Aliança (NATO, 2019a)¹. Para o efeito, o Secretário-Geral nomeou, em março de 2020, um grupo independente de dez personalidades de alto nível, copresidido por Thomas de Maizière, antigo ministro do Interior e da Defesa alemão e Wess Mitchell, antigo Secretário de Estado Adjunto dos EUA para a Europa e Eurásia. O objetivo era assegurar que “a NATO permaneça forte militarmente, se torne politicamente mais forte e adote uma abordagem mais global para a segurança” (Stoltenberg, 2020). Entre abril e

1 Tratando-se de uma análise detalhada do conteúdo do relatório *NATO 2030: United for a New Era*, o capítulo recorre repetidamente a citações diretas e indiretas do documento.

outubro de 2020, este grupo de peritos realizou mais de 90 reuniões com parlamentares, militares, representantes de organizações internacionais – UE, OSCE, Diálogo para o Mediterrâneo –, do sector privado, da sociedade civil e da comunidade estratégica dos Estados membros, assim como de Estados parceiros, entre os quais Finlândia, Suécia, Áustria, Irlanda, Suíça, Geórgia, Ucrânia, Bósnia-Herzegovina, Israel, Austrália, Nova Zelândia, Japão, e Coreia do Sul.

Este processo de reflexão realizou-se num momento quando a Aliança Atlântica se depara com dois grandes desafios. Primeiro, na dimensão interna, crescentes divergências políticas entre Estados membros ameaçam fragilizar a coesão interna da organização devido às ações unilaterais de alguns Estados membros, dúvidas persistentes sobre a fiabilidade das garantias de segurança dos EUA, durante a presidência da administração de Donald Trump, e tensões sobre a partilha de encargos e perceções divergentes sobre as ameaças externas, que levaram o Presidente francês Emmanuel Macron, no ano em que a Aliança celebrou 70 anos, a alertar que a NATO estava em estado de “morte cerebral” pela ausência de consulta política e falta de coesão entre aliados (Macron, 2019; Gottemoeller, 2019). Segundo, a NATO estava a ser desafiada na dimensão externa, com a mudança na distribuição de poder internacional em curso, e a competição geopolítica dos Estados Unidos com a Rússia e a China, potências revisionistas com um comportamento internacional cada vez mais assertivo, com impacto no contexto de segurança de Portugal, da Europa e do Atlântico Norte. Por outras palavras, no contexto de segurança europeu e transatlântico cada vez mais complexo, e em 2020 ainda agravado pelo início da pandemia de Covid-19, a Aliança Atlântica corria o risco de erosão da comunidade de segurança transatlântica (Daehnhardt e Gaspar, 2019) e de enfraquecimento do vínculo transatlântico devido às diferentes perceções entre os Estados membros quanto às novas ameaças e riscos e à necessidade de responder a múltiplos desafios simultaneamente oriundos de várias direções estratégicas, de atores estatais revisionistas e não democráticos e atores não estatais, assim como de ataques terroristas, cibernéticos e híbridos. O resultado do processo de reflexão, que decorreu entre março e novembro de 2020, foi a elaboração de um relatório denominado *NATO 2030: United for a New Era* (NATO, 2020). Não sendo um documento estratégico da Aliança, e não tendo sido explicitamente elaborado para definir a revisão do novo conceito estratégico da NATO, o relatório lançou as bases para a discussão futura sobre as linhas de força estratégicas da Aliança, cujo processo formal de revisão do conceito se iniciou na Cimeira da NATO em Bruxelas, em junho de 2021, depois de a eleição de Joe Biden como novo presidente dos Estados Unidos, em novembro de 2020, ter tornado possível a revitalização da relação transatlântica.

Em termos de contextualização no âmbito de documentos estratégicos anteriores, em momentos decisivos de mudança do ambiente estratégico internacional, a NATO sempre revelou capacidade de adaptação a conjunturas internacionais novas e respondeu com o reforço da sua dimensão política através da revisão da sua postura política e militar e das suas doutrinas estratégicas. Foi assim durante a Guerra Fria, com a reflexão do “Grupo dos Sábios”, em 1956, após a crise do Suez (NATO, 1956), com o Relatório

Harmel, em 1967, que reafirmou a sua dupla dimensão militar e política, conjugando a defesa e dissuasão com a doutrina da resposta graduada com o diálogo político (NATO, 1967), ou no pós-Guerra Fria, quando a NATO reformou os seus conceitos estratégicos, em 1991, 1999, e 2010. Relativamente a estes três últimos, o de 1991 visou preparar a Aliança para o pós-Guerra Fria (NATO, 1991) mas foi invalidado pela implosão da União Soviética, e o de 1999 adaptou a NATO às mudanças decorrentes das guerras balcânicas na ex-Jugoslávia (NATO, 1999) mas foi invalidado pelos atentados terroristas do 11 de Setembro de 2001 (Gaspar, 2010, p. 11). Também o conceito estratégico de 2010, que posicionou a NATO para o pós-11 de Setembro e foi adotado após o processo de reflexão do grupo de peritos dirigido por Madeleine Albright, antiga secretária de Estado norte-americana (NATO, 2010), foi ultrapassado pouco depois pela anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014. A adoção de novos conceitos estratégicos, contudo, nem sempre ocorreu na altura certa: a nova postura estratégica da NATO em resposta ao 11 de Setembro foi adotada apenas em 2010, e a nova postura estratégica da Aliança em resposta à anexação da Crimeia pela Rússia irá ser adotada apenas em 2022, previsivelmente na Cimeira da NATO em Madrid em junho. Por outras palavras, quando não há convergência entre aliados sobre as prioridades estratégicas, como aconteceu durante as presidências de George W. Bush e de Donald Trump, o processo de revisão fica paralisado e adiado para administrações posteriores, como foi o caso das administrações de Barack Obama e agora de Joe Biden. Neste contexto, a criação dos grupos de peritos, em 2010 e em 2020 foi uma forma de contornar estas situações e de informalmente iniciar processos de reflexão e debate sobre a futura revisão estratégica.

No Relatório Final *NATO 2030*, o grupo de peritos apresentou recomendações sobre como alcançar três objetivos: primeiro, como reforçar a unidade da NATO e a solidariedade e coesão entre Aliados, incluindo o fortalecimento da centralidade do vínculo transatlântico; segundo, como aumentar a consulta política e a coordenação entre os Aliados; terceiro, como reforçar o papel político da Aliança assim como dos instrumentos relevantes para enfrentar as ameaças atuais e futuras e desafios à segurança da Aliança com vista à revisão do conceito estratégico da NATO. Depois das consultas realizadas junto das capitais dos Estados Membros e do Conselho do Atlântico Norte, em 25 de novembro de 2020, três semanas depois da eleição de Joe Biden como novo Presidente dos Estados Unidos, Jens Stoltenberg apresentou o relatório (NATO 2030), indicando que o estudo iria contribuir para a preparação e adoção formal do novo conceito estratégico da NATO na Cimeira de Madrid, em junho de 2022.

O Relatório 2030 identificou três prioridades para alcançar os objetivos. Primeiro, a necessidade urgente da adaptação estratégica da NATO “aos novos desafios estratégicos e geopolíticos que a comunidade transatlântica enfrenta” perante o ressurgimento da competição geopolítica “de grandes potências concorrentes, no qual Estados assertivos autoritários com agendas de política externa revisionistas procuram expandir o seu poder e influência” (NATO, 2020, p. 5). Reconhecendo o maior reforço da defesa coletiva de uma geração que a NATO realizou na sequência da anexação da Crimeia pela Rússia (NATO, 2019b), a Aliança deve agora acompanhar os progressos realizados na esfera

militar e proceder a um processo de adaptação política através da manutenção das suas três funções principais enquanto aliança de defesa militar, nomeadamente a defesa coletiva, a gestão de crises, e a segurança cooperativa, mas acrescentar-lhe um quarto objetivo: a resiliência das sociedades. Os peritos alertam, contudo, que “a adaptação estratégica é necessária, mas a forma como os respetivos Aliados avaliam as diferentes ameaças – e a ênfase diferente que lhes dão – corre o risco de conduzir a divergências em algumas circunstâncias” (NATO, 2020, p. 20).

Uma segunda prioridade é, por isso, o reforço da dimensão política da NATO para fortalecer a coesão política e a convergência de prioridades políticas e estratégicas para atenuar os diferenciais na avaliação das ameaças. Como refere o relatório, “as divergências políticas no seio da NATO são perigosas porque permitem aos atores externos, e em particular à Rússia e à China, explorar as diferenças intra-Aliança e tirar partido de Aliados individuais de forma a pôr em perigo os seus interesses coletivos e a sua segurança. Isto inclui ações que são diretamente relevantes para a missão geográfica e funcional tradicional da NATO, mas que também se estendem ao cibernético, tecnológico, e estratégico-comercial e ao modo de vida democrático” (NATO, 2020, p. 9).

A terceira prioridade é a definição das prioridades estratégicas da NATO para a próxima década. Devido à imprevisibilidade crescente do ambiente de segurança, onde a Aliança enfrenta “dois rivais sistémicos, a ameaça permanente do terrorismo, a instabilidade ao longo da periferia sul da NATO, uma paisagem tecnológica em mudança dramática, numerosas ameaças não estatais, e riscos tanto naturais como provocados pelo homem” (NATO, 2020, p. 9), a NATO terá de ser mais deliberada e dissuasora no estabelecimento de uma base comum na definição de prioridades em matéria de ameaças. Enquanto que durante a Guerra Fria a contenção da União Soviética era a prioridade estratégica absoluta, e enquanto que até 2014 as ameaças no pós-Guerra Fria eram maioritariamente transnacionais, vindas de ataques terroristas e Estados falhados, após a anexação da Crimeia o revisionismo estratégico da Rússia consolidou-se, e iniciou-se a competição entre as grandes potências que passou a definir as considerações estratégicas da NATO, onde a defesa coletiva e territorial ganhou novamente ênfase.

O novo ambiente estratégico, marcado pelo regresso da rivalidade sistémica, com a Rússia e a China, a ascensão das ameaças globais e o papel crescente das Tecnologias Disruptivas Emergentes, nos novos domínios da cibersegurança e inteligência artificial confirmam a mudança radical do ambiente de segurança externa da NATO desde 2010, quando foi publicado o último *Conceito Estratégico da NATO* que recomendou o cultivo de uma parceria estratégica com a Rússia e referiu brevemente o terrorismo, sem nenhuma menção à China (Hamilton, 2020). Neste contexto, a NATO não deve tornar-se uma organização global no sentido da admissão de novos membros fora da zona do Atlântico Norte ou de envolvimento em operações militares de defesa coletiva fora de área. A conceção de Ivo Daalder, antigo Embaixador dos EUA na NATO e de James Goldgeier, de uma ‘NATO global’ que devia aceitar “a adesão de qualquer Estado democrático do mundo que esteja disposto e capaz de contribuir para o cumprimento das novas responsabilidades da Aliança”, e onde as parcerias globais da NATO seriam “um

primeiro passo para a adesão formal” [porque] só uma aliança verdadeiramente global pode enfrentar os desafios globais da atualidade” (Daalder e Goldgeier, 2006, pp. 106 e 109), não só não foi adotada como rejeitada pelo grupo de peritos liderado por Madeleine Albright, em 2010, que defendeu que “a NATO é uma organização regional, não global; a sua autoridade e recursos são limitados e não tem qualquer desejo de assumir missões que outras instituições e países possam gerir com sucesso” (NATO, 2010, p. 9). Em 2020, as ameaças globais, o alcance global do poder da China, as mudanças climáticas, o panorama global energético, a interconetividade global da era digital, ou a ‘erosão global de normas democráticas’, tornaram a Aliança um ator e parceiro institucional importante na gestão de crises, no Mediterrâneo, no Mar Negro e em África. No entanto, o Relatório NATO 2030 é igualmente claro quanto aos limites geográficos e de atuação estratégica da Aliança, para além de reconhecer obviamente os novos domínios do espaço e cibernético.

As Recomendações do Relatório NATO 2030

Das 138 recomendações do Relatório, o grupo de peritos destacou 14 recomendações principais. O ponto de partida deve ser a atualização do *Conceito Estratégico de 2010* e adoção do sétimo conceito estratégico da Aliança com o objetivo de solidificar a coesão entre aliados, preservar as três tarefas fundamentais da NATO e reforçar o seu papel como o fórum transatlântico único para consultas. A segunda recomendação consiste no reforço da postura de dissuasão e da defesa. Desde 2014, a Aliança reforçou a sua defesa coletiva, através do aumento do número de forças em maior prontidão e novos destacamentos em território Aliado, no seguimento das decisões da Cimeira de Varsóvia de 2016 para estabelecer uma *Enhanced Forward Presence* na Estónia, Letónia, Lituânia e Polónia e para desenvolver uma *Tailored Forward Presence* na região do Mar Negro na defesa do território da Aliança (NATO, 2019b). Este nível de defesa coletiva deve ser mantido e deve-lhe ser acrescentado o reforço da defesa cibernética para proteção das redes e operações contra a crescente sofisticação das ameaças cibernéticas. Uma terceira recomendação é o fortalecimento da resiliência como capacidade e responsabilidade nacional das sociedades democráticas para resistir e recuperar de choques e combinar a preparação civil com a capacidade militar a partir da criação de um Centro de Excelência para a Resiliência Democrática. Esta maior ênfase na resiliência surge como pressuposto essencial para o exercício da defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa e para conter os potenciais adversários que utilizam ferramentas militares, políticas, económicas e digitais para enfraquecer as sociedades e minar a segurança dos Aliados, incluindo infraestruturas, cadeias de abastecimento e comunicações e a interferência de atores externos hostis no funcionamento das suas instituições e processos democráticos.

A quarta recomendação refere-se às capacidades: os aliados devem assegurar toda a gama de capacidades necessárias para dissuadir e defenderem-se contra potenciais adversários, utilizando abordagens multinacionais e soluções inovadoras. O Processo de Planeamento da Defesa da NATO (NDPP), que visa harmonizar as atividades de

planeamento da defesa nacional e da Aliança, deve atuar como o principal meio para identificar as capacidades necessárias para operações de espectro total, e apoiar os aliados no desenvolvimento e aquisição de capacidades através da cooperação multinacional para promover economias de escala, reduzir custos, e proporcionar interoperabilidade. Neste contexto é relevante assinalar o sétimo ano consecutivo de despesas crescentes com a defesa nos países Aliados europeus e no Canadá, com mais de 260 mil milhões de dólares extra gastos com a defesa desde 2014 (NATO, 2020).

No que se refere às potências revisionistas, a Rússia representa o principal desafio geopolítico que a NATO irá enfrentar durante a próxima década na zona euro-atlântica, incluindo no Alto Norte e Atlântico Norte, com a construção aérea e naval nos principais pontos de estrangulamento marítimos nos mares de Barents, Báltico e Negro, e no Mediterrâneo. Assim, a Aliança deve manter o Conselho NATO-Rússia como a principal plataforma de diálogo, mas “responder às ameaças e ações hostis russas de uma forma politicamente unida, determinada e coerente, (...) e desenvolver uma resposta mais abrangente às formas híbridas de agressão russa, ao mesmo tempo que apoia um maior alcance político para negociar o controlo do armamento” (NATO, 2020, p. 12). Para o efeito, “a NATO deve designar uma unidade especial no seio Divisão Conjunta de Informação e Segurança (JISD) para monitorizar e avaliar a forma como a cooperação Rússia-China nos domínios militar, tecnológico e político, incluindo a coordenação na desinformação e na guerra híbrida, tem impacto na segurança euro-atlântica, e fornecer atualizações regulares ao Conselho do Atlântico Norte”. No Mediterrâneo, “a política da Rússia da NATO deve ser atualizada de modo a incluir uma componente mediterrânica” (NATO, 2020, p. 26).

Se até 2019 a China não era mencionada nos comunicados da NATO, o relatório reconhece que “a China representa um tipo de desafio à NATO diferente da Rússia; ao contrário desta última, não é, atualmente, uma ameaça militar direta à área euro-atlântica” (NATO, 2020, p. 17). Mas a sua agenda estratégica cada vez mais global, apoiada pelo seu peso económico e militar, ambições territoriais e vontade em utilizar a força contra os seus vizinhos, a coerção económica e diplomacia intimidatória para além da região do Indo-Pacífico faz com que, a longo prazo, seja “cada vez mais provável que a China projete poder militar a nível mundial, incluindo potencialmente na zona euro-atlântica” (NATO, 2020, p. 17). A China também desafiará as sociedades abertas e democráticas e a capacidade da NATO de desenvolver resiliência coletiva, salvaguardar infraestruturas críticas, construir tecnologias novas e emergentes, e proteger sectores sensíveis da economia, incluindo as cadeias de abastecimento. Neste contexto, a China deve ser vista como “um rival sistémico de espectro total, em vez de um ator puramente económico ou um único ator de segurança centrado na Ásia” que “está a expandir o seu alcance militar para o Atlântico, Mediterrâneo e Ártico, aprofundando os laços de defesa com a Rússia, e desenvolvendo mísseis de longo alcance e aeronaves, porta-aviões, e submarinos de ataque nuclear com alcance global, amplas capacidades espaciais, e um arsenal nuclear maior” (NATO, 2020, p. 27). Para conter a expansão da influência da China através da aquisição de infraestruturas afetas à *Belt and Road Initiative*, à *Polar Silk Road* e à *Cyber Silk Road*, de

campanhas de desinformação, especialmente no período desde o início da pandemia da COVID-19 e de ataques cibernéticos e roubo de propriedade intelectual com implicações na defesa da Aliança, o grupo de peritos afirma que “existe uma necessidade crítica de aumentar a coordenação política dos Aliados” face à China, e aumentar a capacidade de antecipação no que se refere à partilha de informação sobre a China, à identificação de vulnerabilidades de sectores-chave e cadeias de abastecimento, em coordenação com a União Europeia.

Outra recomendação fundamental prende-se com o ‘Sul’ da NATO, a área geográfica desde o Norte de África e grandes partes do Médio Oriente, estendendo-se à África Subsaariana e ao Afeganistão, e que irá aumentar de importância para a NATO na próxima década. O grupo de peritos sugere o aumento da frequência de consultas políticas, incluindo no Conselho do Atlântico Norte, sobre o Sul, o reforço do *Hub* para o Sul no *Allied Joint Force Command* de Nápoles, assim como um maior envolvimento com parceiros do Sul, organizações regionais, como a União Africana (UA), a Liga dos Estados Árabes (LOAS), a Organização de Cooperação Islâmica (OIC), o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC) e as Nações Unidas, para estabelecer uma rede de segurança cooperativa em toda a região. A segurança marítima, em particular, é uma das dimensões importantes desta cooperação e no Mediterrâneo a NATO deve continuar a ser o ator-chave para garantir a liberdade de navegação. Uma nova política da Aliança para o Sul deve reconhecer que a separação clara entre os flancos ‘Sul’ e ‘Leste’ está a perder relevância, devido à crescente presença da Rússia no Sul e à influência da China no Médio Oriente, e acautelar o potencial de divergências entre os Aliados que pode minar a coesão da Aliança.

Uma oitava recomendação do grupo de peritos prende-se com as tecnologias emergentes e disruptivas que “irão alterar a natureza da guerra, a partir de ataques com mísseis hipersónicos, facilitar operações híbridas através da propaganda, desinformação, e outras táticas não militares para minar a ordem internacional e enfraquecer os sistemas democráticos de governo da NATO e desempenhar um papel significativo no espaço, o novo domínio operacional para a NATO” (NATO, 2020, p. 29). Nesta área, a NATO deve ser a instituição coordenadora crucial na adaptação tecnológica e a partilha de informação entre Aliados, no alcance do domínio em EDT e na identificação de lacunas na cooperação de defesa coletiva em estratégias, normas e investigação e desenvolvimento relacionados com a segurança da Inteligência Artificial. No combate ao terrorismo, “uma das ameaças mais imediatas e assimétricas às nações Aliadas”, o Relatório recomenda que a NATO integre mais explicitamente a luta contra o terrorismo nas suas tarefas fundamentais, nomeadamente na defesa coletiva, gestão de crises, e segurança cooperativa – como uma linha transversal de esforço, assim como integrá-la na abordagem híbrida e cibernética e assegurar que a ameaça do terrorismo figure em exercícios e lições aprendidas.

Uma décima recomendação prende-se com a deterioração do quadro de controlo de armamento da era da Guerra Fria, e a modernização das forças nucleares russas porque justificam a necessidade de a Aliança manter a dissuasão nuclear e a capacidade de defesa convencional no século XXI como base da segurança da NATO, a par com o apoio a

um processo de controlo de armamento. Uma décima primeira recomendação refere as mudanças climáticas como um “multiplicador de ameaças” (NATO, 2020, p. 19) que acelera a escassez de recursos e a insegurança alimentar e hídrica global, e os fluxos migratórios, por um lado, e a emergência de novos teatros de competição geopolítica, como a Rota do Mar do Norte no Ártico, por outro. Neste contexto, o grupo recomenda a criação de um Centro de Excelência sobre o Clima e a Segurança que “inclua as alterações climáticas e outras ameaças não militares, tais como pandemias no planeamento da NATO sobre resiliência e gestão de crises”.

No que se refere à cooperação entre a NATO e a União Europeia, o grupo de peritos recomenda que as duas organizações criem uma relação institucional através de uma ligação política permanente entre o Secretariado Internacional da NATO (SI) e o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE). O Relatório considera que “a NATO deveria saudar os esforços da UE no sentido de uma capacidade de defesa europeia forte e mais capaz, na medida em que estes reforcem a NATO, contribuam para uma partilha justa dos encargos transatlânticos, e envolvam plenamente os Aliados não pertencentes à UE” (NATO, 2020, p. 56). Por seu turno, a União Europeia tem vindo a reforçar as suas atividades em matéria de política de segurança desde 2016 e no primeiro semestre de 2022 prevê adotar a *Bússola Estratégica*, documento estratégico com ênfase nas áreas da gestão de crises, capacidades, resiliência e parcerias.

Sobre as parcerias da Aliança, o Relatório reconhece que a NATO “tem de se colocar no centro de um sistema informal de organizações sobrepostas e de relações bilaterais e multilaterais para responder a ameaças e estabilizar a região com outras partes interessadas” (NATO 2020, p. 59) e recomenda que a Aliança defina um plano global para melhor utilização das suas parcerias na defesa dos interesses estratégicos da NATO: deveria “fortalecer as parcerias com a Ucrânia e a Geórgia, aumentar o envolvimento com a Bósnia e Herzegovina, contrariar a desestabilização nos Balcãs Ocidentais, e dinamizar o Diálogo Mediterrânico (MD) e a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI) através do reforço do envolvimento político, de capacidades e da resiliência, e aprofundar a cooperação com os parceiros no Indo-Pacífico, para reforçar a partilha de informação e institucionalizar diálogos sobre a cooperação tecnológica em domínios selecionados” (NATO, 2020, p. 15).

A última das 14 recomendações prende-se com o reforço da coesão transatlântica e unidade política como prioridade inequívoca para todos os Aliados quanto à comunidade de valores enraizada nos princípios da democracia da liberdade individual e do Estado de direito, ao compromisso de Investimento em Defesa acordado na Cimeira do País de Gales de 2014 de que os Aliados visariam atingir 2% do PIB em despesas de defesa e 20% das suas despesas anuais de defesa em novos equipamentos até 2024, à gestão das mudanças na balança de poder global na abordagem estratégica dos Aliados e à consulta entre aliados que devem reafirmar o papel do Conselho do Atlântico Norte como fórum de consulta sobre as principais questões estratégicas e políticas no processo de tomada de decisões da NATO.

