

Conceito Estratégico de Defesa Nacional - “Portugal e o novo contexto geoestratégico internacional”

Resumo da Conferência realizada na Universidade do Minho no dia 28 de outubro de 2022, integrada no Ciclo de Eventos subordinados à revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Pedro Rito

Os *E-Briefing Papers* do Instituto da Defesa Nacional visam proporcionar o acompanhamento de temas e debates atuais nos planos da segurança internacional e das políticas de defesa nacional, incluindo resultados da investigação promovida pelo Instituto da Defesa Nacional, sobretudo na sua vertente aplicada e de apoio à decisão política, bem como contributos de outros analistas e investigadores associados do Instituto.

FICHA TÉCNICA

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Coordenação Científica

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Centro Editorial

António Baranita e Luísa Nunes

Propriedade, Edição e *Design* Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa, Portugal

Tel. + (351)211 544 700

Fax: + (351)211 548 245

Email: idn.publicacoes@defesa.pt

<http://www.idn.gov.pt>

ISSN: 2184-8246

Conceito Estratégico de Defesa Nacional – “Portugal e o novo contexto geoestratégico internacional”

Resumo da conferência realizada na Universidade do Minho no dia 28 de outubro de 2022, integrada no Ciclo de Eventos subordinados à revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Pedro Rito

Conteúdo

<i>Keynote speech: O impacto da guerra na Ucrânia na geopolítica europeia e global</i>	3
Para a mudança transformativa em tempos de turbulência.....	7
Portugal e o novo contexto geoestratégico internacional.....	12
Portugal na OTAN e o novo contexto geoestratégico internacional.....	15
Reflexões do Debate.....	18
Notas Conclusivas.....	20
Notas Bibliográficas.....	21

Keynote speech: O impacto da guerra na Ucrânia na geopolítica europeia e global

Professora Doutora Sandra Fernandes

Universidade do Minho

A Rússia foi o país mais ativo militarmente nos últimos duzentos anos; desde 1816 o Estado participou em 19% dos conflitos armados interestaduais, com a China, para efeitos de referência, a ocupar o quarto lugar. Para compreendermos o atual contexto de conflitualidade será necessário recuar para ver, num momento em que a história acontece no tempo presente. A invasão da Ucrânia pela Rússia, a 24 de fevereiro de 2022 criou ondas de choque geopolítico por toda a Europa colocando um término à ordem mundial pós-Guerra Fria.

O Presidente Putin rompeu com a visão de Pedro, o Grande, de uma Rússia moderna próxima da Europa, alicerçando a sua ação numa lógica de resposta à humilhação da Federação Russa.

A construção daquela Rússia europeia e o debate entre europeístas e pan-eslavistas, marcou o século XIX, tendo esta disputa identitária russa retornado após a chegada ao poder de Putin. O resultado foi uma rutura da ordem interna, com Rússia a deixar de se identificar como parte da Europa, passando a compreender-se como uma entidade euro-asiática, conforme pensado por ideólogos como Dugin e implementado pelo Kremlin.

A imagem do urso russo desperto de um longo período de hibernação levou à necessidade de o acomodar, ao mesmo tempo que o Kremlin passava a reocupar um lugar no palco das relações internacionais. Tal levou a uma necessidade de rever a sua relação com a União Europeia, onde os Países Bálticos e a Polónia, não reconheceram uma identidade europeia à Federação Russa, afirmando que esta não respeitava o Estado de Direito, mas apenas o autoritarismo.

Com a invasão da Ucrânia, Vladimir Putin deixa de se preocupar com a imagem externa do país, vincando uma rutura na criação de uma identidade russa mais europeia. Para o Kremlin, a aproximação a Bruxelas era uma forma de contornar Washington, mas neste novo cenário a ideia de uma grande Eurásia passa a suplantar a ideia de uma grande Europa, com uma Rússia “demasiado grande e demasiado Russa”, conforme a descreveu Nikonov, para ser um mero parceiro europeu. Assim, estamos perante uma redefinição das fronteiras no espaço europeu, no sentido da formação de uma linha divisória entre a Europa Ocidental, como conceito geopolítico e a Rússia e a sua aliada, a Bielorrússia.

O catálogo de queixas entre Moscovo e Bruxelas fica marcado pelos *outstanding issues* e, mesmo com um episódio de cooperação numa missão de paz em África (2008), a

aproximação político-normativa não vingou. Na relação com a NATO, a Rússia tomou o seu papel como insatisfatório no âmbito da cooperação para a segurança no espaço europeu, com as divergências quanto à legitimidade da ordem de segurança europeia a não permitirem uma acomodação que fosse satisfatória aos olhos de Moscovo. A visão russa para o espaço euro-asiático pós-soviético dava particular importância à Ucrânia, passando, com Putin, a uma verdadeira obsessão pessoal.

As ambições do Presidente russo no tempo presente não são claras, no entanto estas mesmas ambições não parecem ter como preocupação as questões económicas, nem a relação política com o Ocidente. De facto, o decisor russo tem vindo a basear a sua ação numa lógica de interdependências, bem como em alianças de conveniência, com as potências que partilham a contestação à hegemonia americana.

Será difícil isolar Putin politicamente, em virtude do seu reconhecimento do papel como potências regionais da Turquia e do Irão, cujas posições tomadas à sombra desse estatuto são compreendidas por Moscovo. Já a relação de Putin com a China tem sido marcada pela assimetria, especialmente no campo económico, bem como pelas limitações impostas pelo interesse em evitar um conflito com o Ocidente, mantendo um *statu quo* favorável ao desenvolvimento chinês.

