

## IV SEMINAR OF THE ATLANTIC CENTRE

RACHID EL HOUDAIGUI, SARRA SEFROUI, ÁNGELES JIMÉNEZ GARCIA-CARRIAZO, ABDESSALAM JALDI, JOSÉ AMADO DA SILVA, LICÍNIA SIMÃO, FRANCISCO PROENÇA GARCIA, RICHARD HIGGOTT, ANA MÓNICA FONSECA, LUÍS VALENÇA PINTO, RAQUEL VAZ-PINTO, ANA ISABEL XAVIER, DIANA SOLLER, SÓNIA SÉNICA, ANA SANTOS PINTO, ALBERTA SAGOE, CHRIS ALDEN, DANIEL CARDOSO, CARMEN FONSECA, ALDINO CAMPOS, NUNO CANAS MENDES, ROBERT SUTTER, CARLOS GASPAS, LUÍS TOMÉ, SÓNIA RIBEIRO, CÁTIA MIRIAM COSTA, SARAH CARREIRA DA MOTA, BERNARDO TELES FAZENDEIRO, PEDRO SEABRA, ISABEL FERREIRA NUNES, HELENA CARREIRAS, NUNO LEMOS PIRES, INÊS MARQUES RIBEIRO, SUSANA FERREIRA, FRANK MATTHEIS, ANTÓNIO GONÇALVES ALEXANDRE, DANILO MARCONDES, LAYLA DAWOOD, MARCELO VALENÇA, SANDRA DIAS FERNANDES, LUÍS EDUARDO SARAIVA, JOSÉ PALMEIRA, LAWRENCE DOGLI, EMMANUEL BELL BELL, SOLOMON AGADA, CHRISTIAN BUEGER, GILLES CHEHAB, SILVÉRIO ROCHA-CUNHA, IRENE VIPARELLI, EVANTHIA BALLA, SÍLVIA ROQUE, LUÍS ANDRADE, NANCY GOMES, ANDRÉ MATOS

LISBON, RABAT, COIMBRA, RIO DE JANEIRO, BRAGA, ACCRA, ÉVORA  
17-21 OCTOBER 2022



## IV Seminar of the Atlantic Centre

Julho de 2023

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.

---

***Diretora***

Isabel Ferreira Nunes

---

***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](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)      [www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

***Composição, Impressão e Distribuição***

Europress - Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 444 340      Fax.: 218 492 061      E-mail: [geral@europress.pt](mailto:geral@europress.pt)      [www.europress.pt](http://www.europress.pt)

---

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

---

© Instituto da Defesa Nacional, 2023

---

## Table of contents

<b>Acknowledgments</b>	4
<b>Concept paper for the Fourth Seminar of the Atlantic Centre</b>	5
<b>Programme of the Fourth Seminar of the Atlantic Centre</b>	6
<b>Continental shelf extension in Africa: Delay over political and future geopolitical challenges</b>	11
<b>Atlantic-Pacific: security and governance links</b>	13
Keynote address – Richard Higgott, University of Warwick, and Brussels School of Governance	13
Panel 1: Conexões entre a Área Euro-Atlântica e o Indo-Pacífico	14
Panel 2: “Atlântico, Pacífico e Sul Global”	16
Panel 3: “Atlântico-Pacífico na Nova Ordem Mundial”	18
<b>Is the Atlantic still secure?</b>	23
<b>Forecasting Atlantic Security and Governance</b>	27
Address by the Coordinator of the Atlantic Centre, Licínia Simão	27
Address by the Director of the National Defence Institute, Isabel Ferreira Nunes	29
Address by Her Excellency the Minister of National Defence of Portugal, Helena Carreiras	32
Keynote address – Nuno Lemos Pires, Portuguese Military Academy	35
Roundtable discussion: “Forecasting Atlantic Security and Governance”	43
Presentation of the two winners of the second edition of the FLAD Atlantic Security Award	49
<b>Governance of ocean spaces: Southern perspectives on the Atlantic</b>	51
<b>The South-North Axis: Portuguese bridging capacity in the Atlantic</b>	55
<b>Interventionism in the Gulf of Guinea: The Case of Maritime Security Governance</b>	59
<b>Human rights and democracy as challenges to the Atlantic political bloc</b>	67
<b>Annex</b>	71

## Acknowledgments

This Seminar and the present report would not have been possible without our organizing partners and all the speakers and moderators and chairs that have accepted the invitation to be a part of this event. We would to express our deepest gratitude to the National Defence Institute; the Policy Center for the New South; Observatory of Foreign Relations (OBSERVARE)/Autonomous University of Lisbon (UAL); Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI)/Nova University of Lisbon; Iscte – University Institute of Lisbon; Universidade Católica Portuguesa; Instituto do Oriente – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)/University of Lisbon; Faculty of Economics/University of Coimbra; Escola Superior de Guerra; University of Minho; Gulf of Guinea Maritime Institute; and University of Évora.

This report was compiled by Ana Vieira, under the coordination of Rita Costa.

## Concept paper for the Fourth Seminar of the Atlantic Centre

Oceans remain the great connectors of our time. Through the global ocean run trade and energy routes, underwater data cables and a myriad of legal and illegal activities, affecting communities on shore. For most of the 21st century, interest in Atlantic dynamics was diminished, with world politics focusing instead on the Pacific. That trend is slowly being reversed and renewed attention is being given to the important dynamics impacting the Atlantic Ocean and the many communities it hosts. New governance needs are being identified to manage the complex dynamics emerging in the Atlantic in a way that favours peace and prosperity in this strategically important area.

The IV Seminar of the Atlantic Centre will address these governance needs from the perspective of the changing security dynamics affecting Atlantic communities. This edition will be hosted in several locations throughout a week of events addressing different security issues. It will also be focused on raising awareness and advocating for more inclusive institutional arrangements that favour dialogue and cooperation across issue areas.

For its IV Seminar, the Atlantic Centre is partnering with Universities, research centres and think tanks to promote a wide debate on the governance formats needed to respond to the current and future security challenges in the Atlantic.

## Programme of the Fourth Seminar of the Atlantic Centre

17 OCTOBER 2022 | 15H00 – 16H30

### Continental shelf extension in Africa: Delay over political and future geopolitical challenges

**Partner:** Policy Centre for the New South (Rabat, Morocco)

**Chair:** Rachid El Houdaigui, Policy Center for the New South

- Sarra Sefroui, Abdelmalek Essaadi University
- Ángeles Jiménez García-Carriazo, International Maritime Law Institute
- Abdessalam Jaldí, Policy Center for the New South

18 OCTOBER 2022 | 10H00 – 19H00

### Atlantic-Pacific: security and governance links

**Partners:** OBSERVARE – Observatory of Foreign Relations/Autonomous University of Lisbon (UAL); IPRI – Nova University of Lisbon; Universidade Católica Portuguesa; Iscte – University Institute of Lisbon; Instituto do Oriente/ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, University of Lisbon

#### 10:00 | Opening Ceremony

- José Amado da Silva, Rector of the Autonomous University of Lisbon
- Licínia Simão, Coordinator of the Atlantic Centre

#### 10:15 | Keynote Speech

**Chair:** Francisco Proença Garcia, Research Centre of the Institute for Political Studies – Catholic University of Portugal's (IEP-UCP)

- Richard Higgott, University of Warwick, and Brussels School of Governance

#### 11:00 | Panel 1: Conexões entre a Área Euro-Atlântica e o Indo-Pacífico

**Chair:** Ana Mónica Fonseca, Centre for International Studies – University Institute of Lisbon (CEI-Iscte)

- Luís Valença Pinto, OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL)
- Raquel Vaz-Pinto, Instituto Português de Relações Internacionais – NOVA University of Lisbon (IPRI-NOVA)
- Ana Isabel Xavier, OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and CEI-Iscte
- Diana Soller, Instituto Português de Relações Internacionais – NOVA University of Lisbon (IPRI-NOVA)
- Sónia Sénica, OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and IPRI-NOVA

13:00 | Lunch



### **15:00 | Panel 2: Atlântico, Pacífico e Sul Global**

Chair: Ana Santos Pinto, Instituto Português de Relações Internacionais – NOVA University of Lisbon (IPRI-NOVA)

- Alberta Sagoe, Africa Centre of Excellence in Coastal Resilience – University of Cape Coast
- Chris Alden, London School of Economics and Political Science (LSE)
- Daniel Cardoso, OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and IPRI-NOVA
- Carmen Fonseca, Instituto Português de Relações Internacionais – NOVA University of Lisbon (IPRI-NOVA)
- Aldino Campos, Instituto Português de Relações Internacionais – NOVA University of Lisbon (IPRI-NOVA)

16:30 | Coffee break

### **17:00 | Panel 3: Atlântico-Pacífico na Nova Ordem Mundial**

Chair: Nuno Canas Mendes, Orient Institute – Institute of Social and Political Science (IO-ISCS)

- Robert Sutter, Elliott School of George Washington University
- Carlos Gaspar, OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and IPRI-NOVA
- Luís Tomé, OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and IPRI-NOVA
- Sónia Ribeiro, Research Centre of the Institute for Political Studies – Catholic University of Portugal (IEP-UCP)
- Cátia Miriam Costa, Centre for International Studies – University Institute of Lisbon (CEI-Iscte)

### **18:45 | Closing session**

- Licínia Simão, Coordinator of the Atlantic Centre

## **19 OCTOBER 2022 | 10H00-12H00**

### **Is the Atlantic still secure?**

**Partner:** Faculty of Economics, University of Coimbra (Coimbra, PT)

- Sarah Carreira da Mota, Faculty of Economics University of Coimbra (FEUC)
- Bernardo Teles Fazendeiro, Faculty of Economics University of Coimbra (FEUC)
- Pedro Seabra, Centre for International Studies – University Institute of Lisbon (CEI-Iscte)
- Cátia Miriam Costa, Centre for International Studies – University Institute of Lisbon (CEI-Iscte)

**19 OCTOBER 2022 | 14H30 – 17H30**

### **Forecasting Atlantic security and governance**

**Partner:** National Defence Institute (Lisbon, PT)

#### **14:30 | Welcome session**

- Isabel Ferreira Nunes, Director of the PT National Defence Institute
- Licínia Simão, Coordinator of the Atlantic Centre
- Helena Carreiras, PT Minister of National Defence

#### **14:50 | Keynote address**

- Nuno Lemos Pires, PT Military Academy

15:30 | Coffee break

#### **15:45 | Roundtable discussion “Forecasting Atlantic Security and Governance”**

Chair: Inês Marques Ribeiro, Centre for International Studies – University Institute of Lisbon (CEI-Iscte)

- Susana Ferreira, Complutense University of Madrid, FLAD ASA Fellow
- Frank Mattheis, UNU-CRIS, FLAD ASA Fellow
- António Gonçalves Alexandre, PT Navy

#### **17:00 | Presentation of the two winners of the 2nd edition of the FLAD Atlantic Security Award**

**20 OCTOBER 2022 | 12H00-13H30**

### **Governance of ocean spaces: Southern perspectives on the Atlantic**

**Partner:** Escola Superior de Guerra (Rio de Janeiro, Brazil)

#### **12:00 | Opening remarks**

- Danilo Marcondes, Brazilian War College

#### **12:10 | Nuclear governance in Latin America and the Atlantic**

- Layla Dawood, University of the State of Rio de Janeiro

#### **12:30 | A Brazilian perspective on the ocean politics of the Gulf of Guinea**

- Marcelo Valença, Brazilian Naval War College

12:50 | Break

13:00 | Moderated debate and final remarks

- Danilo Marcondes, Brazilian War College
- Layla Dawood, University of the State of Rio de Janeiro
- Marcelo Valença, Brazilian Naval War College

**20 OCTOBER 2022 | 14H15 – 16H00**

### **The South-North Axis: Portuguese bridging capacity in the Atlantic**

**Partner:** University of Minho (Braga, PT)

**Chair:** Sandra Dias Fernandes, University of Minho

- Luís Eduardo Saraiva, Military University Institute
- José Palmeira, University of Minho

**21 OCTOBER 2022 | 11H00 – 13H00**

### **Interventionism in the Gulf of Guinea: The Case of Maritime Security Governance**

**Partner:** Gulf of Guinea Maritime Institute (Accra, Ghana)

**11:00 | Background/Introduction**

- Lawrence Dogli, GoGMI

**Elevator Pitch Style Self-Introduction from Panellists**

**Chair:** Lawrence Dogli, GoGMI

- Captain Emmanuel Bell Bell, Inter-regional Coordination Center (ICC) Yaoundé – Cameroon
- Rear Admiral Solomon Agada, Nigeria Navy
- Christian Bueger, University of Copenhagen
- Gilles Chehab, Capacity Building, EU GoGIN project

**11:10 | First round of the discussion**

**Chair:** Lawrence Dogli, GoGMI

- Captain Emmanuel Bell Bell, Inter-regional Coordination Center (ICC) Yaoundé – Cameroon
- Rear Admiral Solomon Agada, Nigeria Navy
- Christian Bueger, University of Copenhagen
- Gilles Chehab, Capacity Building, EU GoGIN project

**11:50 | Second round of the discussion**

**Chair:** Lawrence Dogli, GoGMI

**12:10 | Moderated Q&A session**

**12:40 | Concluding remarks**

21 OCTOBER 2022 | 15H00 – 17H30

## Human rights and democracy as challenges to the Atlantic political space

**Partner:** University of Évora (Évora, PT)

- Silvério Rocha-Cunha, University of Évora – Research Center in Political Science (CICP)
- Irene Viparelli, University of Évora – Research Center in Political Science (CICP)
- Evanthia Balla, University of Évora – Research Center in Political Science (CICP)
- Sílvia Roque, University of Évora – Research Center in Political Science (CICP)
- Luís Andrade, University of Azores (UAc)
- Nancy Gomes, Autonomous University of Lisbon – OBSERVARE
- André Matos, University Portucalense and University of Minho

## Continental shelf extension in Africa: Delay over political and future geopolitical challenges<sup>1</sup>

The Webinar “Continental shelf extension in Africa: Delay over political and future geopolitical challenges” took place the 17th of September 2022 at 15h00, online. The panel was composed of one moderator: Rachid El Houdaigui, Senior Fellow at the Policy Center for The New South and three panellists: Sarra Sefroui, Professor at the Abdelmalek Essaadi University at Tangier, Ángeles Jiménez García-Carriazo, Global Ocean Governance Lecturer at the International Maritime Law Institute and Abdessalam Jaldi, International Relations Specialist at the Policy Center for The New South.

**Professor Sarra Sefrioui** began her presentation by defining key terms and giving an introduction as to what Continental shelf means in international law. She also set the main legal framework that was developed by the international community regarding maritime questions and stated the most important references and juridical tools besides the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS): The Continental shelf convention of 1958 that recognizes State rights to exploration; the ICJ decisions (example: North sea Continental shelf case 1969) and the historical legitimacy as a long-standing practice entailing a claim of sovereignty and sovereign rights.

The second part of her presentation included an overview of article 76 of the UNCLOS that provided a set of definitions concerning continental shelves which applies to all coastal states regardless of whether they are parties to UNCLOS. For more perspective, Pr. Sefrioui presented a few maritime dispute cases: the 2012 Columbia Vs Nicaragua case, the ITLOS Bangladesh vs Myanmar case, etc. Although she believes the role of both the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) and the UNCLOS is extremely important and crucial to maintain regional peace and security, Pr. Sefrioui admits that there are difficulties in implementing article 76 on an international scale, mainly because developing states need more expertise in the field.

**Mrs. Garcia-Carriazo** then talked about the extension of the continental shelf and the economic and geopolitical interests at stake. Her presentation therefore focused on the importance of the Continental shelf as a geostrategic space that unlocked many potential opportunities for sovereign states: exploitation of underwater resources (according to article 77 of UNCLOS), strengthening of economic and industrial power (especially in the midst of an energy crisis), consolidation of international presence, etc.

To support her claims, Dr Garcia briefly mentioned a few examples regarding the Atlantic coast of Africa: Ivory Coast, Senegal, Ghana, Mauritania are all countries that have been investing more and more in exploring their own maritime space to generate more discoveries. However, Mrs. Angeles explains that there is still a long way to go for Africa as only two submissions on delimitations of maritime borders are confirmed by the CLCS: Ghana and South Africa.

---

1 The contents of this section were elaborated by the Policy Center for the New South.

Regardless, she believes that Article 82 of UNCLOS (regarding payments and contributions with respect to the exploitation of the continental shelf beyond 200 nautical miles) is of great interest in Africa because its implementation has the potential to guarantee more stability in a continent where natural resources continue to be at the heart of maritime border disputes in the coastal region (note: sometimes, these maritime conflicts can also derive from existing disputes on land).

**Dr. Abdessalam Jaldi** focused on legal and geopolitical challenges regarding the Continental Shelf issue, taking the time to explain existing delimitation methodologies by taking the Australia/New Zealand 2004 case and the Libya/Malta 1982 case as examples of disputes that can derive from the absence of one conventional method (he talks specifically about the equidistance method and the method based on geological criteria). Then, Dr. Jaldi further explains the geopolitical challenges that threaten the Atlantic coast of Africa. The availability of natural resources (especially hydrocarbons and gas) often sparks tensions that potentially turn into serious conflicts between coastal states fighting for the exploitation of these resources (Nigeria, Angola, etc). Moreover, countries like Tchad (pipeline Doba-Kribi) and Nigeria (main gas exporter to CEDEAO and now potential partner of Algeria and/or Morocco) are very active in the region despite security challenges and a serious lack of human and technological resources. Regardless, in the current energetic crisis context, big powers are desperately trying to diversify partners from which they import energy sources, which makes the region even more attractive to the North and the EU more specifically. Dr. Jaldi ends his presentation with a reminder of the multiple factors that make the delimitation of maritime space a very delicate and problematic topic for African countries bordering the Atlantic: the number of states involved, the inequalities in terms of superficies, etc.

As a conclusion, Dr. Abdessalam affirms that international cooperation remains essential as most states are part of both the African Union and other regional or sub-regional organizations. A short Q&A session was initiated by the moderator at the end of the webinar, during which participants were able to discuss issues related to the organizational chart of the CLCS, its funding, its efficiency and other technical and legal aspects related to dispute solving. Dr. Jaldi seizes the opportunity to bring up the issue of funding supervision initiatives in African countries and further explains the Cameroun vs Equatorial Guinea/Sao Tomé issue to prove the CS potential to spark tensions and threaten stability and peace in some regions.

**Pr. Rachid El Houdaigui** then ends the session by highlighting the importance of strengthening African institutions and regional capacities to set up early warning mechanisms related to maritime disputes, before suggesting meeting again to brainstorm potential prospects for cooperation between the Policy Center for The New South and the Atlantic Centre.

## Atlantic-Pacific: security and governance links

**Keynote address** – Richard Higgott, University of Warwick, and Brussels School of Governance<sup>2</sup>

In contrast to the Cold War, nowadays the logics of international security and economics are no longer aligned and no longer demonstrate the complementarity they once did. The heart of the neoliberal nature has not been shaken and globalization based on global trade serves the interests of the most important economic actors, as seen through the economic relations between China and the United States.