Em conclusão, o Relatório visa assegurar que a NATO permanece pronta, forte e unida para uma nova era de concorrência global crescente, mas contextualiza o conjunto

das suas recomendações alertando para duas dificuldades principais. Em primeiro lugar, o reforço da capacidade militar da NATO em curso pode ser condicionado pelo enfraquecimento do vínculo de aliança, e pelo aumento das tensões internas que desafiam a coesão da Aliança transatlântica, seja pelo desafio à democracia representativa em alguns países, seja pelo enfoque estratégico preferencial dos Estados Unidos no Indo-Pacífico. Como afirmam os peritos: “Uma deriva para a desunião da NATO, caso ocorra, deve ser vista como um problema estratégico em vez de um problema meramente tático ou ótico” (NATO, 2020, p. 10). Em segundo lugar, o grupo de peritos considera que a maior ameaça à NATO é uma convergência de interesses entre a Rússia e a China contra a Aliança que dê origem a “uma guerra com duas vertentes”, na qual os Estados Unidos estariam preocupados com um ataque da China na Ásia-Pacífico, o que privaria os Aliados europeus do apoio dos EUA e os deixaria vulneráveis a um ataque da Rússia.

A Cimeira de Bruxelas e a Preparação para o Novo Conceito Estratégico

Em 14 de junho de 2021 realizou-se a primeira cimeira da NATO após a eleição de Joe Biden como novo presidente dos Estados Unidos, onde os líderes aliados aprovaram a agenda da NATO para 2030 e deram início ao processo formal de revisão do *Novo Conceito Estratégico da NATO*, onze anos após a aprovação do último Conceito Estratégico. Apesar da Cimeira de Bruxelas ter identificado a Rússia explicitamente como a principal ameaça para a defesa coletiva da NATO, não restam dúvidas de que há uma crescente ansiedade estratégica de que a China será no final da década a principal ameaça para a Aliança Atlântica, e não apenas porque no futuro terá capacidade para projetar o seu poder militar na área euro-atlântica (Daehnhardt, 2021a). Nesse sentido, ocorreu uma clarificação estratégica quando os aliados definiram a China como um “rival sistêmico” da NATO no comunicado final da cimeira (NATO, 2021). No entanto, a Aliança está longe de consolidar uma convergência estratégica sobre como definir uma posição consensual face à China e face a uma aliança sino-russa. No atual momento de transição internacional, contudo, o pior dos cenários para a NATO seria precisamente a concretização de uma aliança entre a Rússia e a China que obrigaria a Aliança a ter uma guerra em duas frentes em caso de uma agressão concertada entre Moscovo e Pequim.

Neste contexto, dois episódios recentes de desacordo transatlântico demonstram como o grau de compromisso norte-americano de envolvimento estratégico na Aliança Atlântica mudou: primeiro, a retirada desorganizada dos Estados Unidos do Afeganistão, em agosto de 2021, e a consequente tomada de poder pelos taliban, foi duramente criticada pelos aliados europeus pela falta de consulta e pela consequente desestabilização do Afeganistão; segundo, a criação do pacto de defesa AUKUS entre EUA, Reino Unido e Austrália, em setembro de 2021, confirma a consolidação do reposicionamento estratégico dos EUA para o Indo-Pacífico, na contenção da China e na procura de aliados regionais para o fazer – mesmo quando feito à custa de acordos comerciais e militares entre países democráticos e de um aliado europeu, a França, cuja

divergência estratégica com os Estados Unidos quanto à percepção de ameaça da China e da Rússia se acentuou (Daehnhardt, 2021b). Ambas as decisões da administração Biden refletem menos empenhamento numa ação concertada entre os aliados face à China. No seu todo, a necessária revitalização da Aliança Atlântica, defendida por Biden quando assumiu a presidência em janeiro, ficou, por enquanto, aquém das expectativas dos europeus. Por seu turno, a administração norte-americana, orientada pela competição entre a grande potência democrática e duas potências autocráticas, não partilha a perspectiva da França e da Alemanha da chanceler Merkel de equidistância entre a Rússia, a China e os Estados Unidos.

Conclusão

O novo conceito estratégico da NATO, a ser adotado na Cimeira de Madrid, em junho de 2022, resultará do compromisso entre os aliados, onde a Alemanha contará com um novo governo de coligação, a França acabou de sair de um processo de eleições presidenciais e os Estados Unidos se preparam para as eleições intercalares no final do ano. Perante este cenário, Portugal tem todo o interesse em salvaguardar a aliança com os Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) como garantes da sua defesa, e de definir claramente quais são as suas prioridades estratégicas no atual contexto de transição do sistema internacional.

Referências

- Daalder, I. e Goldgeier, J., 2006. Global NATO. *Foreign Affairs*, 85(5), pp. 105-113.
- Daehnhardt, P., 2021a. A cimeira da NATO. *IDN Brief*, julho, pp. 1-5. [online] Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2021/IDN%20brief%20julho%202021_%20A%20Cimeira%20da%20NATO.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].
- Daehnhardt, P., 2021b. O AUKUS, a França e a Alemanha. *IDN Brief*, novembro, pp. 11-13. [online] Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2021/IDN%20Brief_novembro%202021_texto%20integral.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].
- Daehnhardt, P. e Gaspar, C., 2019. A erosão da comunidade de segurança transatlântica. *Nação e Defesa*, n.º 151, pp. 45-65.
- Gaspar, C., 2010. O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica. *Nação e Defesa*, n.º 126, pp. 9-36.
- Gottemoeller, R., 2019. NATO is not brain dead. The Alliance is transforming faster than most people think. *Foreign Affairs*, 19 de dezembro. [online] Disponível em:

<<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-12-19/nato-not-brain-dead>> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

Hamilton, D. S., 2020. Why NATO needs a new strategic concept, what it should say and how to achieve it. *The Riga Conference Papers*, Transatlantic Futures: Towards #NATO 2030, pp. 20-26. [online] Disponível em: <https://www.liia.lv/en/publications/transatlantic-futures-towards-nato2030-884?get_file=1> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

Macron, E., 2019. Emmanuel Macron in his own words. *The Economist*, 21 de outubro. [online] Disponível em: <<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>>. [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 1956. *Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO*. 13 de dezembro de 1956. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17481.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 1967. *Report of the Council on the Future Tasks of the Alliance*. 13 de dezembro de 1967. [online] Disponível em: <<https://www.nato.int/cps/en/natolive/80830.htm>> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 1991. *The Alliance's New Strategic Concept*. 8 de novembro de 1991. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 1999. *The Alliance's Strategic Concept*. 24 de abril de 1999. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2010. *NATO 2020. Assured Security, Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2019a. *Declaração de Londres emitida pelos Chefes de Estado e de Governo participantes na reunião do Conselho do Atlântico Norte em Londres, 3-4 de Dezembro de 2019, Comunicado de Imprensa (2019) 115*. 4 de dezembro de 2019. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2019b. *NATO: Ready for the Future. Adapting the Alliance (2018-2019)*. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_191129-adaptation_2018_2019_en.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2020. *NATO 2030. United for a New Era*. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

NATO, 2021. *Final Brussels Communiqué*, 14 de junho. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

Stoltenberg, J., 2020. *Discurso do Secretário-Geral da NATO, na apresentação do processo de reflexão NATO 2030*. 8 de junho. [online] Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176193.htm> [Acedido a 8 de novembro de 2021].

União Europeia

Bússola Estratégica

Isabel Ferreira Nunes

Introdução

Contrariamente aos documentos anteriores de orientação estratégica da União Europeia como a *Estratégia Europeia de Segurança* (EES) de 2003 ou a *Estratégia Global da União Europeia* (EGUE) de 2016, a *Bússola Estratégica* (BEst) não se encontra à data sistematizada num documento final aprovado em sede de Conselho da União Europeia. Sendo mais difícil um ensaio sobre que tipo de prioridades e que linhas de ação o documento final contemplará, esta temporalidade possibilita ainda assim um exercício da expectativa fundamentada, com base em fontes abertas, sobre o que poderá vir a ser o documento a aprovar em março de 2022.¹ O capítulo examina três dimensões da *Bússola Estratégica*.

A primeira secção aborda o contexto internacional que precedeu e tem acompanhado a elaboração da BEst. Na segunda secção examina-se a relação entre a BEst e a concretização de um nível de ambição europeu, conforme acordado no decurso da EGUE. A terceira secção identifica o âmbito e os meios previstos para a concretização da BEst no domínio da gestão de crises, resiliência, desenvolvimento de capacidades e parcerias. A última secção reflete sobre o possível reflexo da BEst nos documentos de orientação estratégica dos Estados-membros e da OTAN.

Contextualização no Âmbito de Documentos Estratégicos Anteriores

Em 2003, a aprovação de uma *Estratégia Europeia de Segurança* (EES) ocorreu num ambiente estratégico marcado por divisões políticas entre norte americanos e europeus no seguimento da intervenção no Afeganistão e da renúncia americana ao acionamento de medidas de defesa coletiva subjacentes à invocação do Artigo 5 do Tratado de Washington, que acionaria medidas de defesa coletiva por parte dos aliados OTAN, na sequência dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001.

¹ Este capítulo não representa uma perspetiva institucional sobre o tema em apreço. À data da conclusão deste capítulo em 3 novembro 2021 a *Bússola Estratégica* ainda não foi objeto de aprovação pelo Conselho Europeu.

Em junho de 2016, a apresentação da *Estratégia Global da União Europeia* (EGUE) foi marcada pelas consequências do movimento das Primaveras Árabes, pelo recrudescimento da guerra na Síria, pelo aumento do fluxo de migração irregular e da ameaça terrorista e pelo anunciado fim da União Europeia, na sequência do referendo britânico. Sendo a EGUE reconhecida por alguns autores (Barbé e Morillas, 2019, p. 754) como tendo atenuado a narrativa estratégica da UE², a BEst deverá impelir a União no sentido inverso, suportada pela ideia de uma União mais “geoestratégica” e “geopolítica”, capaz de aprender a “usar a linguagem do poder” (Borrell, 2019).

O início do processo conducente à revisão da EGUE (EEAS, 2016) teve início num ambiente de rivalidade sistémica internacional e da ocorrência de múltiplas tensões políticas com a afirmação do nacionalismo, da extrema direita e de políticas externas revisionistas. A estas adicionar-se-iam as negociações conturbadas sobre a saída do Reino Unido da UE, uma pandemia global manifesta num contexto de desaceleração económica no espaço euro³, e alguma evidência de renacionalização das políticas de defesa dos Estados-membros⁴.

Nenhuma destas circunstâncias impediu ou desacelerou o desenvolvimento de iniciativas de segurança e defesa europeia, tendo redefinido o nível de ambição europeu no sentido de uma maior autonomia estratégica, sem condicionar, mas complementando ao invés os compromissos assumidos no seio da OTAN. A EES veio identificar as áreas geográficas e temáticas de atuação da UE no contexto da segurança internacional. A EGUE consensualizou o nível de ambição concreto para a segurança e defesa europeia e agilizou formas de o operacionalizar. Espera-se assim que a BEst identifique os atuais desafios e ameaças à segurança europeia e as prioridades que orientarão os investimentos europeus no desenvolvimento de capacidades potenciadoras de uma melhor atuação da UE, dentro e fora das suas fronteiras. Com base na avaliação dos desafios e ameaças prevê-se também a conceção de cenários prováveis de atuação da UE e a identificação das capacidades necessárias à concretização do nível de ambição europeu.

A Bússola Estratégica e o Nível de Ambição Europeia

O processo conducente à BEst liderado pelos Estados-membros refletirá uma coordenação intraeuropeia complexa envolvendo os Estados-membros, os serviços relevantes do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) – como o Centro de Análise de Informações (EUINTCEN), o Estado Maior Internacional e o Comité Militar da UE – bem como a

2 Isto deveu-se ao facto de ter ocorrido um processo de politização da política externa europeia no quadro da integração europeia. Para uma perspetiva contrária ver Nunes (2020, p. 18).

3 Isto apesar do acordo sobre o *Next Generation EU Recovery Fund* com um valor previsto de €750 mil milhões, €385,8 mil milhões sob a forma de empréstimos e €338 mil milhões em subvenções.

4 Estas tendências para a renacionalização das políticas de defesa de alguns Estados-membros refletem um contrassenso entre uma crescente adesão dos mesmos a iniciativas europeias de cooperação, no domínio da segurança e defesa e uma crescente participação *ad hoc* em coligações de vontades à margem das organizações.

Comissão Europeia e a Agência Europeia de Defesa. Esta constelação de intervenientes refletirá a diversidade de interesses, de preferências e de exercício de competências por parte das instituições europeias e dos Estados-membros, mas também um conjunto de compromissos e eventualmente obrigações decorrentes do dever de proteger os cidadãos europeus em três dimensões. A primeira traduz-se no objetivo da resposta aos conflitos e crises externas. A segunda diz respeito ao desenvolvimento de capacidades. A última refere-se à proteção da União e dos seus cidadãos. Estas três dimensões decorrem do Nível de Ambição da UE⁵, conforme previsto nas conclusões do Conselho sobre a implementação da Estratégia Global nos domínios da Segurança e Defesa da União Europeia, adotadas em 2016 (Council of the European Union, 2016).

No decurso da presidência alemã decorreu o processo de avaliação das ameaças, apresentada em novembro de 2020, sob coordenação do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança e que contou com os contributos dos serviços de informações dos 27 Estados-membros, do EUISTCEN, da Capacidade Única de Análise de Informações (SIAC) e do Estado Maior Internacional da UE. Este documento de avaliação das ameaças não é público, não integrará formalmente o documento final da BEst e não será objeto de aprovação formal pelo Conselho Europeu de março de 2022.

No decurso da presidência portuguesa, no primeiro semestre de 2021, os Estados-membros consensualizaram a fase de Dialogo Estratégico contando para o efeito com contributos dos Estados-membros, das instituições europeias e de *think tanks* em várias iniciativas de reflexão e debate especializados,⁶ tendo sido produzido um documento delimitador dos domínios de intervenção europeia,⁷ a ser operacionalizados em quatro planos: gestão de crises dentro e fora da Europa; resiliência das sociedades e estados europeus e dos países da vizinhança próxima; desenvolvimento de capacidades próprias,⁸ que permitam à União atuar como fornecedor de segurança global; e parcerias, em particular com as Nações Unidas, com a OTAN e a União Africana. Por último, no período compreendido entre a Presidência Eslovena (julho-dezembro 2021) e a Presidência Francesa (janeiro-junho 2022) os Estados-membros deverão consensualizar o nível de ambição e orientações políticas finais com vista à adoção da Bússola Estratégica em março de 2022.

5 Ver Council of the European Union (2016).

6 Até julho de 2021 foram produzidos cerca de 20 *non-papers* conjuntos agregando as perspetivas de vários Estados-membros. Em 2020 um grupo de 12 países, integrado por Portugal, elaboraram um *non-paper* no qual foram desenvolvidas opções orientadoras da *Bússola Estratégica*. A maior parte destes documentos não foi objeto de divulgação pública.

7 Designado no contexto da *Bússola Estratégica* como *Scoping Paper*.

8 Num documento recente datado de maio (EEAS 2021) o terceiro domínio de cooperação “Capacidades” figura como “Capacidades e Instrumentos” reconhecendo o alargamento do âmbito de meios, nomeadamente capacidades militares e civis ao dispor da União, mas também o acervo de instrumentos existentes como o Mecanismos Europeu para a Paz, que veio substituir o Mecanismo Africano para a Paz e o Mecanismo Atena.

Entre o Desafio e a Condição de Uma Cultura Estratégica Europeia

A produção de um documento como a BEst para alguns dos seus proponentes mais empenhados, pressupõe a conformidade entre dois níveis. Por um lado, o da identificação e consensualização sobre ameaças e desafios, que se deparam à segurança europeia e fundamentam o quando, porquê e como é que deve a UE agir em matéria de segurança e defesa. Por outro, o da condição de uma cultura estratégica europeia promotora de uma vontade comum no plano europeu, regional e global.

A questão de uma cultura estratégica europeia deve ser compreendida como um “entendimento comum do ambiente estratégico, com o objetivo de ponderar a orientação, objetivos e visão, a par de esforços práticos para coordenar capacidades e fomentar o desenvolvimento de operações conjuntas no quadro da PCSD” (European Parliament, 2021) traduzindo uma vontade comum de agir. Esta deve ser considerada para além do requisito do emprego coletivo da força, e não se deve confundir com uma doutrina de emprego ou posse comum de capacidades militares e civis.⁹ No que respeita à vontade comum de agir, a UE reúne uma concordância significativa sobre valores e princípios baseados no primado de um sistema internacional baseado em normas, do multilateralismo, da democracia e da observação dos direitos universais, e numa presença crescente de missões de PCSD que se estende do Estreito de Ormuz ao Mediterrâneo, a uma presença europeia no Golfo da Guiné.

Contudo, a tentativa de conciliação de preferências inerentes a uma cultura estratégica comum afigura-se como um desafio ao processo de conclusão da BEst. Um documento excessivamente inclusivo das preferências, temáticas ou geografias de interesse por parte dos diferentes Estados-membros poderá ser menos preciso, ambicioso, mais difícil de operacionalizar e por isso também menos útil. Um documento menos inclusivo poderá pautar uma ação externa mais realista, embora menos representativa. Este desafio é tanto maior, quanto a necessidade de manter um certo grau de representatividade de interesses dos Estados-membros, contribuindo para a unidade político-estratégica europeia, para a substância política do documento e para uma utilidade prática na defesa dos interesses europeus.

O desenvolvimento e afirmação de uma cultura estratégica comum implica a presença de várias condições mobilizadoras da vontade dos Estados-membros, que desejavelmente devem ocorrer em simultâneo. Em primeiro lugar, a presença de um motivo agregador, por parte de uma comunidade de estados interessados, sobre a necessidade de prevenir, conter ou resolver riscos e ameaças percebidos ou reais, agilizando o desenvolvimento de uma abordagem externa baseada em cenários e na identificação de quais as capacidades necessárias. Esta condição parece estar parcialmente satisfeita na BEst com a conclusão da fase de avaliação de ameaças, com a produção de um documento delimitador e com a concertação da fase sobre Diálogo Estratégico. Em segundo, a presença de disposições políticas e operacionais de acionamento de mecanismos de defesa mútua ou de coligações

⁹ Para uma perspetiva distinta ver EUISS (2020, p. 3).

de vontades, salvaguardadas respetivamente pelos Artigos 42.7, 222 e 44 do Tratado de Lisboa (TEU). Em terceiro, a existência de incentivos financeiros e materiais para o desenvolvimento de novas capacidades, algo que os Planos para o Desenvolvimento de Capacidades civis e militares, os projetos de Cooperação Estruturada Permanente, o Fundo Europeu de Defesa no plano interno e o Mecanismo Europeu para a Paz, na relação com os parceiros externos, poderão vir a oferecer. Em quarto, a existência de capacidade de adaptação às novas ameaças convencionais e não convencionais, nomeadamente as ameaças híbridas, incluindo a desinformação e a propaganda hostil, os desafios do ciberespaço, a gestão de ameaças complexas provocadas pela ação humana ou resultado da ação natural, incluindo de cariz ambiental, a liberdade de navegação nos espaços marítimos e aéreos e o garante da sustentabilidade económica e energética dos estados.

Priorizar Riscos e Ameaças

A avaliação das ameaças no contexto da BEst deverá considerar a dimensão global, a regional e a da União Europeia. No plano global deverá identificar ameaças decorrentes da rivalidade económica, da competição por recursos e pela liberdade de usufruto de espaços comuns – marítimo, aéreo, espaço e ciberespaço –, da proliferação de armamentos, das alterações climáticas e da pressão migratória. No plano regional, deverá considerar a vulnerabilidade dos estados às tensões intraestatais, à influência externa e ao impacto disruptivo de atores não-estatais. No plano das ameaças à União, deverá ser elencado o impacto das ameaças híbridas, da desinformação, da interferência externa, das tecnologias disruptivas e do terrorismo.¹⁰ Pese embora a aparente consonância de perceções, estas acabam por refletir a diversidade de preferências e prioridades europeias. Para os Estados-membros do Sul as ameaças à segurança marítima, o terrorismo, a violência política, a radicalização violenta, a atividade ilícita associada ao tráfico irregular de migrantes e fluxos de refugiados estão no centro das preocupações de segurança em relação à sua vizinhança, mas também as questões de saúde pública, da inflação ou do desemprego. A Europa do Norte, por sua vez, tende a privilegiar ameaças convencionais e não convencionais, como as ameaças ciber, híbridas, as que provêm do emprego de tecnologias disruptivas e aquelas que resultam de efeitos de longo prazo, como os económicos, sociais, climáticos e da segurança energética. Por último, os países da Europa Central e de Leste têm invocado motivos de defesa territorial e de segurança nacional em relação à ameaça sistémica que a Rússia representa.

Estas diferenças terão impacto sobre os conceitos, procedimentos e capacidades da defesa europeia. A redação de um documento de orientação estratégica não deve resultar em múltiplas declarações, planos de ação ou mini conceitos, mas num documento

10 Os dados do Eurobarómetro para o período compreendido entre junho e julho de 2021, relativos a Portugal, Eslovénia e França – países que constituem o último trio de presidência do Conselho da União Europeia até à aprovação da Bússola Estratégica – revelam como ameaças como o terrorismo ou o crime organizado ocupam os últimos lugares de uma lista de 14 temas com impacto na segurança dos europeus.

orientador e operacionalizador dos valores, interesses e capacidades europeias, se se pretende garantir a apropriação e cumprimento voluntário de compromissos por parte de todos os Estados-membros. A geografia, o legado histórico, o interesse nacional e as preocupações de segurança nacional terão um peso específico sobre como é que as prioridades de segurança e a defesa são percebidas pelos Estados-membros. A BEst, sendo um documento de âmbito político e estratégico, deverá por isso identificar e proporcionar opções concretas para concretizar o Nível de Ambição da UE (Council of the European Union 2016),¹¹ tanto na dimensão civil como militar.

Âmbito e Meios Previstos para a Concretização da *Bússola Estratégica*

As secções seguintes exploram os possíveis contributos da BEst em termos dos domínios já previamente identificados durante os trabalhos preparatórios, nomeadamente a gestão de crises, a resiliência, o desenvolvimento de capacidades, e as parcerias com outros atores externos.

Gestão de Crises

O conceito de gestão de crises não será entendido apenas no plano estrito da defesa dos estados, mas numa dimensão multidimensional de carácter civil, de segurança interna e militar, interna e externa, pública e privada, coletiva e individual da segurança nacional e internacional. Do mesmo modo, a inclusão de novas dimensões de segurança terá implicações no domínio da gestão de crises. A relação entre clima e segurança, os efeitos multiplicadores provocados por fenómenos meteorológicos extremos ou por emergências complexas como as pandemias, poderão vir a valorizar a relação entre a dimensão externa e interna da segurança e a requerer o emprego simultâneo de recursos civis e militares. O plano prospetivo e antecipatório do emprego de capacidades nesses contextos implicará uma estreita articulação entre a *EU-wide Foresight Network*, o Mecanismo de Proteção Civil da União, o acionamento do instrumento rescEU e o Centro de Coordenação de Resposta de Emergência.