Assim, Putin apoia e é apoiado pelas potências iliberais, considerando ter nestes aliados que lhe permitem contornar as potências ocidentais. Estas forças iliberais apoiam a visão saudosista da Rússia dos tempos da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Desta forma, a Ucrânia surge como o epicentro da nova geopolítica mundial, levando os Estados a uma renovada avaliação de capacidades e criação de alianças.

O *Hard Power* (compreende os poderes militar e económico) vs *Soft Power* (também composto pelo poder económico, mas também pelos poderes social e cultural), encontram-se, de certa forma interligados e com o *Soft Power* não se apresentando como uma solução isolada para a projeção dos Estados.

Segundo o *Ranking Soft Power 30* (de 2019), a França é o país com maior *Soft Power*, partilhando com outros três Estados europeus os quatro primeiros lugares. Os Estados Unidos surgem em quinto lugar, com a China a ocupar o 27.º lugar, logo após o Brasil, enquanto Portugal ocupa um relevante 22.º lugar. A Rússia apresenta um *Soft Power* mais fraco, refletido pelo trigésimo lugar neste índice. Pode-se considerar que a tática de *Soft Power* da Rússia falhou na Ucrânia, não tendo conseguido fomentar junto da população sentimentos favoráveis a uma aproximação à Rússia.

A situação de conflito atual é bastante propícia à criação de novas identidades no ambiente global, com o *Soft Power* a apresentar-se como uma ferramenta de política externa de grande valor para moldar o novo mundo em construção. Na Europa, tal como em Portugal, a ideia de Ocidente é central, sendo alicerces dessa mesma ideia a Liberdade, a Igualdade, o Progresso e o Direito, conforme patente na Carta das Nações Unidas.

No entanto, o *Hard Power* militar não deve ser marginalizado, aliás, é nesta vertente que encontramos mais alterações na ordem estabelecida, com a candidatura de Suécia e Finlândia à NATO, bem como uma mudança de 180 graus das políticas da União Europeia.

A diplomacia, ainda não parece ter a solução para o conflito, com a expressão guerreira de ambos os lados no conflito da Ucrânia a ameaçarem uma escalada das hostilidades. A compreensão do conflito é apenas possível através da análise das capacidades das partes em confronto e a Rússia possui capacidades convencionais e nucleares, salientando-se, ainda, as posições estratégicas na Transnístria e em Kaliningrado.

A crítica à UE de que esta não consegue reagir perante este cenário de crise. Pelo contrário, tem sido notória a união demonstrada pelos Estados-membros, bem como as políticas de segurança energética e de defesa por estes adotadas. Estas medidas visam não só lidar com Moscovo, como também dotar a União Europeia de uma verdadeira autonomia estratégica. No entanto, é um desafio manter a unidade europeia face às posições da Hungria ou da Chéquia, bem como às recentes dificuldades no eixo Franco-Alemão.

A guerra também colocou em causa o multilateralismo enquanto prática e método de cooperação, numa altura em que esta se apresenta frágil, com Estados poderosos a afastarem-se da referida cooperação. Por outro lado, o multilateralismo continua a ser central para contrariar a natureza congénita das relações internacionais de meio violento, mas também como forma de organizar as agendas globais do século XXI, das quais se destacam o ambiente, os Direitos Humanos e a saúde global. Assim é dada uma alternativa às visões nacionalistas, isolacionistas e protecionistas que propõem soluções mais fáceis. Os crescentes ênfases atribuídos aos bens globais, como o ambiente e a saúde, lembram-nos que os indivíduos e a sociedade (incluindo a portuguesa) também são partes integrantes do jogo internacional.

A Guerra na Ucrânia provocou uma série de mudanças geopolíticas na Europa e no mundo, colocando em causa a construção de uma política internacional mais normativa, baseada nos pressupostos da cooperação multilateral, desenvolvida após 1945. A aposta na paciência estratégica adotada pelos europeus requer uma forte consciência coletiva sobre o mundo futuro, onde o oportunismo político e o revisionismo proliferam.

Numa altura de rutura das relações com o maior vizinho europeu, a dimensão geopolítica do Leste está a provocar alterações de fundo no seio dos quadros multilaterais que Portugal integra. Estas alterações advêm do imperativo de apoiar a Ucrânia, isolar Moscovo, bem como gerir as consequências globais da invasão russa. A contribuição para soluções em ambientes multilaterais no âmbito político e económico é algo para o qual Portugal tem especial apetência e competência para realizar.

Voltando a uma linguagem internacionalista, a evolução da geopolítica internacional coloca os atores internacionais perante um dilema de segurança. Assim estamos perante opções exclusivas compreendidas num dilema de interpretação e num outro de resposta. O primeiro dilema encontra-se solucionado, com a Rússia a ser vista como uma ameaça séria (visão essa que é refletida face ao Ocidente), quanto à resposta, essa ainda está em aberto. No entanto, o medo surge bem identificado em ambos os dilemas, sendo usado qual “joguete” nas mãos de Moscovo e destinado às opiniões públicas ocidentais. A ameaça do emprego de armas nucleares com a conseqüente escalada do conflito é um exemplo paradigmático.