Globalization will remain for three reasons. First, global GDP is not declining, and the dynamics of digitalization suggest that there is a prospect of hindering the aspirations of those who want to limit supply chains. Secondly, supply chains are becoming increasingly specialized and difficult to unpick. Thirdly, states and companies cannot be forced to choose between America or China and their different competing visions of the global economy. Both visions have pros and cons in terms of access to capital, market structure and technology. Therefore, we are faced with a mix of approaches and strategies adopted by each country according to their interests and goals. This scenario was not observed during the Cold War because that era left few Gray Zones in what was a highly bipolar world, characterized by a distinct division between the East and the West.

It is recognized that the effects of the Ukraine war have affected prices and supply, but the immediate effects do not justify the assertion that globalization will end. The patterns of globalization may have to adapt but they will endure.

It can be stated that this world order is characterized by contemporary hybridity because there are increasingly more actors involved in international relations, as well as a growing diversity of strategies adopted by the states.

One may wonder who will benefit more from this bifurcated world, whether China or the United States. The unintended consequences of the Ukraine war and pandemic represent a significant setback for China, and its alternative vision of an international order has also been tested by its boundless friendship with Russia. Moreover, the international position of the United States should be highlighted by its response to the Russian invasion, with its major European and Asian allies choosing its side. Even the closer relationship between China and Russia had the effect of shifting major Asian actors, such as South Korea and Japan into closer alignment with the United States. However, the United States has not yet won the battle of democracy versus autocracy.

---

2 Richard Higgott's presentation was based on his and Simon Reich's article "The age of fuzzy bifurcation: Lessons from the pandemic and the Ukraine War". A Portuguese translation of the article can be found in the Annex of this report.

## Panel 1: Conexões entre a Área Euro-Atlântica e o Indo-Pacífico

**Luís Valença Pinto** (OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL)) started his intervention by acknowledging that in the Euro-Atlantic area the most aggregating element is NATO and, beyond the factor of geography, there is neither political nor strategic continuity between the North Atlantic and South Atlantic. The North Atlantic space associates North America to Europe. In contrast, the South Atlantic is not organized and there are not any impulses from either side to organize it. In the search for cooperation between the Atlantic and the Pacific, this gap in the South Atlantic is a limitation. As such, the opening of the northern routes has the potential to radically alter the connection routes between these two areas.

In the Euro-Atlantic region, the United States holds a dominant position and has connections to the Pacific, which makes it a significant actor bridging the two spaces. Another notable presence in the Euro-Atlantic region is the European Union, as a space of reinforced integration with a broad presence as a political, security and economic actor, and with a great capacity for constructive cooperation with other spaces, namely Africa and Latin America. However, the EU does not aspire to become a major geopolitical player in the Indo-Pacific region. Luís Valença Pinto suggests that the EU faces economic competition with Indo-Pacific countries, including traditional allies of the Euro-Atlantic zone such as New Zealand and Australia. Nevertheless, technology holds immense importance for both the US and the EU and acting in isolation would hinder their ability to succeed.

Regarding the counterproliferation of nuclear weapons, Luís Valença Pinto suggested that measures of counterproliferation should be established, however, he considers the likelihood of such measures being implemented very low. In the foreseeable future, Valença Pinto believes that China will continue to be moved by its own interests, while the United States will maintain a monitoring stance towards China, while also being open to dialogue and cooperation, and with tensions in areas such as Taiwan and human rights. Nevertheless, neither NATO nor the European Union have yet made significant security interventions in the Indo-Pacific region.

In **Diana Soller's** (Instituto Português de Relações Internacionais – NOVA University of Lisbon (IPRI-NOVA)) point of view, there has not been a significant effort from the US to connect the Atlantic and the Pacific, especially since these oceans used to be perceived as completely separate realities.

From 2017 onwards, Donald Trump focused on the Indo-Pacific which had already been a trend since the Obama administration. However, during Joe Biden's presidency, there has been a consistent reinforcement of NATO's importance, with Biden emphasizing the need for Europe to reclaim its role in American foreign policy. As a result, the US National Security Strategy now places Indo-Pacific allies and Europe on equal footing. While still recognizing China as a threat, the US highlighted that the war on Ukraine, which has regional and international implications, has reaffirmed NATO's central role, with a renewed emphasis on Euro-Atlantic security and safeguarding Europe.



**Raquel Vaz-Pinto** (Instituto Português de Relações Internacionais – NOVA University of Lisbon (IPRI-NOVA)) asserts that China should be recognized as a global power with significant spheres of influence, particularly in the international economy. Currently, it appears that the US has been able to confront the challenge posed by China as a systemic rival and a threat in certain sectors. However, it is important to acknowledge that China now has a noteworthy presence in Africa and plays a significant role in the European economy through its relations with various countries, including Portugal. Nevertheless, these countries should not underestimate the developments occurring within China, despite the contributions it makes to sectors of their own economies.

**Sónia Sénica** (OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and IPRI-NOVA) mentioned that the emergence of China must be understood much beyond the Indo-Pacific area. There is a growing demand to map this Chinese dynamic so that other powers can develop joint action mechanisms and instruments. This new strategy is demanding and must be designed in correlation with other threats, such as the COVID-19 pandemic and the growing number of authoritarian powers.

For **Luís Valença Pinto**, the Chinese pretensions to acquire infrastructure should be considered a concern and the Belt and Road Initiative in Africa requires a European response. The US' involvement in this response would make it even more robust. According to **Raquel Vaz-Pinto**, analyzing investment in the African continent should go beyond infrastructure considerations and also take into account China's investment and involvement in other sectors. For several reasons, the United States has difficulties in consolidating its influence in the African continent. In **Diana Soller's** point of view, the US should persist monitoring China and underlining its position regarding Taiwan and human rights, while promoting dialogue and cooperation. As Luís Valença Pinto has stated, while in the Strategic Concept of 2022 NATO considers Russia as a threat and adopts a less assertive position on China, it nevertheless acknowledges the potential of China to enhancing its international presence.

According to **Ana Isabel Xavier** (OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and CEI-Iscte), there are trends that are affecting the global distribution of power and facilitating the emergence of powers such as China and India in the detriment of the traditional Euro-Atlantic powers. The US is urging the European allies to take on greater responsibilities to assure their own security and defence.

In this context it is imperative to explore how Portugal can contribute to the Atlantic security. The creation of the Atlantic Centre is fundamental, but Portugal can also help through NATO, the EU and at a bilateral level. In the South Atlantic, the Portugal can and should participate in cooperative safety and security exercises, engaging both South America and Africa, to counter the influence of China and the Russian Federation, while also differentiating Brazil's role within the CPLP.

Considering the importance of maritime commerce to the global economy, it is fundamental to guarantee the safe and secure use of the sea. Portugal should promote maritime security by enhancing existing activities, fostering efficient coordination among various sectors, and creating synergies between relevant entities. These efforts will grant

Portugal with the capacity to effectively prevent and respond to diplomatic, defence, and maritime protection needs. To achieve this, Portugal should develop strategic frameworks for maritime safety and security, with particular focus on the Gulf of Guinea and the South Atlantic. These areas are significant not only due to the Portuguese-speaking countries, in the region, where Portugal holds a near natural leadership position, but also because of the presence of competitors and systemic rivals that pose a threat to the projection of an Atlantic Portuguese-speaking group.

From the perspective of liberal democracies and ideals, **Raquel Vaz-Pinto** suggests that NATO and the EU will face significant challenges in dealing with illiberal tendencies, such as those observed in Hungary within the EU and Turkey within NATO. Hungary is an interesting example in terms of the internal challenges given its relations with Russia and China. In this regard, President Biden started his term with a strong focus on the topic of liberal democracies and human rights, but the conflict in Ukraine has required a more pragmatic approach, namely in terms of relations with Saudi Arabia and the Persian Gulf, in light of rising oil prices.

**Sónia Sénica** considers that the Russian invasion of Ukraine has had a significant disruptive impact on the European security architecture and the international order. However, it has also resulted in the strengthening of transatlantic relations and the partnership between Russia and China. As a consequence, partnerships have been reinforced while the global balance of the international order has been disrupted. This scenario gives rise to a certain unenforceability and a greater tendency towards conflict. In response, so-called liberal democracies are adopting increasingly assertive foreign policies with collective actions based not solely on shared values but on their common interests in countering Russia and China.

## **Panel 2: Atlântico, Pacífico e Sul Global**

For **Chris Alden** (London School of Economics and Political Science (LSE)), the pivot for the understanding of the dynamic of competition in the global South can be centered around two countries, Russia and China. China is very dynamic in economic, technological and modernization terms. However, it poses does challenges in democratic terms. In response, India, South Africa, and Brazil have made efforts to defend their positions as democratic regional leaders. One should ask how closely African positions align with China and Russia, especially since South Africa is part of the BRICS. South Africa is currently not aligning with these countries but it is not deviating from Chinese and Russian positioning either. Moreover, the Forum on China–Africa Cooperation, which involves 54 African members, helps create a new agenda for the African continent as states come together to discuss global problems, share their positions and strengthen cooperation.

Given the challenge of China becoming a true leader in the African continent, what can the United States, the EU, and the United Kingdom offer? They have not invested

much in Africa and their development model is perceived as ineffective in the African continent.

**Daniel Cardoso** (OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and IPRI-NOVA) considers that China is a major player in the Atlantic scenario and is interested in establishing relations with the Atlantic countries. There are several countries bordering the Atlantic that are already included in the Belt and Road Initiative, such as Argentina and Uruguay, and even Portugal, that in 2018 signed a Memorandum of Understanding with China. Moreover, Brazil, despite not being formally involved in this initiative, is an extremely important country for Chinese trade and foreign policy strategies.

Daniel Cardoso considers that China serves as a connecting element between the Pacific and Atlantic regions due to the global aspect of its relations. This has implications for governance as, considering China's increasing economic significance in the Atlantic, it is important to think about what China's role will be in this context. China's investments in offshore oil extraction and maritime transportation of goods must be bound by the same rules as for Atlantic countries. China's investment in this arena serves three purposes: first, advancing its commercial interests; second, gaining access to energy resources through these investments; and third, investing in maritime security as a sphere of technological development.

The Atlantic countries hold differing perspectives on China, which could potentially lead to challenges. However, these countries must collaborate and come together regarding how they view China, whether as an adversary, a partner, or both.

Another topic of discussion throughout this panel was Brazil. **Carmen Fonseca** (Instituto Português de Relações Internacionais – NOVA University of Lisbon (IPRI-NOVA)), noted that for historical and geographical reasons, the Atlantic Centre as opposed to the Pacific has been the priority of Brazilian policies. In particular, the South Atlantic holds greater relevance for Brazil due to its extensive coastline and its relations with West Africa. The recognition of the South Atlantic as a strategic area stems from its trade routes and abundant energy resources, and Brazil's policies and relations with countries in the region have primarily focused on economic aspects. The identification of shared opportunities and threats among South Atlantic countries have fostered initiatives that over time have brought them closer together. As far as the North Atlantic is concerned, Brazil has a longstanding relationship with the United States, characterized by periods of both closeness and distance. In contrast, Brazil has yet to define the terms of its relations in the Pacific, particularly in light of the US pivot to the Indo-Pacific. For example, Brazil was not included in the Pacific Alliance, a Latin American trade bloc established in 2012.

For Carmen Fonseca, China is the strongest link between Brazil and the Pacific and an essential bridge between the Atlantic and the Pacific. For ideological reasons, President Bolsonaro appeared to pursue an anti-communist and anti-China foreign policy driven by ideology. However, it became evident that such an objective was impractical. If Brazil aims to be a relevant emerging actor, it must incorporate not only the Atlantic but

also the Pacific into its foreign and defence policies.

From **Alberta Sagoe's** (Africa Centre of Excellence in Coastal Resilience – University of Cape Coast) point of view, another challenge concerns the Gulf of Guinea. The Atlantic Ocean embraces different continents and is fundamental for trade, technological advancement, and the circulation of goods and people. The Atlantic has some of the largest marine reservoirs in the world and the Gulf of Guinea region in particular has a competitive advantage and possesses unique resources. This along with its proximity to the Sahel makes it a strategically important region. The Atlantic is a volatile zone, serving as a backdrop for illegal activities such as human trafficking, smuggling of illicit goods, and illegal fishing due to its expansive marine ecosystems. Piracy poses a genuine threat in the Gulf of Guinea, prompting numerous initiatives aimed at enhancing the security of the region. These efforts involve collaboration between national, regional, and international actors, including countries like Canada and the European Union, driven by their respective commercial interests.

According to **Aldino Campos** (Instituto Português de Relações Internacionais – NOVA University of Lisbon (IPRI-NOVA)), the South Atlantic is one of the areas in the world that is well on track concerning the process of continental shelf extension. However, there are some complex cases as the Democratic Republic of Congo, Gabon, and Angola, where disputes over rich hydrocarbon resources have led to blockages in their respective proposals considered by the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). Moreover, Antarctica, a global common and a Southern link between the Atlantic and Pacific oceans, has been the object of several proposals of territorial claims to the CLCS, to be considered in future revisions of the Antarctic Treaty.

In the Pacific, rising sea levels present a significant challenge as states may need to redefine their maritime boundaries. If the sea level rises to the extent that islands become uninhabitable or economically unviable, they may lose their island status, along with their rights to Exclusive Economic Zones and Continental Shelves, thus forfeiting access to the resources within those maritime spaces. This situation could also potentially impact the recognition of island states as sovereign states under the Montevideo Convention of 1933 since a “defined territory” is a vital component of statehood.

### **Panel 3: Atlântico-Pacífico na Nova Ordem Mundial**

According to **Sónia Ribeiro** (Research Centre of the Institute for Political Studies – Catholic University of Portugal (IEP-UCP)), geopolitical competition in the Indo-Pacific has heightened the significance of the Pacific islands, leading the dominant powers in the Indo-Pacific, China and India, to forge alliances. China has developed the so-called “String of Pearls” with the aim of maintaining a presence in strategic areas of the Indian Ocean. This presence would potentially enable China to block crucial routes to India in the event of a conflict. In response to this Chinese strategy, India has the “Necklace of Diamonds” to safeguard its interests.

**Carlos Gaspar** (OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and IPRI-NOVA) recognized that the 2022 US National Security Strategy reiterates the primacy of the Indo-Pacific in the hierarchy of US priorities, as it is perceived as the center of gravity of the power struggle in international politics between the leading democratic power and autocratic powers. The document identifies China as the sole major power capable of challenging the United States' international preeminence. The strategy considers that the tensions between the United States and democratic nations on one side and China, Russia, and autocratic states on the other, challenge the legitimacy of the international order.

Europe's position in this international environment, has been marked by ambiguity. Germany, under former Chancellor Merkel, adopted a more distanced stance towards the United States, China, and Russia. President Macron's France, sought to form a European civilizational space without the US but including Russia, considered a European country. Former Prime Minister David Cameron's Britain heralded a new golden age in relations with Beijing.

However, the conflict in Ukraine significantly altered these dynamics and brought these countries closer together. The invasion of Ukraine by Russia demonstrates that, while Russia acted without respecting the principles of the Charter of the United Nations, Russia was never at risk of being expelled from the United Nations nor of being isolated in the international community, given that India, China and Brazil refused to formally condemn the Russian invasion.

It is now possible to see France, Germany, Great Britain, the European Union and NATO establish a grand coalition to defend the multilateral liberal order. The new European strategy consists of consolidating its relations with the Indo-Pacific democracies. During the Portuguese Presidency of the Council of the European Union, in 2021, a new Connectivity Partnership between the European Union and India was approved, and, in June 2022, negotiations on the Free Trade Agreement with India were restarted. Moreover, Japan, South Korea, Singapore, Taiwan, Australia and New Zealand have aligned themselves in favor of the sanctions imposed on Russia with encouragement from the United States, the G7 and the European Union. **Carlos Gaspar** and **Luís Tomé** agree with the idea that the emerging convergence between democracies in the Atlantic and the Indo-Pacific is a decisive pillar of the reconstruction of the international order based on the principles of the United Nations Charter.

**Luís Tomé** (OBSERVARE – Autonomous University of Lisbon (UAL) and IPRI-NOVA) started his intervention by stating that, while the expression “world order” refers to the global framework, in contrast, “international order” refers to a set of principles, values and ideals that does not have to be global in nature. During the Cold War, there was a world order that included two international orders, one led by the United States, and the other led by the Soviet Union. The liberal international order only became globalized with the end of the Cold War and the inclusion of Russia and the People's Republic of China in institutions, such as the International Monetary Fund and the World Trade Organization.

This has now changed with the centrality of the Asia-Pacific and the resurgence of China. The power structure has changed substantially and can be characterized as hybrid, unilateral, bilateral, and multipolar, with a tendency towards a strong bipolarity. However, this contemporary bipolarity differs greatly from the bipolarity witnessed during the Cold War, as there are multiple power centers at play that act independently. Furthermore, there has been an erosion of democratic values and the liberal world order, that are increasingly being challenged by authoritarianism, populism, protectionism, and illiberal democracies.

To Luís Tomé, the existence of two international orders has given rise to competition between the United States and China, with Xi Jinping's China become notably more self-assured, assertive, and confrontational, while the United States has increasingly pursued a strategy of containment, framing the narrative as a clash between democracies and autocracies.

The current international order led by the US is facing various challenges. Firstly, as Germany focuses on its economic, political, and defence development, France has been unable to match the efforts made by Germany in the defence sector. This discrepancy in defence capabilities between the two nations might bring back old memories that pose difficulties in their relation. Secondly, despite the Russian invasion of Ukraine being a clear violation of the international order, certain democratic countries like Brazil, India, Pakistan, and Turkey have not taken a firm stance against Russia. Additionally, Turkey is moving towards a membership of the Shanghai Cooperation Organisation, while simultaneously strengthening its relations with Russia and China.

According to **Cátia Miriam Costa** (Centre for International Studies – University Institute of Lisbon (CEI-Iscte)), the war on Ukraine tends to a division of the world into two blocks of influence, resembling a new Cold War scenario. However, nowadays the emerging powers are assuming increasingly prominent positions. An example of this is the Shanghai Cooperation Organization, which, excluding observer states, represents 30% of the world's wealth in relation to its population. Moreover, the trend of economic growth has clearly shifted to the Asian continent, where economies have the capacity to create new economic polarities, making the Pacific region more dynamic. Nonetheless, the Atlantic region still maintains its significance due to its centralizing ports. Its influence remains strong, particularly because it is home to the United States, a global superpower, and NATO, which maintain the region's influence not only in terms of security but also in terms of spatial organization.

According to **Robert Sutter** (Elliott School of George Washington University), the US has been focusing on fostering further cooperation and convergence between the United States, NATO, the European Union and individual European powers, to counter the challenges posed by China. One of the significant challenges is China's attempts to undermine US power and influence in Asia. Additionally, China is seeking to establish dominance over high-technology industries crucial for the future, which would potentially make the US reliant on Chinese economic power. As these technologies are essential for national security, the US could also become dependent on Chinese military power.