No plano normativo uma gestão de crises mais eficaz deverá também implicar uma melhor coordenação europeia com base em medidas de assistência e solidariedade mútuas previstas respetivamente no Artigo 42.7 e Artigo 222 do TEU. Do ponto de vista jurídico, o Artigo 42.7 sobre a Cláusula de Assistência Mútua não integra o domínio das competências exclusivas da União Europeia. A decisão de invocá-lo cabe aos Estados-membros sempre que solicitem a ajuda e assistência da União ou de outros Estados-membros. Do ponto de vista político, estratégico e operacional, a OTAN continuará a ser, para a maioria estados europeus, o principal garante da defesa coletiva e de dissuasão contra ameaças convencionais. Por razões de ordem política, financeira e operacional,

11 Ver também Molenaar (2021).

os Estados-membros registam limitações no que respeita à afetação de forças distintas a ambas as organizações, nos termos do Artigo 42.7 do TEU e do Artigo 5.º do Tratado de Washington, pelo que aquela atribuição de meios terá um carácter que se exclui mutuamente, optando os estados por atribuí-los sob o princípio de um sistema de forças único, sendo improvável a duplicação dos mesmos. Por este motivo, não é plausível que até março de 2022 os Estados-membros apoiem inequívoca e unanimemente a ideia de uma União Europeia como parceiro estratégico prioritário em matéria de defesa. Contudo, o Artigo 44.º do TEU, segundo o qual o Conselho pode confiar a execução de uma missão a um grupo de Estados-membros que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal missão, tem nos últimos meses vindo a colher um interesse acrescido.¹²

Os cenários de crise mais prováveis que se podem configurar no plano externo da União poderão traduzir-se numa disrupção no acesso e fornecimento de recursos vitais como recursos energéticos (combustíveis e gás), matérias primas essenciais à produção de *microchips*, componentes de produção de equipamentos de telecomunicações, medicamentos, ações de crime transnacional organizado e de atividade terrorista. A ocorrência de disputas marítimas entre Estados, incluindo negação de liberdade de circulação e acesso a recursos estratégicos, poderá configurar um cenário provável de crise.¹³ Neste sentido a UE tem reforçado o seu empenhamento no quadro da vigilância, projeção de presença e influência naval através das Presenças Marítimas Coordenadas (Council of the European Union 2021), prevendo-se a sua extensão à região do Indo-Pacífico em 2022.

O documento da BEst deverá valorizar assim a interdependência entre a dimensão interna e externa da segurança. Neste contexto, em caso de atividade cibernética maliciosa, a União poderá, por exemplo, impor medidas restritivas a pessoas e entidades (European Commission and High Representative, 2020). A atividade cibernética maliciosa inclui ataques a infraestruturas críticas, disrupção de serviços essenciais aos setores social e económico – produção de energia, água, saúde, setor financeiro – ou ao exercício de funções críticas da governação e do regular funcionamento das instituições e serviços públicos e privados. Essas medidas restritivas não se aplicam apenas ao espaço europeu, podendo vir a ser também impostas em resposta a ataques cibernéticos contra países terceiros ou organizações internacionais, como a OTAN.

Do ponto de vista estritamente operacional, no contexto da BEst, a Cláusula de Assistência Mútua deverá basear-se em cenários prováveis de intervenção, e estes na identificação clara de riscos e de ameaças, na presença de estruturas unificadas de comando e controle e na prática conjunta de planeamento, treino e exercícios. Embora no quadro da PCSD, estas condições não se encontrem ainda plenamente reunidas, a aprovação da BEst poderá proporcionar uma melhor articulação entre ameaças e capacidades necessárias a uma eficaz projeção operacional da UE no quadro da gestão de crises.

12 No âmbito do Artigo 44 (TEU) a geração de forças, planeamento e condução de missões e operações compete aos estados membros mandatados pelo Conselho para aquele efeito; contudo, tal como acontece com o Artigo 42.7 e Artigo 222, aplica-se a regra da unanimidade.

13 As recentes ações de prospeção nas águas territoriais de Chipre e da Grécia por parte da Turquia suscitaram mesmo a possibilidade de invocação do Artigo 42.7 (TEU) contra um membro da OTAN.

A Cláusula de Solidariedade (Artigo 222.º do TFUE), quando comparada com a Cláusula de Assistência Mútua, possui um âmbito mais específico orientado para a proteção das instituições democráticas e assistência aos Estados-membros, em caso de catástrofe natural ou de origem humana. A Cláusula de Solidariedade pode também ser invocada na ocorrência de eventos meteorológicos extremos relacionados com o tempo e clima ou em caso de emergências complexas relacionadas com pandemias, que requeiram a proteção de infraestruturas críticas e de cadeias de abastecimento, evitando, por exemplo, a interrupção do abastecimento de medicamentos, produtos e equipamentos médicos, água, energia e comunicações. Também a ocorrência de atividade híbrida nociva poderá justificar a invocação da Cláusula de Solidariedade pelos Estados-membros. No entanto, estes quadros de operacionalização serão ainda provavelmente objeto de maior atenção no decurso da consensualização final sobre a BEst.

Resiliência

A dimensão de resiliência na BEst não se destina apenas a fortalecer a capacidade para proteger, manter ou repor o normal funcionamento das instituições de estados terceiros, surgindo também centrada em torno da integridade e normal funcionamento das instituições de governação europeia e dos Estados-membros.

As dimensões de resiliência e capacidades encontram-se estreitamente ligadas, não havendo resiliência sem capacitação, nem capacitação que não se destine a incrementar a resiliência da União, em particular na prevenção, deteção e reação a novos riscos e ameaças. Prevenir e reagir eficazmente passa pela adoção pelos Estados-membros e instituições europeias de uma abordagem integrada, que promova uma base sólida de planeamento, resposta, resiliência e recuperação em situação de emergências complexas. Um espaço de governação resiliente deve reduzir dependências externas protegendo o domínio da aquisição de bens, equipamentos, preservando cadeias de distribuição, abastecimento e armazenamento de recursos estratégicos e o acesso a bens comuns no espaço e ciberespaço e nos domínios marítimo e aéreo.

Neste contexto, a BEst não deixará de relevar a importância da abordagem integrada em três vertentes. Na sua vertente multidimensional, reforçando a relação entre a PCSD e as áreas da Justiça e Assuntos Internos e dos instrumentos de gestão de crises com os da segurança interna. Na sua dimensão multifaseada compreendendo a sequência de medidas e práticas de segurança necessárias à prevenção e resolução de crises e conflitos. Na perspetiva de níveis múltiplos, quer pelo necessário elenco de agências europeias envolvidas na construção da resiliência interna e além-fronteiras europeias, quer fazendo uso das iniciativas e capacidades decorrentes dos projetos de Cooperação Estruturada Permanente e daquelas resultantes da implementação do Compacto Civil para o domínio civil da PCSD¹⁴.

14 Ver Håkansson (2021).

A aproximação entre níveis de segurança poderá ajudar a estreitar a coordenação entre políticas no âmbito da Política de Vizinhança, do apoio ao desenvolvimento e de cooperação internacional com base em instrumentos europeus que integram a iniciativa *Europa Global*, como o Instrumento para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional¹⁵ ou o Mecanismo Europeu para a Paz. O lançamento de iniciativas e instrumentos europeus incrementarão e orientarão o desenvolvimento de capacidades necessárias a uma defesa europeia resiliente, eficaz e sustentável.

O desenvolvimento de uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia promoverá também o desenvolvimento da investigação e inovação tecnológica e o fomento de produtos e tecnologias de defesa, que garantam aos atores públicos e privados uma maior resiliência em relação aos ciber-riscos e às ameaças híbridas, incluindo as da desinformação, garantindo a proteção de sistemas de governação e de infraestruturas críticas como as portuárias, aéreas, ferroviárias, de comunicações, do sistema financeiro e do fornecimento de energia e água.

Uma última dimensão da resiliência deverá passar pelo reforço da cooperação entre organizações. O acordo anunciado sobre o Diálogo Estruturado UE-OTAN potenciará a resiliência das duas organizações em termos da mitigação das ameaças no domínio híbrido, da desinformação e da ciberdefesa. Por outro lado, com o objetivo de incentivar a participação de Estados-membros que também integram a Aliança Atlântica, dever-se-á explorar o incremento de iniciativas já institucionalizadas, como as de Cooperação Estruturada Permanente, agilizando assim uma melhor coordenação. No que respeita aos projetos PESCO, deve a União valorizar a consolidação da base cooperativa euro-atlântica, com o apoio financeiro da Comissão relativamente a projetos que concorram para uma melhor cooperação entre as duas organizações no quadro da segurança marítima, da mobilidade militar, da ciberdefesa e da partilha de capacidades de comando e controle.

Capacitar para Melhor Intervir

Quanto ao desenvolvimento de capacidades, a BEst deverá fomentar a transição da intenção à ação, orientada por uma identificação mais precisa do quadro de ameaças e de capacidades necessárias à sua prevenção e contenção, incrementando uma maior convergência entre meios civis e militares (Moser, 2019). Este contexto oferece uma oportunidade para um incremento de sinergias civis-militares de comando, controle e planeamento operacional, uma identificação mais realista das capacidades em falta e o desenvolvimento de vantagens competitivas da União facilitadoras da geração de força,

15 O Mecanismo para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional tutelado pela Comissão Europeia foi acordado em 2021 em torno de três tranches financeiras principais. Uma destinada a programas aplicados à vizinhança próxima da UE para a África Subsariana, outra destinada à região da Ásia-Pacífico e uma terceira dedicada às Américas e Caraíbas.

da prontidão,¹⁶ bem como do empenhamento operacional dos Estados-membros em missões PCSD.¹⁷

Neste contexto, a iniciativa de Cooperação Estruturada Permanente, dotada de uma natureza juridicamente vinculativa (Nunes, 2018, p. 63), veio fomentar o desenvolvimento de projetos apoiados pela constituição de um Fundo Europeu de Defesa orientado para capacidades, com o apoio financeiro de fundos comuns e dos Estados-membros. Uma melhor cooperação intraeuropeia implicará uma maior prontidão, mobilidade e projeção de capacidades dentro e fora do espaço europeu.¹⁸ No plano da geração de forças a capacidade de inovação tecnológica e de produção serão essenciais ao alcance de uma condição de soberania – não necessariamente de supremacia – tecnológica e de autonomia estratégica da União.

A UE deverá também desenvolver capacidades no domínio da inteligência geoespacial colmatando falhas em matéria de informações, por exemplo através dos serviços prestados pelo sistema de satélite Galileo na coordenação de respostas a emergências complexas ou do programa de observação Copernicus em ações de vigilância de fronteiras, segurança marítima e consciência situacional (*situational awareness*), de monitorização de infraestruturas críticas, apoiando operações de evacuação, monitorização do tráfico de armas, atividade marítima ilegal com impacto humano e ambiental ou transporte ilegal de bens e mercadorias.

As missões da PCSD beneficiariam, por sua vez, da existência de uma força de proteção, que recorra a meios projetáveis, interoperáveis e de resposta rápida da UE. Estas forças projetáveis poderão ser colocadas à disposição da UE, ONU ou OTAN ou de coligações *ad hoc*, conforme previsto no artigo 44.º (TUE).¹⁹ Em antecipação desta possibilidade, no decurso do Conselho Europeu de Ministros da Defesa de 6 de maio 2021, o Alto Representante Borrell avançou uma proposta conjunta subscrita por 14 Estados-membros relativa ao estabelecimento de uma força de reação rápida – First Entry Force (European Parliamentary Research Service, 2021, p. 5) de 5.000 efetivos, com o apoio de meios aéreos e navais²⁰.

De igual forma, ao aprovar o mecanismo o Mecanismo Europeu para a Paz, a União Europeia possibilitará o financiamento da ação externa no âmbito da PCSD,

16 Em particular, no âmbito de operações de combate, estabilização e operações no domínio marítimo e aéreo (European Parliamentary Research Service, 2021, p. 5).

17 O núcleo *EUFOR Crisis Response Operation Core* (EUFOR CROC) agregará um conjunto de projetos europeus no âmbito do treino e instalações, sistemas marítimos, aéreos, ciber e C4IRS, espaço e projetos conjuntos. Ver PESCO Secretariat (s.d.) e Biscop (2020).

18 Neste contexto, o projeto PESCO de mobilidade militar incentivará a harmonização de normas, regulamentos e procedimentos dos estados participantes, incrementando a qualidade, resiliência e acessibilidade das infraestruturas nacionais na circulação de meios aéreos, utilização de infraestruturas portuárias e ferroviárias e no que respeita à circulação de equipamentos militares pesados e de matérias perigosas em todo o território da UE.

19 Ver *Non Paper on Strategic Compass – For a more coherent, flexible and robust EU crisis management action* (2021).

20 Esta proposta foi apresentada por Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslovénia, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e República Checa.

com implicações no domínio militar e da defesa e o desenvolvimento de capacidades de atores militares, bem como o apoio a ações de treino, equipamentos e infraestruturas (Bergmann e Müller, 2021, p. 10). O contexto internacional aconselha a uma contenção do efeito de fadiga decorrente de intervenções militares recentes fazendo bom uso do Mecanismo Europeu para a Paz e dos fundos fiduciários regionais instituídos pela Comissão Europeia, incrementando a apropriação e a resiliência local na vizinhança próxima da UE. Um importante ponto de aplicação do Mecanismo Europeu para a Paz seria o de apoiar os Estados participantes numa força de reação rápida com a partilha de custos comuns relacionados com o aprontamento da força e custos de destacamento e projeção de e para teatros de missões e operações PCSD.

A segurança no domínio marítimo aconselha também a uma maior capacitação das marinhas dos Estados-membros no apoio ao conceito de Presenças Marítimas Coordenadas (Council of the European Union, 2021), por forma a incrementar a presença da UE e a projeção de capacidades no mar em modalidades modulares, interoperáveis e projetáveis, melhorando a prontidão operacional na gestão de crises, conforme sinalizado pela Revisão Estratégica PESCO (Council of the European Union, 2020).

No plano das capacidades civis, a BEst deverá reforçar o valor de práticas de segurança bem-sucedidas, ao invés de acrescentar funções e instrumentos de forma cumulativa à execução da PESC/PCSD. Por exemplo, fomentando as competências da PCSD na sua dimensão civil onde tem uma vantagem competitiva, quando comparada com a OTAN, e aprofundando a cooperação no domínio da defesa onde possui um histórico considerável de cooperação com a Aliança, no quadro da segurança marítima e combate à desinformação.

Quanto ao desenvolvimento de capacidades no plano civil a crescente complexidade e perigosidade das missões civis PCSD, no que respeita aos efeitos das ameaças híbridas e propaganda hostil, da migração irregular ou do tráfico de seres humanos implicará a dotação de novas competências e uma maior profissionalização²¹ e a especialização de peritos civis no seio das *Civilian Response Teams* e da *Core Responsiveness Capacity*. Com efeito, em situações de crise e conflito não convencional nas áreas ciber, da desinformação e da comunicação estratégica, a presença de equipas civis especializadas poderá limitar as vulnerabilidades das missões PCSD, especialmente onde a propaganda hostil condiciona a posição e ação da UE como fornecedor de segurança.

No plano formativo o fomento de sinergias civis-militares através dos *EU Civilian and Military Training Groups* (EEAS 2017) permitirá integrar a componente de formação civil, das forças armadas e de segurança, com ênfase em direitos humanos, direito militar, direito dos conflitos armados e combate à corrupção fomentando assim também uma maior resiliência de estados parceiros.

21 Aquelas devem ser devidamente enquadrados pelas administrações nacionais dos estados membros, facilitando o recrutamento de pessoal civil mais qualificado, destacável e projetável para missões e operações da PCSD.

Parcerias

Enquanto iniciativa orientada para o desenvolvimento de capacidades, a BEst deverá potencializar parcerias estruturadas com organizações como a OTAN, atendendo a que 21 dos 30 países aliados são Estados-membros da UE. É por isso expectável o incremento da cooperação no quadro da mobilidade militar, da ciberdefesa e da segurança marítima. A existência de uma Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia, de um Plano de Ação e o desenvolvimento de ações conjuntas no Corno de África têm agilizado a cooperação com a OTAN na partilha de informação, treino e exercícios. Espera-se que o novo acordo UE-OTAN resulte também em ações concretas na mitigação de ameaças híbridas, aumento da resiliência, contra desinformação e segurança marítima.

Por outro lado, antecipa-se uma continuidade na prioridade dada às Nações Unidas resultante da relação de cooperação sistémica com base na comunhão de valores e na partilha de uma agenda de segurança global, e assente numa metodologia de abordagem integrada que reforce a ligação entre gestão de crises, ajuda humanitária e apoio ao desenvolvimento. De igual forma, as parcerias com estados contribuintes para as missões e operações PCSD e para os projetos PESCO, como o Canadá, a Noruega ou os Estados Unidos, deverão reforçar os laços entre a comunidade de estados euro-atlântica na proteção de interesses comuns.

A relação com outras organizações regionais é também crucial no delineamento de estratégias cooperativas nas fases de conclusão de mandato ou em caso de eclosão de novas crises ou conflitos. Nestes casos, a articulação entre missões e operações PCSD, as delegações da União Europeia, a Comissão Europeia e as organizações regionais como a União Africana na ajuda humanitária e no apoio ao desenvolvimento será essencial ao planeamento de cenários prováveis de intervenção e à identificação de quais as capacidades e parceiros preferenciais regionais na gestão de crises externas.

A condição de ator internacional da União passará também pelo âmbito, substância e frequência do exercício de cooperação estratégica bilateral com determinados estados. Na relação com os EUA, a União continuará a ser parceira na preservação de uma ordem internacional baseada em normas, no valor do multilateralismo e proteção do sistema democrático-liberal, mas concorrente no plano da investigação científica, da inovação, desenvolvimento tecnológico e industrial e das aquisições no domínio da defesa.

A relação UE-China, por sua vez, confronta-se com um problema de definição sendo reconhecida como ator “competidor, parceiro e rival sistémico” (European Commission and High Representative, 2019) e como uma “preocupação”, não como um inimigo, no plano da defesa. Importa, no entanto, aferir em que medida irá a China observar uma ordem internacional baseada em normas, incluindo o regime de direitos humanos, adotando as regras da Organização Mundial de Comércio, da Convenção das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas e do Acordo sobre Abolição de Trabalho Forçado, reforçando assim uma posição cooperativa ou optando em vez disso por uma posição de rivalidade sistémica. Paralelamente, a relação com a Rússia deverá continuar a ser marcada por uma política externa revisionista, pelo desrespeito pelo direito internacional e pelos desafios do aprovisionamento e sustentabilidade energética europeia.

Conclusão

A evidência de impacto da BEst entre as instituições da defesa dos Estados-membros passará pela sua inclusão formal nos documentos nacionais de orientação estratégica. O endossamento pelo Conselho Europeu em março de 2022, conferir-lhe-á não só uma maior responsabilidade pela sua implementação, como também uma maior legitimidade em três dimensões.

Em primeiro lugar, figurará tanto mais nos documentos oficiais nacionais quanto refletir o elenco de desafios e atender às prioridades funcionais dos estados sejam estas a segurança marítima, a cibersegurança ou o combate às ameaças híbridas, a Rússia ou a China, mas também as preferências e interesses nacionais, cultivando assim um sentido de apropriação. Em segundo, essa inclusão dependerá do tipo de relação funcional com a OTAN, isto é, se os Estados-membros mantêm com a Aliança uma posição de fornecedores, facilitadores ou beneficiários de segurança ou se perpetuam dependências no domínio da aquisição de tecnologias e capacidades de defesa com os EUA. Por último sendo os estados entidades interessadas, a expectativa do retorno de investimento poderá ser proporcional à escala dos incentivos ao cumprimento e ao que a BEst proporcionará à União em termos de ganho estratégico.

O reconhecimento recíproco entre o novo Conceito Estratégico da OTAN e a BEst constituirá uma evidência de validação da sua importância na condução assuntos político-estratégicos. Essa menção dependerá da forma como conseguir contribuir para a mitigação das macro ameaças e para a complementaridade e reforço mútuo nos domínios ciber, híbrido e das tecnologias disruptivas. Também a coexistência entre o Fundo Europeu de Defesa e o Fundo OTAN para a Inovação²² poderão gerar alguma competição entre as duas organizações comprometendo ganhos no domínio da cooperação euro-atlântica.

Restará saber se a BE irá fomentar uma defesa europeia inclusiva ou *à la carte*. Um projeto de defesa inclusivo será legitimador, mas com uma menor expressão geográfica, temática e funcional. As menções cada vez mais frequentes à invocação do Artigo 44.º do TUE não obstaculizarão à constituição de uma União da Defesa Europeia, mas poderão vir a fomentar uma União de Defesa de geometria variável.

A BEst poderá proporcionar uma oportunidade para a União reiterar as suas vantagens competitivas, em particular no que respeita ao exercício de competências regulativas e de financiamento na área da defesa, incentivando um maior empenhamento dos Estados-membros. Também na dimensão civil a UE poderá vir a promover o incremento da resiliência dos Estados-membros alavancada no Plano de Recuperação e Resiliência, no que respeita à transição verde, digital e energética, no Fundo Europeu de Defesa e no Programa para o Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa no que respeita à inovação e desenvolvimento tecnológico e industrial europeu.

A utilidade final do documento dependerá da sua capacidade para mobilizar vontades políticas, definir as metas prioritárias de execução e proporcionar orientações sustentáveis e exequíveis em matéria de segurança e defesa.

22 O *NATO Innovation Fund* destina-se a financiar *start ups*, que se dediquem à investigação e produção no domínio do duplo uso no que respeita a tecnologias disruptivas.

Referências

- Barbé, E. e Morillas, P., 2019. The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*, 32(6), pp. 753-770.
- Bergmann, J. e Müller, P., 2021. Failing forward in the EU's common security and defence policy: the integration of EU crisis management. *Journal of European Public Policy*, 28(10), pp. 1669-1687.
- Biscop, S., 2020. Battalions to Brigades: The Future of European Defence. *Survival* 62(5), pp. 105-118.
- Borrell, J., 2019. *A Stronger Europe in the World*. 7 de outubro. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf>> [acedido em 30 de julho de 2021].
- Council of the European Union, 2021. *Council Conclusions launching the pilot case of the Coordinated Maritime Presences concept in the Gulf of Guinea*. [online] Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/48054/st05387-en21.pdf>> [acedido a 16 de agosto de 2021].
- Council of the European Union, 2020. *Council Conclusions on the PESCO Strategic Review*. [online] Disponível em: <<https://pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020-11-20-Council-Conclusions-on-PESCO-Strategic-Review-2020.pdf>> [acedido a 20 de novembro de 2020].
- Council of the European Union, 2016. *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence - 14149/16*. [online] Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>> [acedido a 16 de agosto de 2021].
- European External Action Service (EEAS), 2021. Towards a Strategic Compass, # *EUDefence*, May 2021. Disponível em EEAS: <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards_a_strategic_compass-2021-11.pdf> [acedido a 10 de julho de 2021].
- European External Action Service (EEAS), 2017. *Implementing Guidelines for the EU Policy on Training for CSDP*. [online] Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5199-2017-REV-1/en/pdf>> [acedido a 16 de agosto de 2021].
- European External Action Service (EEAS), 2016. *Shared Vision, common action – A stronger Europe: a global strategy for the European Union's foreign and security policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2020. *Towards a Strategic Compass: Where is the EU Heading on Security and Defence?* [online] Disponível em: <<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Event%20Report%20-%20EUISS%20Strategic%20Compass.pdf>> [acedido a 16 de agosto de 2021].