As tensões e escaladas deverão levar à mesa das negociações, onde Europeus e Estados não membros da NATO (a Ucrânia) deverão estar presentes. A grande incógnita prende-se com o momento em que esta realidade se irá materializar e como atuar no entretanto para moldar uma ordem internacional que não seja um “regresso ao futuro”.

Com o caos climático, previsto para 2050, no horizonte, a humilhação sofrida por Putin, homem soviético, saudoso da URSS e inspirado por Stalin, prova que a criação de regimes cooperativos pode ser minada pela desconfiança mútua, podendo levar ao colapso de uma edificação que se tomava como consolidada.

Neste sentido, pensar o novo Conceito de Defesa Nacional é um imperativo nacional para contrariar o fatalismo e apoiar este edifício chamado Comunidade Internacional.

Para a mudança transformativa em tempos de turbulência

Professora Doutora Ana Paula Brandão

Universidade do Minho

O “Ciclo de Eventos 2022|Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional”, organizado pelo Instituto de Defesa Nacional, no âmbito do qual se enquadra a conferência “Portugal e o Novo Contexto Geoestratégico Internacional” é de particular relevância, desde logo ao promover o debate público inclusivo, envolvendo designadamente a/os jovens universitária/os, porque é também aqui que germinam as sementes de uma cidadania, nacional e europeia, informada, participativa e transformativa, bem como do estudo e da investigação comprometidos com a mudança. Tendo em consideração estes desideratos (cidadania ativa e investigação aplicada) no âmbito da reflexão em curso sobre a revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), consideramos dois pontos: síntese de alguns contributos para o mapeamento dos principais desafios, problemas, riscos e ameaças; apontamento sobre três dimensões a considerar na reflexão sobre um documento orientador de políticas em tempos de turbulência.

A reflexão em curso dá-se em contexto multicrítico. A sucessão interconectada de crises de natureza múltipla (económico-financeira, social, humanitária, securitária e política) que conduziram, nas palavras do então Presidente da Comissão Jean-Claude Juncker (proferidas em Setembro, após os resultados do referendo sobre a permanência do Reino Unido na UE - *Brexit*) a uma “crise existencial”.¹ Esta intensificou-se com as duas crises mais recentes: a crise sanitária da COVID-19, já designada de ‘polipandemia’ pelos efeitos para lá do sector da saúde; a agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, marcada por situações de barbárie inimaginável, na fronteira da UE, em pleno século XXI. Estas crises ferem o primeiro direito fundamental, a dignidade do ser humano, que, nos termos do artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, “é inviolável”, devendo “ser respeitada e protegida”.

A análise realizada no âmbito do processo conducente à Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa adotada em Março, contempla um espectro diversificado de ameaças: a nível global - abrandamento da globalização, crescente rivalidade económica entre potências globais, alterações climáticas e competição por recursos, pressões migratórias, ameaças contra o multilateralismo; a nível regional - instabilidade regional e local, conflitos, fragilidade estatal, tensões interestatais, impacto desestabilizador de atores não estatais, influências externas; contra a UE – estratégias híbridas, ciberataques, campanhas de desinformação, interferência direta nas eleições e nos processos políticos, coerção económica e instrumentalização dos

fluxos de migração, utilização de tecnologias emergentes e disruptivas, por atores estatais e não estatais; terrorismo e extremismo violento; criminalidade organizada.ⁱⁱ

O novo conceito estratégico da NATO, aprovado em Junho, em contraste com o precedente, afirma que a “área Euro-Atlântica não está em paz”, não sendo de excluir a possibilidade de “um ataque contra a integridade territorial e a soberania dos Aliados”.ⁱⁱⁱ Na mesma linha, a Rússia, antes considerada um “parceiro estratégico”, é agora percebida como “a ameaça mais direta e significativa à segurança, paz e estabilidade” da referida área. Apesar da centralidade na Rússia como ameaça e do regresso ao acento sobre defesa coletiva, o conceito pugna por uma abordagem 360°, num amplo espectro que vai desde a ameaça terrorista aos desafios à segurança decorrentes “das ambições e das políticas coercivas” da China (pela primeira, explicitamente referida num conceito estratégico da NATO), da instabilidade no sul, (para.15), das atividades mal-intencionadas no ciberespaço e no espaço, das evoluções tecnológicas, da erosão dos regimes de controlo de armamentos, desarmamento e não-proliferação, e das alterações climáticas.

Os participantes na última Conferência de Segurança de Munique (CSM) reiteraram as tendências gerais que se acentuaram nos últimos anos, incluindo uma ordem internacional em declínio, a crescente competição geopolítica e o *overload* ecológico. No relatório final da Conferência, são identificados cerca de vinte e nove riscos, entre os quais, condições meteorológicas extremas, escassez de alimentos, polarização política, campanhas de desinformação, as guerras comerciais, as divisões entre as potências ocidentais.^{iv} O relatório *Future Shocks 2022* prospectiva quinze áreas que vão desde a expansão brutal da Rússia e o comportamento da China aos algoritmos que minam o debate democrático e à crescente fragilidade democrática, passando pelos choques na área económica, societal, sanitária e ambiental.^v

Num olhar global prospetivo, o *Global Risks Report 2022* identifica dez riscos graves, cinco dos quais no sector ambiental e três no setor societal: fracasso da ação climática; condições climáticas severas; perda de biodiversidade; erosão da coesão social; crises de subsistência; doenças infecciosas; danos ambientais humanos; crises de recursos naturais; crises de endividamento; confronto geopolítico. O Relatório sublinha ainda os efeitos da recuperação económica divergente, incluindo amplas faixas da população global em situação de privação, que ameaça as dinâmicas cooperativas globais, da transição climática, que agudiza as desigualdades, da crescente dependência digital, que aumenta as ciberameaças, e das barreiras à mobilidade internacional.^{vi}