China's preferences include legitimating the Chinese economic practices and territorial expansionism; opposition to efforts promoting accountable governance, human rights and democracy; opposition to US alliances that may hinder China's rise; and support for the forceful foreign advances of Vladimir Putin's Russia and the rule of other authoritarian and often corrupt world leaders unaccountable to their citizens.

The Russian war in Ukraine and China's strident opposition to US and allied military support for Ukrainian resistance and sanctions against Russia solidified broad US opposition in the media, Congress, and elsewhere to China's practices in support of Russia. Moreover, there has been a reinforcement of the US position in support of Taiwan against ever-increasing Chinese military, economic and diplomatic pressures.

**Sónia Ribeiro** considers that China has been strengthening its position as the main investor in Africa and there has been an increasing involvement of global powers in Africa to project their economic and political influence. For China, Africa is important for its resources and trade and because it allows China to strengthen its international position and consolidate its global projection. These investments, offers of sovereign loans, and diplomatic activism have created a situation in which only one African country has diplomatic ties with Taiwan. Sónia Ribeiro considers that the strong ties between China and the African countries arise from an opportunity that was created by Western countries, as when Africa needed investment in infrastructure the OECD countries were not available to provide it.

For China to attain global power status, it will need to enhance its security and defence capabilities. As part of its strategy, China has utilized the "debt-trap" approach, leveraging the ease of the debt burden of African countries to secure the installation of naval and military bases. This enables China to expand its military presence across Africa. Consequently, questions arise concerning how Atlantic powers will navigate interactions in the South Atlantic region with China's growing military presence.

The theme of this panel can be examined through various lenses. **Cátia Miriam Costa** offered a distinct approach by focusing on the challenges associated with the ocean. She emphasized that effective monitoring for security, defence, and ecosystem evolution in the ocean necessitates a comprehensive three-dimensional approach, encompassing satellite communication systems, surface observations, and deep-sea observations.

It is a known fact that the acidification of the oceans, the rise of its temperature, depletion of underwater oxygen producers, and sea-level rise will directly affect human life. As such, there has been a growing awareness of the need for multi-scale ocean governance at the national, regional and international level. One noteworthy example is the Arctic, where despite the ongoing disputes between Western states and Russia, there has been a commitment to respecting the implemented rules and regulations.

With advancing technology enabling the exploitation of marine resources that are scarce inland, it is unsurprising that competition arises among states to evolve technologically and gain access to these resources. Currently, a notable competition is unfolding between the United States and China. Furthermore, competition intensifies in areas rich

in marine resources, namely in the Pacific. In fact, the Pacific is a peculiar ocean since sea-level rise will lead to a redefinition of the Exclusive Economic Zones and there is a continuous escalation in the race for power and influence within the Pacific region.

The world has undergone significant transformations, and it is crucial to recognize that a replay of a two-state competition solely between the United States and China would overlook the emergence of alternative actors and neglect the crucial aspect of ocean governance. The issues at stake extend far beyond resource competition, encompassing the survival of species and the very existence of states that face the threat of disappearance.



## Is the Atlantic still secure?

**Cátia Miriam Costa**, Centre for International Studies – University Institute of Lisbon (CEI-Iscte)

The Atlantic was a strategic zone that was never under open contestation despite the Cold War competition, with NATO dominating the North Atlantic space and projecting itself to the South Atlantic. This allowed the US to focus on other more problematic areas and explains the successful attempt by the US to shift the competition to the Pacific. As a result, since 2005-2006 that the economic projection of the US began to be developed in the Pacific. Moreover, Brazil as a South Atlantic regional power, has at times stepped in the governance of the South Atlantic. This contributes to a framework of stability that leads to the Atlantic being considered safer than other oceans where there is a reconfiguration of powers.

Currently in the Atlantic there is a variety of challenges, including a process of redefinition of zones of economic influence in the South Atlantic, as Chinese investment in the construction and management of ports shows. China is officially considered to be the biggest challenger to US hegemony and has a great capacity for intervention through economic means, but Russia and Turkey have also further substantiated their presence in Africa and Latin America.

Russia already has concessions in the Atlantic, as do Poland and France, given the technological possibility of exploiting marine resources in the open sea. Thus, we may see tensions for redefinitions of resource exploitation. Another challenge to be highlighted is piracy, especially off the West African coast. The overexploitation of marine resources and illegal trafficking on relatively permeable borders are considered threats as well. In the area of fisheries, the European Union has made agreements with countries to lessen the impact of overfishing.

Another challenge is the concept of security and defence, insofar as we have a less securitarian approach. We should consider the issues that may unbalance the balance, taking into consideration that the number of interested parties has increased due to the development of the blue economy. International organizations themselves are important stakeholders; as there has been an increase in the number of interested parties the entire dynamic known currently might change, as well as the stability of the Atlantic.

The Arctic itself is a case of competition between several powers and due to climate change, there will be a direct impact on navigability and the Atlantic. This increased navigability and the fact that dense resources are available will put pressure on the Atlantic, especially the North Atlantic, in the long term.

To meet the existing challenges, a possible governance of the Atlantic would have to involve a redefinition of risk and security. For instance, a multiscale governance would have to be implemented, with intervention at local or international level.

There are already enough multilateral organizations that could and should ensure

cooperation in the most diverse areas. An important aspect of cooperation is not to create new organizations but to encourage dialogue between existing ones. Africa in particular could greatly benefit from awareness raising, effective cooperation and knowledge transfer among the different organizations. In the South Atlantic, there is already a successful project between Colombia, Ecuador and Costa Rica, through which they managed to increase the area of conservation by three times in light of the ecological upheaval they were dealing with.

The impacts of climate change and the very rapid change of the ocean ecosystem need to be included into the conceptualization of security. One should be aware that dynamics change, hence the stability in the Atlantic that seems to be guaranteed is not permanent. Therefore, it is increasingly necessary to have debates and exchanges of perspectives. In this regard, the Atlantic Centre is very interesting because it brings together different perspectives on the same topic and draws attention to the fact that concepts that were traditionally applied are perhaps insufficient in the current reality.

**Sarah Carreira da Mota**, Faculty of Economics University of Coimbra (FEUC)

Currently there is an asymmetry between the North Atlantic and South Atlantic, with the more homogeneous character of the North Atlantic security architecture due to the horizontality in security language, diplomatic contact, and the resources these require. In contrast, considering the asymmetries and vulnerabilities in the South Atlantic, competition in this geographical area between the Atlantic countries and China becomes more likely.

Here the role of multilateralism is fundamental, as it allows for contact and information exchange between the different Atlantic states, giving them the opportunity to engage in political, diplomatic and scientific relations in the Atlantic. However, there is a lack of division of tasks because many of the multilateral initiatives simultaneously involve the security aspect with development cooperation and/or with scientific diplomacy and there is an overlapping of actions and efforts.

In relation to ecological threats, climate change will have a huge impact on coastal areas. As such, in the Euro-Atlantic space, an interconnection between the blue economy and maritime sustainability initiatives has been pursued so that there are no major security problems, such as food safety and safety of navigation.

The Atlantic, as a space of potential tension, due to competition, illegal migration, and organized crime, must be conceived as a dynamic security space in constant evolution in which materiality and security are intertwined. The security of the Atlantic simultaneously depends on both maritime instruments, such as undersea cables, manned or unmanned vehicles, drones, and maritime robots, and space instruments such as satellite coverage, and special airports for the launch and landing of microsatellites. Many of these are actually, either directly or indirectly, security instruments, with functions like surveillance, geolocation, search and rescue, and even armed defence. Some of these

technologies are critical infrastructures for energy supply, telecommunications, and tactical operations, hence their importance for national defence. This is why technology should be seen as the key to geopolitical power in the future. However, we should also be aware that these instruments can be a source of concern for Atlantic states due to potential threats they may face. We are faced with instruments that require laws, rules, repair, maintenance, replacement of resources, and models of cooperation between states, which creates an opportunity for further cooperative security governance in the Atlantic.

In technological terms, China can be mentioned as an example of a threat. China has an ambitious space program that is used for military purposes. In fact, there have been growing concerns on how China's space station can extend its influence. China has ground stations in Argentina, Brazil and French Guiana, which, due to its proximity to the US, raise concerns on the possible interception of sensitive information.

Compared to other areas of the globe, the Atlantic is relatively safe, however this status quo depends on its geopolitical power and its ability to remain an essentially safe space equally for all. Granted, that geopolitical power will depend on the technology at its disposal, but that technology will also have the potential to make the Atlantic more vulnerable.

**Pedro Seabra**, Centre for International Studies – University Institute of Lisbon (CEI-Iscte)

We may wonder what areas the Atlantic encompasses. It includes the Gulf of Guinea, the Caribbean, the margin to the East and West, and the Arctic, and we might also consider the dynamics of the Antarctic, insofar as the problems of geostrategic competition that we witness in sub-regions of the Atlantic also apply in the case of the Antarctic.

Regarding China, the port aspect is key. Ensuring supply ports in the Atlantic allows these spaces to be used to project influence, allowing for a more robust and visible presence in the Atlantic space.

The South Atlantic Treaty Organization and the Southern Cross Alliance were projects that failed because the states that created them were pariah states, such as South Africa under apartheid, or led by military dictatorships in South America. Their purpose was to try to extend their reach and capitalize on the narrative of a single Atlantic and of the various bridges that could be established in order to promote stronger ties between certain States and with the underlying aim of excluding other entities and States.

It is worth mentioning that in 2007 and 2010, when discussing NATO's Strategic Concept, there were attempts to think about the geographic range that NATO could assume to the South. However, history shows that these attempts collide with the imaginary line between north and south and between the east and west margins.

Nowadays, there is an increasing profusion of multilateral initiatives whose purpose is to try to bring the maximum number of parties together, facilitate dialogue and the

sharing of knowledge and lessons learned on how to better deal with threats and risks that cross both sides of the Atlantic. However, this profusion of multilateral solutions has also been characterized by a high level of informality, a peculiar facet of the Atlantic. In addition, attempts to force the label of a single Atlantic are met with resistance, which is understandable for historical reasons.

In terms of international competition and geostrategy between great powers, one dimension to highlight is competition for capacity-building projects and programs that allow other states to respond to threats and risks that arise in the Atlantic space.

Even though different powers have been offering more training, equipment and material, these actions are not coordinated among them, thus compromising the real purpose of the offers – to empower local states so that they can respond to threats such as piracy, illegal fishing and organized crime in a recurrent and autonomous way. The Atlantic requires search and rescue responsibilities of littoral countries, which in itself requires the development of capabilities of monitorization and surveillance that are not within the reach of all parties in the Atlantic, and therefore greater cooperation and collaboration is needed.

For instance, space, involving orbits, satellites, and sharing of information, is considered to be a key arena in helping ensure stability at sea. It is not for lack of bilateral platforms or multilateral solutions that space cooperation in the Atlantic is hampered, so one should wonder why cooperation in this matter is not taking place.

To answer this question, it is fundamental to understand that states tend to consider their participation in organizations by taking into account the benefits they can obtain in terms of solving the problems that affect them more directly. Hence they can invest at different times in different platforms promoted by different countries. Many states, especially in Africa, have limited resources to participate regularly in multilateral solutions, and a multiplication of multilateral organizations will not in itself solve the problems of cooperation. The focus should be on projects that already exist in the region rather than starting from scratch. As an example, the Caribbean, as a sub-region of the Atlantic, has a number of experiences and lessons that could be applied to other regions, in areas such as natural disasters, humanitarian aid, and civil emergency assistance. These are experiences that, besides encouraging knowledge sharing, expand our concept of security and our understanding of what the security problems are in the Atlantic space.

Firstly, attention should be given to possible lessons from the various experiences within the Atlantic. The success of an initiative should not be solely measured through analytic lens of the past. Instead, there is a need to go further and understand why certain projects hibernate, overlap and still endure through time.

Secondly, it is important to realize that answers and perspectives on Atlantic issues will be dependent on the context and specificities of each location, and this should not be considered an obstacle, but rather an opportunity to building bridges between the different parties.

## Forecasting Atlantic Security and Governance

### Address by the Coordinator of the Atlantic Centre, Lúcia Simão

Exma. Sra. Ministra da Defesa Nacional, Professora Helena Carreiras,  
Exma. Sra. Diretora do Instituto da Defesa Nacional, Professora Isabel Ferreira Nunes,  
Exmas. e Exmos. Srs. representantes do Ministério da Defesa Nacional e do Ministério dos Negócios Estrangeiros,  
Exmos. Srs. Chefes Militares,  
Exmos. Srs. Embaixadores, membros do corpo diplomático e adidos de defesa acreditados em Portugal,  
Caras e caros oradores,  
Minhas senhoras e meus senhores,

Gostaria de começar por dar as boas vindas a todas e a todos os que nos acompanham em mais uma edição do Seminário do Centro do Atlântico. Esta quarta edição, dedicada à prospetiva de segurança e governação atlântica, apresenta algumas particularidades que gostaria de referir.

Este ano, pela primeira vez, o Seminário é totalmente público. Ao contrário das edições anteriores, onde a parte substantiva dos debates era restrita e sob a regra de Chatham House, este ano abrimos todos os debates à participação pública, com transmissão online.

Para reforçar o alcance deste exercício, alargámos a rede de parceiros envolvidos nesta iniciativa. São 12 parceiros institucionais, em 8 localizações distintas, em vários pontos do território nacional e do Atlântico, numa semana de eventos. Isso permite-nos não só abordar perspetivas muito distintas da segurança atlântica, mas também levar esta riqueza de ideias a públicos muito variados. Se tivermos em conta a missão do Centro do Atlântico, de estimular uma visão da segurança atlântica integrada, norte-sul este-oeste, então este seminário dá mais um importante contributo nesse sentido.

Aliás, valerá a pena referir que o Seminário do Centro do Atlântico é criado com o objetivo de pensar a missão do próprio Centro. Na sua primeira edição, em 2019, foi essa a preocupação que nos levou a criar esta parceria com o Instituto da Defesa Nacional e promover um dia de trabalhos com peritos de todo o Atlântico, que nos ajudaram a definir as áreas de maior relevância para este Centro multinacional. A estrutura atual, tripartida, que combina uma plataforma política, com um centro de análise e investigação e com valências de capacitação no domínio da segurança e defesa, nasce precisamente desse exercício inicial.

Ao longo das edições subsequentes, em plena pandemia de COVID-19, procurámos identificar temas, parcerias e oportunidades de ação que respondessem a necessidades concretas. Abordámos temas tão variados como a gestão de crises, o contributo do domínio aeroespacial para a gestão securitária do Atlântico, as boas práticas da governa-

ção multilateral, entre outras. Procurando ser consequentes, publicámos as conclusões de cada edição, com o apoio do IDN, e procurámos incorporar na nossa organização essas ideias, muitas delas vertidas no Roteiro que foi aprovado por todos os países participantes, em janeiro deste ano e que guiará a nossa ação até 2024.

Estamos, por isso, em condições de dizer que o Centro tem hoje um projeto claro para o seu desenvolvimento; um projeto que estamos a implementar e que continua a beneficiar do investimento anual que fazemos neste Seminário, de múltiplas formas.

Este ano os nossos objetivos são distintos, porque o contexto global e do Atlântico também o é. A urgência da segurança no Atlântico é mais concreta e real para todos e Portugal entende muitíssimo bem o que isso implica para si e para os muitos países que dependem deste importante oceano para o seu bem-estar e a sua prosperidade.

A urgência da ação reflete-se também nas múltiplas iniciativas políticas que têm surgido em torno do Atlântico. Poderia referir a primeira reunião ministerial dos Estados atlânticos africanos, promovida por Marrocos, em junho deste ano, ou a iniciativa norte-americana de promover uma declaração conjunta sobre a cooperação atlântica à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro. Estas iniciativas juntam-se a outras de longa data como a ZOCAPAS, o G7++FoGoG ou o próprio Centro do Atlântico, evidenciando a urgência de criar fóruns e mecanismos de governação nesta área.

Parece-nos, por isso, da maior relevância que o nosso contributo para a segurança do Atlântico extravase a cooperação que temos em curso com os 21 países que integram esta iniciativa e possa mobilizar parceiros da sociedade civil.

Ao longo desta semana de eventos, que podem acompanhar online, recolhemos perspetivas de diferentes escolas de pensamento em Portugal, em Coimbra, no Minho, Évora e várias escolas de Relações Internacionais em Lisboa. E recolhemos perspetivas de parceiros no Atlântico Sul, em Marrocos, no Gana e no Brasil, para que a perspetiva seja mais completa.

Iremos produzir, uma vez mais, um relatório desta edição do Seminário do Centro do Atlântico que será tornado público e procuraremos que as ideias centrais que forem discutidas possam chegar à Ministra da Defesa Nacional, ao Ministro dos Negócios Estrangeiros e a todos os representantes dos nossos parceiros nesta iniciativa.

Estaremos em melhores condições de regular o debate e ação conjunta em matérias tão urgentes e relevantes como a segurança das infraestruturas críticas que o oceano acomoda, a segurança dos fluxos comerciais, incluindo de energia, o desenvolvimento económico sustentável e o exercício da soberania no mar ou os riscos decorrentes das atividades ilícitas e violentas que acontecem no e através do mar com ligações cada vez mais complexas à violência em terra.

Agradeço a toda a equipa que comigo trabalhou ao longo destes meses, na preparação desta IV edição, de forma muito particular à Inês Monteiro e à Secretaria-geral do Ministério da Defesa Nacional, incansáveis em todos os momentos.

Esperamos que esteja a ser uma semana frutífera e que o debate desta tarde seja útil na definição de políticas para o Atlântico.

Muito obrigada.

## **Address by the Director of the National Defence Institute, Isabel Ferreira Nunes**

Excelentíssima Senhora Ministra da Defesa Nacional de Portugal,  
Senhora Coordenadora do Centro Atlântico, Professora Licínia Simão,  
Senhor Deputado da Assembleia da República,  
Senhores Embaixadores,  
Senhores Diretores e Dirigentes do Ministério da Defesa Nacional,  
Senhores Oficiais Gerais,  
Senhores oradores, outras entidades civis e militares,  
Minhas senhoras e meus senhores,

Gostaria de começar por dizer uma palavra de apreço por esta parceria entre o Instituto Nacional de Defesa e o Centro Atlântico, na pessoa da sua Coordenadora, a Doutora Licínia Simão.

A região atlântica conecta algumas das comunidades e economias mais desenvolvidas. O Atlântico Sul, rico em matérias-primas essenciais às economias e indústrias mundiais, continua a lidar com problemas políticos, económicos e sociais que reclamam um melhor sistema de governação regional.

Uma grande percentagem da população mundial vive em zonas costeiras e as economias de que dependem são elas próprias muito dependentes do comércio marítimo internacional, dos sistemas de portos, do transporte marítimo e de infra-estruturas de transporte submarino, como oleodutos e cabos que ligam continentes, Estados e sociedades. Na Europa, aproximadamente 90% do comércio externo e 40% do nosso comércio interno são realizados por via marítima.