- European Commission, 2021. *Strategic Foresight Report – Charting the Course Towards a More Resilient Europe*. 8 de setembro. [online] Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategic_foresight_report_2020_1.pdf> [acessado a 3 de setembro de 2021].
- European Commission and High Representative, 2020. *The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*. [online] Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018&from=EN>> [acessado a 16 de agosto de 2021].
- European Commission and High Representative, 2019. *Joint Communication EU-China A Strategic Outlook*. 12 março. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005&from=EN>> [acessado a 7 de setembro de 2021].
- European Parliament, 2021. *Questions for written answer to the Vice-President of the Commission/ High representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. 12 de maio. [online] Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002531_EN.html> [acessado a 22 de junho de 2021].
- European Parliamentary Research Service, 2021. *Where will the EU's Strategic Compass point?* [online] Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698057/EPRS_BRI\(2021\)698057_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698057/EPRS_BRI(2021)698057_EN.pdf)> [acessado a 16 de agosto de 2021].
- Håkansson, C., 2021. *What does the Eu's new Civilian CSDP Compact mean for European strategic autonomy?* [online] Disponível em: <<https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/what-does-the-eus-new-civilian-csdp-compact-mean-for-european-strategic-autonomy/>> [acessado a 20 de setembro de 2021].
- Molenaar, A., 2021. Unlocking European Defence. In Search of the Long Overdue Paradigm Shift. *IAI papers*, 21. Rome: Istituto Affari Internazionali.
- Moser, C., 2019. *Two Become One? On the Civil-Military Amalgamation of the CSDP*. *VerfBlog*, 30 de março de 2019. [online] Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/two-become-one-on-the-civil-military-amalgamation-of-the-csdp/>> [acessado a 7 de outubro de 2020].
- Non Paper on Strategic Compass – For a more coherent, flexible and robust EU crisis management action*. 2021. [online] Disponível em: <<https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2021/05/nonpaperboussolestrategiegestioncrises@ue210501-1.pdf>> [acessado a 22 de junho de 2021].
- Nunes, I. F., 2018. European Defence Cooperation. *Nação e Defesa*, n.º 150, pp. 48-75.
- Nunes, I. F., 2020. *Prospects for Euro-Atlantic Cooperation*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

PESCO Secretariat, s.d. *EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC)*. [online]
Disponível em: <<https://pesco.europa.eu/project/eufor-crisis-response-operation-core/>> [accedido a 7 de outubro de 2021].

União Europeia

Estratégia da UE para a Cooperação no Indo-Pacífico

Constantino Xavier

Introdução: o Indo-Pacífico Chegou à Europa

Publicada a 16 de setembro pela Comissão Europeia, a *Estratégia da UE para a Cooperação no Indo-Pacífico* representa um passo importante para Bruxelas se afirmar como um ator mais influente numa ordem internacional em rápida transformação (Comissão Europeia, 2021).

Como é o caso com todos os documentos estratégicos públicos, este texto reflete mais uma declaração de princípios e intenções do que uma definição clara de ameaças, planos ou objetivos. No caso da UE, a ambiguidade é ainda mais óbvia, sendo este mais um documento marcado pelo cuidadoso cunho diplomático da eurocracia de Bruxelas. A estratégia foi obviamente articulada e revista com cuidados redobrados, tendo em conta que o Indo-Pacífico é um termo contestado pela China.

Tal como já tinha sido o caso da estratégia da Associação de Nações do Sudeste Asiático – ou ASEAN, Association of Southeast Asian Nations, em inglês – para o Indo-Pacífico, um texto negociado entre dez Estados do Sudeste Asiático, o documento europeu desilude todos os que procuram nele uma visão maniqueísta de um mundo livre confrontado com a ambição hegemónica da China autocrática.

Não seria de esperar outra coisa de um documento que procura oferecer um denominador estratégico mínimo comum entre os 27 Estados europeus, com diferentes visões e prioridades na Ásia. Não há, portanto, referências à China como rival sistémico, nem como competidor. Ao contrário dos documentos estratégicos norte-americanos para o Indo-Pacífico, que definem a China categoricamente como competidor ou ameaça, a abordagem europeia pauta-se pela moderação.

Mas a Europa sabe que para bom entendedor na Ásia, uma meia palavra basta. Em vez de articulações a preto no branco, o documento europeu oferece várias pistas entrelinhas, cheias de subtexto. Para a Europa, o Indo-Pacífico é um código conceptual e a estratégia utiliza-o para passar duas mensagens distintas: uma negativa, de aviso para a China, e uma outra positiva, estendendo a mão a Nova Deli, Tóquio, Camberra, às dez capitais ASEAN e a outros parceiros estratégicos na Ásia.

A estratégia assume também significado contextual, tendo em conta quatro desenvolvimentos recentes. **Primeiro**, as declarações do Alto Representante Josep Borrell

que a 12 de março de 2021 articulou a nova abordagem europeia para o Indo-Pacífico pela primeira vez em público. No seu artigo, o chefe da diplomacia europeia foi perentório sobre a necessidade de desenhar uma estratégia baseada em dois pilares fundamentais:

“First, we are re-balancing our relations with China based on a strategy of treating China as ‘partner, competitor and rival’. At the same time, we are investing more in scaling up our relations with the rest of Asia, especially with like-minded partners” (Borrell, 2021).

Segundo, no seguimento destas declarações, as Conclusões do Conselho Europeu, a 19 de abril, instruíram a Comissão a elaborar a nova estratégia para o Indo-Pacífico. Em nove páginas, este documento inicial é bem mais curto, claro e estratégico do que o longo texto de setembro, aqui analisado. Vindo no seguimento do falhanço do acordo de investimentos com a China e publicado duas semanas antes da Cimeira UE-Índia (realizada em maio, no Porto), as conclusões do Conselho indicam um claro caminho estratégico para a UE assumir maior relevância no Indo-Pacífico, para além da China.

Terceiro, o documento deve ser lido no contexto de outras estratégias ou visões para o Indo-Pacífico. Incluem-se aqui os documentos estratégicos do Japão, Índia, Austrália, Estados Unidos e ASEAN, bem como na Europa os documentos da França, Alemanha e Países Baixos. Ao desenvolver a sua própria abordagem ao Indo-Pacífico – incluindo a adoção deste conceito como estratégico – a UE está a enviar um sinal claro que não se irá abster do que se passa a Oriente e que irá procurar ter um papel ativo no reequilíbrio de forças na Ásia.

Por fim, a estratégia deve ser também lida no contexto da presidência portuguesa do Conselho Europeu, que teve um papel relevante na reorientação da UE para o Indo-Pacífico. Fazendo da Índia uma prioridade no primeiro semestre de 2021, a presidência portuguesa conseguiu agitar e aprofundar o debate sobre o papel da União Europeia numa ordem internacional em acelerada transição. O foco da presidência portuguesa, na Índia serviu de oportuno pretexto para repensar como a Europa se vai posicionar perante a China, mas principalmente numa Ásia para além da China, incluindo também o Japão ou o papel da ASEAN.

Para Bruxelas, abraçar o Indo-Pacífico não obriga a uma escolha binária entre os Estados Unidos e a China, nem de um falso dilema entre alianças democráticas e necessidades económicas. Trata-se, em vez disso, de forjar um novo consenso europeu para reequilibrar as suas relações externas e, ao mesmo tempo, capacitar a Europa estrategicamente para ter um papel equilibrador na ordem mundial.

Linhas de Reorientação para o Indo-Pacífico

Nos últimos anos temos assistido a uma proliferação de documentos estratégicos europeus para as relações externas. Mesmo sem se referirem diretamente à região do Indo-Pacífico, todos eles indicam uma crescente intenção europeia em reorientar e reforçar a sua influência na Ásia.

Em junho de 2016, a então Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Federica Mogherini, apresentou ao Conselho Europeu a *Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia*. Treze anos depois da *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: uma Europa Segura num Mundo Melhor* de Javier Solana (2003), este documento prometia uma UE com maior capacidade em oferecer contribuições práticas para a segurança na Ásia. O documento inclui uma primeira referência à região do Indo-Pacífico, mas ainda emparelhada com a tradicional Ásia Oriental (*East Asia*).

Esta visão holística também tem surgido em vários documentos estratégicos sectoriais onde a Ásia assume crescente relevância na perspectiva europeia. A estratégia da UE para a segurança marítima, adotada em 2014, dá prioridade ao Oceano Índico, especialmente no contexto da vaga de pirataria no Golfo de Adém e crescentes ameaças não tradicionais.

Já a nova estratégia global europeia para a conectividade, aprovada em julho de 2021, também tem uma orientação predominantemente geopolítica e indo-pacífica. Apresentada como resposta à iniciativa Uma Faixa, Uma Rota – *Belt and Road Initiative* (BRI) –, o documento baseia-se na comunicação conjunta da Comissão, *Connecting Europe and Asia: Building blocks for an EU Strategy* (2018). As primeiras duas parcerias bilaterais da UE para a conectividade foram com o Japão (2019) e a Índia (2021), estando Bruxelas agora a preparar mais uma com a ASEAN.

O facto de, em março de 2021, Borrell ter identificado a conectividade como um dos principais pilares da estratégia da UE para o Indo-Pacífico demonstra a visão holística – política e normativa – que Bruxelas privilegia. Este é um plano que não restringe a conectividade aos sectores da infraestrutura física e dos transportes, mas procura também aprofundar a interdependência estratégica com a Ásia por via da harmonização de políticas públicas no plano digital, tecnológico ou científico.

Por fim, a estratégia para o Indo-Pacífico foi também precedida por vários planos estratégicos para países dessa região. Em 2018, por exemplo, a UE anunciou uma nova estratégia para a Índia, definindo uma relação assente em “valores comuns” e afirmando que “uma parceria forte com a Índia é a chave para uma política equilibrada da UE para a Ásia” (Comissão Europeia, 2018). Já em 2021, Bruxelas discutiu a elaboração de uma nova estratégia para a China e viu o Parlamento Europeu adotar, por esmagadora maioria, uma resolução muito crítica que coloca entraves ao aprofundamento das relações com Pequim.

Em todos os outros recentes documentos e planos estratégicos sectoriais da UE, incluindo para o espaço, ciberespaço e clima, a região do Indo-Pacífico também tem vindo a assumir crescente centralidade. Mas com tantos documentos estratégicos, é natural que se questione se a nova visão para o Indo-Pacífico tem mesmo substância, para além do seu valor simbólico e de intenção. Uma leitura mais cínica poderá argumentar que esta é uma mera tentativa atabalhoada de agregar e sintetizar todas as atividades existentes da UE num novo espaço geográfico. Uma nova designação geográfica, mas continuidade em termos de política externa, portanto.

Lendo o documento, é natural que se possa ficar com essa impressão redutora: ao contrário da Ásia do Sul, do Sudeste Asiático ou mesmo da América Central, o Indo-Pacífico peca pela ausência de qualquer característica distintiva, seja política, económica ou cultural. O termo é uma adaptação estratégica das suas origens científicas na biologia marinha e oceânica.

Os temas tratados pela estratégia são díspares e extensos, desde a economia à educação, o clima, energias renováveis, segurança marítima ou conectividade digital. E grande parte do documento não passa de uma mera listagem do que a UE já faz no Indo-Pacífico, ou de recomendações tão específicas e detalhadas que nem táticas são. De estritamente estratégico, este documento tem realmente pouco.

Mas esta miopia textual não deve ser confundida como uma falta de visão estratégica da UE. Mais do que o produto final, o real valor e impacto deste texto fez-se sentir no longo processo de discussões e negociações internas, entre os Estados-membros e os vários serviços da Comissão. Desde finais de 2020, a Comissão liderou este processo, em coordenação com o Conselho e as presidências da Alemanha e Portugal, desencadeando um dos mais importantes debates estratégicos sobre o papel da Europa na Ásia.

Para além do eixo transatlântico, este foi porventura o primeiro grande debate sobre o papel global da UE no mundo. Este debate interno incluiu inúmeros diálogos estratégicos bilaterais, com parceiros externos, incluindo os Estados Unidos, a Índia e o Japão, sobre a postura que a UE deveria adotar no Indo-Pacífico e, por conseguinte, numa ordem mundial em rápida transformação.

Por outro lado, mesmo no seu plano estritamente simbólico, o documento é um sinal de que a UE reconhece finalmente que há um problema ou desafio a Oriente. Como Borrell tem enfatizado, o equilíbrio de poderes na Ásia tem consequências não só económicas, mas também políticas para a Europa. Entre os vários Estados-membros, poderá haver ainda discordância sobre a severidade deste efeito: para uns a ameaça é estritamente chinesa e para outros é indireta, nomeadamente a rivalidade sino-americana. Mas, para além dessas diferenças, é agora certo que a UE deixou de imaginar que pode ficar a leste do que se passa no Indo-Pacífico.

Nesse sentido, as conclusões do Conselho de abril, são perentórias, notando que o próprio futuro da UE está agora diretamente dependente dos termos da transição de poder em curso na Ásia:

“[the] current dynamics in the Indo-Pacific ... have given rise to intense geopolitical competition adding to increasing tensions on trade and supply chains as well as in technological, political and security areas. The universality of human rights is also being challenged. These developments increasingly threaten the stability and security of the region and beyond, directly impacting on the EU’s interests” (Conselho da União Europeia, 2021, p. 2).

Subsistiam ainda, pelo menos até finais de 2020, significativas hesitações europeias em relação ao Indo-Pacífico aliadas a uma constante preocupação em não alienar a China. A experiência amarga com o acordo de investimentos com Pequim, finalizado tão apressadamente como falhou entre 2020 e 2021, foi a última gota num mar de incertezas

e ambiguidades tão típicas de Bruxelas, mas também entre muitas das 27 capitais. Com a nova administração Biden apostada na continuidade da linha Trump para o Indo-Pacífico, em 2021, estavam assim reunidas as condições estruturais para o início da viragem europeia.

A estratégia indica que a Europa deixou de debater a necessidade ou legitimidade desta reorientação. É agora um novo debate, mais pragmático, sobre a melhor maneira de reequilibrar a Europa para a Ásia, de forma a preservar a sua autonomia estratégica. Passou-se finalmente do “se” para o “como” – já não se contesta a importância da Índia como potência *pivot*, a urgência de recalibrar as relações com a China, ou a relevância do conceito do Indo-Pacífico para a Europa. Discute-se agora, finalmente, a melhor forma de posicionar a Europa no Indo-Pacífico e, por consequência, no mundo.

Prioridades, Objetivos e a Vantagem Comparativa da UE

Ao longo de 17 páginas, a Comissão apresenta a estratégia em quatro partes: 1) justifica a importância de fortalecer a sua relação com o Indo-Pacífico; 2) apresenta as linhas de orientação que devem guiar a UE no Indo-Pacífico; 3) define os termos de parceria e cooperação na região; e 4) explica como a UE quer implementar a sua visão em conjunto com os seus parceiros preferenciais.

São sete as áreas que a UE identifica como prioritárias para o Indo-Pacífico: 1) *Sustainable and inclusive prosperity*; 2) *Green transition*; 3) *Ocean governance*; 4) *Digital governance and partnerships*; 5) *Connectivity*; 6) *Security and defence*; 7) *Human security*. Em termos geográficos, o documento define o Indo-Pacífico como “uma vasta região que se estende da costa oriental de África aos Estados das ilhas do Pacífico.”

A estratégia apresenta quatro linhas de continuidade. **Primeiro, embora a China não seja descrita formalmente como rival ou competidor, é claro que a estratégia reflete uma preocupação específica em relação ao papel de Pequim.** Quando se refere às ameaças à paz e ordem regional ou à competição militar, a China é o único país mencionado. E como exemplo de disputas marítimas, o texto indica três casos, todos eles envolvendo a China:

“There has been a significant military build-up, including by China, with the Indo-Pacific’s share of global military spending increasing from 20% of the world total in 2009 to 28% in 2019. The display of force and increasing tensions in regional hotspots such as in the South and East China Sea and in the Taiwan Strait may have a direct impact on European security and prosperity” (Comissão Europeia, 2021, p. 2).

A preocupação europeia em relação à China é também indicada de forma implícita no único parágrafo que o documento dedica especificamente ao país. Ao indicar que irá procurar encorajar a China a desempenhar o seu papel numa região pacífica e dinâmica, a UE sugere que Pequim ainda não está a ter este papel:

“The EU will also pursue its multifaceted engagement with China, (...) encouraging China to play its part in a peaceful and thriving Indo-Pacific region. At the same time, and working with

international partners who share similar concerns, the EU will continue to protect its essential interests and promote its values while pushing back where fundamental disagreements exist with China, such as on human rights” (Comissão Europeia, 2021, p. 4).

Uma **segunda linha de continuidade coloca os parceiros estratégico da União Europeia no Indo-Pacífico numa categoria à parte da China**. Há múltiplas referências a desenvolvimentos positivos com o Japão, a Índia, a Austrália e até a Coreia do Sul. A ASEAN merece atenção específica, com várias referências, incluindo um possível acordo de comércio livre. Só a Rússia pauta pela ausência, embora Moscovo tenha indicado recentemente alguma abertura em relação à possibilidade de coexistir no Indo-Pacífico.

O documento também indica que a União Europeia, por ora, não considera a China como um dos seus parceiros privilegiados no Indo-Pacífico:

“The EU will also aim to deepen its engagement with partners that already have Indo-Pacific approaches of their own – ASEAN, Australia, India, Japan, New Zealand, the Republic of Korea, the United Kingdom and the United States”.

Esta afirmação indica que Bruxelas irá privilegiar as relações com países ou blocos que abraçaram uma visão estratégica para o Indo-Pacífico e se sentem confortáveis com o termo, o que não é o caso da China.

Uma **terceira linha de força no documento relaciona-se com a centralidade dos valores que devem regular o papel da UE no Indo-Pacífico**. É paradoxalmente neste campo moral dos princípios que a UE articula a sua estratégia de forma mais explícita e elegante. É de salientar que, num documento com 7.800 palavras, só uma vez se referem os “interesses essenciais” da UE – por sinal no contexto da necessidade de os defender na sua relação com a China. Em contraste com as poucas referências a outros “interesses comuns” com outros parceiros, o documento contém 13 referências a “princípios”, 11 referências a “direitos humanos”, e 6 referências cada a “valores” e “democracia”.

Estas referências são estratégicas porque não se limitam a uma mera expressão moral ou preferencial no campo normativo. Para além do campo da política, as sete áreas prioritárias espelham um entendimento causal de que os princípios da democracia, liberdade de expressão e direitos humanos são a base fundamental do sucesso político e económico da UE. São, por conseguinte, apresentadas como um fator central nas parcerias da UE com as suas democracias congéneres no Indo-Pacífico.

Até mesmo no campo da investigação científica e inovação tecnológica, por exemplo, esta estratégia democrática é articulada de forma clara em relação às parcerias do programa “Horizon Europe” no Indo-Pacífico:

“It will be based on the principle of openness, balanced with greater levels of reciprocity and seeking a level-playing field based on respect for fundamental principles such as academic freedom, gender equality, ethics, integrity and inclusiveness of research, open science and evidence-based policy-making” (Comissão Europeia, 2021, p. 11).

A estratégia também define como os valores devem orientar a UE estrategicamente no campo da informação e comunicação. Aqui há, mais uma vez, consequências claras para a China:

“The EU will help combat foreign information manipulation and interference by state and non-state actors in the Indo-Pacific region ... This will help foster a pluralistic and fact-based international environment, reduce dependence on state-controlled foreign outlets, and counter their impact” (Comissão Europeia, 2021, p. 15).

A **quarta linha de continuidade refere-se à dimensão predominantemente civil e económica da estratégia**. Ao contrário das estratégias norte-americana ou francesa, a UE deixa a segurança e defesa para o segundo plano, a penúltima das sete áreas de enfoque. Neste sentido, a estratégia aproxima-se mais da visão alemã, com uma abordagem predominantemente civil ao Indo-Pacífico.

Mas no caso da UE, esta é menos uma escolha do que uma necessidade, tendo em conta a ausência de instrumentos militares que possam ajudar a reequilibrar o Indo-Pacífico. Há novas iniciativas importantes da UE no campo da segurança marítima, especialmente no Oceano Índico, e até no campo do contra-terrorismo, mas nada que permita Bruxelas participar no grande jogo de equilíbrio militar em curso no Indo-Pacífico, junto com franceses, americanos, indianos ou japoneses.

Ciente desta sua fraqueza relativa, a estratégia aposta, portanto, forte nas vantagens comparativas da UE no campo da segurança não-tradicional e resposta a ameaças híbridas. O Indo-Pacífico apresenta-se como um teatro para a UE apresentar as suas capacidades em novos espaços, incluindo por exemplo a cibersegurança e a segurança humana que é definida como uma prioridade à parte.

A nova vontade de a UE se apresentar como ator estratégico, mas sem apostar nos instrumentos militares tradicionais, é talvez expressa de forma mais clara (e inédita) na sua abertura a cooperar com a iniciativa Quadrilateral – Diálogo de Segurança Quadrilateral, ou QUAD, Quadrilateral Security Dialogue, em inglês – liderada pelos Estados Unidos, Índia, Japão e Austrália: “The EU would also be interested in engaging with the QUAD on issues of common interest such as climate change, technology or vaccines” (Comissão Europeia, 2021, p. 14).

Meios de Execução: Economia, Regras e Multilateralismo

É simbólico que a última parte da estratégia – referente aos meios que a UE pretende utilizar para implementar a sua visão para o Indo-Pacífico – se restringe a dois breves parágrafos. É, por isso, necessário continuar a ler entrelinhas para entender as vias que Bruxelas irá privilegiar para assumir maior relevância no Indo-Pacífico. É possível distinguir três meios principais:

A primeira via refere-se à **capacidade de converter o poderio económico global da UE em influência estratégica no Indo-Pacífico**. Não é surpreendente que um dos dois parágrafos reservados aos meios se refira à capacidade financeira da UE, em cooperação com bancos de desenvolvimento, instituições financeiras multilaterais e o sector privado. Isto é um sinal claro para os países no Indo-Pacífico que precisam urgentemente de investimentos para acelerarem o seu desenvolvimento, seja no campo

das infraestruturas ou da economia “verde” para moderar o efeito negativo das alterações climáticas.

Bruxelas gosta de enfatizar que a UE já é o principal investidor, o principal parceiro de cooperação para o desenvolvimento e um dos maiores parceiros comerciais no Indo-Pacífico. Mas nota-se agora uma maior disponibilidade para utilizar esta centralidade económica da UE de forma estratégica, como um meio para atingir o novo objetivo europeu de influenciar o equilíbrio de poder no Indo-Pacífico.

Daí a ênfase asiática na nova estratégia da UE para a conectividade e também a vontade de pensar os acordos de comércio de forma mais estratégica. Daí virão também, porventura, as crescentes preocupações da UE de separar os negócios da política na sua relação com a China. E daí, por fim, virá igualmente a nova ambição de maximizar a autonomia estratégica da UE, em parceria com todas as outras potências regionais do Indo-Pacífico.