Neste contexto multicrítico, pautado por “*wicked problems*”^{vii}, em que uma sensação de crise permanente (“*permacrisis*”^{viii}, “*protracted turmoil*”^{ix}) se tornou o ‘novo normal’, verifica-se a profusão de expressões como turbulência, polarização, contestação, incerteza, incapacidade e medo. Num “mundo brutal, mais turbulento e global” e numa “Europa em perfeita tempestade”^x, cresce a contestação e a polarização das sociedades, potenciadas pelo pessimismo e pelo desânimo, facilitadores da adesão a derivas populistas e radicais, que põem em risco a democracia^{xi}. No mapeamento anual sobre os dez principais problemas que marcam a agenda mundial, o CIDOD salienta o(s) medo(s), a combinação entre medos legítimos, incluindo o medo associado à incapacidade de adaptação individual e coletiva face a mudanças irreversíveis, e a instrumentalização política e o aproveitamento económico dos mesmos, o que coloca as democracias sob pressão. A ausência ou défice de resposta por parte destas potencia a adesão a populismos simplificadores e derivas autoritárias. Numa sondagem realizada em Março de 2020, 53% dos respondentes (jovens europeus) manifestaram mais confiança nos Estados autoritários do que nas democracias para lidar com a crise climática.^{xii} O relatório da CSM realça o risco de uma perceção de incapacidade coletiva impedir que enfrentemos as crises em tempo oportuno (antes que seja demasiado tarde). Os participantes na conferência foram consensuais no que respeita ao imperativo de “*unlearning helplessness*” e demonstremos que as democracias são capazes de dar resposta às crises.

Neste mapeamento de sinal negativo, importa recordar que as crises podem constituir janelas de oportunidade para a mudança^{xiii}. Num contexto muito diferente, Jean Monnet afirmava que “as pessoas só aceitam a mudança quando sentem a necessidade e só vêm a necessidade em situações de crise”^{xiv}, sendo que a Europa seria forjada em crises e seria a soma das respostas a essas crises^{xv}. Mais tarde, Jacques Delors alertava para a necessidade de “estar vigilante para garantir que saís da crise em melhores condições”^{xvi}. Para que tal aconteça, importa relevar, entre outras, três dimensões: ética; operativa; pública-cidadã.

Ética - Na declaração proferida em 9 de maio de 1950, Robert Schuman afirmava que as “realizações concretas criariam uma solidariedade de facto”^{xvii} (não apenas declarada, mas efetivada). Este é um dos pilares éticos da construção europeia. Já aludimos a outros como a dignidade humana, a democracia, a liberdade. Antes de ser uma comunidade de segurança, a UE é uma comunidade de valores, um *normative power*^{xviii} comprometido, promotor e difusor de princípios e normas comuns. As crises são também crises de valores, pelo que a superação do pulsar negativo (turbulência, desigualdade, polarização, incerteza, incapacidade, medo...) passa, desde logo, pela solidariedade de facto. No discurso anual sobre o Estado da União,

em setembro de 2021, Ursula von der Leyen dirigiu-se particularmente aos jovens: “Quando olho para a nossa União, sei que a Europa irá passar este teste. O que me dá essa confiança é a inspiração que podemos retirar dos jovens europeus. Porque os nossos jovens deram significado a palavras como empatia e solidariedade. (...) A nossa União será forte se for mais parecida com a próxima geração - reflexiva, determinada e preocupada. Alicerçada em valores e ousada na ação”.^{xix}

Operativa - Se, por um lado, não podemos esquecer os vetores profundos e estáveis (história e geografia) que marcaram, marcam e continuarão a marcar os Conceitos Estratégicos nacionais, e que se traduzem, designadamente, nos três eixos – Europeu, Transatlântico e Lusófono - das orientações, por outro a formulação do CEDN de 2013, ainda em vigor, já contempla uma abordagem intersectorial, que não se restringe à dimensão militar. Nesta linha, afirma a indispensabilidade da “definição de uma estratégia civil e militar para fazer face às ameaças e riscos atuais” e a necessidade de “respostas estratégicas multisectoriais e integradas” para fazer face a ameaças transnacionais. Refere ainda a dimensão interna da segurança, sustentando uma “abordagem integrada”, multiatores (forças e serviços de segurança, proteção civil, emergência médica, autoridades judiciais) e multinível (internacional, nacional e local).^{xx}

No entanto, a natureza complexa e o ritmo acelerado das alterações do ambiente de (in)segurança não se compadecem de narrativas multi (setores, atores, níveis) sem efetiva tradução operativa (por isso defendemos uma Estratégia de Segurança Nacional), nem de ciclos de revisão de dez anos. E porque a transformação deve ser gradual (“passo a passo”) e consolidada, importa começar por prever no novo documento: um instrumento agilizado de análise periódica de tendências, riscos e ameaças; um roteiro de execução; a monitorização anual da respetiva execução.

Pública-cidadã - As crises, em particular as mais recentes, demonstraram a conexão entre o global e o local-local. Também demonstraram, positivamente, a participação ativa da sociedade civil, das cidadãs e dos cidadãos, incluindo das jovens e dos jovens, com concretizações de “solidariedade de facto” em defesa de direitos fundamentais como a dignidade humana.