Em termos estratégicos, o domínio marítimo é um espaço cada vez mais contestado, onde a segurança é mais difícil de garantir, dada a dimensão do espaço a proteger e a governação comum mais complexa de implementar. A competição internacional entre as grandes potências é hoje uma realidade indiscutível, gerando reivindicações territoriais, competição por águas territoriais e acesso a recursos do subsolo marinho, como gás ou materiais raros. Esta conjugação de circunstâncias gera insegurança, exigindo uma maior proteção das infraestruturas marítimas críticas, uma melhor preservação dos recursos localizados no fundo do mar, bem como a proteção das áreas costeiras e dos habitats marinhos do excesso da navegação, da pesca intensiva, da poluição e da atividade criminosa organizada.

Este contexto exige o estabelecimento de um sistema de governação eficaz baseado em regras e de uma sólida cooperação internacional focada na consciencialização sobre o potencial dos espaços marítimos, sobre a sua preservação, sobre o desenvolvimento de capacidades, bem como sobre vigilância, investigação, inovação e gestão de riscos no mar.

As organizações internacionais têm sido ativas na implementação de objetivos políticos no domínio da segurança marítima. No início de 2021, a União Europeia lançou o

conceito de Presenças Marítimas Coordenadas no Golfo da Guiné para enfrentar as ameaças à segurança marítima naquela região. Em junho de 2022, face à guerra na Ucrânia e com o desenrolar de uma crise energética, a União Europeia acordou o desenvolvimento de parcerias estratégicas com parceiros e aliados para assegurar o fornecimento de energia, garantir a colaboração na transição verde, bem como para promover a segurança marítima e a proteção do abastecimento por via marítima.

A recente atividade perturbadora e ilegal na região do Mar de Barents e no Mar Báltico, que num futuro próximo comprometerá o abastecimento da rede europeia de gás e o pleno funcionamento do sistema de gasodutos North Stream, mostra como uma melhor antecipação, vigilância e resposta são necessárias para a deteção, mitigação e punição de atos ilícitos no mar. Nas semanas que se seguiram ao acontecimento disruptivo no Báltico, as campanhas de desinformação e de interferência estrangeira também mostraram a complexa natureza híbrida destes atos no mar.

Atualmente, as tecnologias baseadas no espaço permitem uma melhor informação em apoio às medidas de segurança e resposta a emergências que, no caso europeu, se configuram através de uma rede de satélites de base civil. Isto é também complementado por programas que apoiam a monitorização dos ecossistemas marinhos, a deteção da poluição, a observação das zonas costeiras e a avaliação do impacto das alterações climáticas nos níveis dos oceanos.

Os fluxos de informação fornecidos por atores estatais e privados requerem um sistema eficaz de governação que capacite a cooperação internacional e regional entre instituições, organizações e Estados. A fragmentação da informação tem efeitos múltiplos que dificultam o controlo das fronteiras marítimas, a vigilância das rotas marítimas e a segurança das redes de cabos submarinos, bem como uma resposta eficaz às ameaças no mar. Até 2025, a UE pretende desenvolver sistemas de sensibilização para a segurança marítima, como o Mecanismo de Vigilância Marítima, previsto na Bússola Estratégica da UE, com o objetivo de melhorar a interoperabilidade, a tomada de decisões e o seu output no domínio marítimo.

O desenvolvimento de parcerias regionais entre países com os Estados Unidos, o Reino Unido e a Noruega, bem como com os países costeiros do continente africano, abriram oportunidades para uma capacitação marítima mais eficaz, nomeadamente através do Fundo Europeu para a Paz.

No plano da defesa, uma conceção de abordagem abrangente contra as principais ameaças no mar começa a ser implementada por organizações de segurança e defesa, tais como a política de defesa da UE e a OTAN, mas também por Estados e atores privados.

A União Europeia através da sua Estratégia de Segurança Marítima, o seu novo conceito de Presenças Marítimas Coordenadas e o seu Programa de Rotas Marítimas Críticas, contribuirá para uma presença mais forte no Atlântico, para uma melhor proteção das rotas marítimas críticas essenciais para o comércio e transporte e para a salvaguarda das infraestruturas marítimas submarinas.

No Atlântico, a NATO, no que respeita a atividades relacionadas com a segurança marítima, conta com a cooperação multilateral com aliados europeus, os EUA, o Canadá



e com as Nações Unidas e a União Europeia, garantindo a liberdade dos mares na preservação do direito marítimo internacional, conforme previsto na Estratégia Marítima da Aliança e no seu Plano de Ação para a Abordagem Abrangente. A proteção de infraestruturas críticas, o controlo à guerra marítima híbrida e a mitigação dos riscos de segurança marítima são tarefas complementares conduzidas pela Aliança no mar, que requerem uma melhor cooperação na tomada de decisões e na implementação de políticas. A futura integração plena dos países nórdicos, como a Finlândia e a Suécia, será uma mais-valia para a cooperação e governação em segurança marítima no Atlântico Norte atendendo à sua secular vocação marítima e a uma prática regional de segurança cooperativa.

A cooperação entre Estados com ideias semelhantes, como a França, Alemanha, Holanda e Reino Unido, mas também a Dinamarca, que anunciou a sua intenção de abandonar a sua reserva de op-out da dimensão de defesa da Política Comum de Segurança e Defesa, ou mesmo Portugal, Espanha e Itália, como países com interesses marítimos há muito estabelecidos, têm gerado bons resultados na proteção dos interesses nacionais e regionais no Atlântico.

Minhas senhoras e meus senhores,

Uma abordagem abrangente à defesa entre países aliados ajudará a superar as limitações em matéria capacidade das marinhas nacionais, num momento de tensão geopolítica e de territorialização dos espaços marítimos do Mar Báltico, até ao Mediterrâneo Oriental, do Ártico até à Antártida.

A presença de múltiplas ameaças e riscos exige o desenvolvimento da cooperação internacional, regional e nacional, de forma a assegurar e conciliar uma abordagem integrada à proteção dos bens comuns globais, dos recursos marinhos, da conectividade por mar, da segurança do abastecimento e das infraestruturas no Atlântico.

Não gostaria de concluir esta intervenção sem deixar uma palavra final para felicitar os dois novos vencedores da 2.<sup>a</sup> edição do FLAD *Atlantic Security Award*, uma vez que a investigação não só contribui para aprofundar o conhecimento científico, mas também para aproximar académicos, comunidades de interesse e o público em geral sobre temas tão importantes como os da governação, da cooperação e da capacitação no Atlântico. Em nome do Instituto da Defesa Nacional, desejo a todos uma excelente conferência e um ótimo debate.

Muito obrigada.

## **Address by Her Excellency the Minister of National Defence of Portugal, Helena Carreiras**

Senhora Diretora do Instituto de Defesa Nacional,  
Senhora Coordenadora do Centro do Atlântico,  
Senhor Deputado da Assembleia da República,  
Senhores Embaixadores,  
Senhores Diretores e Dirigentes do Ministério da Defesa Nacional e do Ministério dos Negócios Estrangeiros,  
Senhores Oficiais Gerais,  
Senhores Oradores,  
Outras entidades Cívicas e Militares,  
Caros convidados,  
Minhas senhoras e meus senhores,

Este é o primeiro ano em que presido ao Seminário do Centro do Atlântico. Estive profundamente ligada esta iniciativa nas suas edições anteriores, enquanto Diretora do Instituto da Defesa Nacional, e é, por isso, um enorme gosto testemunhar hoje, novamente, o dinamismo desta iniciativa.

A reflexão sobre o futuro da segurança atlântica que aqui se promove não poderia ser mais oportuna. O ambiente securitário Internacional sofreu uma deterioração extremamente severa durante este ano 2022, com a decisão da Federação Russa de invadir ilegalmente um país soberano na Europa; um país em processo de aprofundamento das suas relações com os países e as instituições europeias e euro-atlânticas há quase duas décadas.

Esta violação gravíssima de normas e princípios básicos de direito internacional, designadamente a Carta das Nações Unidas, está a ter um impacto desastroso na segurança global.

Vivemos um contexto de crescente insegurança, não só na Europa, mas em várias partes do mundo; aprofundou-se a competição geopolítica, diminuindo-se as oportunidades de cooperação e de diálogo; os impactos económicos e sociais da guerra fazem-se sentir na segurança alimentar e energética de milhões de pessoas em todo o mundo. A retórica nuclear que hoje se faz ouvir em muitos quadrantes lança sobre todos uma sombra.

Embora este cenário seja, em muitas dimensões, profundamente exasperante para muitos cidadãos, impotentes para lidar com o medo e a insegurança do mundo atual, muitas vezes acirrada pela desinformação e pela insegurança económica, verificam-se também desenvolvimentos que nos devem motivar.

A coesão da resposta europeia e euro-atlântica à agressão russa e o valor desta parceria estratégica tem-se revelado sem precedentes e augura uma União Europeia e uma Aliança Atlântica cada vez mais capazes de antever crises, mais resilientes e mais preparadas para garantir a nossa segurança em estreita cooperação. E a futura adesão da Suécia e

da Finlândia à NATO significará uma Aliança ainda mais forte para enfrentar os diversos desafios identificados no Conceito Estratégico recentemente aprovado em Madrid.

A competição geopolítica, apesar de polarizar o mundo tem o benefício de tornar mais claras as vantagens do modelo democrático e liberal europeu. As liberdades fundamentais de que gozamos devem lembrar-nos da responsabilidade de as preservar, especialmente face ao avanço de forças radicais baseadas em ideais totalitários, racistas e xenófobos, que ameaçam os nossos sistemas políticos democráticos. Não será um mundo do “nós contra eles”, já que existem muitos tons de cinzento a ter em conta, mas será certamente um mundo onde a clareza do que defendemos e do que rejeitamos deve imperar.

É, pois, neste contexto que recai sobre nós, sobre Portugal e os seus aliados e parceiros, a responsabilidade de pensar a segurança do Atlântico. Enquanto alguns parecem teimar em manter o seu olhar no Pacífico ou agora no Leste Europeu, Portugal assumiu sempre a necessidade firme de cuidar da segurança do espaço Atlântico. Há muitas e conhecidas razões para isso, incluindo o peso das nossas relações históricas com os países atlânticos, de forma muito particular com os países de língua portuguesa, ou a importância dos laços transatlânticos para a nossa segurança e defesa.

Mas as razões para este nosso investimento na segurança atlântica e no aprofundamento das relações cooperativas neste espaço são muito mais profundas e diversificadas.

Da segurança no espaço Atlântico dependem as principais rotas de comércio europeu, as suas principais rotas de fornecimento energético ou os principais fluxos de investimento. Dela dependem também inúmeras atividades científicas de exploração e conhecimento do oceano, cada vez mais críticas à inovação.

No Atlântico cruza-se o crime organizado, do narcotráfico, do tráfico de pessoas e bens, assim como o extremismo radical armado, com efeitos devastadores na segurança do Atlântico Sul e cada vez mais na segurança da própria Europa – como aliás Portugal tem procurado evidenciar na sua ação na União Europeia e na NATO, e nas demais organizações internacionais que integra.

Do Atlântico chegam-nos também impactos cada vez mais violentos dos eventos climáticos extremos, como o nosso arquipélago dos Açores bem conhece, que nos convocam a prestar apoio de emergência mais frequente. Por todas estas razões, o investimento na segurança atlântica permanece uma prioridade para o nosso país.

O tema deste IV Seminário do Centro do Atlântico, dedicado à prospetiva da segurança atlântica e às suas estruturas de governação, convoca-nos a pensar que Atlântico queremos construir nas próximas décadas. Como poderemos criar condições para aprofundar a cooperação existente em matéria de segurança e defesa e combater as ameaças que pesam sobre as comunidades deste amplo espaço, que se estende do Ártico à Antártida?

É, por isso, com muito orgulho que o Governo português, através da Defesa Nacional e em estreita articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, mantém o seu apoio ao Centro do Atlântico e à realização de mais uma edição deste seminário anual, que acontece desde 2019 em parceria com o Instituto da Defesa Nacional.

A Professora Licínia Simão aludiu já à importância que este seminário tem tido na evolução do próprio Centro do Atlântico, na definição do seu âmbito de atuação, na identificação de áreas prioritárias ou na incorporação de boas práticas na sua abordagem. E este ano não é exceção.

Com a criação do Centro, o Governo português cria uma ferramenta que aprofunda a cooperação entre os Estados atlânticos em matérias de segurança e defesa. O seu objetivo é reforçar a rede de espaços multilaterais que permitem gerar diálogo, dissipar tensões, reforçar interesses comuns e ampliar o nosso conhecimento mútuo, contribuindo assim para a nossa segurança coletiva. Esta edição do IV Seminário concorre decisivamente para estes objetivos. E fá-lo, não só através do esforço assinalável para mobilizar parceiros, para ampliar colaborações e recolher perspetivas distintas, mas também ao procurar antever novos desafios à segurança atlântica, assim como as estruturas de governação necessárias para lidar com esses desafios.

Quero dar os parabéns a toda a equipa do Centro do Atlântico, pelo programa notável desta edição e esperar que a semana de debates em curso seja amplamente aproveitada por todos e por todas. Permitam-me ainda uma palavra de apreço a todas as entidades da Defesa Nacional e dos Negócios Estrangeiros que continuam a apoiar esta iniciativa e que, com a sua dedicação, têm criado as bases de um projeto verdadeiramente inovador e relevante. E, naturalmente também, uma palavra de muito apreço aos 20 países que, tal como nós, acreditam que, através da cooperação, conseguiremos manter este nosso espaço em paz e segurança.

É, por isso, um enorme prazer ver aqui representados embaixadores, embaixadoras, membros do corpo diplomático e adidos de defesa acreditados em Portugal. Agradecemos o vosso empenho nesta iniciativa e contamos com todos e com todas para implementar o Roteiro aprovado em janeiro deste ano, com vista à institucionalização deste centro multinacional, como um dos fóruns charneira da governação atlântica.

Minhas senhoras e meus senhores,

O Atlântico requer a nossa atenção e o nosso cuidado. É uma responsabilidade que temos perante os nossos cidadãos, que dependem direta ou indiretamente deste Oceano. Mas é também uma responsabilidade global, num contexto de tensões, instabilidade e violência, manter um dos grandes conectores do nosso globo como um espaço de livre circulação, de livre exploração científica, de lazer e usufruto, de produção económica sustentável e de proteção da biodiversidade. É um dever contribuir para um oceano que une povos.

Contamos com todas e todos neste desígnio e estou certa de que as reflexões deste dia e desta semana nos ajudarão a estar mais sensíveis e atentos a esta enorme exigência. Espero que estas parcerias, que se materializaram nesta semana de eventos, se traduzam em projetos novos que sensibilizem os nossos cidadãos para este importante trabalho e favoreçam a criação de comunidades de análise e estudo mais integradas entre todos os pontos do Atlântico.

Votos de um excelente seminário!

Muito obrigada.

## Keynote address – Nuno Lemos Pires<sup>3</sup>, Portuguese Military Academy

### 1. O oceano é de todos e não é de ninguém (For everybody, but belongs to no one)

De quem é o Oceano? Ao longo da História as respostas têm sido invariavelmente um ... “É meu”. Desde o “*Mare Nostrum*” do Império Romano até ao Tratado de Tordesilhas entre Portugal e Espanha, todos os grandes, médios ou pequenos Estados costeiros tentaram reclamar, para si, a posse de uma parcela dessa imensa área *molhada* que cobre mais de dois terços do Planeta.

A razão para haver uma disputa é óbvia, e era tão verdadeira na idade média como hoje, como já o era há 2000 anos atrás. O mar, os oceanos, é/ são uma fonte de riqueza e de poder, cujo controlo esteve sempre na base da prosperidade do seu “proprietário”, tal como notou o Almirante Mahan na sua obra “*Seapower Upon History: 1660-1783*” (publicado em 1890).

Com a evolução exponencial da tecnologia as possibilidades de exploração do mar também evoluíram. De simples via de transporte ou de teatro de guerra da antiguidade, o mar apresenta hoje um potencial muito mais vasto, que vai desde a pesca intensiva à mineração dos fundos marinhos, das energias renováveis à biotecnologia, sem esquecer, naturalmente, o peso importantíssimo, que continua a ter, como meio fundamental de trânsito do comércio global.

Estas potencialidades, como sempre acontece, são acompanhadas de desafios, pois sem a capacidade ou a vontade para monitorizar e controlar conveniente os oceanos, surgem abusos, levados a cabo por quem, não olhando ao bem comum, pretende o máximo lucro no mínimo intervalo de tempo possível.

A pesca ilegal, não reportada e não regulada, o tráfico de droga por via marítima e as potenciais ameaças às plataformas offshore de energias renováveis, cuja importância e peso no processo de transição energética em curso, tem vindo a ser alvo de cada vez mais investimento, são exemplos dos desafios ligados ao mar que terão que ser necessariamente enfrentados de modo a garantir a liberdade na exploração de um recurso que, sendo de todos, não pertence a ninguém.

### 2. Leis por todos aceites e ninguém que as possa aplicar (Laws accepted but cannot be imposed).

A necessidade de uma lei internacional, amplamente aceite, que definisse as regras para a boa utilização do mar é algo muito antigo, de que é exemplo o já aludido Tratado de Tordesilhas, que, numa linguagem contemporânea, mais não era do que uma lei internacionalmente aceite, imposta por uma organização supranacional, o Papa, cujo objetivo

---

<sup>3</sup> The contents of this section have been provided by the keynote speaker. The original text contained the following footnote: Este texto não seria possível sem a colaboração extensa, e profunda revisão, do Sr. Primeiro-tenente Pedro Saial, da Escola Naval / Marinha Portuguesa.

era regular as áreas de jurisdição marítima entre as duas grandes potências europeias da altura: Portugal e Espanha.

Vários arranjos legais foram sendo encontrados ao longo dos séculos, sempre com o objetivo de legislar e de delimitar as fronteiras marítimas, algo difícil de definir dada a fluidez do meio e a dificuldade da sua ocupação efetiva. Não é possível, como em terra, construir fortalezas no mar que guardem e delimitem as fronteiras marítimas, nem patrulhar em permanência áreas várias vezes superiores à dimensão terrestre do país, como é o caso de Portugal.

A solução foi encontrada, e continua em vigor, já na década de 80 do século XX, sob a égide da Organização das Nações Unidas, com a assinatura da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, que conta, à data de hoje, com a assinatura de 168 países e que ditou a criação de três outros organismos: Comissão sobre os limites da Plataforma Continental, a Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos e o Tribunal Internacional do Direito do Mar. O objetivo é regular as relações entre os Estados no respeitante à jurisdição sobre os espaços marítimos, incluindo os fundos marinhos. Contudo, uma questão mantém-se. A ratificação do tratado, bem como todas as decisões nele baseadas, terão que ser aceites voluntariamente pelos Estados envolvidos. Caso não haja acordo, não existe forma de implementar uma resolução de forma impositiva. Basta ver que, até hoje, os Estados Unidos da América (EUA) se mantêm fora do tratado. Assim, surge naturalmente a pergunta: quem *manda* no mar?