A segunda via instrumental da estratégia foca-se na **UE como um império regulador**. Nesta perspetiva, Bruxelas olha para o legado europeu no campo legislativo e normativo como uma mais-valia nas suas relações com o Indo-Pacífico. Da agricultura à saúde e das telecomunicações à economia digital, a ideia subjacente é que a experiência da UE oferece soluções de modernização sustentáveis, especialmente para as suas democracias congéneres no Indo-Pacífico de cariz federal ou descentralizado. Nota-se aqui, mais uma vez, o contraste com o sistema centralizador e autoritário da China, mas também diferenças significativas com o modelo de crescimento económico libertário ou neoclássico dos Estados Unidos.

A estratégia inclui mais de uma dezena de referências a “regras,” seja no plano doméstico ou internacional, e a importância de ajudar os seus parceiros na “regulamentação” de vários novos sectores. No campo da tecnologia, inteligência artificial e modernização digital, por exemplo, a UE quer assumir um papel de liderança, tal como refletido na sua abordagem à conectividade com o Indo-Pacífico:

“helping partners to put in place a regulatory and policy environment that will attract private and public investment, level the playing field, ensure the fulfilment of sustainability criteria and the adoption of international standards and principles” (Comissão Europeia, 2021, p. 12).

É, claro, discutível até que ponto os países do Indo-Pacífico olham para este meio europeu de forma positiva ou como um entrave à sua modernização, dificultando o seu desenvolvimento a curto prazo. Mas este é um instrumento claramente estratégico que a UE adota na sua visão para o Indo-Pacífico e que reflete também a sua particularidade como entidade política multinacional cuja integração se fez por via da harmonização legislativa interestadual.

Por fim, a UE aposta claramente no **multilateralismo para institucionalizar hábitos de cooperação** no Indo-Pacífico. Com 18 referências no documento, não haverá outro conceito mais relevante e que permeia todas as sete áreas prioritárias do que o multilateralismo. Aqui, a mensagem inclui uma referência implícita à China, que tende a evitar ou mesmo a minar as instituições internacionais existentes – no caso mais recente,

a Organização Mundial para a Saúde na resposta à pandemia. A UE reconhece que irá trabalhar bilateralmente no Indo-Pacífico, mas também que, sempre que possível, irá privilegiar o multilateralismo como um instrumento mais sustentável. Para a ASEAN e outros Estados pequenos no Indo-Pacífico, esta bandeira multilateral da UE será sempre bem-vinda.

Mais do que fé ou princípio moral, a aposta multilateral da UE para o Indo-Pacífico reflete a sua própria experiência interna e, daí, a necessidade de a replicar para reduzir os riscos de conflito na Ásia. Em concreto, a estratégia enfatiza a “centralidade da ASEAN” como um dos seus princípios, notando que a organização do Sudeste da Ásia representa uma “âncora multilateral” no Indo-Pacífico.

Conclusão: Quatro Mensagens para o Indo-Pacífico e Uma Interna

A estratégia da UE para o Indo-Pacífico é um texto longo, principalmente tático e muito diplomático. Isto não surpreende, tendo com conta outros documentos estratégicos da UE que são sempre o resultado de complexos compromissos internos entre 27 diplomacias e os seus interesses por vezes diferentes. O cunho burocrático do Serviço Europeu de Ação Externa da Comissão garante que estes textos não incluem qualquer surpresa ou definições categóricas, especialmente em contextos onde estão em risco interesses de fundo – no âmbito deste documento, por exemplo, o caso da China com o maior parceiro comercial da UE.

Mas é, por isso mesmo, importante interpretar e descodificar esta estratégia no seu subtexto e contexto. De forma resumida, como este capítulo procurou fazer, a análise aponta para quatro mensagens da UE para o Indo-Pacífico e uma mensagem para consumo interno europeu.

Primeiro, uma mensagem não só de preocupação com, mas também de **aviso para a China**. A estratégia da UE divide o Indo-Pacífico em duas categorias de países: a China e os parceiros. A China assume esta relevância singular devido a três características: 1) a sua predominância e centralidade regional em termos de capacidades económicas e militares; 2) o seu perfil político, de partido único e crescentemente centralizado e autocrático, em contraste com outros sistemas democráticos na região; e 3) o seu comportamento externo crescentemente assertivo, procurando um papel de maior relevo por via de vários meios hostis, incluindo expansionismo territorial e a interferência política.

Segundo, a estratégia passa uma mensagem para os **parceiros da UE no Indo-Pacífico**, enfatizando que é preciso aprofundar os instrumentos de cooperação para reequilibrar o Indo-Pacífico. A China é a causa do problema, mas a UE acredita que a solução não deve ser confrontar ou isolar Pequim. Em vez disso, Bruxelas entende que, tal como os seus parceiros Índia, Japão ou ASEAN, é preciso forjar um sistema multipolar na Ásia, assim incentivando (ou, se necessário, coagindo) a China a moderar o seu comportamento. Não haverá mundo multipolar sem multipolaridade na Ásia – é esse o principal entendimento europeu do Indo-Pacífico.

Uma terceira mensagem nota que os **Estados Unidos e o Reino Unido** são **partes integrantes do Indo-Pacífico**, tal como outras potências não-residentes ou extraterritoriais. Isto vai contra o entendimento chinês de que a Ásia é só para os asiáticos, e de que o futuro da Ásia deve ser gerido exclusivamente por países asiáticos e que os problemas da região são causados por atores externos. Ao sinalizar que ela própria faz parte integrante do Indo-Pacífico, a UE está finalmente a assumir o seu papel estratégico numa região fulcral para o futuro da ordem internacional.

Uma quarta mensagem implícita dirige-se aos **“Estados pequenos” no Indo-Pacífico**. Para além das potências regionais Índia, Japão ou Austrália, a UE reconhece que o futuro do Indo-Pacífico passa também por estreitar laços com países como o Sri Lanka, a Tailândia ou as Filipinas, para evitar a sua excessiva dependência em relação à China. Para tal, a dimensão económica e civil da estratégia da UE oferece alternativas – especialmente financeiras – muito importantes que serão bem-recebidas por países que procuram reequilibrar as suas relações geoeconómicas.

Por fim, há na estratégia também uma **mensagem interna, para o seio da UE** e os seus vários equilíbrios e diferenças entre Estados-membros. Continua a haver resistência significativa contra a ideia de uma UE com maior autonomia estratégica. Em várias capitais, subsiste o entendimento de que a visão europeia para o Indo-Pacífico dificulta interesses nacionais e impede oportunidades com a China, em particular. O documento, no entanto, cimenta a ideia de que o Indo-Pacífico requer uma abordagem comum da UE, mas que esta é complementar à dos seus Estados-membros, necessitando maior coordenação entre Bruxelas e as capitais.

Bibliografia

- Borrell, J., 2021. *The EU needs a strategic approach for the Indo-Pacific*. 12 de março. [online] Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/94898/eu-needs-strategic-approach-indo-pacific_en> [Acedido a 19 Novembro 2021].
- Comissão Europeia, 2021. *Joint communication on the Indo-Pacific*. 16 de setembro. [online] Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf> [Acedido a 19 Novembro 2021].
- Comissão Europeia, 2018. *Elements for an EU strategy on India*. 20 de novembro. [online] Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jc_elements_for_an_eu_strategy_on_india_-_final_adopted.pdf> [Acedido a 19 Novembro 2021].
- Conselho da União Europeia, 2021. *EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific – Council conclusions*. Bruxelas, 16 de abril. [online] Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>> [Acedido a 19 Novembro 2021].

Japão

Japan Defense 2021

Nuno Pereira de Magalhães

Introdução

A grande estratégia do Japão tem sofrido uma transformação acentuada ao longo dos últimos dois séculos. Do isolamento do período Tokugawa, ao expansionismo regional iniciado no século XIX após a restauração Meiji e desaparecido por entre os escombros do final da Segunda Guerra Mundial, até à presente estratégia de *bandwagoning* relativamente aos Estados Unidos da América (EUA). Nesta última estratégia, o Japão opta por permanecer uma potência militar secundária, dependendo da proteção nuclear e convencional do aliado norte-americano, permitindo a permanência de forças dos EUA no seu território, e mantendo autolimites políticos ao desenvolvimento e projeção dos seus recursos militares.

Esses limites são evidentes no Artigo 9 da Constituição de 1946, que rejeita o direito à guerra e o uso e ameaça de força para resolver disputas internacionais, daí a designação de Forças de Autodefesa; na Lei Básica da Defesa Nacional de 1957, moldada pela Doutrina Yoshida, que dava ênfase à aliança com os EUA; e no teto informal de despesa militar correspondente a 1% do Produto Interno Bruto (PIB) japonês, que tem sido, geralmente, mantido desde a década de 1970, até à recente aprovação de um pacote de despesa extra no valor de 6,8 mil milhões de dólares, levando a um gasto com a defesa superior a 1,1% do PIB (Harding e Lin, 2021). Essa autolimitação ao exercício da sua autoridade soberana na área da defesa, no âmbito do referido processo de *bandwagoning*, resulta da combinação de um novo contrato social e de uma nova aliança forjados sob orientação política dos EUA após a derrota nipónica na Segunda Guerra Mundial.

É dentro deste contexto estratégico que o Ministério da Defesa japonês publica anualmente um “livro branco” designado *Defesa do Japão*, apresentando as linhas gerais da política de defesa do país (Governo do Japão, 2021a). Neste capítulo defendo que o documento ilustra um processo de continuidade da mudança, através do qual o Japão tem vindo a promover gradualmente a normalização da política de defesa, cujo objetivo final é o desaparecimento dos referidos autolimites. A próxima secção sumariza o *Defesa do Japão 2021*, as seguintes três identificam as principais alterações em relação ao documento de 2020 – estética, Taiwan, e alterações climáticas – e a última secção substantiva explica o que incentiva e desincentiva este processo de mudança.

Sumário do *Defesa do Japão 2021*

O documento está dividido em quatro partes na qual se articulam as várias dimensões da política de defesa do Japão. A primeira parte designa-se “Ambiente de Segurança Envolvendo o Japão” e inicia-se com uma *overview* que identifica as tendências ao nível de segurança internacional e o ambiente regional de segurança. Nas tendências inclui-se a competição inter-estatal num mundo mais interdependente, mas onde as mudanças na estrutura de poder e ordem internacional são desestabilizadoras, um contexto onde encontramos também guerras híbridas e as zonas cinzentas. As tendências incluem ainda transformações tecnológicas que incluem novos domínios e correspondentes áreas de atuação: espaço – e.g., meios de comunicação com aliados, recolha de informação, prevenção meteorológica –, ciberespaço – e.g., prevenção de ataques disruptivos de estruturas de comando e controlo – e o espectro eletromagnético – e.g., veículos aéreos não tripulados, radares. Neste cenário, ganham relevo tecnologias militares relacionadas como a Inteligência Artificial, tecnologia hipersónica, e tecnologias de elevado-poder. A última tendência prende-se com desafios comuns que não podem ser eficientemente resolvidos ou regulados individualmente, como o espaço, ciberespaço, a proliferação de armas de destruição maciça (ADM) e sistemas de mísseis, e a pandemia do Covid-19. Quanto aos desafios regionais, refere o crescimento da China, o aumento de atividade da Rússia no Nordeste Asiático, disputas territoriais – como aquelas que opõem o Japão à Coreia do Sul, China, e Rússia –, a tentativa da China alterar o *status quo* no Mar do Leste da China, instabilidade no Mar do Sul da China, avanços da China no Pacífico e no Mar do Japão/Mar do Leste, o problema de Taiwan e instabilidade na península coreana. O documento prossegue com uma análise mais detalhada do ambiente estratégico, política externa e de defesa dos atores mais relevantes para a segurança do Japão, como os EUA, a China, a Coreia do Norte, a Rússia e a Índia, seguido de um capítulo que aprofunda as tendências em relação a inovações tecnológicas e aos novos domínios referidos acima, para além de se debruçar sobre segurança marítima, ADM terrorismo internacional, e alterações climáticas.

A segunda parte refere-se à “Política de Segurança e Defesa do Japão”, identificando os conceitos base, a política em si, as organizações responsáveis pela matéria, o desenvolvimento de capacidades, e o enquadramento da atuação das Forças de Autodefesa. Especifica-se, por exemplo, que a política de defesa do Japão é pacifista, não se tornando uma potência militar que ameaça os outros, e seguindo os três princípios nucleares – não possuir, desenvolver ou permitir armas nucleares no seu território. Dá-se ainda ênfase à Estratégia de Segurança Nacional, com uma atenção especial prestada a uma contribuição mais proactiva para a paz, estabilidade e prosperidade; às diretrizes do Programa de Defesa Nacional, incluindo a construção de uma força de múltiplos-domínios – capaz de efetuar operações que incluam vários domínios, capazes de sustentar atividades do tempo de paz até interações armadas, fortalecer as capacidades da aliança Japão-EUA, não apenas em termos de dissuadir e contrariar ameaças, mas também de

promover segurança multifacetada e multinível – a Política de Defesa Básica do Japão, o desenvolvimento de capacidades, a organização das Forças de Autodefesa e os elementos de apoio às capacidades de defesa; e ao Programa de Defesa de Meio-Termo.

A terceira parte do documento designa-se “Três Pilares da Defesa do Japão”, focando-se, em primeiro lugar, na arquitetura própria para a defesa nacional, com referência a respostas em tempo de paz e áreas cinzentas; defesa do Japão, incluindo ilhas remotas; respostas no domínio do espaço, ciberespaço, e espectro eletromagnético; resposta a desastres, incluindo a pandemia do Covid-19; e a proteção de aliados. Segue-se uma secção dedicada à aliança Japão-EUA, que continua a desempenhar o papel principal na defesa do país em domínios variados e com quem continua a cooperar na prossecução de objetivos comuns a nível regional e global. Conclui com uma secção referente à Cooperação de Segurança, multifacetada e a múltiplos níveis, com destaque para um Indo-Pacífico livre e aberto, com parceiros como a Austrália e a Índia, mas também incluindo áreas em que a cooperação se processa com competidores como a China e a Rússia, seja a nível bilateral ou multilateral.

A quarta parte designa-se “Elementos centrais constituindo a capacidade de defesa, etc.” Em particular, debruça-se sobre o reforço da base humana e de capacidades médicas, com destaque para dimensões como a igualdade de género e um balanço equilibrado entre vida pessoal e trabalho; o equipamento de defesa e o reforço de novas tecnologias; as capacidades de informação; o treino militar; e a coexistência da sociedade regional e ambiente, onde se inclui a *task force* que lida com alterações climáticas.

Mudança I: Estética

A primeira e mais visível mudança é de cariz identitário, elaborada através de uma alteração estética na capa do documento. Na capa das edições anteriores encontrávamos o monte Fuji e *Sakura* (flores de cerejeira), uma imagem que transbordava estabilidade e tranquilidade, o que se esperaria de um país cujos recursos militares se destinam à promoção da paz e segurança internacionais dentro de uma lógica defensiva (Governo do Japão, 2020). O contraste com a capa do *Defesa do Japão 2021* não poderia ser maior, onde vemos um guerreiro samurai com armadura de combate montado a cavalo, representando o lendário Kusunoki Masashige (Governo do Japão, 2021a). Esta capa constitui um regresso a uma estética bélica que havia sido promovida pelos governos militaristas que conduziram o imperialismo nipónico na região, um projeto hegemónico que muito bebeu do *bushido*, mesmo numa era em que a classe samurai perdera a sua preponderância social (Benesch, 2011, Cap. 2 e 3). Apesar de Tóquio negar qualquer manifestação de belicismo (Xu e Xing, 2021), é inegável que a imagem de um samurai representa um Japão mais militarizado do que uma montanha idílica com o seu sopé polvilhado com pacíficas flores.

Esta mudança estética é bastante significativa porque reflete uma postura mais assertiva do Japão. Não é assertiva porque o Japão esteja disposto a regressar ao

expansionismo bélico do século passado, algo fora do interesse e capacidades do país. É assertiva porque demonstra que Tóquio não teme as reações negativas dos seus vizinhos ao processo de normalização da sua política de defesa. O país assume mais explicitamente a imagem de uma herança histórica que marca tragicamente a memória coletiva dos vizinhos do Japão, para além de outras opções estéticas controversas que já o faziam, especialmente o uso da *Kyokujitsu-ki* (Bandeira do Sol Nascente) pelas Forças Marítimas de Autodefesa e de adaptações dessa bandeira pelas Forças de Autodefesa do Japão em geral e pelas Forças Terrestres de Autodefesa em particular (Governo do Japão, 2021b). Ao escolher um samurai para representar a política de defesa do Japão, o governo assume o ideal da identidade militar normalizada que procura alcançar de modo gradual. Uma mudança estética não é tão relevante como uma mudança concreta a nível de política de defesa ou um avanço tecnológico ao nível de equipamento militar, mas é importante para interpretar a estratégia do governo japonês.

Mudança II: Taiwan

A segunda mudança notável prende-se com a posição em relação a Taiwan, gerando um antagonismo em relação à China. O documento refere que a estabilização do problema de Taiwan é importante para a segurança do Japão e para a estabilidade da comunidade internacional, para além de que deve seguir-se a situação com um sentido de crise (Governo do Japão 2021, p. 19). Em ocasiões anteriores, Tóquio reiterou o apoio a Taipé, com o Vice-Ministro da Defesa Yasuhide Nakayama a afirmar a necessidade de proteger Taiwan, um país democrático (Weinstein, 2021). Esta alteração estratégica foi notada pela China, que criticou o governo japonês por esta tomada de posição (Kuhn, 2021). A posição do Governo japonês não constitui uma aliança com Taiwan, mas reflete explicitamente um apoio político ao país e, no entender de Pequim, uma interferência em assuntos de foro doméstico de mais extrema importância. Ao longo dos últimos anos, Pequim tem endurecido a sua retórica política sobre Taiwan, nomeadamente ao reiterar constantemente a existência *de jure* de um só país e a inevitabilidade de uma reunificação política *de facto* sob a liderança de Pequim. Consequentemente, a liderança chinesa aumentou tremendamente os custos domésticos e internacionais do não cumprimento dessa expectativa, pelo que qualquer posicionamento a favor de Taiwan, como foi o caso do Japão através deste documento, conduz a reações muito negativas por parte das autoridades chinesas.

Mudança III: Alterações Climáticas

Houve também uma mudança referente a ameaças não tradicionais à segurança nacional, nomeadamente aquelas das alterações climáticas. Este tema já havia sido referido no documento de 2020 (Japão 2020, p. 461), mas sem a centralidade e profundidade do

Defesa do Japão 2021, em que se identifica explicitamente como ameaça à segurança e referindo a criação de uma *task force* para lidar com o problema (Japão 2021, pp. 22, 201-203, 490). O documento reconhece o perigo que representam as alterações climáticas para a segurança do Japão, seguindo uma opção que já havia sido feita por países como os EUA (The White House, 2016). A segurança nacional não é conceptualizada apenas como um bem que deve ser preservado face à ação de outros atores – estatais e não-estatais – mas também face a externalidades negativas decorrentes de processos naturais. Neste sentido, as alterações climáticas podem afetar diretamente e indiretamente a segurança do Japão através de fatores como o impacto do aumento da temperatura média sobre a saúde de uma população envelhecida, a subida das águas, a desertificação, o surgimento de conflitos entre países na região, ou as consequências económicas de uma potencial crise global. Essa lógica já havia sido seguida no documento anterior em relação à Covid-19. Desde o início da pandemia morreram 18.369 japoneses como consequência do vírus e o perigo de uma mutação mais letal não desapareceu (WHO, 2021). Em suma, a política de defesa do Japão passou a incorporar este tipo de ameaças, demonstrando uma maior flexibilidade, baseada numa interpretação menos ortodoxa de segurança nacional.

Análise: Porquê a Mudança?

Para além da securitização da proteção ambiental e do combate a um novo vírus letal, a mudança gradual rumo à normalização da política de defesa japonesa explica-se principalmente pelo contexto geopolítico em que as fragilidades geográficas do país – principalmente a falta de recursos; vulnerabilidade tática em relação à península coreana a Oeste, às ilhas Curilas e Sacalinas a Norte, e às províncias orientais da China a Sudoeste; e uma dependência excessiva das linhas de transporte marítimas – se conjugam com o facto de o poder militar e económico do Japão ter vindo a decair, especialmente em relação à China.

Relativamente ao poder militar, o Japão continua a ser um país com fortes capacidades convencionais e com atenção às tecnologias de ponta e flexibilidade tática, mas assumindo que a despesa militar é um indicador fundamental, constata-se que a posição relativa do Japão tem vindo também a decair nas últimas três décadas. Calculando as percentagens da despesa militar global com base nos dados do, verifica-se que o Japão detinha 2,85% em 1990 e 2,60% em 2017, algo que não seria tão significativo se a despesa da China não tivesse aumentado de 1,47% em 1990 para 13,1% da despesa global em 2017, para não falar da nuclearização da Coreia do Norte e para o facto de a despesa japonesa ter sido ultrapassada pela de potências regionais como a Índia (SIPRI, 2021). Os EUA permanecem numa posição bastante privilegiada, sendo responsáveis por 34,9% da despesa global, o que acaba por beneficiar o Japão (SIPRI, 2021).

Curiosamente, é na parte económica que se nota um maior declínio nipónico. Até recentemente, o Japão detinha a segunda maior economia mundial e, sendo um país limitado a nível militar, era na sua capacidade económica que residia a maior vantagem na

estrutura de poder. Essa vantagem diminuiu consideravelmente nas últimas três décadas, com o Japão a ver diminuir a sua percentagem do PIB global de 13,7% em 1990 para 6% em 2017, uma quebra superior a 50% (The World Bank, 2021). E também aqui o crescimento chinês é um motivo de preocupação em termos estratégicos – mesmo que o Japão tenha beneficiado com a expansão da China – dada a extraordinária reviravolta alcançada no passado recente. A China passou de 1,6% do PIB global em 1990 para 14,9% em 2017 (The World Bank, 2021).

Neste contexto de enfraquecimento estrutural, o Japão pretende mais autonomia, apesar de continuar ligado aos EUA e de privilegiar o papel hegemónico dos norteamericanos enquanto fator de estabilidade de uma ordem internacional que promove as preferências fundamentais do Japão em termos normativos, securitários e económicos. A aliança bilateral com os EUA é para manter, assim como o envolvimento em iniciativas multilaterais que beneficiam a agenda da política externa japonesa, perfeitamente ilustrado pelo Diálogo Quadrilateral de Segurança (QUAD) e a sua utilização para promover a estratégia de um Indo-Pacífico livre e aberto (ver Kliem, 2020).

Em todo o caso, a normalização da política de defesa japonesa é um realinhamento normal face à posição económica japonesa, pois geralmente – com exceções como o Japão e a Alemanha – os países com economias preponderantes tendem a desenvolver capacidades militares equivalentes. As limitações políticas a esse desenvolvimento podem subsistir durante largos períodos, como os exemplos japonês e alemão ilustram, mas tendem a enfraquecer face aos incentivos estruturais, nomeadamente o impulso que os Estados sentem de garantir a sua própria segurança num sistema internacional anárquico, especialmente quando têm os meios económicos – geralmente associados a uma capacidade tecnológica avançada – para o fazer. No caso japonês, apesar das limitações referidas, o país tem vindo a dotar-se de avançadas capacidades convencionais, principalmente ao nível da marinha, para além de ser uma potência nuclear latente, com tecnologia, infraestrutura, e material suficientes para desenvolver armas nucleares num curto espaço de tempo (ver Pilat, 2014). Neste cenário, e não obstante a relevância de outros fatores, as maiores ameaças ao Japão resultam das alterações estruturais no Leste Asiático, em particular o extraordinário crescimento económico-militar da China nas últimas décadas e o desenvolvimento de armas nucleares pela Coreia do Norte, para não falar da continuidade da Rússia como uma potência regional de relevo. No entanto, existem também desincentivos àquela normalização, que explicam o cariz gradual da normalização da política de defesa japonesa, visto que acarretam custos a curto prazo que são, aparentemente, superiores aos benefícios de uma mudança política brusca: a aliança com os EUA, a interdependência com a China, a perceção negativa do Japão na região, e a opinião pública japonesa.