Num contexto de dinâmicas aceleradas, interconectadas e complexas, que exigem respostas ágeis e flexíveis, multiníveis e multiatores, promotoras de uma mudança transformativa^{xxi}, as cidadãs e os cidadãos não podem ser apenas *takers/receivers* – sujeitos passivos, são também *shapers/givers* – atores da mudança.

Há duas décadas, no Livro Branco sobre a Governação, a Comissão Europeia declarava que “[O] objetivo consiste em abrir o processo de elaboração das políticas para reforçar a participação e a responsabilização.”^{xxii} Na mesma linha, Parlamento Europeu clamava, em 2010, por um maior “envolvimento das autoridades regionais e locais, bem como da sociedade civil”. Mais recentemente, o Conselho da UE sublinhou que “[É] essencial que todos os jovens tenham oportunidades iguais de participação, de envolvimento e de empoderamento nos processos decisórios pertinentes a todos os níveis”^{xxiii}, proporcionando “uma educação para a cidadania de qualidade que promova os valores democráticos” e “competências de literacia mediática e da informação para que possam compreender os contextos políticos e sociais, reconhecer as ameaças da desinformação, da polarização e da propaganda”. Desta forma, “empodera-se os jovens ao criar oportunidades para porem em prática e melhorarem os conhecimentos, aptidões, competências e atitudes necessários para participar plenamente em sociedades diversificadas e estar preparados para os desafios futuros.”^{xxiv}

Concluimos, retomando o ponto de partida sobre a relevância deste ciclo de eventos, incluindo a presente conferência: importa partilhar a reflexão na ágora, porque um documento estratégico também não se compadece de processos restritos a lideranças.

Portugal e o novo contexto geoestratégico internacional

Professor Doutor José Palmeira

Universidade do Minho

Um Conceito Estratégico de Defesa Nacional não é estritamente militar, uma vez que a defesa deve ser compreendida como transdisciplinar, interministerial e profundamente ligada à ideia de salvaguarda do interesse nacional.

Portugal é um Estado-nação que não tem problemas de indefinição da sua identidade, aliás, citando Eduardo Lourenço, Portugal pode ser um caso de “hiperidentidade” o que se torna numa grande vantagem, visto que permite evitar uma fracturação interna que nos possa fragilizar face ao exterior, e que se tem refletido no consenso alargado no arco da governação do que constitui o interesse nacional e como poder ser salvaguardado.

O CEDN funciona, de facto, como uma análise *SWOT* do país, bem como do ambiente onde este se insere, identificando ameaças e identificando oportunidades. Não sendo um programa de governo, ou seja, não apontando a solução operacional para as fragilidades identificadas, o CEDN deve antes ser transcendente aos vários programas governativos dos executivos que, em determinado momento, são responsáveis pela governação nacional.

Os documentos anteriores referem-se aos anos de 2003 e 2013, tendo sido profundamente marcados pelas ordens internas e internacional, com o primeiro conceito a ser pautado pelo plano internacional marcado pelo terrorismo transfronteiriço e o segundo a ser marcado pela crise financeira de 2011 e pela intervenção da Troika (Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e Comissão Europeia) em Portugal. Este período foi marcado por uma dívida pública muito elevada face ao produto interno bruto, défice e taxas de juro elevadas e crescente empobrecimento e pobreza, em que a perceção do país por parte dos mercados se refletia nos referidos juros elevados.

O novo CEDN irá deparar-se com uma série de mudanças na Europa, com a questão da segurança interna, a posição geográfica de Portugal entre a União Europeia e os Estados Unidos, com a primeira a não poder ficar dependente de futuras administrações da Casa Branca, bem como um sistema internacional cada vez mais complexo. Refira-se que com a saída do Reino Unido da União Europeia, Portugal perdeu o seu maior parceiro atlanticista dentro da organização, característica que, em si, é fundamental para conferir centralidade a Portugal, face a uma posição periférica no contexto do espaço continental europeu. Ainda considerando o vetor Atlântico, é importante referir o combate ao multilateralismo,

defendido como garante da liberdade das médias e pequenas potências, como Portugal, e as fraturas geopolíticas (inclusive com aliados) que marcaram a administração Trump.

A ideia de Portugal como “País Ponte” numa lógica de “Soberania de Serviço”, conforme pensado por Adriano Moreira deverá estar presente na estratégia nacional, pois a capacidade de ligar povos e construir pontes é uma capacidade muito própria de Portugal e que lhe permite uma projeção e uma importância superiores à sua realidade territorial ou demográfica. Surgem como exemplos desta aptidão nacional os diversos cargos em organizações internacionais desempenhados por cidadãos nacionais, destacando-se as Nações Unidas e a União Europeia, demonstrando uma centralidade política de Portugal quando este é enquadrado no contexto atlântico e não meramente no contexto europeu. Refira-se que as primeiras conferências UE-África, UE-Brasil e UE-Índia tiveram lugar durante presidências portuguesas da União Europeia, promovendo e reforçando ligações tanto com Estados como com organizações regionais (como o Mercosul). Tal tem sido bastante vantajoso para a União e, ao mesmo tempo, para Portugal, que vê assim o seu papel dentro da organização reforçado. Aliás, esta valência será fundamental para contrariar o neocolonialismo militar russo e de carácter económico chinês em África, num esforço de alinhamento dos parceiros sul-americanos e africanos com o Ocidente, bem como com os valores por este defendido.