A questão reveste-se de contornos de grande importância se tivermos em consideração a crescente competição pelo controlo dos designados *Global Commons* (bens comuns): *high seas, deep seas, airspace, outer space and cyberspace* (Alto mar, espaços marítimos profundos, espaço exterior e ciberespaço). No domínio marítimo temos vários exemplos recentes do impacto que qualquer disrupção nas SLOC – *Sea Lines of Communication* (linhas de comunicação marítimas) tem para o comércio global, como são o caso da pirataria no Corno de África ou no Golfo da Guiné, do bloqueio do Canal do Suez pelo *Ever Given* em março de 2021, ou, mais recentemente, do bloqueio naval imposto pela Rússia à Ucrânia no Mar Negro.

A chave está na cooperação entre Estados. Mas será essa cooperação possível ou desejada por todos?

### **3. Cooptação (Coopetition: Cooperation and Competition) vs. Sobrevivência (Survival).**

A ordem mundial encontra-se em mudança, acelerada. Do mundo bipolar da Guerra Fria emergiram uns EUA hegemónicos que ditaram a ordem internacional nos vinte anos que se lhe seguiram. A globalização, alicerçada numa profunda interdependência económica, fez pensar que o tempo dos conflitos entre Estados estava votado ao passado, havendo apenas lugar à cooperação económica.

A emergência da Índia, da China, e o ressurgimento da Federação Russa como atores internacionais, aliado a estratégias cada vez mais agressivas destas duas últimas potências, principalmente em África e no Indo-Pacífico, puseram em causa o *status quo* que se

pensava existir. A crise global provocada pela pandemia de COVID-19, pôs a nu as fragilidades deste sistema. Subitamente os países denominados de “ocidentais”, principalmente os da Europa, mas também os EUA, tomaram consciência da fragilidade das suas economias, mais desindustrializadas em virtude da falta de investimento das últimas décadas, que ocorreu pela consequência da deslocalização de parte substancial do seu tecido industrial para a China e para outros países do sudeste asiático.

A recente invasão da Ucrânia pela Rússia, e a consequente crise energética que daí adveio, agravou este panorama, revelando os perigos estratégicos e de soberania que a dependência energética de determinados fornecedores acarretam.

Face a estas alterações, está-se a entrar numa nova fase multipolar, na qual a cooperação de outrora dá lugar a uma nova era de competição pelos recursos e pelo controlo da ordem global e em que a globalização, anteriormente julgada imparável, aparenta abrandar ou mesmo inverter a sua marcha, com a definição ou reforços das alianças, que se traduzem em novas áreas de influência cada vez mais isoladas umas das outras.

Neste cenário, é possível identificar tendências e desafios em que o mar tem um papel central.

As alterações climáticas potenciam a abertura de novas rotas marítimas pelo Ártico, navegáveis durante todo o ano, e a possibilidade de utilização de determinados portos, anteriormente interditos no inverno. Este facto representa uma alteração estratégica importante em vários domínios, nomeadamente nos comercial e militar, pelas potenciais novas rotas de navegação que permite. A nível legislativo também se torna relevante definir que países têm jurisdição sobre uma área, e principalmente, uns recursos anteriormente inexplorados por inacessíveis.

A recente interrupção do fornecimento de gás russo à Europa via *NORD STREAM*, provocada por danos no gasoduto, levanta a suspeita de sabotagem, e todos os perigos e possibilidades que daí podem advir. Um ataque aos cabos submarinos que ligam a Europa à América seria, também, porventura catastrófico para a economia de ambas as margens do Atlântico, com a disrupção das transações bancárias, por exemplo. A tecnologia que permite este tipo de operações está em rápido desenvolvimento e, alguns países, como a França, já incluíram na sua doutrina militar um novo ambiente de guerra: *Seabed Warfare*.

A procura de novas fontes de fornecimento de energia, nomeadamente combustível fóssil, principalmente por países europeus, faz com que a segurança e estabilização de áreas do planeta até então num patamar mais baixo de prioridade, apareçam agora como prioritárias. O Golfo da Guiné, que assiste nos últimos anos ao crescimento de atividades de pirataria marítima, assume uma nova relevância estratégica, com os combustíveis da Nigéria e de Angola a ganharem um novo peso na balança energética europeia.

Assim é imperativo estar alerta para mitigar os perigos atrás referidos, mas nenhum país, por mais poderoso que seja, é capaz de monitorizar em permanência uma área tão vasta como o oceano Atlântico. A chave passará necessariamente por uma abordagem colaborativa e integrada, que permita reunir os esforços de todos os países interessados na manutenção da paz e estabilidade nesta área vital, de norte a sul. Nesse âmbito exis-

tem já diversas iniciativas, tanto bilaterais como multilaterais, que poderão servir de exemplo para uma resposta mais eficiente, de onde os exercícios navais combinados como o OBANGAME/SAHARAN Express sob a égide do US AFRICOM, as iniciativas apoiadas pela União Europeia, como o SWAIMS – Support to Integrated Maritime Security in West Africa, o CRIMSON – Critical Maritime Routes, o WeCAPS – Improving Port Security in West and Central Africa e o GoGIN – Gulf of Guinea Inter-Regional Network. Merece ainda destaque a Iniciativa portuguesa “Mar Aberto”, como exemplo de boa prática, que em conjunto com as anteriores elencadas, poderão ser aproveitadas e expandidas para contribuir para a criação de uma verdadeira comunidade atlântica que melhore a segurança marítima comum.

#### **4. As cinco direções das soluções terra-mar**

Nas últimas décadas tem-se assistido a uma “litoralização” da população mundial. Estima-se que em 2025, 70% da Humanidade viva a menos de 200km da costa, sendo a densidade populacional, crescente, quanto mais próximo nos encontramos do mar.

Esta “litoralização da população” traz consigo uma série de desafios, provocada pela grande pressão sobre os ecossistemas marinhos e sobre as sociedades costeiras, cuja resolução terá que estar no centro da agenda dos governos num futuro próximo.

O Atlântico está a transformar-se num “grande lago”, com a maioria da população dos países por ele banhados a viverem nas suas margens. Lagos, na Nigéria, é um caso paradigmático. À taxa de crescimento atual, estima-se que em 2050 a cidade duplique a sua população, atingindo uns impressionantes quarenta milhões de habitantes, tornando-se assim a terceira maior cidade do mundo.

Este crescimento não é uniforme, ocorrendo de forma mais pronunciada nos países em vias de desenvolvimento, nomeadamente de África, mas também da América Latina.

Esta pressão demográfica faz-se sentir em diversos aspetos. Desde logo nos ecossistemas marinhos, com os stocks de pesca a começarem a dar sinais de não aguentarem a pressão das comunidades piscatórias cada vez maiores e mais agressivas na sua atividade, o que é agravado pela pesca ilegal, não regulada e não reportada, de grandes empresas ou Estados, e pela crescente poluição marinha. Este conjunto de fatores acentua a pobreza dessas comunidades, obrigando-as a procurarem outras atividades, como a pirataria marítima, que permitam fontes de rendimento alternativas, possibilitando assim a sua subsistência. Foi este o caso verificado no Corno de África com a pirataria somali, agora replicado no Golfo da Guiné, no extremo oposto do continente africano, no Oceano Atlântico.

“Todo o lixo vai dar ao mar”. O aumento das comunidades costeiras, principalmente das mais pobres, faz naturalmente aumentar a quantidade de lixo não tratado que é despejado no mar. O problema dos micro-plásticos, que são encontrados em muitos dos peixes analisados, é algo que começa a alarmar os especialistas, pois para além dos danos que causam nos organismos marinhos, impedindo o seu desenvolvimento e muitas vezes causando a sua morte prematura, o que reduz os stocks de pesca de forma significativa,



a sua entrada na cadeia de consumo humano pode provocar danos sérios na saúde humana, cujo alcance e gravidade é difícil de prever, mas fácil de antecipar.

Segundo algumas estimativas, cerca de 110 milhões de pessoas vivem atualmente em terras com cotas inferiores à linha de maré alta e 250 milhões em terras que se encontram abaixo dos níveis de inundação anuais. Cerca de mil milhões de pessoas, a nível global, ocupam atualmente terras que se encontram a cotas inferiores aos 10 metros acima da linha de maré alta atual. Estima-se que até 630 milhões de pessoas vivam, se nada for feito em contrário, em terras abaixo dos níveis de inundação anuais projetados para 2100 e, até 340 milhões, ficarão nas mesmas circunstâncias até meados deste século. Os números atrás referidos mostram um cenário possível, se o nível médio da água do mar subir segundo as estimativas. É fácil deduzir a crise migratória que tal irá provocar, e é simples compreender que os efeitos desta subida serão sempre sentidos com maior impacto nos países e comunidades mais pobres, que por sua vez, não têm os recursos necessários para mitigar os seus efeitos, e que também gerarão graves disrupções nos países mais ricos, destinos óbvios de quem nada tem a perder.

Uma crise migratória desta magnitude, grande parte por via marítima, seguindo as rotas que hoje já existem, provocaria uma crise humanitária sem precedentes, e uma grande pressão nas sociedades tanto dos países de origem como nos de destino.

Nenhum país, por si só, será capaz de fazer face a tantos e tão variados desafios. Se no referente às alterações climáticas já existe uma narrativa comum e um sentimento de urgência e de necessidade de medidas, no combate do dia-a-dia ainda existe muito por fazer. A resposta, uma vez mais, tem que ser colaborativa. A pesca ilegal, não reportada e não regulada, tem que ser monitorizada e controlada. A poluição marítima vinda de terra tem que ser combatida, em terra e no mar, tal como a poluição provinda do tráfego marítimo, como a lavagem de tanques em alto-mar.

Tudo isto só se consegue com informação e monitorização constante, aliado à disponibilidade dos meios navais, aéreos, mas também, de forma significativa, os meios terrestres, que em conjunto e de forma concertada, contribuam para se conseguir agir eficaz e atempadamente.

Neste caso, mais uma vez, existem bons exemplos, com a União Europeia a liderar o esforço. O programa Critical Maritime Routes (CMR), com os seus projetos CMR Indian Ocean – CRIMARIO e CMR Gulf of Guinea – CRIMGO, que visam o reforço das capacidades de segurança marítima a nível regional, com base na criação de centros de coordenação marítimos, e que permitem receber, tratar e disseminar informação e, assim, aumentar o Maritime Domain Awareness (Conhecimento Situacional Marítimo) dos países sobre o seu mar. Só se consegue proteger aquilo que se conhece. Na terra e no mar. Da terra para o mar e do mar para a terra.

## **5. Espaço coberto e ética (Sustainability & Ethics)**

É de senso comum reconhecer-se o mar como fonte de riqueza. Desde o académico e cientista numa universidade de renome, ao mais simples dos pescadores do Gana, é

sabido e sentido pelo Homem, desde tempos imemoriais, que a vida perto do mar é mais fácil. Esta asserção é facilmente constatável pela continua migração das populações do interior para o litoral.

Contudo, este conceito tem um limite. Como referido anteriormente, o crescimento da população no litoral acarreta enormes desafios de sustentabilidade, tanto ambiental, como económica e social.

Durante séculos o mar foi olhado como infinito. Primeiro em termos espaciais e geográficos, conceito desmentido por Fernão de Magalhães quando a sua expedição circum-navegou a Terra, e depois, durante muito mais tempo, em termos de recursos. Urge acabar também com esta perceção ainda enraizada em alguns locais e segmentos da população, de que o mar tem recursos e capacidade de regeneração infinitos. Só com uma gestão baseada na ética, cuidada, sustentada e, uma vez mais, colaborativa, será possível atingir este objetivo que se quer universal.

Nem só na subida do nível médio da água do mar ou no degelo das calotas polares se fazem notar das alterações climáticas em curso. Registam-se furacões e cheias com periodicidades e intensidades inauditas, o que se reflete em graves danos materiais e em perda de vidas humanas. A corrente do Golfo do México apresenta alterações no seu fluxo e temperatura que podem ter um impacto imprevisível no clima do planeta.

Do mar depende também a estabilidade das economias globais, desde as mais prósperas às mais frágeis. Assim, qualquer disrupção nas infraestruturas críticas, como portos, cabos submarinos e gasodutos representa uma ameaça global e não apenas circunscrita à área geográfica onde ocorre.

Uma vez mais a colaboração e a solidariedade entre os Estados são a chave, principalmente quando os países afetados são dos mais pobres, e, atendendo à tendência atual, provavelmente dos mais populosos.

## **6. Local vs. Internacional (Local vs International)**

Como vimos, muitos dos desafios do Atlântico encontram-se na sua metade sul. É aí que estão os países com maiores taxas de crescimento demográfico, mas simultaneamente com as maiores dificuldades socioeconómicas. Esta área também se reveste de particular importância se atendermos às alterações registadas no último ano, principalmente no respeitante às interdependências energéticas, com a Europa a ser confrontada com as suas próprias vulnerabilidades e a necessitar de novos mercados e fornecedores de energia.

Este conjunto de circunstâncias fazem com que a segurança e estabilidade do Atlântico Norte e Atlântico Sul seja cada vez mais interdependente. Faz ainda sentido falar em “dois” Atlânticos ou deveremos começar a falar apenas num só oceano, todo ele conectado e dependente?

Se em termos lógicos poderá fazer sentido esta mudança de mentalidade, em termos práticos ainda não se verifica essa paridade entre os “dois” Atlânticos.

O Atlântico Norte conta, desde 1949, com a Aliança Atlântica para a sua proteção. Já o Atlântico Sul permanece à data de hoje sem uma aliança que permita um esforço

comum e estruturado, e que una os países de ambas as margens num desígnio comum para a sua proteção.

À falta desta organização leste-oeste, impõe-se uma colaboração norte-sul mais robusta, que permita, pelo menos a curto prazo, mitigar esta ausência.

Aqui Portugal pode ter uma palavra a dizer, não só pela sua centralidade geo-estratégica decorrente do Arquipélago dos Açores e de ser a margem europeia no Atlântico, mas também através da sua posição na CPLP, uma comunidade linguística e cultural que une norte e sul, leste e oeste, em ambos os hemisférios e ambas as margens do Atlântico.

Tal vantagem não pode nem deve ser menorizada, ainda para mais quando o Atlântico volta a ganhar uma nova centralidade, que se julgava perdida para o Indo-Pacífico e o mundo se encontra num processo de realinhamento entre vários polos de poder devido às recentes crises provocadas pelo COVID-19, pela guerra da Ucrânia, mas também com estratégia cada vez mais assertiva da China e da Rússia para África, com a possibilidade de estabelecimento de bases navais, potencialmente militares, na costa oeste africana à semelhança do que já acontece na costa leste.

Também não é de menosprezar a história, que nos mostra também neste particular, que eventos imprevistos podem alterar todo o *status quo* existente. Basta lembrar a crise do Suez em 1956 e o consequente bloqueio do canal, para vermos como, de um momento para o outro, toda a navegação teve que ser redirecionada para o Atlântico, dando nova importância à já velha rota do Cabo.

Caberá a organizações internacionais, como a OTAN ou a CPLP, congregar interesses em torno de necessidades e preocupações comuns, que terão tanto de local como de internacional, num mundo em acelerada mudança, mas em que os fios que nos ligam a todos formam uma teia cada vez mais intrincada e complexa.

### **Conclusão: O Atlantic Centre é uma solução real (it is a REAL SOLUTION)**

Como foi nossa intenção mostrar ao longo do texto, a resolução de todos os problemas e desafios referentes ao Atlântico, mas não só, passam por uma abordagem integrada e plurinacional. A complexidade dos desafios não se coaduna com soluções unidimensionais ou unilaterais. A solução passará sempre por compromissos e conjugação de esforços, e isto só se atinge com um diálogo franco, mas realista, ciente que cada parte terá sim um interesse coletivo, mas também, sempre, um interesse próprio que tem um peso determinante nas posições adotadas. A palavra chave é a que usámos e explicámos anteriormente de “cooptação”, o meio termo possível entre a competição inevitável e a cooperação necessária.

É neste mundo cada vez mais pequeno, mas cada vez mais complexo, que espaços como o Centro do Atlântico ganham uma nova importância. Aqui, com a nossa abordagem “Whole of Atlantic approach”, poderemos e deveremos debater com seriedade e realismo os problemas que a todos afetam, num espaço, o Atlântico, que é de todos mas não é de ninguém. Só assim poderemos ter a estabilidade que beneficiará a todos no conjunto, mas também, a cada um no particular, pois é nos ambientes de instabilidade que crescem as discórdias, os tumultos e as crises.

Num espaço em que o local influencia o internacional e em que as leis existentes não podem ser impostas, só com consensos e cedências, possíveis apenas com diálogo, se alcança a harmonia necessária à prosperidade.

Os três grandes patamares de influência em que o AC se afirma, como plataforma de discussão académica, como “mesa” de negociações entre Estados ribeirinhos, atlânticos, e como fornecedor de formação e treino nas áreas necessárias a uma maior sinergia entre forças dos vários países que o compõem, é um caminho forte, decidido e, como sabemos, único. Temos que, e devemos, potenciar e aproveitar o AC nestas três grandes dimensões. Apenas o AC tem a dimensão norte-sul e leste-oeste garantida, democraticamente partilhada e trabalhada entre iguais. Nos Estados que aderiram não é a dimensão que conta, mas sim o contributo, nos três patamares elencados, que cada um decide aportar e influenciar. O AC é de iniciativa portuguesa, mas é, hoje, um projeto de grande futuro, pertença de todos os Estados que nele aderiram.

Só com ética na exploração dos recursos, e solidariedade entre os Estados, é possível garantir a sustentabilidade de um ecossistema que é a casa e o sustento de um número cada vez maior de seres humanos.

O *Atlantic Centre* é, por isso, uma solução real, pragmática e com um enorme caminho para crescer, como instrumento privilegiado da “Atlantic Security and Governance”.

## Roundtable discussion: Forecasting Atlantic Security and Governance

**Migration governance in the Atlantic – Susana Ferreira**, Complutense University of Madrid, FLAD ASA Fellow

There is an increasing need for migration governance in the Atlantic due to the number of migrants passing through, and some of them dying, in the Atlantic.

In the Atlantic route, there has been an increase in arrivals of migrants over the last few years. Particularly, 2016 was a critical year for the Canary Islands. From then on, several missions and operations were implemented, which led to a decrease in the number of migrants.

One could wonder whether Portugal might be a new entry point within the Atlantic route. The case of Portugal can be considered insignificant at the moment, however it is still an important phenomenon, since, between 2019 and 2020, seven ships arrived that were rescued from the sea with a total of 134 individuals.

In terms of the response to migration in the Atlantic, there are several mechanisms being implemented, in multilevel cooperation scheme. At the EU level, development mechanisms, financial support, border management and illicit trafficking, must be highlighted. At the member states level, bilateral cooperation has been pursued with joint patrols and training. Spain, in particular, has played a major role. Regarding countries of origin and transit, measure in the areas of operational cooperation, technical equipment, and information gathering have been developed.