Em primeiro lugar, os EUA ainda oferecem garantias credíveis de proteção. O impulso da normalização torna-se ainda mais forte quando esses Estados se sentem ameaçados e a utilidade esperada da aliança que os protege não esmorece a ansiedade gerada por essas ameaças, ou seja, não oferece garantias credíveis de proteção, o que ainda não se verifica no caso da aliança Japão-EUA. Neste contexto, os próprios EUA não concordariam com a

normalização plena, no sentido em que diminuiria a sua influência política sobre o Japão e, principalmente, a sua capacidade de projeção militar na região, onde Okinawa desempenha um papel fundamental. A presença de forças norte-americanas em território japonês permanece estrategicamente fundamental para Washington exercer a sua influência política e militar na região, especialmente num contexto de pivot para a Ásia, em que a contenção da China se tornou uma prioridade. A participação das forças japonesas nesse esforço é importante para os EUA e estimulado pelos norte-americanos, mas apenas na medida em que permita a Washington manter uma preponderância estratégica que implica dependência nuclear e o estacionamento de forças no Japão.

Em segundo lugar, a China não concordaria com essa normalização, visto tratar-se de uma ameaça à sua caminhada em direção à hegemonia regional. A normalização da política de defesa do Japão não levaria, por si só, a um contrabalançar efetivo da China – a não ser perante um cenário de nuclearização – mas afetaria Pequim de duas maneiras relevantes. Por um lado, seria suficiente para reduzir a preponderância militar chinesa, em particular em termos de controlo dos espaços navais; por outro lado, contribuiria para uma eventual coligação regional que poderia contrabalançar a China, mesmo na ausência dos EUA.

Em terceiro lugar, Tóquio seria duramente criticado pelos seus vizinhos devido à pressão das opiniões públicas para quem a normalização da política externa japonesa equivaleria a um regresso ao militarismo expansionista do Japão, que tanta instabilidade e sofrimento trouxe às populações locais na primeira metade do século XX, como exemplificado pelo massacre de Nanquim, pelo tratamento ilegal de prisioneiros de guerra, pelas chamadas “mulheres de conforto” e pela Unidade 731 – um centro de pesquisa de armas biológicas e químicas onde se realizavam experiências humanas atrozes. Estrategicamente, Pequim, Moscovo, e Pyongyang não veriam com bons olhos essa normalização, mas alguns parceiros regionais, como Seul ou Manila, poderiam considerar positiva essa normalização, como parte de um esforço para conter a China, da mesma forma que o Reino Unido e a França viram utilidade no rearmamento da República Federal da Alemanha como modo de contrabalançar a União Soviética. No entanto, visto que a ameaça chinesa não pode comparar-se à soviética, a existência de incompatibilidades identitárias do Japão com os seus vizinhos conduziria a uma reação hostil – em termos políticos, de segurança, e económicos – aliás já visível em relação a medidas de Tóquio que não tiveram implicações estratégicas tão relevantes como teria a normalização da sua política de defesa. Por exemplo, na Coreia do Sul, organizaram-se boicotes aos produtos japoneses devido a disputas relativamente ao comportamento do Japão durante a Segunda Guerra Mundial (McCurry, 2019).

Em quarto e último lugar, a normalização abrupta encontraria forte resistência interna, face à dividida opinião pública japonesa, exemplificado pela polémica revisão do Artigo 9 da Constituição. Examinando as sondagens publicadas por três jornais de diferentes sensibilidades políticas – *Asahi Shimbun*, *Tomiuri Shimbun* e *Nikkei Shimbun* – entre 2000 e 2020, nota-se que existe um crescimento da oposição à revisão do Artigo 9, que evoluiu de uma percentagem média um pouco acima dos 30% em 2000, para uma média que em 2020 ficou apenas um pouco aquém de 50%, uma percentagem que na

maioria das sondagens acabou por ser ligeiramente superior à percentagem alcançada pelos que defendem a revisão (Council on Foreign Relations, 2021). Neste contexto, os governos japoneses que apoiam a normalização estão cientes de que pelo menos cerca de metade da opinião pública vai opor-se a essa mudança política e estarão dispostos a castigar o executivo, seja a curto prazo na rua ou a médio prazo em eleições.

A tensão entre estes fatores irá perdurar enquanto se mantiverem, essencialmente, as presentes condições, e só podemos especular quanto à sua evolução. Contudo, o comportamento dos últimos governos do Partido Liberal Democrático (PLD) indiciam a continuidade de uma estratégia gradual de mudança. Essa estratégia pode ser negativamente afetada pela eleição de governos não liderados pelo PLD e mais próximos das posições pacifistas do eleitorado progressista. No entanto, é de supor que os incentivos estruturais continuem a fazer-se sentir mesmo em relação a um governo ideologicamente longe do PLD.

Conclusão

O *Defesa do Japão 2021* identifica as prioridades da política de defesa do país, focando-se no ambiente de segurança, na política de segurança e defesa, os pilares da política de defesa, e os elementos que constituem a capacidade de defesa. As mudanças mais notórias em relação ao Defesa do Japão 2020 são a utilização de uma estética mais belicista, a referência mais forte a Taiwan e a inclusão das alterações climáticas. O *Defesa do Japão 2021* ilustra a continuidade de um processo de mudança em busca da normalização da política de defesa do país, algo que se vem desenvolvendo desde o final da Guerra Fria, principalmente durante as administrações de Abe Shinzo. Os incentivos estruturais impulsionam esse processo, mas existem ainda fatores que o desincentivam. As capacidades militares da China e da Coreia do Norte continuam a incentivar a normalização da política de defesa japonesa, mas por outro lado essa normalização é desincentivada pela aliança com os EUA, pela crescente importância da China para a economia japonesa, pela perceção negativa do Japão na região, e pela existência de uma opinião pública dividida. O novo governo de Kishida Fumio, que tomou posse em outubro de 2021, deverá continuar a procurar implementar as medidas preconizadas, se bem que as consequências da pandemia e o agudizar das dificuldades de crescimento económico irão, em princípio, limitar o espaço de manobra de Tóquio, apesar do referido aumento da despesa militar para um nível superior a 1%. Seguindo o argumento realista de que os incentivos estruturais tendem a acabar por moldar o comportamento dos Estados, se a China continuar a crescer, a longo prazo será difícil travar a normalização da defesa japonesa, entrando-se numa dinâmica que poderá eventualmente conduzir à nuclearização do Japão e a um sistema multipolar regional onde o *offshore balancer* norte-americano deixará de desempenhar um papel central.

Referências

- Benesch, O., 2011. *Bushido: the creation of a martial ethic in late Meiji Japan*. Ph.D. Thesis in Asia Studies. Vancouver: University of British Columbia.
- Council on Foreign Relations (CFR), 2021. Public Attitudes on Revision. *CFR* [em linha]. Disponível em: <<https://www.cfr.org/japan-constitution/public-attitudes-on-revision>> [acedido a 1 de dezembro de 2021].
- Governo do Japão, 2020. *Defense of Japan 2020* [pdf]. Japan Ministry of Defense. [em linha] Disponível em: <https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2020/DOJ2020_EN_Full.pdf> [acedido a 1 de dezembro de 2021].
- Governo do Japão, 2021a. *Defense of Japan 2021* [pdf]. Japan Ministry of Defense. [em linha] Disponível em: <https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2021/DOJ2021_EN_Full.pdf> [Acedido a 1 de dezembro de 2021].
- Governo do Japão, 2021b. Flags of Japan-Self Defense Forces (JSDF) and the Full-Dressing Ship of the Maritime Self-Defense Force. *Japan Ministry of Defense* [em linha]. Disponível em: <<https://www.mod.go.jp/en/publ/answers/flag/>> [acedido a 1 de dezembro de 2021].
- Harding, R. e Lin, A., 2021. Japan approves extra defence spending amid concerns over China's rising power. *Financial Times* [em linha], 26 de novembro. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/97394530-a1e4-4189-a78b-e888fe17425c>> [acedido a 1 de dezembro de 2021].
- Keyue, X. e Xiaojing, X., 2021. Exclusive: Japan's defense ministry denies cover of latest white paper featuring warrior on horseback 'warlike' amid controversy. *Global Times* [em linha], às 09:15 PM, de 14 de julho. Disponível em: <<https://www.globaltimes.cn/page/202107/1228682.shtml>> [acedido a 1 de dezembro de 2021].
- Kliem, F., 2020. Why Quasi-Alliances Will Persist in the Indo-Pacific? The Fall and Rise of the Quad. *Journal of Asian Security and International Affairs*, 7(3), pp. 271-304.
- Kuhn, A., 2021. After Being Silent For Decades, Japan Now Speaks Up About Taiwan – And Angers China. *NPR* [em linha], às 12:13 PM ET, de 2 de agosto. Disponível em: <<https://www.npr.org/2021/07/26/1020866539/japans-position-on-defending-taiwan-has-taken-a-remarkable-shift?t=1639080912211>> [acedido a 1 de dezembro de 2021].
- McCurry, J., 2019. South Korean boycott of Japanese goods hits beer and carmakers. *The Guardian* [em linha], às 10:45 BST, de 4 de setembro. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2019/sep/04/south-korea-boycott-japanese-goods-beer-car-sales>> [acedido a 1 de dezembro 2021].
- Pilat, J. F., 2014. *Exploring Nuclear Latency*. Report of a Workshop on Nuclear Latency Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington D.C. | October

- 2, 2014. Disponível em Wilson Center [website] <<https://www.wilsoncenter.org/publication/exploring-nuclear-latency>> [acedido a 1 de dezembro de 2021].
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2021. SIPRI Military Expenditure Database. *SIPRI* [em linha]. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>> [acedido a 2 de dezembro 2021].
- The White House, 2016. Presidential Memorandum – Climate Change and National Security. *The White House* [em linha], Office of the Press Secretary, 21 de setembro. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/21/presidential-memorandum-climate-change-and-national-security>> [acedido a 1 de dezembro de 2021].
- The World Bank, 2021. GDP (Current US\$). All Countries and Economies. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. *The World Bank* [em linha]. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>> [acedido a 2 de dezembro de 2021].
- Weinstein, K. R., 2021. Transcript: The Transformation of Japan's Security Strategy. *Hudson Institute* [em linha], 28 de junho. Disponível em: <<https://www.hudson.org/research/17059-transcript-the-transformation-of-japan-s-security-strategy>> [acedido a 1 de dezembro de 2021].
- World Health Organization (WHO), 2021. Japan. *WHO* [em linha]. Disponível em: <<https://covid19.who.int/region/wpro/country/jp>> [acedido a 1 de dezembro de 2021].

China

National Defense in the New Era

Vasco Rato

Introdução

Ao longo de quatro décadas, as linhas mestras do comportamento internacional da República Popular da China (RPC) obedeceram às instruções dadas por Deng Xiaoping à cúpula do Partido Comunista Chinês (PCC) no sentido de “observar com calma; garantir a nossa posição; lidar com os assuntos com calma; esconder as nossas capacidades e aguardar o nosso tempo; manter um perfil baixo; e nunca reivindicar a liderança” internacional (cf. Kissinger, 2011, pp. 438-439). Até que uma “correlação de forças” favorável pudesse ser configurada, a prossecução desta “estratégia de 24 Caracteres” significava que a atuação externa do país pautar-se-ia pela prudência e pela dissimulação. Por conseguinte, Pequim fomentou relações de cooperação com os Estados circundantes de forma a tranquilizá-los quanto ao crescente poderio chinês e para demonstrar que a “ascensão pacífica” da RPC acarretaria benefícios globais para a região.

No 19.º Congresso Nacional do PCC – realizado em outubro de 2017 –, Xi Jinping aprofundou os conceitos da “Nova Era” e do “Sonho Chinês”, componentes centrais da sua visão quanto ao papel da RPC no mundo¹. Anunciou que a China “alcançou uma tremenda transformação: levantou-se, enriqueceu e está a fortalecer-se” (Xinhua, 2017), uma fórmula sucinta que descrevia as metas fundamentais traçadas pelo PCC ao longo da sua história². Anos antes do conclave, em 29 de novembro de 2012, Xi faz a sua primeira referência ao “Sonho Chinês”, declarando que os chineses “têm a oportunidade de ter sucesso na vida, de ver o seu sonho tornar-se realidade, de progredir e de se realizarem ao mesmo tempo que realizam o seu país e a sua terra natal”³. Marcando o fim do “século de humilhação nacional” e o subsequente “rejuvenescimento nacional”, o “Sonho Chinês” era definido em termos de crescimento económico, da autoconfiança resultante do “renascimento espiritual” e – o mais importante de tudo – da ascensão da China como grande potência mundial. Cabia a Xi Jinping cumprir esta missão histórica. Em 2019, quatro anos depois da publicação do último *Livro Branco da Defesa Nacional*, a RPC atualiza o documento em conformidade com os desígnios do “Sonho Chinês” e as resoluções saídas do 19.º Congresso Nacional.

1 Para uma discussão, cf. Rato (2020).

2 Sobre este assunto, cf. Economy (2018).

3 Ver Bougon (2018, p. 24).

A Resposta a Trump

Lançado a 24 de julho de 2019, o Livro Branco de 2019 – intitulado *A Defesa Nacional da China na Nova Era* – expõe o modo como o PCC concebe a ordem mundial no âmbito do “Sonho Chinês” de Xi⁴. Afirma que as “tendências irreversíveis” evidenciadas na “Nova Era” apontam para um sistema internacional “crescentemente multipolar, de paz, desenvolvimento e de cooperação *win-win*” que coincide com a mundivisão e os interesses vitais da RPC (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 3). Reconhece que a mudança na correlação de forças mundiais operada entre 2015 e 2019 saldou-se por um “aumento notável” do “poderio global, influência e resiliência” do país. Todavia, “face aos riscos” e aos fatores de “destabilização e incerteza” produzidos pelos acontecimentos mundiais, a China confronta-se com “ameaças e desafios complexos” no âmbito da segurança internacional (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 5). Em contraste com o *Livro Branco de Defesa de 2015*, que descreve um quadro geopolítico “geralmente favorável”, abrindo “oportunidades estratégicas” para fomentar o desenvolvimento do país, o *Livro Branco de 2019* faz uma apreciação consideravelmente mais pessimista da conjuntura internacional.

Definindo a RPC como uma força impulsionadora da “paz mundial”, o documento responsabiliza os americanos pela degradação do ambiente de segurança internacional, acusando-os de “adotarem políticas unilaterais” e de terem “provocado e intensificado a competição entre os principais países” e de “minarem a estabilidade estratégica a nível mundial” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 3). Conclui que o “hegemonismo” americano terá de ser superado através de uma “reforma” do sistema de governança global compaginável com os interesses vitais chineses. Eis, pois, a resposta à viragem geopolítica da Administração Trump formalizada pela *Estratégia de Segurança Nacional de dezembro de 2017* e confirmada, um ano mais tarde, com a publicação da *Estratégia de Defesa Nacional dos Estados Unidos*, que identifica a China como uma potência “revisionista” que não “defende os princípios fundamentais da ordem regional” e se empenhada em desmontar o *statu quo* internacional. Dado que a China procura suplantar os Estados Unidos como a principal potência no Indo-Pacífico, a Casa Branca pretendia substituir o *engagement* do pós-Guerra Fria por uma estratégia de balança de poder capaz de congrega os aliados democráticos da região⁵. Uma vez que

4 O *Livro Branco da Defesa Nacional de 2019* foi divulgado pelo Gabinete de Informação do Conselho de Estado da República Popular da China a 24 de julho de 2019 e encontra-se organizado da seguinte forma: Prefácio, Situação da Segurança Internacional, Política de Defesa Nacional da China na Nova Era, Cumprindo as Missões e Tarefas das Forças Armadas da China na Nova Era, Reforma na Defesa Nacional e Forças Armadas da China, Despesas de Defesa Razoáveis e Adequadas, Contribuir Ativamente para a construção de uma “comunidade de destino comum para a humanidade”.

5 À semelhança da *Estratégia de Segurança Nacional*, a *Estratégia de Defesa Nacional dos Estados Unidos*, elaborada pelo Pentágono em 2018, rotula a RPC como uma potência “revisionista”, acrescentando que, sob a liderança do PCC, o país “corrói o sistema internacional por dentro, explorando os seus benefícios ao mesmo tempo que mina os valores e princípios da ordem assente em regras”. Esclarece que a mudança nos equilíbrios regionais provocada pela “erosão” da tradicional vantagem militar dos EUA relativamente à China e à Rússia compromete a “ordem livre e aberta” que sustenta a prosperidade e a segurança dos

Washington estaria “preparada para sustentar uma postura credível de combate avançado; fortalecimento de alianças e construção de novas parcerias; e promover uma região cada vez mais conectada em rede” (U. S. Department of Defense, 2019, p. 3), os aliados dos EUA teriam de ser incorporados numa arquitetura de segurança suficientemente robusta para resistir ao revisionismo chinês.

Em virtude da sua leitura da geoestratégia americana, Pequim afirma que a fonte da conflitualidade mundial reside na forma como os americanos respondem à deslocação do poderio económico e estratégico do Ocidente para a Ásia. Por outras palavras, “à medida que o centro económico e estratégico mundial continua a mudar em direção à Ásia-Pacífico, a região torna-se num foco da competição entre os principais países, trazendo incertezas à segurança regional”. E na medida em que os EUA fortaleciam as “suas alianças militares na Ásia-Pacífico e reforçam as suas capacidades de intervenção militar, acrescentando complexidade à segurança regional”, também as posturas estratégicas do Japão e da Austrália contribuíam para a deterioração da segurança regional (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 4). A restituição da segurança regional passava, portanto, pelo desmantelamento da teia de alianças estabelecida pelos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial.

Um Tempo de Ameaças

Substituindo a tradicional expressão “política de defesa nacional” utilizada em 2015 pela formulação “política de defesa nacional defensiva”, o *Livro Branco de 2019* sublinha que a deterioração do ambiente de segurança internacional significava que “a segurança interna da China ainda enfrenta ameaças e, por conseguinte, os objetivos específicos da política de defesa na Nova Era” incluem: a) dissuadir e resistir à agressão, b) salvaguardar a segurança política nacional, a segurança do povo e a estabilidade social, c) opor-se e conter a “independência de Taiwan”, d) reprimir os proponentes de movimentos separatistas tais como a “independência do Tibete” e a “criação do Turquestão Oriental”, e) salvaguardar a soberania e unidade nacionais, a integridade territorial e a segurança, f) salvaguardar os direitos os interesses marítimos, g) salvaguardar os interesses chineses no espaço sideral, no

Estados Unidos e dos seus aliados. O mesmo documento caracteriza o Indo-Pacífico como “a região mais importante para o futuro da América”, uma região onde a RPC “alavanca a modernização militar, operações de influência e economia predatórias para coagir os países vizinhos a reordenar o Indo-Pacífico em seu proveito” e cujo “objetivo final” é “a hegemonia regional no Indo-Pacífico no curto prazo e suplantar os Estados Unidos no futuro para alcançar proeminência global” (U. S. Department of Defense, 2018, p. 1). Em suma, a busca da hegemonia regional chinesa configura o passo preliminar para que o país substitua os Estados Unidos como a mais poderosa potência mundial, uma ideia sublinhada pelo *Relatório do Poderio Militar da China de 2019*. Igualmente elaborado pelo Pentágono, o relatório mantém que, no Indo-Pacífico, “a China apresenta-se a seguir uma estratégia de surgimento pacífico e identifica os Estados Unidos como o ator regional dominante que pretende conter a ascensão da China” (Office of the Secretary of Defense, 2019, p. 6). Também o *Relatório de Estratégia do Indo-Pacífico*, lançado pelo Pentágono em junho de 2019, proclama a indispensabilidade de um “Indo-Pacífico livre e aberto” para conservar a estabilidade, a segurança e a prosperidade (U. S. Department of Defense, 2019, p. 3).

“espaço eletromagnético” e no ciberespaço, h) salvaguardar os interesses da China para além-mar e i) apoiar o desenvolvimento sustentável do país (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, pp. 6-7). Sublinha-se que a expressão “dissuadir e resistir à agressão” revela a suspeição de Pequim quanto ao eventual uso da força por parte dos Estados Unidos contra a integridade territorial da China; isto é, a convicção de que os Estados Unidos apoiariam militarmente Taiwan em caso de secessão deste território.

Porque o cumprimento pleno do “Sonho Chinês” implica a “reunificação completa do país” até 2049, data em que a RPC comemora o centenário da sua fundação, o problema mais premente enfrentando por Pequim prende-se com as ameaças à soberania nacional e o combate ao separatismo em Taiwan, Tibete e a Xinjiang (Turquestão Oriental). Alegadamente encorajado por “forças separatistas externas”, o separatismo representa uma ameaça existencial à “segurança nacional e à estabilidade social” numa altura em que a “a luta contra os separatistas se torna mais aguda” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 5). Previsivelmente, o documento enfatiza que “resolver a questão de Taiwan e alcançar a reunificação completa do país é do interesse fundamental da nação chinesa e essencial para a realização do rejuvenescimento nacional” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 7). Em contraste com o *Livro Branco de 2015*, a edição de 2019 adota um tom deveras estridente em relação a Taiwan, indicativo de uma preocupação quanto ao crescente ceticismo taiwanês relativamente à viabilidade do modelo de “um país, dois sistemas” após o asfixiamento da democracia em Hong Kong. O Livro Branco acusa “as autoridades de Taiwan, lideradas pelo Partido Progressista Democrático (DPP)” de recusarem o “Consenso de 1992” que consagrou o princípio da “China única” e de “obstinadamente” aderirem à causa independentista. Visto de Pequim, ao intensificarem os esforços para quebrar a ligação com o continente, as autoridades de Taiwan “recorrendo à força da influência estrangeira, pressionam pela independência *de jure* e intensificam a hostilidade e o confronto” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 5). E na medida em que os destinos de Taiwan envolvem as demais potências do Indo-Pacífico, o separatismo configura a mais grave e iminente ameaça à paz e à estabilidade no Estreito de Taiwan e na região circundante.