A questão energética europeia e os perigos potenciais de uma dependência energética externa demasiado centralizada, já existiam antes da guerra entre Rússia e Ucrânia, e têm afetado tanto a União como Portugal, tornando fundamental uma nova visão estratégica para a energia.

Outra questão central, que também precede o conflito, é o crescimento de partidos populistas e/ou iliberais (incluindo no espaço europeu), que são alimentados pelas dificuldades enfrentadas pelos cidadãos, apresentando-se como mais um exigente desafio às forças políticas democráticas. Estas deverão apostar no multilateralismo como forma de responder aos desafios extremamente complexos e de carácter transfronteiriço que os povos enfrentam. Neste aspeto, a soberania deve ser entendida como partilhada com os parceiros, ao invés de perdida para uma determinada entidade supranacional. Será através da cooperação e do multilateralismo que poderão ser encontradas soluções comuns, holísticas e eficazes aos desafios que se apresentam às sociedades modernas, que deverão ser parte na busca dessas mesmas soluções.

O papel desempenhado pelo Instituto de Defesa Nacional, em trazer a discussão do novo CEDN para a sociedade através das parcerias desenvolvidas com as universidades, é digna de uma saudação especial.

Portugal na OTAN e o novo contexto geoestratégico internacional

Professor Doutor José Pedro Teixeira Fernandes

Instituto da Defesa Nacional

A NATO, da qual Portugal é um Estado fundador, em 1949, mesmo sendo um Estado não democrático à altura, apresenta-se como pilar central e fundamental tanto da Defesa Europeia, como da Defesa Nacional. Do Tratado do Atlântico Norte são particularmente referenciáveis os artigos 5.º e 6.º, que afirmam, respetivamente, que um ataque contra um membro da aliança como um ataque à totalidade dos aliados e que as áreas de atuação da NATO são a Europa e a América do Norte.

O CEDN vai muito além de uma dimensão militar, tendo um efeito sobre a sociedade civil, sociedade essa que deverá envolver-se nas questões da Defesa Nacional, uma vez que esta compreende todas as vertentes onde confluem as diversas áreas estratégicas.

A União Europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte assumem-se como as organizações internacionais chave para Portugal, sendo defensoras e agregadoras dos valores fundamentais que estão na génese da identidade democrática portuguesa.

Refira-se que a NATO, com a guerra que decorre na Ucrânia, viu-se revitalizada, com a Finlândia e a Suécia a apresentarem as suas candidaturas para se juntarem aos 30 aliados que compõem atualmente a organização, com a agressividade russa a ser o grande catalisador dessa ação. No entanto, a Aliança Atlântica olha para outros pontos globais, com a China a surgir não como ameaça ao nível da Federação Russa, mas como agente merecedor de atenção especial, como competidor, rival e como potencial agente problemático à estabilidade do sistema internacional.

Os desafios provenientes do ciberespaço apresentam-se como da maior importância, tanto para a UE como para a NATO, bem como as tecnologias disruptoras, nomeadamente as de duplo uso (civil e militar), das quais os drones e a tecnologia nuclear são exemplos.

A UE surge como a organização cujas características melhor permitem encontrar respostas para a crise climática e de energia, ao mesmo tempo que as questões da defesa e da dissuasão se encontram no cerne da existência da NATO, contribuindo ambas as organizações para a prevenção de crises.

Quanto aos recursos, torna-se relevante salientar a atenção dada pela NATO e pela UE a esta temática, com a primeira focando-se nas questões mais geoestratégicas, mas com a segunda a ter também em atenção o seu efeito no âmbito ecológico.

Conforme refere o CEDN de 2013, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional estabelece as linhas orientadoras que o Estado e a sociedade devem seguir. De facto, as políticas estratégicas não devem ficar restritas ao domínio estatal, mas devem sim ser trabalhadas em articulação e cooperação com o setor privado, dado que, muitas vezes, este compreende ou até assegura pontos fundamentais da segurança nacional como são os setores energético e bancário. Também os vetores estratégicos fundamentais do Estado devem ser estudados pelas entidades privadas, de forma que estas possam desenvolver estratégias que tomem em conta o posicionamento do Estado, aproveitando oportunidades e considerando riscos e ameaças.

Portugal deve manter em linha de atenção as tensões territoriais na sua periferia que, num futuro, podem escalar até um ponto em que as ondas de choque destabilizem o país, ou, em último caso, o arrastem para um conflito. Destas serão de destacar as disputas de Marrocos com a Argélia e com a Espanha.

Para o futuro Conceito Estratégico Nacional será importante refletir sobre as seguintes questões:

1. A guerra na Ucrânia, a ameaça da Rússia e os previsíveis alargamentos da NATO à Finlândia e à Suécia valorizam ou desvalorizam, no contexto da NATO, o território português?
2. Que reflexos tem para Portugal a possível inclusão de Ceuta e Melilla nas garantias da NATO? O novo Conceito Estratégico da NATO refere: “While NATO is a defensive Alliance, no one should doubt our strength and resolve to defend every inch of Allied territory, preserve the sovereignty and territorial integrity of all Allies and prevail against any aggressor”.
3. Como deve ser designada a Rússia no novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional? Exatamente da mesma forma que no documento da NATO: “The Russian Federation is the most significant and direct threat to Allies’ security and to peace and stability in the Euro-Atlantic area”, ou numa linguagem mais suave dada a inexistência geopolítica de um contencioso direto?
4. Dadas as importantes ligações históricas, culturais e económicas que Portugal tem com a China — e esta aparecer agora no conceito estratégico da NATO (ainda que não explicitamente, ou seja, não designada como tal) como um rival e uma ameaça —, não cria um problema estratégico complexo (especialmente de segurança económica) a Portugal?