There have been transnational police coordination operations focused on detecting and stopping irregular migration from West African countries, namely the Seahorse programs. These were coordinated by Spain and included the participation of numerous African and European States (including Portugal), as well as EU institutions such as FRONTEX (especially through the better-known HERA operations). Moreover, Seahorse programs included patrol vessels, helicopters, and personnel from participant countries, including Italy, France, Iceland, Luxembourg, and others on a rotating basis. Different cooperation centers focus on monitoring irregular departures from coastal areas, and through the communications network coordinate interception missions between the different national forces patrolling the area.

Spain has become a leading country in terms of migration cooperation, especially in regard to bilateral agreements with countries of origin and transit, such as Senegal, Mauritania, Gambia and Mali. In addition to bilateral agreements, the Spanish efforts regarding migration were also materialized through the creation of the Regional Coordination Centre of Canarias (CCRC- Centro de Coordenação Regional de Canárias) in 2006. The CCRC involves not only the Guardia Civil, which takes up a leading role, but also several ministerial organisms including Lifesaving and Safety at Sea (Salvamento Marítimo), Border Control, the military with border surveillance operations and temporary shelter camps, and local and autonomic organizations, as well as civil society organizations such as the Red Cross.

The Spanish leadership includes an approach to migration management based on preventing migration at the departure bases and anticipating the reception of detected vessels. The police device made up of Interior advisers and liaison officers acts preventively on the starting bases, in coordination with the local police and with the mixed crews from which the patrol operations are conducted. When interception is not possible, the detection and tracking of vessels allow the CCRC to coordinate rescue actions when necessary and reception tasks upon the arrival of detected vessels.

In sum, efforts on improving migration governance are being made and Portugal could play a very important role considering that this phenomenon is also starting to affect its coasts.

**Prospective of Atlantic security and governance – Frank Mattheis, UNU-CRIS, FLAD ASA Fellow**

Dr. Mattheis' intervention focused on the prospective of Atlantic security and governance, highlighting various plausible scenarios for Atlantic cooperation.

The first type of scenario is related to trends that have taken place over the last few years that have reshaped our approach to international politics. These trends include the fragmentation caused by the rise of nationalism, and the disregard for international law. In this nationalist scenario, countries may implement stricter border controls and adopt more closed foreign policies. Thus, this would make regional cooperation extremely difficult. This could pose significant challenges for organizations such as ECOWAS, ZOCAPAS, and NATO, as their member states may be reluctant to share information or cooperate closely.

Another scenario centers around the market and private companies. Certain multinational corporations possess budgets larger than those of several countries. In the maritime context, a consortium of private companies might emerge to address security challenges. Activities like mapping and patrolling could shift from the public to the private domain. This could have profound implications for the way regional cooperation organizations are set up, raising questions on the potential inclusion of private companies alongside government and state representatives.

The third scenario involves a growing polarization. China and the European Union serve as significant reference points, and over time, other regional powers are gaining prominence. Currently, there are already countries that hold great regional importance, such as Morocco and South Africa. As the geopolitical landscape continues to evolve, these regional powers are becoming increasingly relevant in shaping the dynamics of international relations.

## **Energy Governance in the Atlantic<sup>4</sup> – António Gonçalves Alexandre, Portuguese Navy**

Energy governance is a vast and complex issue. As such, this presentation focuses on the South Atlantic and specifically on the Gulf of Guinea region, highlighting two concepts, energy security and maritime security.

For the International Energy Agency, energy security is mainly related to the uninterrupted availability of energy sources at an affordable price and has many aspects: long-term energy security mainly deals with timely investments to supply energy in line with economic developments and environmental needs; on the other hand, short-term energy security focuses on the ability of the energy system to react promptly to sudden changes in the supply-demand balance.

For NATO, the collapse of energy supply can affect security within the societies of the Alliance's member countries and partners and have an impact on military operations.

Regarding the concept of maritime security, for the United Nations there are two distinct views on it. The narrow view involves protection against direct threats to the territorial integrity of states and includes security against crimes committed at sea (piracy, armed robbery and maritime terrorism). The broad view, on the other hand, includes intentional and unlawful damage to the marine environment (illegal dumping of waste and depredation of natural resources, in particular illegal, unreported and unregulated fishing).

For NATO, maritime security includes maintaining freedom of navigation, securing trade lanes and critical maritime infrastructure, protecting marine resources and ensuring environmental safety.

Finally, maritime security is understood, for the EU, as a set of circumstances of the global maritime domain, in which national and international law are applied, freedom of navigation is guaranteed, and citizens, infrastructure, transport, the environment and marine resources are protected.

That said, the argument presented is that there is no energy governance for the Atlantic. To achieve this goal, it is necessary to ensure, in the short term, the security of offshore extraction infrastructure and the international maritime transport of energy. There are, however, factors that contribute to taking concrete steps in that direction.

We then begin our argument with an initial question: why is the Gulf of Guinea so relevant in the present?

Firstly, it should be noted that the Gulf of Guinea is one of the most dynamic and important regions of the global energy sector due to the great reserves of oil existent, especially in Nigeria. Secondly, it is also worth noting the general high quality of the oil from this region, given its low viscosity, which contributes to making refining less expensive, especially when compared to oil from other parts of the world, which makes it a desirable product in international markets.

---

4 The contents of this section were based on a text provided by the speaker.

According to the British Petroleum Statistical Review of World Energy 2022, the 2021 oil trade flow diagram shows that Asia-Pacific (87.1 billion tonnes) and Europe (53.2 billion tonnes) are the most relevant oil importing regions from the Gulf of Guinea. And regarding the flow chart of the natural gas trade in the same year, once again Europe (with 14.8 billion cubic metres) and the Asia-Pacific region (with 14.1 billion cubic metres) are the main importers from the Gulf of Guinea.

In 2020, 38% of Portugal's crude oil imports were from the Gulf of Guinea, with the main supplying countries having been, by order, Nigeria, Angola, Equatorial Guinea and Congo. As far as liquefied natural gas (LNG) is concerned, in the same year, the supply from the Gulf of Guinea was even greater, amounting to 62%. The major LNG supplier was Nigeria (over three billion cubic meters), followed at a great distance by Angola and Equatorial Guinea (each with less than one hundred thousand cubic meters). This confirms the great importance of the Gulf of Guinea to the energy security of Portugal.

Considering now the supply of natural gas to the European continent in 2021, for ease of analysis we can divide it into three distinct regions: Western Europe, Southern Europe and Eastern Europe. In the specific case of Western Europe, more than half of the natural gas supply came from own production (174 billion cubic meters out of a total of 298); 75 billion (25%) came from Russia (through gas pipelines) and 49 billion were LNG. For Southern Europe, the dependence on Russian gas was lower (less than 22%), with LNG accounting for 35% of imports and about 39% being supplied by pipelines from countries other than Russia. Finally, Eastern Europe was the region most dependent on gas imported from Russia (57%), 36% came from production in the states themselves and the rest was LNG (about 7%). It is also possible to verify the weight of LNG in these three regions, which is quite significant in Western and Southern Europe. The most relevant LNG suppliers to Europe are the United States of America, the Persian Gulf producing countries and the Gulf of Guinea producing countries.

It is also important to mention that maritime trade to and from the Gulf of Guinea is largely led by the EU, which imports about half of its energy needs (with almost 13% of the crude oil and 6% of the natural gas coming from the Gulf of Guinea). Nigeria, Angola, Equatorial Guinea and Gabon are important suppliers of crude oil to Europe and Nigeria also of natural gas. Due to the Ukrainian conflict and the embargo to Russian exportations, this amount of energy (mainly natural gas) tends even to be incremented soon. In these circumstances, ensuring maritime security in the Gulf of Guinea region is critical for EU energy security.

But what are the main threats to that region's maritime security?

A major threat to the international energy trade that originates in the Gulf of Guinea has been in recent years related to the systematic occurrence of attacks by groups of pirates or armed robbers on tankers, with a focus on waters off Nigeria. The year 2021, however, was marked by a widespread containment of the phenomenon of piracy and armed robbery at sea against ships in the different hotspots existing, including the Gulf of Guinea.



In these circumstances, is there any alternative to transporting energy by sea from the Gulf of Guinea to the European continent?

There may be an alternative to transporting energy by sea from the Gulf of Guinea to the European continent, but only in the long term and to transporting natural gas from the Gulf of Guinea to Europe. In fact, that transport may be done, in the future, through the Trans-Saharan gas pipeline which is planned to link Nigeria to Algeria (through Niger). This pipeline is supposed to be connected to the existent Trans-Mediterranean, Maghreb–Europe, Medgaz and Galsi pipelines that supply Europe from the gas transmission hubs at El Kala and Beni Saf on Algeria’s Mediterranean coast. The project has faced numerous challenges over the years including opposition by environmentalists preserving the Niger River Delta and terror from the extremist groups that threatened to attack the pipeline crew. Nevertheless, recent contacts between the governments of the three countries involved in this project (Nigeria, Niger and Algeria) show that there is a firm intention to proceed to the edification of the Trans-Saharan pipeline.

One of those extremist groups is Boko Haram, which has been confined to north-eastern Nigeria. However, it has become common to have attacks in the south and east regions, along the Cameroon border and around Lake Chad. Many of the acts of violence in September this year (from simple protests to riots, armed attacks and explosions) took place in areas close to the future location of the Trans-Saharan gas pipeline, which suggests that there will be great difficulties in ensuring the security of the people involved in the construction and the security of the infrastructure itself and the future operation as well.

And what has been the response of the international community to address the threat of piracy and armed robbery at sea in this region?

To address the threat of piracy and armed robbery at sea in this region, the international community has developed several maritime training programmes (being the EU the most relevant in this field); numerous exercises have been conducted in the different maritime areas of the region. Several states have deployed, even if in an ad hoc way, military means for the region. Nevertheless, it is essential that the process of obtaining, merging and dissemination of information exists and is working properly. Knowledge of everything that is happening in the different maritime spaces of the Gulf of Guinea, in almost real time, is crucial so that the most appropriate measures can be implemented to address this threat. There must be a willingness of all actors, particularly the regional ones, to cooperate actively (whether states or organizations). For this it is important to overcome all the mistrust that may still exist. Only in this way, it makes sense to have a robust structure like that provided in the Yaoundé Code of Conduct.

In these circumstances, to ensure energy governance in the Atlantic:

- More international organizations shall commit to the maritime capacity building of African states in the Gulf of Guinea, as this is the only way to ensure, in the short term, maritime security in the region and, subsequently, to achieve the desired energy security;

- The foreseeable greater commitment of the international community should lead to the presence of more naval means and for longer periods in the region;
- States bordering the Gulf of Guinea and African regional organizations should be ready to ensure maritime security in the region in the medium term, albeit with the continued support of the international community;
- For the above purpose, the Gulf of Guinea states should increase the number of naval assets dedicated to maritime security operations in the region in the upcoming years.

## Presentation of the two winners of the second edition of the FLAD Atlantic Security Award

### Andreas Østhagen – Linking security debates in the Arctic and North Atlantic<sup>5</sup>

As an Atlantic Security Award Scholar, Andreas Østhagen asks: *How can we better disentangle, understand and describe the security dynamics in the Arctic region, and its links to the North Atlantic? How can that in turn improve regional security cooperation in the Atlantic?*

Through collaboration with the Luso-American Development Foundation, the Atlantic Centre and the National Defence Institute, this project has a twofold goal: to advance discussion of Arctic security and geopolitics in academic and broader Atlantic circles, and to provide clear recommendations for further improving regional security cooperation linking Atlantic and Arctic debates. By adding three layers of analysis (international, regional, bilateral), this collaborative project will identify the often-contradictory dynamics at play in the North, and communicate them broadly through the Arctic and Atlantic Centre networks. In turn, this could further spur the Arctic and/or North Atlantic states' interest in finding new forms of engaging in regional security issues.

Security relations in the Arctic between Russia and NATO members are increasingly fraught. This does not come about because of issues in the Arctic region itself but because of conflict erupting in other parts of the world – especially Ukraine. Tension is not, however, circumpolar in nature. Instead, it has a specific North Atlantic component. Stretching from the Iberian Peninsula to the Barents Sea, North Atlantic countries are increasingly concerned about Russian military activity emanating from the Northern Fleet on the Kola Peninsula. The role of NATO in North Atlantic security is again on the agenda as it was during the Cold War, as highlighted with the reactivation of the US 2nd Fleet in 2018. Since, the US, UK and France, amongst others, have increased their military activity in the North Atlantic and European Arctic security theatres.

What is clear across all levels is that tension and state security concerns are present and, to some extent, increasing. NATO–Russia relations are the primary variable impacting security relations in the Arctic. International competition explains why the United States is increasingly focusing on China in an Arctic context despite the lack of substantive Chinese actions warranting that focus, as well as the recognition that events in, for example, Ukraine drive much of the European Arctic tension. Consequently, a security dilemma has emerged in the region, which has led to several challenges: Rhetoric and statements are becoming speculative and alarmist, while the risk of misunderstandings and unintended escalation is increasing.

---

5 The contents of this section were based on a text provided by the speaker.

## Murilo Gomes da Costa – The Potential of South Atlantic Defence Cooperation<sup>6</sup>

The idea of international defence cooperation as an instrument of international insertion of a country is the focus of this presentation. Furthermore, there is a focus on showing how it is possible to use this cooperation modality to achieve objectives built by society and the state in the field of national defence.

The project's objective is to analyze the potential of defence cooperation in the South Atlantic, from a comparative analysis.

To this end, there should be focus on a brief explanation of the two proposed analyses. The first is linked to the recent history of defence cooperation in the South Atlantic offered by European extra-regional powers, with emphasis on the actions of France, Portugal and Sweden. In the case of France, there will be an emphasis on the analysis of the agreement with Brazil for the development of the Submarine Development Program (ProSub). In the case of Portugal, there will be an emphasis on the analysis of the agreements between the Brazilian and Portuguese Defence Industries, as well as the Framework Programs signed with Angola, Cape Verde, Mozambique and São Tomé and Príncipe. In relation to Sweden, emphasis will be given to the analysis of the bilateral agreement with Brazil for the acquisition and development of the Gripen-NG jet fighters.

The second analysis is linked to international defence cooperation initiatives offered by Brazil to countries on the African continent. There will be an analysis of framework agreements on defence cooperation, military training agreements and military exercises, as well as cooperation initiatives developed in the scope of political articulation forums, such as the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (Zopacas) and the Portuguese Speaking Countries Community.

Dr. Murilo Gomes da Costa mentioned that the concept of defence international cooperation can be understood as a foreign policy and defence policy instrument. It can be classified into two main classifications: a) The first involves issues related to the expansion of the State's capacity to ensure its security, both territorial and maritime; b) And a second classification linked to the idea of enlightened self-interest, in which the objective of bilateral cooperation in defence is to promote public goods, especially stability and peace throughout the regional environment. In other words, it was sought to explain how international cooperation is developed on the threshold between solidarity and self-interest.

Finally, Dr. Murilo Gomes da Costa explained the use of thematic cartography in defence as a distinguishing and innovative feature of the project. In the project, the use of cartography involves data collection and the elaboration of images – maps, graphs, timelines – that can be used in the project's main products, as well as by the institutions involved in funding the research. The initiative will be made possible through an institutional partnership with the Cartography World Political Analysis Laboratory – Labmundo linked to the Institute of Social and Political Studies of the State University of Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

---

6 The contents of this section were based on a text provided by the speaker.

## Governance of ocean spaces: Southern perspectives on the Atlantic

### **Nuclear Governance in Latin America and the South Atlantic – Layla Dawood**, University of the State of Rio de Janeiro

Nuclear cooperation can be understood, first and foremost, as the coordination of positions in international forums directed at non-proliferation and disarmament. Secondly, it also concerns the creation of bilateral and regional arrangements related to non-proliferation and disarmament. The third and highest manifestation of nuclear cooperation, translates into the joint development of nuclear technology for peaceful purposes.

In Latin America, the first historical challenge to nuclear governance was the scenario of rivalry and competition for the development of nuclear technology between Brazil and Argentina that hindered the consolidation of regional nuclear governance mechanisms until the 1990s. Argentina had signed but not ratified the Treaty of Tlatelolco, created in 1967 and aimed at establishing a Nuclear Weapons Free Zone in Latin America and the Caribbean, which would only enter into force when all its members ratified it. From a global perspective, until the 1990s Brazil and Argentina refused to ratify the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). The central argument asserts that regional governance mechanisms and global governance mechanisms are interlinked. The resistance to rulemaking observed at the regional level reverberates within the global arena. To comprehend the assimilation of global norms, it is crucial to examine the pivotal actors operating within diverse regions.

In 1991, the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (ABACC) was created to ensure the monitoring of the commitment not to develop nuclear weapons. The creation of the ABACC had a broader effect for the entire region by enhancing trust among states. Thus, Argentina (1994) and Cuba (2002) ratified the Treaty of Tlatelolco, which then came into full effect. The Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) was made responsible for the monitoring of the Treaty, hence gaining strength.

On a more global level, Latin American countries such as Costa Rica and Mexico were fundamental in the negotiations of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW), finalized in 2017. Out of the countries with the largest nuclear programs in the region, while Mexico has signed and ratified the treaty and Brazil signed it but has not ratified it, Argentina has not even signed it.

This raises questions about the current state of nuclear cooperation in Latin America. Brazil and Argentina have reached a phase where they have established enough trust to pursue nuclear technology for peaceful endeavors. A notable example of this cooperation is the joint development of a multipurpose reactor for the production of radioisotopes and radiopharmaceuticals by both countries.

Although nowadays cooperation is more widespread than in the 1990s, there are still significant challenges. One case in point is the monitoring of the Brazilian nuclear submarine, which is not subjected to international monitoring. This poses a challenge to

regional governance mechanisms because monitoring procedures and its rules will have to be negotiated among the South American countries. A second challenge is the controversy over the signature of the Additional Protocol to the NPT that authorizes more intrusive monitoring and which Brazil refuses to sign since it considers that superpowers are the ones that have to show more good will in relation to disarmament. In Argentina, there are growing voices in favor of the country signing the Additional Protocol, which would change the monitoring rules that Argentina is subject to and would impact the ABACC. Another challenge is the weakening of support for multilateralism in the region by the Bolsonaro government.

Nuclear governance in Africa has been shaped by significant historical challenges, including the presence of French nuclear weapons test sites in the Algerian desert during the 1960s and the previous development of South Africa's Nuclear Program. Taking a historical perspective, it is crucial to closely examine key actors within the regional framework, with particular attention to South Africa due to its nuclear program's potential military implications. However, it is worth noting that South Africa stands out as the sole case of nuclear reversal and demonstrates a strong commitment to the non-proliferation regime, as evidenced by its adherence to various agreements such as the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) in 1991, the Pelindaba Treaty in 1996, and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) in 2019.