Previsivelmente, à semelhança dos Livros Brancos anteriores, o documento de 2019 reafirma que Pequim jamais permitirá a secessão de qualquer parte do território chinês por “qualquer pessoa, organização, partido político, por qualquer meio e em qualquer momento”. Em consequência, o “Exército de Libertação Popular (ELP) salvaguardará a unidade nacional a todo custo e resolutamente derrotará qualquer um que tente separar Taiwan da China” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 7). Perante o eventual apoio dos Estados Unidos e dos seus aliados à independência de Taiwan, o Livro Branco esclarece que “não renunciamos ao uso da força e reservamos a opção de tomar todas as medidas necessárias” para obstar o separatismo. Insistindo que a China “jamais buscará hegemonia, expansão ou esferas de influência”, a “reunificação” deve ser entendida como uma dimensão da defesa da soberania nacional e não como uma afirmação de ambições expansionistas na região. Em

suma, tal como Xi antes deixara claro no discurso comemorativo do 40.º aniversário da “Mensagem aos Compatriotas em Taiwan”, de 2 de janeiro de 2019, a China recorrerá ao uso da força para contrariar “a interferência de forças externas e de elementos do Movimento pela Independência de Taiwan”. A declaração de Xi foi já à altura deveras esclarecedora, sobretudo se comparada com a “Mensagem aos Compatriotas em Taiwan”, de 1979, quando Deng Xiaoping abandona a política de “libertação armada” da ilha, substituindo-a pela política de reunificação pacífica.

Se a independência de Taiwan representa a principal ameaça à soberania da RPC, uma segunda fonte de insegurança prende-se com as recorrentes disputas territoriais no Mar do Sul da China e no Mar da China Oriental. De acordo com as autoridades de Pequim, aeronaves e navios estrangeiros fazem frequentes incursões nestas águas e espaço aéreo que a China reclama como parte do seu território. Com efeito, o Livro Branco enfatiza que “as ilhas do Mar do Sul da China e as Ilhas Diaoyu [Senkaku] são partes inalienáveis do território chinês” e reitera a sua intenção de resolver as suas disputas por meio de negociações com os Estados “diretamente envolvidos” – ou seja, excluindo os EUA – e “na base do respeito pelos factos históricos e pelo Direito Internacional” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 7). Dito de forma diferente, a presença militar chinesa nas ilhas artificiais do Mar do Sul da China e as patrulhas nas águas em volta das Ilhas Senkaku são meros exercícios de soberania em conformidade com o Direito Internacional. Pequim considera estar a repor os seus “direitos históricos”, rejeitados por Washington e várias capitais asiáticas, onde a postura da China alimenta suspeições de expansão territorial e da apropriação indevida dos recursos naturais igualmente reivindicados pelos Estados da vizinhança. Não surpreende, pois, que a crescente tensão no Mar do Sul da China (e na Ásia em geral) seja, segundo os chineses, o resultado das estratégias americanas de balanceamento com vista a prejudicarem os interesses legítimos da RPC.

Na secção “A competição militar global intensifica-se”, o Livro Branco refere uma terceira ameaça: a concorrência em volta da inovação tecnológica e a “aplicação de tecnologias de ponta – como inteligência artificial (IA), informação quântica, *big data*, computação em nuvem e a “internet das coisas” – ganha força no campo militar” e adensou a rivalidade sino-americana (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 6). Numa altura em que os EUA e os seus aliados avançam para conter a RPC, e dado que a competição militar internacional “passa por mudanças históricas”, o Livro Branco revela a intenção chinesa de acelerar a modernização das suas Forças Armadas através da incorporação das novas tecnologias de forma a “salvaguardar os interesses de segurança da China no espaço sideral, espaço eletromagnético e ciberespaço e noutras esferas” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 7). À semelhança da doutrina americana que visa assegurar capacidades *full-spectrum* – isto é, em múltiplos domínios, incluindo o espaço, o ciberespaço e o espectro eletromagnético –, a RPC reconhece a urgência de robustecer a flexibilidade estratégica e operacional do país. Muito naturalmente, a ambição de criar umas Forças Armadas de “classe mundial” até meados do século XXI implica mudanças significativas ao Exército de Libertação Popular.

Defesa na Nova Era

A Defesa Nacional da China na Nova Era consolida a narrativa da ascensão chinesa numa época marcada por “mudanças profundas” na cena internacional, acrescentando que os países do Ásia-Pacífico estão “cada vez mais conscientes de que são membros de uma comunidade de destino comum” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 4). Defensor de “relações internacionais de tipo novo”, Xi Jinping tem feito inúmeras referências à “comunidade de destino comum para a humanidade”, também traduzido como “comunidade de futuro comum para a humanidade”⁶. Englobando os tradicionais princípios orientadores da política externa da RPC, o conceito deve ser entendido como um paradigma alternativo das relações internacionais, isto é, o esboço de uma arquitetura internacional pós-liberal. Ao contrário dos seus antecessores, Xi apresenta uma alternativa global à atual ordem liberal. Pretende-se realinhar a governança global em pelo menos cinco dimensões fundamentais: política, desenvolvimento – incluindo economia, sociedade e tecnologia –, segurança, cultura e meio ambiente. Esta tentativa de rever o *statu quo* encontra-se, hoje, mais adiantada na vizinhança da República Popular da China: nos mares do Sul da China e da China Oriental. Embora este propósito revisionista seja subestimado no Ocidente, a “comunidade de destino comum para a humanidade” constitui um colossal desafio de segurança para os Estados Unidos e os seus aliados (cf. Peng Er, 2016).

A exposição mais completa desta nova abordagem revisionista das relações internacionais foi articulada por Xi num discurso proferido a 18 de janeiro de 2017, nas Nações Unidas, em Genebra. Sugeriu que “a proposta da China é construir uma comunidade de destino comum para a humanidade e alcançar um desenvolvimento comum em que todos saiam a ganhar” (Jinping, 2017). Colocando-se no centro de uma vasta rede global de parcerias, Pequim insiste que as regras desse novo sistema devem assentar no princípio da igualdade entre Estados soberanos e, por conseguinte, “a China nunca buscará hegemonia, expansão ou esferas de influência”. Defende-se o estabelecimento de uma “ordem internacional justa e equitativa” enraizada na “igualdade soberana”, cujo princípio operacional será a “consulta”, que estruturará as “parcerias internacionais” baseadas no “diálogo, no não-confronto” e na rejeição das alianças institucionalizadas. Em contraste com o comportamento das grandes potências, Xi argumenta que “a China é o primeiro país a fazer da construção de parcerias um princípio que guia as relações entre Estados”.

Ao tentar substituir as atuais alianças pelas chamadas parcerias *win-win*, a China procura quebrar o “domínio de um ou vários países”, um eufemismo para descrever as alianças institucionalizadas construídas pelos americanos. Em contraste, as parcerias chinesas fomentam a cooperação independentemente de diferenças ideológicas, culturais e políticas. Na ausência de compromissos especificados por tratado, as parcerias são flexíveis e objeto de *upgrade* (ou *downgrade*) consoante o interesse das partes. Esta rejeição de alianças institucionalizadas traduz a refutação chinesa da ordem pós-1945 porque,

6 Ver Rolland (2020).

no essencial, Xi descarta “qualquer contribuição dos Estados Unidos e dos seus aliados para manter a paz e aumentar a prosperidade global” desde a Segunda Guerra Mundial (Jinping, 2017). Porque atribui os êxitos da paz às Nações Unidas e à comunidade global, defende a resolução de crises por via do diálogo entre as partes diretamente envolvidas ou pela mediação das Nações Unidas, cujo Conselho de Segurança deve desempenhar o papel central na conservação da paz mundial. Ao enfatizar a legitimidade do Conselho de Segurança para resolver conflitos, procura reforçar um organismo onde a RPC detém um veto e minar as alianças dos EUA, vistas como um impedimento à ascensão do país.

Dir-se-á que, a longo prazo, a “comunidade de destino comum para a humanidade” impõe o desmantelamento das alianças americanas e antevê que as relações entre a RPC e os estados democráticos sejam de natureza bilateral. Caracterizadas por Pequim como instituições da Guerra Fria inadequadas às exigências das relações internacionais contemporâneas, alianças assentes em valores comuns são um problema espinhoso para a China na medida em que o regime comunista vê-se impossibilitado de construir alianças baseadas nos valores políticos do PCC. É certo que Pequim pode apelar a um “modelo de desenvolvimento chinês” enfatizando o crescimento acelerado, ou seja, êxitos de *performance* no âmbito económico. Mesmo assim, as parcerias não obrigam à adesão aos valores de Pequim, se bem que pressupõem que o modelo de desenvolvimento chinês seja passível de imitação. Em contraste, as alianças lideradas pelos EUA no Indo-Pacífico estão, pelo menos em parte, enraizadas em valores democráticos comuns.

O “Forte Sonho Militar” de Xi Jinping

O Livro Branco de 2019 esclarece que a nova ordem mundial de Xi implica um “sonho militar forte” capaz de garantir a realização do “Sonho Chinês”. Vista de Pequim, a nova arquitetura internacional assentará na igualdade entre Estados, ou seja, na rejeição do sistema vestefaliano. Esta divergência com o Ocidente em volta de primeiros princípios explica a preferência chinesa pelas parcerias e a reprovação das tentativas americanas no sentido de fortalecer as alianças militares do Indo-Pacífico que, de acordo com o Livro Branco, acentuam a “complexidade” da segurança regional. Esta leitura das alianças militares torna-se particularmente interessante à luz do aprofundamento da cooperação sino-russa no âmbito da defesa. Em resposta à *Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de 2017*, o documento chinês descreve esta cooperação como uma “parceria estratégica abrangente de coordenação para uma Nova Era”, acrescentando que a relação entre os dois Estados permite “manter a estabilidade estratégica global” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 32). Com efeito, a cooperação militar com a Rússia configura um meio para consolidar uma coligação contra-hegemónica desenhada para combater os Estados Unidos. A afirmação não é inteiramente inequívoca, mas, na medida em que o alinhamento sino-russo pretende balançar o poderio de Washington, a parceria assume características de uma aliança militar, particularmente no que diz respeito ao “desenvolvimento sólido de mecanismos de intercâmbio em todos os níveis, cooperação ampliada em intercâmbios

de alto nível, treinos militares, equipamento, tecnologia e contra-terrorismo”. No terreno, patrulhas aéreas conjuntas efetuadas por bombardeiros estratégicos penetraram o espaço aéreo da Coreia do Sul em julho de 2019 e, mais recentemente, assistiu-se, pela primeira vez, a manobras marítimas conjuntas no Estreito de Tsugaru.

Na “Nova Era”, as Forças Armadas chinesas são chamadas a assumir novas missões globais, como sejam “salvaguardar a soberania territorial e os direitos e os interesses marítimos” da RPC, “manter a prontidão para combate”, “realizar treinos militares em condições reais de combate”, “salvaguardar os interesses chineses nas principais áreas de segurança”, “combater o terrorismo e manter a estabilidade”, “proteger os interesses ultramarinos da China” e participar em missões de socorro e salvamento (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, pp. 11-15)⁷. Embora o Livro Branco argumente que “as Forças Armadas da China responderam fielmente ao apelo de avançar para uma “comunidade de destino comum para a humanidade” através do “cumprimento ativo das obrigações internacionais das Forças Armadas de um grande país”, a formulação sugere que Pequim se prepara para assumir o papel de “polícia global” e de fornecedor de “bens públicos de segurança” tradicionalmente proporcionados pelos EUA (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 31).

Dir-se-á, pois, que umas Forças Armadas chinesas substancialmente mais poderosas são indispensáveis para cumprir o “rejuvenescimento nacional”. Atendendo a esse fim, o documento sugere que a modernização do dispositivo militar chinês visa a criação de “uma força inabalável para a paz mundial, a estabilidade e a construção de uma comunidade de destino comum para a humanidade” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2019, p. 10). Quanto à região, sairá beneficiada porque as Forças Armadas chinesas desempenharão um papel ativo “na reforma do sistema de governança de segurança global”. Significa isto que a expansão da influência chinesa para novas regiões, feita a prazo e de forma gradual, será acompanhada por uma nova arquitetura de segurança internacional. Eis a fórmula adotada para tranquilizar os países da vizinhança deveras inquietos com o aumento vertiginoso do poderio chinês.

Compreensivelmente, a justificação do crescimento dos orçamentos e capacidades militares emerge como um dos principais objetivos do Livro Branco de 2019. Relativamente aos gastos com defesa, o documento salienta que, nos últimos 30 anos, ficaram abaixo dos 2% do PIB. Pretende-se, desta forma, contrariar a narrativa de que China tem feito substanciais investimentos militares. Todavia, duas observações levantam dúvidas quanto à posição chinesa. Primeira, a despesa medida em termos de PIB terá sempre de ser analisada em termos de verbas absolutas porque, entre 1989 e 2021, o PIB chinês cresceu, em média, 9,23%. Dito de forma diferente, quando medido em termos absolutos, o investimento chinês tem sido colossal. Segunda, as despesas com pesquisa militar e

7 Contrariando a prática anterior, o Livro Branco de 2019 fornece dados concretos sobre as ações militares chinesas no Mar da China Oriental, no Mar do Sul da China e no Mar Amarelo. Por exemplo, afirma-se que desde 2012, as Forças Armadas conduziram mais de 4.600 patrulhas de segurança marítima. A apresentação de números concretos não deve ser vista como um esforço no sentido de gerar transparência na política de defesa, pois os números são divulgados para legitimar as reivindicações territoriais chinesas na região.

desenvolvimento de equipamentos apresentadas no Livro Branco ofuscam a realidade, pois investimentos militares e investimentos civis com aplicação militar nem sempre são distinguíveis. Com efeito, os valores reais dos orçamentos de defesa são consideravelmente mais elevados do que os valores formais apresentados pelo Livro Branco.

Conclusão

O *Livro Branco da Defesa Nacional de 2019* identifica os Estados Unidos como a principal potência responsável pela desestabilização da comunidade internacional. Na seqüência da tomada de posse da Administração Trump, à medida em que se tornava claro que o endurecimento da postura americana relativamente à China representava um novo consenso bipartidário em política externa, Pequim passa a acreditar que não poderia atenuar as pressões de Washington apenas por meio de concessões comerciais. A mudança é sinalizada quando Xi Jinping compara a guerra comercial sino-americana à Longa Marcha e exorta o país a preparar-se para uma luta prolongada. Com efeito, a *Defesa Nacional da China na Nova Era* pauta-se por dois objetivos. Primeiro, visa proporcionar uma resposta à postura estratégica traçada pela Administração Trump. Segundo, pretende tranquilizar uma comunidade internacional crescentemente ciente da contradição entre a retórica chinesa em torno da “paz mundial” e a sua assertividade regional e – ainda mais preocupante – a intimidação sistemática de Taiwan.

Desconhecemos a data da publicação do próximo Livro Branco. Previsivelmente, será lançado quando Pequim tiver uma mais fina apreciação das linhas mestras da política de segurança da Administração Biden. Também não é de esperar que o novo documento seja divulgado antes da realização do 20.º Congresso Nacional do PCC, no outono de 2022. Mesmo assim, pode-se antecipar um endurecimento da postura estratégica chinesa e um documento mais assertivo no tocante ao estabelecimento de uma zona de influência chinesa na vizinhança. Ao mesmo tempo, os acontecimentos domésticos ocorridos na China nos últimos anos e o predomínio absoluto da liderança de Xi Jinping levam a antecipar uma radicalização dos pilares ideológicos do regime. Em suma, à medida que o regime chinês se torna mais dogmático e a Administração Biden enfatiza a dimensão ideológica do conflito sino-americano, desfaz-se o pragmatismo que orientou a relação entre as duas potências ao longo das décadas mais recentes.

Bibliografia

Bougon, F., 2018. *Inside the Mind of Xi Jinping*. Londres: C. Hurst and Co.

Economy, E. C., 2018. *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Jinping, X., 2017. *Speech by President Xi Jinping At the United Nations Office at Geneva. Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind*. Speech by H.E. Xi Jinping

President of the People's Republic of China At the United Nations Office at Geneva. 18 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://iq.chineseembassy.org/eng/zygx/t1432869.htm>> [accedido a 26 de novembro de 2021].

Kissinger, H., 2011. *On China*. Nova Iorque: The Penguin Press.

Office of the Secretary of Defense, 2019. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019* [pdf]. China Military Power Report, Office of the Secretary of Defense. Disponível em U. S. Department of Defense [website] <https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf> [accedido a 26 de novembro de 2021].

Peng Er, L., 2016. China, the United States, Alliances, and War: Avoiding the Thucydides Trap? *Asian Affairs* 43(2), pp 36-46.

Rato, V., 2020. *De Mao a Xi: o ressurgimento da China*. Lisboa: Alêtheia Editores.

Rolland, N., 2020. *China's Vision for a New World Order* [pdf]. NBR Special Report 83, janeiro. Disponível em The National Bureau of Asian Research [website] <https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr83_chinasvision_jan2020.pdf> [accedido a 26 de novembro de 2021].

State Council Information Office of the People's Republic of China, 2019. *China's National Defense in the New Era*, 1st ed., julho de 2019. Pequim: Foreign Languages Press Co. Ltd. [online] Disponível em: <http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html> [accedido a 26 de novembro de 2021].

U. S. Department of Defense, 2018. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America – Sharpening the American Military's Competitive Edge* [pdf], janeiro. Disponível em U. S. Department of Defense [website] <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>> [accedido a 26 de novembro de 2021].

U. S. Department of Defense, 2019. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* [pdf], junho. Disponível em U. S. Department of Defense [website] <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> [accedido a 26 de novembro de 2021].

Xinhua, 2017. *Socialism with Chinese characteristics enters new era: Xi*. 18 de outubro de 2017 [online]. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/18/c_136688475.htm> [accedido a 26 de novembro de 2021].

Rússia

Estratégia de Segurança Nacional

Sandra Fernandes

Introdução

O curso de evolução da Federação Russa no século XXI tem sido liderado pelo regime do Presidente Vladimir Putin. Em contraste com a década de 90 do século anterior sob a liderança de Boris Yeltsin, o Kremlin não só rompeu com um sentimento de humilhação suscitado pelas reformas de matriz ocidental como orquestrou uma nova assertividade no palco externo. Principal herdeira da política externa de grande potência da União Soviética, a Rússia é o maior país do mundo, com características euroasiáticas. Se, na formulação da estratégia de segurança de 2000, o Kremlin já identificava a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e as ameaças a Sul como fontes principais de insegurança (President of the Russian Federation, 2000), passadas duas décadas, já não restam dúvidas sobre a vontade russa de afirmar a sua autonomia estratégica.

Essa afirmação é visível no rompimento de vários cursos de aproximação que haviam sido operados desde o fim da Guerra Fria, nomeadamente com os Estados Unidos da América e a União Europeia. Estes últimos reconhecem que o *momentum* para uma convergência político-normativa foi ultrapassado, em março de 2014, com a anexação-reintegração da Crimeia pela Rússia. As revisões russas da sua estratégia de segurança em 2009 e, sobretudo em 2015, trouxeram mudanças significativas que confirmam a marca profunda deixada pela deterioração nas relações externas com grandes potências. O Kremlin exacerbou a luta por recursos, pelo poder, a identificação de perigos e a abordagem assimétrica aos conflitos (Pynnöniemi, 2018). Para alguns, a nova versão de julho de 2021 é mais do que uma mera revisão, é um “manifesto para uma nova era” onde impera um confronto intenso com Washington e seus aliados, um regresso aos valores tradicionais do país e a importância de certos domínios para o seu futuro, tais como a tecnologia e o clima (Trenin, 2021).

Afirmamos que a inteligência da nova Estratégia de Segurança Russa deve ser enquadrada no contexto do hiper-presidencialismo russo e na afirmação de um espaço geopolítico próprio em que o país quer proteger e projetar os seus interesses.¹ Nesse desiderato a noção de respeito vindo do exterior é central. O documento sublinha a transformação do sistema internacional como sendo multipolar e criando uma “nova arquitetura, regras e princípios da ordem mundial” (President of the Russian Federation, 2021, Parte II, ponto 6).

1 A fonte primária que analisamos é uma tradução não oficial em língua inglesa.

Assim, no presente capítulo, colocamos o novo documento estratégico na perspectiva do(s) pensamento(s) geopolítico(s) que atualmente influencia(m) os decisores políticos russos de modo a evidenciar tendências de fechamento e confrontação. A nossa escolha justifica-se, por um lado, pela grelha de inteção assim facultada para entender as reorientações estratégicas do Kremlin. Por outro lado, a leitura russa dos equilíbrios mundiais coloca a ênfase nas “tensões geopolíticas crescentes” (*Idem*, Parte II, ponto 9).

Após a exposição dos principais elementos constitutivos das visões geopolíticas (Fernandes e Ageeva, 2021) na primeira secção, identificamos, de seguida, em que medida o novo documento estratégico reflete a materialização desse pensamento. Na segunda secção, relevamos os desafios russos ao enquadramento liberal que tem pautado a organização do sistema político internacional desde 1945 e 1991. Em terceiro lugar, salientamos as estratégias de fechamento e a lógica estatocêntrica das mesmas. Na quarta secção, destacamos a temática ambiental como um dos elementos mais inovadores do documento.

As Linhas Atuais do Pensamento Geopolítico Russo²

Um dos pontos de viragem na ideologia do Presidente Putin – que determinou uma postura externa simultaneamente mais agressiva e defensiva – foi a Primavera Árabe, nomeadamente o derrube de Muammar Gaddafi (Zygar, 2016). A reorientação russa de uma postura cooperativa a conflituosa e centrada nas dimensões domésticas é esclarecida pela influência das correntes de pensamento geopolítico. Desde a década de 2000, quatro teorias geopolíticas principais dominaram o pensamento do Kremlin: o eurasianismo, o isolacionismo, o excecionalismo e o ocidentalismo. Por um lado, o eurasianismo e o isolacionismo contribuíram para a reconstrução do poder nas dimensões materiais. Por outro lado, os excecionalistas e os ocidentalistas impactaram o reposicionamento russo em termos de valores e, portanto, foram mais influentes na contestação russa da ordem mundial. Definimos “ordem” aqui como um sistema normativo que estabelece regras políticas e económicas de referência para validar a conduta dos outros.

A adoção da abordagem ocidental nos anos 90 foi totalmente desacreditada sob Putin. Em substituição, o eurasianismo entrou na formulação da política externa numa versão menos radical do que aquela formulada pelos intelectuais, encetando distância com as orientações ocidentais anteriores e um investimento na Ásia e no mundo muçulmano. O excecionalismo é comum ao eurasianismo e ao isolacionismo, colocando a Rússia numa posição única e como uma entidade distinta. Embora ambos transmitam uma visão que corta a Rússia da sua inserção na Europa, o isolacionismo condena diretamente qualquer projeto imperial para a Rússia e não promove nenhuma estratégia antiocidental. A Rússia é retratada como uma “ilha” que deve centrar-se no desenvolvimento interno, nomeadamente nas regiões do Extremo Oriente. No seio dos escassos pensadores ocidentais atuais, esse objetivo também existe, mas como um meio de reequilibrar as relações com a Europa. Com o isolacionismo, em vez de uma sinergia

2 Esta secção do capítulo é baseada em Fernandes e Ageeva (2021).

entre características europeias e asiáticas, a Rússia é retratada como uma entidade solitária que se deve esforçar para a cooperação, mas preservando ainda assim a autoafirmação.

O excecionalismo marginal é a única visão geopolítica assente numa avaliação normativa do papel da Rússia no mundo, com uma interpretação conservadora dos valores cristãos. Esta visão não é formulada por intelectuais, mas sim expressa por autoridades com o apoio da Igreja Ortodoxa Russa. Um ponto comum com as duas visões geopolíticas acima mencionadas é o facto de os países europeus serem vistos como inimigos da Rússia, com destaque para o Reino Unido (e os EUA). No entanto, o excecionalismo é mais radical no seu antiamericanismo e envolve crenças conspiracionistas contra a Rússia.