5. Quais os efeitos do deslocar das prioridades de segurança dos EUA (e eventualmente da NATO), para a China e Indo-Pacífico terá para a estratégia de Portugal nos próximos anos?

Finalmente, deve-se destacar o papel do Instituto de Defesa Nacional, enquanto potenciador de uma cultura de defesa dentro da sociedade portuguesa. Assim, toda a sociedade deve ser chamada a dar o seu contributo no que será a visão do e para o país para os próximos anos.

Reflexões do Debate

Professora Doutora Ana Paula Brandão:

O território é um termo de continuidade e que tem evoluído com o tempo para ir além do espaço meramente físico, assim esta noção é em si uma construção política, social e científica. O território físico não deixa de ser importante, mesmo com a digitalização, no entanto este conceito deve ser mais abrangente, com qualquer conceito de defesa a ter de ter em conta as ameaças híbridas e a dimensão evolutiva do território.

A União Europeia tende a ver-se confrontada com um volume considerável de documentos, faltando, em alguns casos, uma implementação operacional. Também em Portugal esta questão se encontra presente, com vários documentos para os diversos níveis estratégicos e com um documento de topo, de carácter aglutinador, que é o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. No entanto, a implementação operacional e intersectorial destes documentos tem sido um desafio considerável.

A respostas às crises deve ser marcada pela solidariedade de toda a sociedade e deve-se apelar ao compromisso de todas as partes, bem como à participação individual.

Professor Doutor José Palmeira:

Em alguns círculos, pensava-se que a cronopolítica (ideia que supõe que os territórios perderiam importância e o que processo de decisão dependeria, sobretudo, do tempo) se iria impor à geopolítica. A 24 de fevereiro o mundo viu que a ideia tradicional de território ainda não se encontra ultrapassada, uma vez que um Estado violou a integridade territorial de outro e procedeu à anexação unilateral de território deste último. O território implica, também, recursos naturais que, com o avanço tecnológico podem ganhar uma maior importância. Também uma estratégia potenciadora pode dotar determinado território de uma maior importância. Por exemplo, se Portugal apenas apostasse na União Europeia seria periférico, já por um ponto de vista atlântico, o nosso país adquire uma grande centralidade. Além disso, o território é em si um espaço de soberania de um Estado e no caso da União Europeia de cooperação.

O CEDN deve ser o aglomerador geral, com outros documentos mais especializados a tipificarem questões mais específicas, não podendo haver contradições entre o documento englobador e o específico.

Portugal deve dedicar especial atenção ao plano agrícola e energético de forma a reforçar a sua resiliência.

Um estudo do equilíbrio entre racionalização económica e capacidade estratégica deve ser desenvolvido, por exemplo a inativação da refinaria de Leça da Palmeira pode fazer sentido de um ponto de vista económico, mas apresenta-se como um potencial risco estratégico. Um Estado com uma economia frágil e ensombrado com crises constantes não possui a capacidade de levar a cabo reformas e estratégias com a profundidade necessária, o que coloca o aspeto económico como um dos fatores fundamentais para o planeamento estratégico nacional.

Com o possível alargamento da NATO à Finlândia e à Suécia, a Rússia será o único membro do Conselho do Ártico que não é membro da Aliança Atlântica, sendo esta região uma potencial zona de tensões e conflitos, em virtude dos fenómenos de alterações climáticas e aquecimento global que temos vindo a enfrentar. Também o Mar da Sul da China deve merecer especial atenção face à crescente conflituosidade e tensões na região, relembrando a dependência de produtos de cariz variado daí provenientes, como é o exemplo dos semicondutores.

Professor Doutor José Pedro Teixeira Fernandes:

O território continua a ser importante, aliás os recursos marinhos subjacentes à extensão da plataforma continental advêm de uma forma de aumento do território nacional. No entanto, o conceito de território deve ser visto de um ponto de vista mais alargado, devendo compreender o ciberespaço, bem como a ideia de um território partilhado, produto de uma soberania partilhada, nomeadamente no contexto da União Europeia.

O sul do Mediterrâneo deve ser alvo de especial atenção, especialmente após a cimeira da NATO de Madrid, em 2022. A ideia de defender “*every inch of NATO soil*” terá sido explorada pelo Governo Espanhol como forma de criar uma ideia interpretativa de apoio a Aliança Atlântica face a um possível conflito com Marrocos em torno dos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla. No entanto, tal não representa uma alteração *de jure* face ao Artigo 6.º do Tratado do Atlântico Norte.