Even though these challenges hampered the creation of regional rules and institutional arrangements aimed at controlling nuclear proliferation, an abolitionist position ended up prevailing in the African continent. As such, the Treaty of Pelindaba, which came into effect in 2009, established a nuclear-weapon-free zone in Africa, with the African Commission on Nuclear Energy (AFCONE) responsible for monitoring it. This treaty has had broad adherence, with a total of 43 member states.

In relation to the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, African countries such as Nigeria, South Africa, and Egypt played active roles in its negotiations. Out of the 55 African states that signed the Treaty, 16 have not yet ratified it. The reasons for non-accession by countries like Chad, Djibouti, and Kenya can be partly attributed to the presence of foreign military bases in Africa. Additionally, domestic regional instabilities have posed challenges to the ratification process. Moreover, Egypt's position is particularly noteworthy, as the country was instrumental in the negotiation of the TPNW but has not signed or ratified it, nor the Pelindaba Treaty. Egypt's hesitation stems from its frustration with the breakdown of negotiations on the establishment of a nuclear weapon-free zone in the Middle East. These cases vividly illustrate the interconnectedness of nuclear governance mechanisms across regions and between regional and global levels.

A debated topic in the literature revolves around whether an ocean can be regarded as a region, with its own institutional mechanisms and rules similar to those found in continental regions. The South Atlantic, in particular, lies amidst three nuclear-weapon-free zones: Antarctica, Latin America, and Africa. The challenge arises from the fact that while territorial seas are included in the peace zones of Latin America and Africa, the same cannot be said for the open oceans.

In addition, it is important to highlight the 1986 South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS), which is an institutional arrangement aimed at establishing a nuclear weapon-free zone. However, the presence of external powers and limited institutionalization hinder the complete realization of disarmament and non-proliferation objectives, especially concerning the maritime transportation of nuclear weapons. This situation also impedes cooperation for the peaceful development of nuclear technology. Argentina, for instance, engages in nuclear cooperation with African countries, particularly Algeria and Egypt, for research reactor production. However, this cooperation does not involve ZOPACAS members. To foster broader cooperation, one potential option could be to further institutionalize ZOPACAS. This could facilitate greater cooperation and advance the shared objectives of disarmament, non-proliferation, and peaceful use of nuclear technology.

### **A Brazilian Perspective on the Ocean Politics of the Gulf of Guinea – Marcelo M. Valença, Brazilian Naval War College**

The Gulf of Guinea is a strategic region for Brazilian foreign policy. Over the years, Brazil's relations with the African continent have experienced periods of both rapprochement and retreat, depending on the interests of the countries involved. This alternating pattern has been observed since the 1960s. Brazil is committed to position itself as a Global Trader and Global Player and pursues South-South cooperation to this end. In its foreign policy, Brazil has adopted different strategies throughout time, but it has always had recurrent objectives, such as the autonomy of its foreign policy and its search for relevance. Relations with the African continent are thus of extreme importance, and Brazil has been attempting to display leadership and bring the countries of the global south into the main agendas of international politics. The level of success in achieving this has varied with the different strategies adopted by the Brazilian government and its African partners.

In the defence dimension, the South Atlantic region is composed of non-traditional threats, but it is also an area for cooperation and development, with strategic partnerships in the fields of health, food security, education, and multinational cooperation.

Brazil's main defence documents, the National Defence Policy and the National Defence Strategy, place the West African coast and the South Atlantic political space as an important area for Brazilian security, defence and sovereignty, as a space where Brazil develops its projection of power and seeks to promote cooperation. The challenge at hand lies in the historical oscillation of Brazil's position between hard power projection and a discourse grounded in ideals and normative principles of international law, which emphasize multilateralism and consensus-building as means of international influence. Therefore, it becomes crucial to examine how Brazil intends to project its power and foster regional cooperation within the South Atlantic space. However, the presence of external actors, including the US, India, Russia, China, and Turkey, poses a challenge to Brazil's projection efforts.

One of the most recurrent Brazilian policy efforts since the 1980s is ZOPACAS. Currently, Brazil is actively working to revitalise ZOPACAS so it becomes a suitable mechanism for preventing traditional threats in the South Atlantic. The goal is to foster dialogue among states in the region and address their limitations in effectively pursuing their interests to establishing partnerships. This is clearly stated in Brazil's National Defence Strategy: "The strengthening of ZOPACAS will contribute to the consolidation of Brazil as a relevant regional actor, increasing its influence in the strategic environment and minimizing the possibility of military interference by extra-regional powers in the South Atlantic."

The South Atlantic can be seen as a link between Brazil and the Gulf of Guinea and as a political space where cooperation and dialogue can be established. There will be challenges to this in terms of political governance, political inscriptions, and regional security dynamics, especially since the challenges that states in South America and Africa face in terms of their governance process and the establishment of sovereignty are different. Nonetheless, these challenges can bring states closer as they seek ways to overcome their limitations.

Considering the South Atlantic as a link between Brazil and the GoG involves state, regional, and international levels. It is for this very reason that we should reconsider the ways in which the security and defence architecture is thought of, going beyond the national state, and including articulation with neighbors, partners, regional organizations, and international organizations. Special attention should be given to the security architectures in the Gulf of Guinea region that may constitute a basis for this link and may help develop a collaborative process whereby states can bring together their efforts to overcome the existing limitations. The roles of the African Union, the Economic Community of West African States (ECOWAS), and the Yaoundé Architecture can be mentioned as examples to follow. In terms of international efforts, collaborative projects, training initiatives, and joint operations involving navies and armed forces play a vital role. These efforts facilitate cooperation and foster a collective approach to addressing various challenges and finding solutions. It is important to recognize that attempts to replicate North Atlantic models in the South Atlantic may not yield successful outcomes, as the difficulties and threats encountered in the South Atlantic differ significantly from those in the North. Therefore, it is essential for actors in the South Atlantic to develop tailored structures and strategies that align with their unique circumstances.

Considering the existing cooperation efforts among regional actors and recognizing the challenges they face, an important question arises: Can we envision an ocean governance project in the South Atlantic? When it comes to the oceans, various aspects of governance are already evident. These include managing the discharge of pollutants, particularly plastics; regulating seabed exploitation; overseeing maritime activities under the purview of the International Maritime Organization (IMO); and adhering to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), which provides guidelines for ocean governance. However, when discussing ocean governance in the context of security and defence, it requires expanding beyond conventional defence concepts and traditional threats.



## The South-North Axis: Portuguese bridging capacity in the Atlantic

**José Palmeira**, University of Minho

In geopolitical terms, territories can be valued or devalued depending on the strategy adopted by different actors, and territories can acquire or lose relevance depending on the context. Currently there is a context of conflict in Northern Europe that has implications on a global scale. NATO's 2022 revision of its Strategic Concept reflects this reality, by now portraying Russia as threat to regional and global security, as well as a threat to NATO itself, to its member states and to the countries that share borders with NATO. The People's Republic of China, an actor on the economic and financial level, but also increasingly on the military level, has also been portrayed as a threat to NATO. Portugal, naturally, as a member state of NATO is jointly co-responsible for the policies adopted by this organization.

However, there are other challenges that are not a consequence of the Ukraine conflict or global power competition, such as climate change, which also has implications for global security. We are then facing a set of challenges that require the Alliance's member states to have the ability to prevent and react to defend its interests.

From a geopolitical perspective, the terms "North" and "South" refer to specific regions. The North encompasses Europe and North America, whereas Latin America and Africa constitute the South. Analyzing world geopolitics reveals that with the liberalization of global trade in goods, taking place mainly since the establishment of the World Trade Organization in 1945, a substantial portion of global trade occurs via maritime routes. Moreover, the majority of resources are located in the South, while the majority of consumers reside in the North. This dynamic results in a significant maritime flow from South to North and a consequent valorization of maritime spaces. Consequently, there is an emergence of piracy, particularly in the Gulf of Guinea, and an intensification of human and drug trafficking between South America and Europe, with West Africa as a gateway. This underlines the relevance of the maritime space and its security. It is important to note that in the Gulf of Guinea, piracy tends to be more prevalent in hydrocarbon-producing states, including Nigeria, Equatorial Guinea and Cameroon. Due to their resources and the need to reduce dependency on Russian gas and oil, these countries are key for states in Northern Europe and even in Northern America.

The ocean is currently an object of attention for states for several reasons. States are more than ever aware of climate change and its impact on rising sea levels and coastal erosion. In addition, in terms of security, the liberalization of trade has increased the flow of goods, but there has also been an increase in trafficking. If, on the one hand, the sea is currently a major potential source of conflict, on the other, states are aware that the defence of their interests also depends on the maritime space and on cooperation in this area.

José Palmeira considers that in the current context a set of realities have been causing significant geopolitical changes. First, in recent times, the Trump administration's unilateralist orientation has resulted in the withdrawal of the US from many of the international arenas relevant for international security. This has increased China's room for maneuver to enhance its actions in Africa and South America. Russia, through military cooperation, also has a significant presence in these countries. Faced with this new reality, the Western countries understood that they should be more proactive and cooperative, hence the need for a concerted strategy to defend the interests of the Western bloc.

Portugal is certainly aware of these challenges, and faced with radical change in the international system, countries must readapt their strategy to the new circumstances. That is the reason why Portugal revises its national defence strategic concept every ten years, and the new concept will certainly reflect these concerns, with Portugal positioning itself to be a relevant player in defending Western values, namely democracy and the respect for human rights. The country has an European, Atlantic and Lusophone matrix, with a universalist vocation. These three geopolitical spaces that give Portugal strategic depth are embodied in the European Union, NATO and the Community of Portuguese Language Countries (CPLP). From a strategic point of view, Portugal often leverages these geopolitical spaces to enhance its power in the regional and global scenario. Thanks to its significant geostrategic importance, Portugal often serves as a crucial bridge connecting different regions. This was evident when the country joined NATO as a founding member though it was not a democracy at the time, as a result of the geostrategic relevance of the Azores Archipelago, located in the center of the Atlantic. It was also not by coincidence that the Portuguese José Manuel Durão Barroso, became president of the European Commission in 2004, in a context of strong tensions between France and Germany and the US over the military intervention in Iraq. Portugal, with its Euro-Atlantic profile, ended up playing an important role in bringing the two opposing parties closer together.

There is a tradition of Portugal providing a bridging role with other geopolitical spaces outside the EU which adds value to Portugal within the bloc. As a matter of fact, the added value of Portugal is its capacity to establish connections with countries in the South like Brazil and Angola. In an effort to underline this bridging capacity, Portugal held the first EU-Africa summit and the first EU-Brazil summit, during its Presidencies of the Council of the EU. It was no mere coincidence that a Portuguese-speaking country, Cape Verde, was among the first countries to enter a Special Partnership with the EU, in 2007, and that in 2006 NATO held its first military exercise outside the North Atlantic in this Portuguese-speaking African country.

On the other hand, in order to strengthen Portugal's capacity in this bridging role, it is crucial for the Portuguese-speaking countries themselves to be receptive to Portugal's efforts. It is essential for Portugal that these countries accept this role, and in this regard, the CPLP (Community of Portuguese Language Countries), a multilateral initiative established in 1996, plays a fundamental role. From the bilateral point of view, there are also agreements in the defence field, not only between Portugal and Portuguese-speaking

countries, but also between Brazil and Angola. However, bilateral or multilateral cooperation takes more than one willing party; no matter how much Portugal wants to cooperate with Portuguese-language countries, this is not enough for cooperation to ensue or to be successful. What is clear is that when both sides are willing, significant steps are taken, as in the case of Cape Verde.

**Luís Eduardo Saraiva**, Military University Institute

When addressing the topic of security in the Atlantic, the focus is often on the North Atlantic where NATO was established in order to ensure the stability and peace and security in this space, and to contain Soviet expansionism in Europe. However, the globalizing tendencies of the world require that discussions on the Atlantic also include the South Atlantic. Brazil, a South Atlantic regional power, has only started to invest heavily in its navy in the last two decades. On the African coast, the coastal countries, struggling with problems of security and economic growth, have not invested significantly in maritime security, which has allowed the development of the piracy phenomenon.

This leads us to China's interests in the South Atlantic. Besides the principle of non-interference, China is different from the West since it provides investment with no regard for democracy or human rights. China's endeavours in Africa reflect its need for natural resources, while its financial resources and political influence allow it to pursue goals vigorously. This has been successful, as shown by its increasing supply of oil from African countries.

In South America, China's trade and investments have increased in the last 20 years and the country is now the main commercial partner of this region. This is in line with China's Maritime Silk Route, which envisions a global network of Chinese-run ports and shipping routes carrying Chinese cargo. In that regard, Chinese companies have already invested in ports and port-related services on the South American coasts and in the Caribbean and are now looking for greater access to the region's south-central part.

To this day, the United States, despite the Monroe Doctrine, has little commitment to militarily patrolling the South Atlantic region. However, the United States are concerned over China's growing regional influence, and they are not alone in this concern. Brazil's large naval fleet, with the Atlantic helicopter carrier and new submarines, was built to reinforce Brazil's presence in the South Atlantic and the country regularly engages in training actions with South American and West African partners. Brazil would almost certainly oppose the establishment of a Chinese base in South America, or even an American one, in order to preserve regional security and sovereignty. Despite Argentina's rapprochement with China, Chile, Colombia, and other South American countries would likely support Brazil's stance.

The South Atlantic is becoming very relevant to the US-China great power competition. Nowadays, the US sees the growing presence in Atlantic waters as a threat to the status quo of the international system and to its role as hegemonic power. The "new

great game” has reached the Southwest Atlantic and will influence the geopolitics of the region.

For Portugal, the South Atlantic has been an important area since its imperial times. Several interests and connections have been maintained with the Portuguese speaking Atlantic countries – Brazil, Angola, Guinea-Bissau, Cape Verde, and São Tomé and Príncipe – with great importance to the definition of its strategy.

Portugal, a member of the EU, NATO and the CPLP, is at the geographical center of the transatlantic community and is a natural link between Central Europe and North America, South America and Southern Africa. The program of the current XXIII Constitutional Government reiterates Portugal’s stance on the Atlantic, albeit primarily focusing on its commitment to NATO, bilateral relations with the USA and Canada, its participation in the Ibero-American conference, and its connection to Africa. However, considering the objectives outlined in the 2013 National Defence Strategic Concept, Portugal’s efforts fall short of what might be anticipated. Furthermore, Chinese investment in Portugal in port facilities and energy networks could compromise Lisbon’s future strategic decisions.

As such, Portugal has the potential to be an important bridge in the management of the Atlantic as a whole, however to do so it must reinforce its role in the Atlantic Alliance, in line with its traditional foreign policy axes, since any change in these axes could be potentially dangerous.

## Interventionism in the Gulf of Guinea: The Case of Maritime Security Governance<sup>7</sup>

### Synopsis:

On Friday 21st October 2022, over 40 participants from around the world gathered virtually to participate in the seminar on Interventionism in the Gulf of Guinea; The Case of Maritime Security Governance. The virtual seminar was jointly organised by the Gulf of Guinea Maritime Institute (GoGMI) in Accra, Ghana, and the Atlantic Centre in Lisbon, Portugal. The seminar formed part of a series of events organized in several locations from the 17 to 21 October 2022, and addressed security issues in the Atlantic space.

The seminar was moderated by GoGMI's Programs Coordinator, Mr. **Lawrence Dogli**, with key interventions from **Rear Admiral Solomon Agada**, Chief of Naval Operation, Nigeria Navy, **Mr. Gilles Chehab**, Head of Component – Capacity Building, EU GoGIN Project, **Professor Christian Bueger**, Professor of International Relations (Maritime Security), University of Copenhagen, and **Captain Emmanuel Bell Bell**, Head of Division in charge of Information and Communication Management at the Inter-regional Coordination Center (ICC) Yaoundé – Cameroon. Together with interactions from the participants, the panel shared perspectives on the successes or otherwise of notable maritime security interventions in the GoG region, the discourses and practices of actors in the region that is shaping approaches to maritime security governance, and how the complexities resulting from maritime security interventionism in the region can be more effectively navigated by the varying actors with competing interests in the region.

### Background

The Gulf of Guinea is crucial, not only because it is geographically cardinal to maritime trade but also because its strategic significance is largely interwoven with the interests of a large number of actors. The implications of this are as extensive as they are multifaceted. For instance, while it implies a multiplicity of interests in enhancing the region's maritime security, it equally infers the exposure of the region to a more complex set of maritime security threats, as well as a more complex set of responses to these threats. The Gulf is therefore characterised by an intricate nexus of threats and governance challenges that have resulted in varied responses from different levels of actors.

The implications of this proliferation of interventions are two-fold. First, it heightens tensions between Atlantic and non-Atlantic powers in the region and, as a matter of

---

<sup>7</sup> The contents of this section were elaborated by the Gulf of Guinea Maritime Institute. Their report can be found at: [https://www.gogmi.org.gh/\\_files/ugd/fd54bd\\_f824f4406bb343b08ab41b4c6eb9e952.pdf?index=true](https://www.gogmi.org.gh/_files/ugd/fd54bd_f824f4406bb343b08ab41b4c6eb9e952.pdf?index=true)

consequence, deepens the need for partnerships and collaborations across a broad range of stakeholders. Second, it results in informality and experimentation in governance approaches towards attaining shared goals within the region.

Whether such an evolution will be beneficial to advancing the multiplex of interests in the region, however, is dependent on a contextual analysis of the power and influence wielded by competing actors and powers in the region, as well as how actor discourses and practices will continue to shape the region's maritime security architecture.

### **Objectives of the Seminar**

- Identify the various maritime security interventions in the Gulf of Guinea region instituted to address different security threats.
- Share perspectives on the successes or otherwise of notable maritime security interventions in the GoG region and the discourses and practices of actors in the region that is shaping approaches to maritime security governance
- Discuss how the complexities resulting from maritime security interventionism in the region can be more effectively navigated by the varying actors with competing interests in the region.
- The paragraphs below provide a summary of the dialogue that took place during the forum and provides highlights of the major recommendations from the panellists.