A ideia de uma “civilização russa” com missão global é comum entre excecionalismo e isolacionismo, sendo que o excecionalismo se baseia na superioridade normativa desta civilização e na centralidade do Estado para seu florescimento. Este último contribuiu em grande parte para uma viragem conservadora no governo russo que afastou ainda mais a quarta visão geopolítica, ou seja, o ocidentalismo. Os ocidentalistas têm visões opostas às outras três visões, pois partem do pressuposto de que a Rússia é um país europeu.

As quatro doutrinas geopolíticas são, portanto, desenvolvidas e articuladas de forma diferente, mas comum a todas é a reação à deterioração das relações com o Ocidente e uma mudança percebida na ordem global que desfavorece os EUA e seus aliados. A escolha da reaproximação com a China ou outras contrapartes asiáticas está diretamente presente na visão eurasiânica, muito embora no conceito excecionalista seja privilegiada uma visão mais equilibrada entre a Ásia e o Ocidente.

Todos os discursos geopolíticos, acima mencionados, questionam se a Rússia é europeia ou uma entidade diferente e refletem sobre o isolamento russo. A incorporação dessas opiniões nas escolhas do Kremlin aponta para um maior estranhamento da cooperação com a Europa e deixam o caminho aberto para diferentes modos de engajamento com o Oriente em geral. Surgem propostas para uma identidade do Norte, tanto nas ideologias isolacionistas quanto nas ocidentais, e refletem uma desconfiança em relação à China. O dilema de afirmar um caminho e uma missão específicos da Rússia longe da Europa, ou de reequilibrar as relações com a Europa, surge como um desafio duradouro e não resolvido para a Rússia. De seguida, investigamos em que medida estas visões influentes e dilemas correspondentes são articulados na nova estratégia de segurança russa.

A Ordem Liberal e os Valores Russos: em Defesa da “Soberania Cultural”

Num ambiente internacional em que o sistema de Estados continua a determinar – embora sem monopólio – o jogo internacional, o papel de Estados hegemónicos ainda se afigura instrumental para a vigência de um quadro normativo partilhado. A relutância de Washington, sob a anterior administração Trump, em promover uma ordem internacional baseada em regras comuns, aumentou o desafio para a estabilidade dos enquadramentos jurídicos e normativos das agendas internacionais. Em particular, a contestação oriunda

de potências e atores revisionistas – China, Rússia, atores não estaduais – aponta para o seu provável enfraquecimento (Ikenberry, 2018, p. 7).

No caso russo, o liberalismo ficou associado ao expansionismo ocidental com o objetivo de beneficiar da fraqueza temporária da Rússia após o colapso da URSS. É neste contexto que a declaração de Putin sobre o facto de a dissolução da União Soviética ser a maior catástrofe geopolítica teve uma repercussão tão significativa na sociedade russa no início dos anos 2000 (The Associated Press, 2005). Na mesma senda, as críticas ao excecionalismo americano na política internacional, articuladas no discurso de Munique em 2007, também foram vistas na Rússia como legítimas e justas (Putin, 2007). As palavras de Putin não foram entendidas como uma expressão de agressão ou revisionismo, mas como a reafirmação da justiça na política mundial, monopolizada pelos Estados Unidos e os seus aliados europeus.

Os temas acima mencionados estão bem plasmados na nova estratégia de segurança de 2021. Apesar de uma narrativa que não põe em causa a dimensão liberal do ordenamento internacional, a Federação Russa afirma o seu excecionalismo e superioridade moral. Assim, a estratégia afirma os marcos existentes do liberalismo (Parte I, ponto 9, ponto 24, parte III, ponto 25, n.º 6, ponto 95, ponto 97, ponto 101):

“(…) the foreign policy of the Russian Federation must contribute to a more stable system of international relations, based on international law, the principles of universal, equal and indivisible security, the deepening of multilateral cooperation without dividing lines and bloc approaches in order to solve global and regional problems together, while the central coordinating role of the United Nations (UN) and its Security Council.”

Mas, em contraste, a Rússia quer afirmar-se como um dos novos centros do “mundo moderno”, em particular na realização do seu “potencial espiritual” e protegendo os “valores morais e espirituais tradicionais” (pontos 10, 11 e 100). A estratégia reconhece aliás que o enfraquecimento das normas e princípios reconhecidos do direito internacional geram ameaças diretas nas fronteiras russas (ponto 17). De forma ainda mais séria, Moscovo identifica uma vontade externa de isolar o país e o uso de “critérios duplos” que minam a cooperação multilateral nas agendas securitárias, para além de uma “política deliberada de contenção” da Rússia (pontos 18, 19 e 21). A medida apontada para enfrentar estas ameaças passa, nomeadamente, pela proteção dos valores morais e espirituais russos tradicionais. O enviesamento que prejudica os seus cidadãos é mencionado especificamente na crítica às decisões dos tribunais internacionais (Parte IV, ponto 22).

Assim, é patente a assunção segundo a qual o Ocidente já não molda o futuro da ordem mundial, daí decorrendo o espaço para um possível novo contributo da Rússia. Nesta senda, o desenvolvimento da “estrutura democrática” do país e a sua abertura ao mundo irão advir da preservação da identidade, cultura e “educação patriótica dos cidadãos” e da “atratividade do seu sistema de valores” (ponto 22 e 23). O objetivo de uma cooperação multilateral igualitária serve também um propósito normativo, embora vago, de salvação da “saúde física e moral da humanidade” (ponto 24).

O documento, fazendo menção de forma recorrente à necessidade de defender valores, não especifica o conteúdo daquilo que considera serem os valores tradicionais russos. A enunciação direta dos mesmos é feita apenas no ponto 91 (ver abaixo). A sua

formulação faz eco, no entanto, ao conservadorismo ideológico do governo de Putin. Não colocando em cheque a matriz liberal da ordem internacional, a Rússia advoga-se portadora da ortodoxia liberal, tendo por primeiro interesse nacional “salvar o povo da Rússia” (Parte III, ponto 1). Com um enunciado algo místico, as várias referências ao povo russo e aos seus valores são eventualmente precisadas pela sua ligação à herança histórica e cultural, também elas tidas como ameaçadas e questionadas por um inimigo externo (Parte II, ponto 19, Parte III, ponto 5). Reencontramos na estratégia a centralidade da memória histórica e, em particular, do papel do país na Segunda Guerra Mundial em libertar a Europa do fascismo (ponto 19). A “distorção da história mundial” é, para Moscovo, um “problema de liderança moral” e fator de instigação de conflitos (ponto 19, ponto 88).

A proteção dos valores é, assim, concomitante com a proteção de outros dois elementos, a saber, a cultura e a memória histórica, com o objetivo de preservar a unidade nacional multiétnica (ponto 92, ponto 93, n.º 1). Valores, cultura e memória são elementos que ganham relevo na dimensão ideacional da procura de estatuto internacional por parte de Moscovo (Freire, 2018) e, também, de obter respeito (Tsygankov, 2012). A estratégia é perpassada pela noção que as outras potências, em particular as ocidentais, devem respeitar a Federação Russa na sua singularidade e superioridade moral, em particular num momento de transição hegemónica (Loftus, 2021).

O documento estratégico dedica uma secção à “proteção dos valores espirituais e morais, cultura e memória histórica dos russos”. A abordagem é defensiva, uma vez que os mesmos são considerados ameaçados por fontes externas, em particular por “ideais e valores estrangeiros” que rompem com a história e gerações passadas (ponto 84, ponto 86). Os Estados Unidos da América e seus aliados são identificados como os principais agressores, assim como outros atores não governamentais, tais como as empresas transnacionais (ponto 87, ponto 93, n.º 13). As medidas apontadas incluem a implementação de uma política estatal de informação para reforçar a “consciência de massa” em rejeição de modelos externos, a educação patriótica dos cidadãos e o apoio às organizações religiosas de confissões tradicionais (ponto 93, n.º 4, n.º 6, n.º 10).

A “soberania cultural” surge, assim, como um dos eixos centrais da estratégia, e é colocada em perigo pela “ocidentalização da cultura”, em estreita ligação com a estabilidade política e o próprio Estado (ponto 86, ponto 88). No ponto 85 são enunciados alguns valores, considerados subvertidos pelo estilo de vida moderno, e onde se incluem: normas morais e culturais básicas, fundações religiosas, a instituição do casamento, e os valores da família (ponto 85). Esses elementos são tidos como parte dos “valores humanos universais” (ponto 84). São também apontados os excessos da liberdade individual, o culto da violência, o consumismo, a legalização do consumo de drogas e as “comunidades que negam a continuidade natural da vida” (ponto 85). Apenas no ponto 91 encontramos o elenco direto dos valores tradicionais russos primários:

“(…) life, dignity, human rights and freedoms, patriotism, citizenship, service to the Fatherland and responsibility for its fate, high moral ideals, a strong family, creative work, priority of the spiritual over the material, humanism, mercy, justice, collectivism, mutual assistance and mutual respect, historical memory and continuity of generations, and the

unity of the peoples of Russia. Traditional Russian spiritual and moral values unite our multi-ethnic and multi-confessional country.”

O Fechamento Russo e o Estadismo

Um dos *leitmotifs* do novo documento estratégico é a pressão externa à qual os interesses russos são submetidos, originando ameaças internas, nomeadamente por “ações hostis de Estados estrangeiros” (parte I, ponto 15). A centralidade das ameaças à Rússia é particularmente visível na enunciação dos interesses nacionais na Parte III do documento.

Uma das consequências desta característica do documento recai na centralidade da força militar, em particular na luta por esferas de influência por parte dos novos centros de poder a nível global e regional (Parte II, ponto 17; Parte IV, ponto 34). Junto das suas fronteiras, a NATO passou a representar uma ameaça crescente (ponto 35) enquanto que na agenda da não proliferação nuclear, os Estados Unidos da América põem em causa a estabilidade estratégica (ponto 36). O corolário para o Kremlin é a sua preparação para a defesa armada, inclusive em tempo de guerra, em particular na perspectiva da integridade e inviolabilidade territorial, mas também na proteção dos interesses nacionais e dos seus cidadãos fora do seu território (ponto 38, ponto 40, n.º 5 e n.º 10). Esta preparação redundará numa militarização da sociedade, com orientação dos recursos do Estado e da economia em previsão de um possível cenário bélico. Por exemplo, as reservas estratégicas de recursos minerais devem ser suficientes para as necessidades de mobilização para além das necessidades económicas (ponto 67, n.º 34).

Apesar de referências textuais à sociedade civil, todo o documento é centrado no Estado numa lógica vertical descendente e todas as tarefas apontadas são alcançadas através de políticas estatais. São reconhecidas as dificuldades socioeconómicas que o país atravessa, mas a tónica é colocada na exploração das mesmas por “forças destrutivas dentro e fora do país” usando as redes sociais e a desinformação (Parte IV, ponto 44). De novo, surge a saliência de perigos instigados contra o Estado russo, desde o perigo de “revoluções coloridas” até ao território terrestre e marítimo (ponto 47).

O problema da segurança da informação é tratado numa secção autónoma do documento estratégico, na sua Parte IV. É colocado como um problema de interferência nos assuntos internos dos Estados que a Rússia procura solucionar, mas enfrentando a resistência de Estados que querem dominar o espaço informativo global. Sendo vítima de um número crescente de ataques informáticos, as infraestruturas críticas de informação e a “influência destruidora” nos jovens são particularmente relevados (pontos 51 e 52). Esta observação conduz à necessidade de reforçar a soberania da Rússia no espaço informacional (ponto 56), entendida como a criminalização da Internet. A única tarefa proposta que pode ser interpretada como cooperativa surge no ponto 57, n.º 14, com o objetivo de participar na criação de um regime internacional para regular o uso das tecnologias da informação e da comunicação.

O fechamento russo é observável de forma transversal em todo o documento na medida em que nenhum dos problemas e ameaças identificados são atendidos com

propostas de cooperação e inclusão da Rússia em esquemas cooperativos delimitados. As respostas surgem, pelo contrário, na forma de ainda mais isolamento e numa postura defensiva que coloca o país num estado de prontidão face à materialização das várias ameaças. Para a sua segurança económica, Moscovo conta com o seu “potencial doméstico” e com “soluções independentes” para lidar com os seus desafios (ponto 65). Neste domínio, o documento faz menção uma única vez à cooperação com outros países quando, no ponto 65, declara manter abertura para criar laços com terceiros que estejam noutros “centros de desenvolvimento global”. Moscovo coloca de novo a ênfase na ameaça constituída por Estados terceiros que querem regular mercados-chave globais para onde exporta (energia), mas a solução apontada passa pela via empresarial com o desenvolvimento de contactos e de mercados exportadores (ponto 67, n.º 35).

A resistência a ameaças internas e externas é também central para a sua soberania económica (ponto 66), possivelmente alcançada através do fim da “dependência crítica” de certas importações e do consumo doméstico prioritário (ponto 67, n.º 7, n.º 9, n.º 14). O foco doméstico e estatocêntrico é também patente na procura de coesão interna e diminuição das disparidades em que o “sistema de controlo estatal” deve ser melhorado (ponto 67, n.º 21 a 25). O controlo estatal sobre investimentos estrangeiros nos setores estratégicos assim como o setor empresarial do Estado deve ser mantido (ponto 67, n.º 32, n.º 33). O enfoque na competição estatal pelo poder é também o marco em matéria de desenvolvimento científico e tecnológico, orientado para os interesses de defesa e segurança, assim como a criação de um sistema de gestão estatal unificado para a inovação (ponto 72, ponto 76, n.º 3 e n.º 17).

Apesar de a última seção do documento estratégico ser dedicada à “estabilidade estratégica e cooperação internacional mutuamente benéfica”, ela é sobretudo centrada na vizinhança do espaço pós-soviético e no Ártico. Neste último caso, a estratégia não destaca de forma particular a sua importância nas dimensões tidas como centrais, tais como o desenvolvimento económico, a soberania territorial e o ambiente. Quanto à vizinhança mais próxima, é dada ênfase ao reforço de “laços fraternos entre os povos da Rússia, Bielorrússia e Ucrânia” (ponto 101, n.º 20) e à primazia das relações com o espaço pós-soviético (ponto 101, n.º 30). O texto critica os países que continuam a querer ditar as regras do jogo internacional, apesar de estarem a perder a sua “liderança incondicional” (ponto 95). A Rússia almeja reforçar a sua posição como um dos “centros influentes” do sistema internacional e estender aos seus parceiros e aliados proteção contra ingerência em assuntos internos, um dos *leitmotifs* do documento estratégico (ponto 100, ponto 101, n.º 13).

A Consciência Ambiental: Instrumentalização ou Vetor Estratégico?

O Presidente Putin sinalizou a centralidade da agenda ambiental ao nomear, em 2018, um enviado especial para as relações com as organizações internacionais para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável e ao designar um conselheiro e representante presidencial especial para os assuntos climáticos – Anatly Chubais e Ruslan Edelgeriyev, respetivamente. Estes cargos marcam uma rutura com a pouca atenção que era dada

a esta agenda, assim como a criação de um enquadramento legal e de projetos-piloto em vários locais do país (Poberezhskaya, 2018 e 2021). O relatório sobre a “viragem verde” (Makarov *et al.*, 2020), em particular, alerta para a inelutabilidade do país adotar tecnologias verdes, sob perigo de se tornar periférico não só na economia, mas também na política global.

Para além de uma secção dedicada à segurança e gestão ambiental, o tema surge em estreita conexão com a reorganização da economia russa entendida como “transformação estrutural” da mesma (ponto 64), a sua resiliência – nomeadamente às sanções e medidas unilaterais³ – e a sua sustentabilidade. Os objetivos de reforço da cooperação multilateral são também motivados por questões ambientais (para além das morais) (ponto 24).

A primeira tarefa enunciada para o objetivo da segurança económica é uma reorganização baseada no uso de tecnologias de baixo carbono (ponto 67, n.º 1), a qual almeja um crescimento económico orientado pela preocupação ambiental (ponto 83, n.º 1). Também na área da segurança energética, a eficiência energética e a sustentabilidade são realçadas (ponto 67, n.º 15). O documento estratégico assume a origem humana na deterioração ambiental (ponto 77) e eleva os seus recursos e potencial ecológico a “tesouro nacional” (ponto 81). À semelhança dos restantes subtemas abordados na estratégia russa, acima mencionados, apenas uma menção é feita à cooperação internacional, direcionada para a redução dos riscos ambientais nas fronteiras do país (ponto 83, n.º 17).

Conclusão

As últimas palavras da nova estratégia de segurança da Federação Russa remetem de forma inequívoca para aquilo que é o seu objetivo central, ou seja, aumentar a “competitividade e o prestígio internacional” do país. Apesar de evidenciar uma mudança profunda de visão e orientação estratégica, a sua formulação confirma um curso de fechamento e de confrontação iniciado pelo menos desde 2014. Nesse curso, o Kremlin afirma a centralidade da lógica estatal para enfrentar as ameaças externas à identidade e estruturação social da nação russa.

A nova estratégia articula elementos influentes do pensamento geopolítico russo nas vertentes eurasiática, isolacionista e excecionista. A dimensão eurasiática é sobretudo materializada na priorização do espaço pós-soviético. Numa interpretação conservadora dos princípios e valores russos, Moscovo perceciona a sua posição distinta não só nos equilíbrios mundiais de poder, mas também na vertente normativa da sua liderança. No entanto, essa vertente é essencialmente virada para dentro e permanece defensiva. A ideia de superioridade civilizacional não põe em causa, na narrativa do documento estratégico, a matriz liberal da ordem internacional, mas equaciona múltiplas

3 “Desde março 2014, a UE e os EUA adotaram sanções como instrumento de condenação da anexação da Crimeia pela Federação Russa. Dada a interdependência da economia russa com a economia do espaço de integração europeia, os efeitos económicos negativos têm sido significativos para a Rússia apesar do país ter tido alguma capacidade para desviar os seus fluxos comerciais para outros mercados.

ameaças e ataques vindos essencialmente do mundo ocidental. O papel do Estado russo consiste em garantir a não perversão da ortodoxia russa com base na qual a nação e o povo russo podem florescer. A nova estratégia de segurança confirma, em essência, que a Rússia já não enceta esforços para melhorar a sua imagem externa e optar por estratégias cooperativas (isolacionismo), e que almeja um estatuto internacional compatível com a defesa do seu excecionalismo, num contexto de multipolarização das relações internacionais. Em pano de fundo constante, o documento vai afirmando que os Estados Unidos e os seus aliados perderam o monopólio do poder, mas continuam ainda assim a pressionar os interesses russos.

Bibliografia

- Fernandes, S. e Ageeva, V., 2021. New Russian Geopolitics: Reviving Past Perceptions and Ambitions. Em Nuno Morgado (Ed.), *Geopolitics in the Twenty-First Century: Territories, Identities, and Foreign Policies* (pp. 31-56). Nova Iorque: Nova Publishers.
- Freire, M. R., 2019. The quest for status: how the interplay of power, ideas, and regime security shapes Russia's policy in the post-Soviet space. *International Politics*, 56, pp. 795-809.
- Ikenberry, G. J., 2018. The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), pp. 7-23.
- Loftus, S., 2021. Spoiler State? Russia's Status Seeking and Hegemonic Ambitions. Em F. Böller e W. Werner (eds.), *Hegemonic Transition. Palgrave Studies in International Relations* (pp. 195-214). Londres: Palgrave Macmillan.
- Makarov, I. A., Suslov, D. V., Stepanov, I. A., Serova, D. A., e Karaganov, S. A., 2020. *Turning to Nature: Russia's New Environmental Policy in "Green" Transformation of the Global Economy and Politics* [pdf]. National Research University-Higher School of Economics. Faculty of World Economy and International Affairs. Disponível em *Russia in Global Affairs* journal [website] https://eng.globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2021/04/report_turning-to-nature.pdf (Acedido a 9 Novembro 2021).
- Poberezhskaya, M., 2018. Blogging about Climate Change in Russia: Activism, Scepticism and Conspiracies. *Environmental Communication*, 12(7), pp. 942-955.
- Poberezhskaya, M., 2021. Russian Climate Change Policy: Increasing Ambitions. *Russian Analytical Digest*, No. 272, pp. 2-5. Disponível em: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD272.pdf>
- President of the Russian Federation, 2000. *Russia's National Security Concept*. [online] Disponível em: <https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/589768> [Acedido a 9 Novembro 2021].

- President of the Russian Federation, 2021. *On the National Security Strategy of the Russian Federation*. [online] Disponível em: <<http://scrf.gov.ru/security/docs/document133/>> (Acedido a 8 Novembro 2021).
- Putin, V., 2007. *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*. [online] Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>> (Acedido a 30 Outubro 2021).
- Pynnöniemi, K., 2018, Russia's National Security Strategy: Analysis of Conceptual Evolution. *The Journal of Slavic Military Studies*, 31(2), pp. 240-256.
- The Associated Press, 2005. Putin: Soviet collapse a 'genuine tragedy'. *NBC News* [em linha], às 7:30 PM WEST, de 25 de abril. [online] Disponível em: <<https://www.nbcnews.com/id/wbna7632057>> (Acedido a 7 Novembro 2021).
- Trenin, D., 2021. *Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era*, 6 de julho. Carnegie Moscow Center. [online] Disponível em: <<https://carnegiemoscow.org/commentary/84893>> (Acedido a 5 Novembro 2021).
- Tsygankov, A. P., 2012. *Russia and the West from Alexander to Putin: Honor in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zygar, M., 2016. *All the Kremlin's Men: Inside the Court of Vladimir Putin*. Nova Iorque: Public Affairs.

Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE		
2021	43	II Seminário de Defesa Nacional
	42	Tattered Alliance: Donald Trump and Europe
	41	Cyber Defence in the 5+5 Area: Prospects for Cooperation
	40	Atlantic Centre
2020	39	Dragon Rejuvenated: Making China Greatest Again
	38	Atlantic Centre for Defence Capacity Building
	37	Prospects for Euro-Atlantic Cooperation
	36	V Seminário IDN Jovem
	35	A Antártida no Espaço Geopolítico do Atlântico Sul
2019	34	Despojos de Guerra: As Consequências e Sequelas da Primeira Guerra Mundial
	33	IV Seminário IDN Jovem
	32	Seminário de Defesa Nacional
2018	31	A Democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha Face às Crises Contemporâneas
	30	III Seminário IDN Jovem
	29	Cibersegurança e Políticas Públicas: Análise Comparada dos Casos Chileno e Português
	28	Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa
2017	27	Economia da Defesa Nacional
	26	Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
	25	II Seminário IDN Jovem
	24	Geopolitics of Energy and Energy Security
	23	I Seminário IDN Jovem
2016	22	Entering the First World War
	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
2015	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
	19	A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18	Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17	As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
2014	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
	15	A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14	Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13	Memória do IDN

2013	12	Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11	Gender Violence in Armed Conflicts
	10	As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
	9	Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
2012	8	Contributo para uma “Estratégia Abrangente” de Gestão de Crises
	7	Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança
2011	6	A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5	O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4	Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
2010	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
	2	Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1	Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”

II SÉRIE

2009	4	O Poder Aéreo na Transformação da Defesa O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea
	3	Conhecer o Islão
	2	Cibersegurança Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
2008	1	Conflito e Transformação da Defesa A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão O Conflito na Geórgia

I SÉRIE

2007	5	Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional
	4	A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa
2006	3	Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional
	2	Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair
	1	O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências

idn cadernos

DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE SEGURANÇA E DEFESA



idn Instituto
da Defesa Nacional