Notas Conclusivas

- A realidade geopolítica europeia e mundial mudaram radicalmente após a invasão da Ucrânia pela Rússia; passando a existir de facto uma ameaça à segurança e estabilidade europeias, materializada pela Federação Russa, bem como por outras forças iliberais;
- O medo surge como forma de influenciar as opiniões públicas ocidentais tendo em vista os objetivos dessas forças iliberais (destacando-se a Rússia);
- A invasão russa da Ucrânia potenciou a unidade dos aliados, bem como dos Estados-membros da UE, bem como da NATO, que se encontra num período de fortalecimento, destacando-se as potenciais adesões da Finlândia e da Suécia;
- A NATO encontra-se num período de fortalecimento, pautado pelo reforço da unidade entre os aliados e as potenciais ascensões da Finlândia e da Suécia;
- A necessidade de apostar num conceito de Defesa holístico que inclua os vários domínios, nomeadamente o ciberespaço, atendendo, também, às tecnologias disruptivas e prestando especial atenção ao aumento da resiliência;
- A Defesa Nacional deve ser uma preocupação de todos os cidadãos, bem como do total da sociedade que estes integram, com a abertura da consulta pública do Conceito Estratégico de Defesa Nacional a ser de grande importância como forma de envolver a sociedade na visão estratégica para a nação;
- Portugal deve fazer valer a sua vocação enquanto construtor de pontes e consensos no âmbito multilateral.

Notas Bibliográficas

- ⁱ “Discurso sobre o Estado da União 2016 por uma Europa melhor: uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção”. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1>.
- ⁱⁱ Conselho da União Europeia, “Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa – Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais”, 21 de março de 2021. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>.
- ⁱⁱⁱ “NATO 2022 Strategic Concept Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022”. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.
- ^{iv} Munich Security Conference, *Turning the Tide: Unlearning Helplessness – Munich Security Report 2022*, 2022. DOI: 10.47342/QAWU4724.
- ^v European Parliament, *Future Shocks 2022: Addressing Risks and Building Capabilities for Europe in a Contested World*, Brussels, European Union, 2022.
- ^{vi} World Economic Forum, *The Global Risks Report 2022*, Geneve, WEF, 2022.
- ^{vii} Horst W. J. Rittel e Malvin M. Weber, “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences* (4), 1973: 155-169; Brian W. Head, *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*, Palgrave, Cham, Palgrave MacMillan, 2022.
- ^{viii} Fabian Zuleeg, Janis A. Emmanouilidis e Ricardo Borges de Castro, “Europe in the Age of Permacrisis”, European Policy Centre, 11 March 2021.
- ^{ix} “COVID-19 presents a crisis of unprecedented scope and complexity. It has triggered health, humanitarian, economic, social, development, political and security challenges with both immediate and long term ramifications. (...) That’s why we have to get this response right. Because if we don’t, we may end up in a scenario which sees decades of progress on peace and development reversed, amidst protracted turmoil and human suffering.” (“Speech Pandemics and the challenges of sustaining peace: Statement by Ambassador Jonathan Allen, UK Chargé d’Affaires to the UN, at Security Council Open Debate”, New York, 12 August 2020).
- ^x Fondation Robert Schuman, “Europe in a perfect storm”, Schuman Report on Europe, State of the Union 2022, Paris, Éditions Marie B, 2022.
- ^{xi} National Intelligence Council, *Global Trends 2040: A More Contested World*, 2021.
- ^{xii} “Europe finds itself in an unprecedented crisis which is pushing many of its citizens into existential uncertainty. Our EU-wide poll, conducted in March 2020, as the corona virus was spreading across the continent, shows Europeans embracing some radical positions.” (Timothy Garton Ash e Antonia Zimmermann, “In Crisis, Europeans Support Radical Positions”, *EU Opinions Brief*, 6 May 2020).
- ^{xiii} J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2nd ed.), New York, Longman, 2003; Federica Mogherini. “How 2020 Has Shaped the Future of the European Union: When a Crisis Turns into an Opportunity”, Annual Review, *Journal of Common Market Studies* 59, 2021: 11–19. DOI: 10.1111/jcms.13278. Conforme referido no relatório da Fondation Robert Schuman (n.r. 9), “[I]n the face of these events, the European Union has made more progress in a few months than in thirty years”.

- ^{xiv} “Debate sobre o Futuro da Europa”, Debates do Parlamento Europeu (28 de novembro de 2007): 25.
- ^{xv} Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Librairie Arthème Fayard: 488.
- ^{xvi} Jacques Delors *apud* Charles Moore, “Jacques Delors Interview: Euro would still be strong if it had been built to my plan”. *The Telegraph*, 2 Dec 2011.
- ^{xvii} “Declaração Schuman, maio de 1950”. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pt
- ^{xviii} Ian Manners. “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies* 40(2), 2002: 235-258.
- ^{xix} “Discurso de 2021 sobre o estado da União proferido pela presidente Ursula von der Leyen”. Disponível em: https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/discurso-de-2021-sobre-o-estado-da-uniao-proferido-pela-presidente-ursula-von-der-leyen-2021-09-15_pt
- ^{xx} Governo de Portugal, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013*: 9, 32, 33.
- ^{xxi} “We speak of a transformative stage if the actors, streams and systems on it are in such positions relative to each other that transformative change is possible.” Fjalar J. de Haan e Jan Rotmans, “A proposed theoretical framework for actors in transformative change”, *Technological Forecasting and Social Change* 128, 2018: 275-286. DOI: 10.1016/j.techfore.2017.12.017.
- ^{xxii} Comissão Europeia, Comunicação da Comissão – Governança Europeia – Um Livro Branco. COM(2001) 428 final, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 287, 2001: 5.
- ^{xxiii} Conselho da UE, Conclusões do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre o reforço da governação multinível ao promover a participação dos jovens nos processos de tomada de decisão (2021/C 241/03), *Jornal Oficial da União Europeia* C 241, 2021: 7.
- ^{xxiv} *Ibidem*, 5.