### **Nature of Maritime Security Interventionism in the Gulf of Guinea**

Changing trends in maritime security threats are calling into question the evolutionary trajectory of maritime security interventions in the Gulf of Guinea and their disposition, especially in terms of their threat focus. Threats such as illegal, unreported and unregulated fishing, illicit trafficking of drugs, the risk of piracy and armed robbery against ships and the dangers to seafarers, threats to maritime routes, effects of climate change, and questions about the long-term sustainability of the Yaoundé code of conduct architecture are driving debates on the region's maritime security governance. Additionally, these threats and challenges are gradually becoming the yardstick against which the success or otherwise of the region's maritime security interventions are being measured. Fortunately, the region has more manageable security problems now than during the last ten years. Illegal fishing is one of the new emerging threat in the region with serious implications for livelihoods. However, maintaining democratic peace, stability and prosperity still remains a primary security concern for GoG states who are seeking to develop and guarantee the sustainability of their Blue Economy, which touches upon different sectors including fisheries, tourism, transport, trade, offshore exploitation and many others. Consequently, a number of significant initiatives have emerged to address the region's maritime security challenges. Notable among them are as follows:

1. **Gulf of Guinea Commission (GGC):** GGC was established by the Treaty signed in Libreville, Gabon, on July 3, 2001, by Angola, Congo, Gabon, Nigeria

and Sao Tome and Principe. The commission later commenced operations in March 2007 with establishment of its Executive Secretariat in Luanda, Angola. It constitutes a permanent Institutional framework for cooperation amongst the countries bordering the Gulf of Guinea in order to defend their common interest and promote peace and socio-economic development based on the bases of dialogue, consensus and ties of friendship, solidarity and fraternity, and maritime security. Cameroun and Democratic Republic of Congo joined the Gulf of Guinea Commission in 2008 with Ghana recently joining as the ninth member. Membership of Gulf of Guinea Commission is open to other states in the Gulf of Guinea region for purposes of transforming the sub region into a Zone of Peace and Security. On October 7, 2022, the commission held its 12th Ordinary Session of the Council of Ministers, which served as a prelude to the 5th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government. The meeting agenda items included discussions on the threat of illegal activities in the Gulf of Guinea and the provision of adequate means by member states to make the commission more visible, useful, and relevant to free the region from maritime crime for sustainable development.

2. **Interregional Coordination Centre (ICC):** ICC was set up as the coordination and information-sharing structure which connects the Regional Maritime Security Centre for Central Africa (CRESMAC) and the Regional Maritime Security Centre for West Africa (CRESMAO). This is in accordance with the instruments adopted during the Summit of Heads of State and Government of ECCAS, ECOWAS and the GGC on safety and security in the maritime space of Central Africa and West Africa; the Yaoundé Code of Conduct, the Heads of States Declaration and the Memorandum of Understanding between regional organizations. The Centre is the body in charge of enhancing the activities geared towards cooperation, coordination, mutualization, and systems interoperability as well as the implementation of the regional strategy on safety and security within the Central and West African common maritime space. Since its development, the ICC in collaboration with Economic Community of West African States, Economic Community of Central African States and Gulf of Guinea have achieved the following:
  - Assist some West African countries to harmonize national legislation with regional maritime laws, with support from UNODC.
  - Development of a regional framework to counter piracy and armed robbery at sea.
  - Information-sharing and operational coordination mechanisms in the region.
3. **G7++ Group of Friends of the Gulf of Guinea (G7++FoGG):** The G7++ Group of Friends of the Gulf of Guinea (FOGG) is a multilateral maritime security group that supports the implementation of the Yaoundé Code of Conduct for regional maritime security. The FOGG is committed to supporting regionally-led solutions to maritime security in West Africa. The UK and Senegal co-chaired the G7++ Friends of the Gulf of Guinea during 2021, but now it's being chaired

by Germany and Cote D'ivoire. The group also recently adopted a focus on environmental protection as part of its agenda.

4. **Gulf of Guinea Maritime Collaboration Forum – Shared Awareness and Deconfliction- GoG-MCF SHADE:** The GoG-MCF SHADE initiative was born as a result of the prevalent cases of piracy and kidnapping of seafarers in the Gulf of Guinea region. The forum seeks to create a viable platform for navies, industry partners and other relevant stakeholders from across the Gulf of Guinea and beyond to harmonize counter-piracy efforts and communication in the region under the existing information sharing architecture provided by both the Yaoundé Code of Conduct (YCOOC) and the Best Management Practices to Deter Piracy and Enhance Maritime Security off the Coast of West Africa (BMP-WA). Nigeria in partnership with the ICC through an MoU developed the GoG-MCF/SHADE. The GoG-MCF/SHADE functions primarily through plenary sessions, each intended to generate dialogue and result in tangible action steps necessary to foster operational coordination between regional navies and stakeholders within the Gulf of Guinea's maritime industry. The initiative's three (3) Working Groups (WG) were formed during the first plenary session across the following thematic areas: Cooperation at Sea (operations), Reporting and Information Sharing and Air De-confliction. The primary purpose of the WG is to identify viable areas for the enhancement of cooperation and de-confliction and to make salient recommendations for each plenary to adopt. To facilitate this, each WG includes a subject-matter expert and is chaired by a regional representative.
5. **Yaoundé Architecture Regional Information System (YARIS):** YARIS is a controlled and secure computer network for sharing information among the Gulf of Guinea maritime community. The system allows institutions to better understand the maritime domain in order to secure and protect it for the purpose of developing the blue economy. The system was born in response to the principles enshrined in the Yaoundé Code of Conduct to improve maritime safety in the Gulf of Guinea: maritime information sharing, interoperability and pooling of resources, harmonization. Originally, YARIS was intended for the centres that comprised the Yaoundé Architecture: 3 regional centres; 5 zonal centres; 19 national operational reference centres, for a total of 27 centres, but due to requests from the Yaoundé Architecture Member States, and from several partners, access to YARIS has been extended to various national administrations and external partners.
6. **EU Coordinated Maritime Presence (CMP):** The CMP relies on coordination of the existing EU member states naval and air assets deployed on voluntary basis in specific maritime areas that are of interest to the European Union (EU), around the world, to increase the EU's capacity to act as a reliable partner and maritime security provider. Currently, there are 5 EU member states contributing to the CMP – Denmark, Spain, France, Italy and Portugal.
7. **Multilateral Exercise (OBANGAME EXPRESS):** Exercise Obangame Express is a United States led maritime counter-security exercise in Africa, spanning from



Morocco to Angola. The purpose of the exercise is to improve regional cooperation and information sharing among participating nations to counter sea-based illicit maritime activity and to strengthen safety and security in the Gulf of Guinea. Hosted by the United States of America through the U.S. Naval Forces Africa, the exercise promotes maritime security by enhancing interoperability among African, European, Atlantic, and U.S. militaries and agencies.

8. **Multilateral Exercise (GRAND NEMO):** Since the Yaoundé summit in 2013, the French Navy has led and organised three to four times a year the joint patrols African NEMO and a major annual exercise Grand African NEMO. This exercise brings together a larger number of units and operational centers, including 17 of the 19 countries bordering the Gulf of Guinea (Angola, Benin, Cameroon, Gambia, Cape Verde, Congo, Democratic Republic of Congo, Gabon, Gambia, Ghana, Ivory Coast, Nigeria, Sao Tome and Principe, Senegal, Sierra Leone and Guinea) and 8 partner nations (Belgium, Brazil, Denmark, France, Italy, Morocco, Spain and United States of America). The exercise focuses on a wide area stretching from Senegal to Angola. The fourth edition which ran from Oct 11-16 2022, focused on sharing know-how and improving the operational level of participants in the fight against illegal fishing, piracy, maritime pollution, illegal trafficking and rescue at sea. This particular exercise benefited from the support of the Sub-Regional Fisheries Commission, the Fisheries Committee of the West and Central Africa, the United Nations with UNODC, and also the European programmes GoGIN, PESCAO, and WeCaps.

### **The Role of YARIS in the Existing Information Sharing Yaoundé Architecture**

The Gulf of Guinea region is, unlike the Gulf of Aden, Singapore Strait or Caribbean Sea, driven by intense maritime traffic and often prone to piracy incidents. Equally important to note is that, the region has the most complexities in terms of vigilance and cooperation, making it difficult to act as a security provider to commercial activities. Therefore, it is not a coincidence that for the past ten years, debates in the region have largely centered on piracy. What is more, reports show an upward trend regarding issues of IUU, drugs trafficking, and migratory and ecological issues regarding pollution. The question is how to remedy the current situation in the GoG region.

One key solution for developing responses to the many maritime threats and consequently rejuvenate the GoG region's approach to maritime crisis management is the improvement of maritime domain awareness. Following this, the EU since 2014 has deployed a range of actions to support the operationalization of the Yaoundé Architecture. One of this support is the Gulf of Guinea Interregional Network (GoGIN). The launch of GoGIN effectively means that Gulf of Guinea member states through the Yaoundé architecture, can conduct joint operations, share intelligence and harmonize legal frameworks. GoGIN supports the exchange of necessary maritime information

among maritime centres on the Yaoundé Architecture through a specific information system- Yaoundé Architecture Regional Information System (YARIS). In a time where member states have all committed to collaborate in the fight against piracy and respond to maritime security challenges in the region, a new great game to coordinate crisis situation operation has started. The results so far have been improvement in the collection, sharing and use of information, in accordance with the needs of maritime centres, relevant authorities and users of the sea, including national organizations in charge of maritime safety and security and transnational maritime centres, in charge of zonal, regional and interregional coordination. Although the transnational architecture is functioning, many stakeholders have raised concerns about the little knowledge about the Yaoundé Architecture.

### **Reflecting on the Success or Otherwise of Interventions in the Gulf of Guinea Region**

Regarding the productive impact of the various interventions in the GoG region, it is important to note that the reduction in maritime insecurities has been largely linked to the several interventions by different stakeholders.

In fact, a recent operation to combat illegal fishing which involved an Egyptian-flagged fishing vessel FADH Aleslam (MMSI 62210901), engaging in unauthorized fishing activity during a biological rest period was successfully conducted by the Maritime Operations Centre (COM) of the Maritime Prefecture of Guinea, because of the use of the YARIS platform. The success of the operation underscored the indispensability of the YARIS system as a maritime surveillance tool and a decision-making tool. Therefore, it is crucial to encourage mobilization of resources in order to secure the maritime domain for sustainable economic use. While recognizing that the operationalization of the Yaoundé architecture is a work in progress, it is also important to examine the decisive episodes of the various interventions; incidents that changed threat focus and outcomes.

The creation of GoG-MCF SHADE – the new maritime security alliance between Nigerian Maritime Administration and Safety Agency (NIMASA), Nigeria Navy and ICC – in July 2021 marked a milestone in harmonization of counter-piracy efforts and communication in the GoG region. It demonstrated continued commitment by stakeholders to foster partnerships in keeping the region free from piracy. Crucially, the SHADE forum has had a significant impact on two arms: cooperation between stakeholders in the region and outside the region to connect and share ideas on how best to tackle security challenges – and build on regional efforts in effective maritime law enforcement operations. The emergence of the SHADE framework coupled with collaborative initiatives and efforts of the Nigerian Navy and other regional Navies has considerably resulted in the reduction of piracy incidents in the GoG region. SHADE stakeholders note that, as they collaborate on efforts to secure the GoG region, a crucial question remains on how they can sustain the status of piracy-free GoG. SHADE

attempts to contribute to the improvement in Maritime Domain Awareness (MDA), and thus is encouraging national stakeholders to consider the integration of national air assets in enhancing MDA and regional counter-piracy responses. It is also considering the development of a regular threat assessment for the Gulf of Guinea to facilitate regional naval awareness and industry risk assessment.

The ICC's role in the GoG region has grown over the last decade, as part of the region's steady maritime security cooperative awakening, evidenced by increased efforts and investments in the operationalization of the Yaoundé architecture and strategic alliances focusing on the region. The promotion of information exchange is a core strategic interest to the ICC, given the importance of stakeholders' maritime operation centres working collectively to make maritime safety and security a reality in the Gulf of Guinea. The ICC is continuously leveraging on its institutional and diplomatic strengths to reinforce multilateral frameworks that focus on maritime security and has so far been successful in working closely with key institutions like the Economic Community of West African States (ECOWAS), Economic Community of Central Africa States (ECCAS) and Gulf of Guinea Commission (GGC). A long-term sustainability plan for operationalization of the Yaoundé architecture is crucial. ICC recognizes this concern and is working on collaborative tools for sharing and pooling resources, as well as joint operations into specified zones on a multinational basis.

### **Managing Capacity-Building during Interventions**

When it comes to capacity building, one important question to ask is the long term cost of platforms, like the YARIS platform. In addition, there needs to be an expanded vision for critical capacity building programmes and management. Not all capacity building programmes respond to the real threats on the ground, thus, there is a need to have integrated planning between multilateral agencies, international partners and the local authorities. What is more, member states can focus their capacity building efforts on territorial security in the short term by rapidly investing in maritime domain awareness and surveillance technology. There is a need to strategize about how the GoG states can proactively respond to security threats, but first they have to learn from the failures to get better.

### **Navigating the Complexities and Competing Interests of Actors in the Gulf of Guinea Region. Where to Go From Here?**

1. The partial presence of political leadership, and the challenge this poses to member states in terms of naval diplomacy and regional stability in the Gulf of Guinea, represents a significant problem of local ownership. Without defining interest and developing capacity, member states will continue to rely on external support to secure the maritime domain during a crisis. Presently, a regional presence in the GoG is not credible enough, if it is aimed at reassuring the commercial shipping industry or deterring maritime offenders.

### *Recommendation*

African leaders should therefore be clear about the objectives their naval diplomacy seeks to accomplish and their capacity to do so, and invest accordingly. The real case for building political leadership that can be used to champion local ownership should be a matter of prioritizing structural and institutional capacity, and adopting multilateral tools like consultation and inclusion to foster closer collaborative approaches. This approach can help identify the varied interest of the community, and enable the development of a common ground for interventions.

2. In the absence of a significant improvement in coordination among maritime agencies, GoG member states will continue to face pressing maritime security challenges.

### *Recommendation*

The GoGIN, which continues to work in close collaboration with the ICC, maintains a level of interagency cooperation and information sharing that is significant to strengthening institutional capacity. This collaboration must be maintained and sustained to cover different maritime threats in the region, beyond piracy.

3. The presence of various actors and powers present in the GoG is a double-edged sword. The strategic importance as well as the interests at stake in the GoG are too important for international partners to turn a blind eye. Moreover, most GoG states welcome international partner's involvement as contribution to fostering stability in the region, consequently resulting in complexities of maritime security governance, and incentivizing member states to engage in multilateral frameworks.

### *Recommendation*

It is important for a study to be conducted on the negative and positive impact of actor relations as well as their varying interest and segregated based on different context. Various actors can make relevant contributions to the multilateral maritime design in the GoG region: regional states have real needs for collaboration on comprehensive maritime security issues to do with:

- 1) Maritime security and law enforcement;
- 2) Environment and climate security;
- 3) Maritime security governance, practice, and conflict prevention.

For the foreseeable future, GoG Stakeholder should focus on human resource financing and sustaining of GoGIN to secure the maritime domain for sustainable economic use.

## Human rights and democracy as challenges to the Atlantic political bloc<sup>8</sup>

**Evanthia Balla**, University of Évora – Research Center in Political Science (CICP)

The North Atlantic Treaty Organization states in its founding Treaty that the parties commit “to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law”. However, the frequent dissonance between the rhetoric and political activity on both sides of the Atlantic puts these very values at risk. This dissonance manifests itself, first of all, in the varying treatment towards the different countries that lack respect for human rights, democracy and the rule of law. For instance, disregard for human rights and democracy results in sanctions and the refusal to maintain political and economic relations with Belarus and Cuba. However, this issue is not an obstacle for the European Union’s relationship with the oil-producing Gulf states. Another contradiction is related to the rise in far-right populisms, as seen in several European countries. Additionally, internal opposition within the EU undermines the ability of the European Union to promote its gender agenda and equality rights in the world.

The same applies when considering the transatlantic relation based on common values. The European Union and the US share common goals and concerns such as terrorism, international crime, conflict resolution and the promotion of functioning democratic governments. However, there are divergences both in the different global structures that the two powers promote and in their approaches to multilateralism. On the one hand, the European Union is committed to multilateralism, negotiation and non-military power. On the other hand, the United States of America is generally more associated with unilateral action, coercion, and military power. In addition to this, the Member States of the European Union have signed and ratified nearly all the major international treaties, while the United States has not ratified more than half of them. The self-centered Western exceptionalism rhetoric that has the US-EU relationship at its core does not keep up with the ever-changing world, which implies that the Atlantic needs an urgent renewed strategic concept.

**Silvério Rocha-Cunha**, University of Évora – Research Center in Political Science (CICP)

Presently, diverse ideological concerns regarding rights abound, yet simultaneously, the ability to embrace the multifaceted nature of humanity that transcends geopolitical boundaries and regions remains elusive. It is well-established that human rights emerged from social, legal, and political theories originating in the Western world. The global dominance of the West consequently resulted in a Western-centric perspective on human

---

8 A sincere appreciation to Evanthia Balla for the written contribution provided.

rights, marginalizing alternative viewpoints. In fact, the ideals and principles imposed by the West are still used in international organizations to define what is right and what is wrong. The Universal Declaration of Human Rights is an example of the West's predominance in terms of values and principles associated with human rights.

Human beings possess a range of rights encompassing economic, social, cultural, environmental, as well as rights of expression, protest, assembly, and religion. However, rather than considering the interplay of responsibility and interconnectedness among individuals, this relationship is often disregarded, and a singular focus on waging war against all is contemplated in the name of peace theories.

**Irene Viparelli**, University of Évora – Research Center in Political Science (CICP)

Human rights imply humanity, and if we discuss humanity we place our reflection at the global level. However, this session of the IV Seminar of the Atlantic Centre, while raising the issue of human rights, is posing it as a challenge to one specific political bloc, the Atlantic.

We frequently consider Kant as a cosmopolitan who thinks of humanity as a whole and defends human rights for all. However, Kant's early writings on physical geography, show that he thinks of humankind in a discriminatory and racist way.

When the reality of the world is characterized with expressions such as the Axis of Evil, which includes Iraq, Iran, and North Korea, or when other states are labeled as insurgent or failed states, a map of the world is constructed that tacitly determines legitimate ground for preemptive military action. Human rights can become the basis for discriminatory ideologies, becoming the privilege of one side that excludes the other, as is the case with colonization, the War on Terror, and in exclusionary migration policies.

When we frame the discussion of human rights and democracy as a challenge to the Atlantic bloc, we risk promoting an abstract universalism of human rights, akin to Kant's perspective. This approach reinforces a geographic perception that confines human rights to the Western tradition, which conveys the idea of a civilized Western world that leaves others in the sidelines. Consequently, limiting human rights to the framework of the Atlantic space is to reduce human rights to legal ideologies. However, human rights are not legal principles as if they were then the world and the international community would have to function based on human rights, which is not the case.

**Sílvia Roque**, University of Évora – Research Center in Political Science (CICP)

Is it possible to construct peace while tolerating attacks on democracy? The Western bloc has fashioned itself upon a notion of superiority, concealing the fact that threats to Western countries exist not only externally but also internally, primarily through ideologies such as nationalism, racism, and the far-right. How can we reconcile the occurrence of these non-military threats that undermine the social, political, and economic systems within a space that proclaims itself as the vanguard defender of human rights, democ-

racy, and peace? Can peace truly be fostered through the construction of walls, barriers, exclusion, and violence? A recent proposal has emerged advocating for the erection of walls separating Finland and the Nordic countries from Russia, which would effectively exclude Russian citizens from the European and NATO space.

The Western bloc presents itself as a champion of democracy and human rights, yet the European Union's and the NATO's area approach to receiving refugees and migrants has predominantly revolved around security concerns.

Peace means civil rights, but also economic and environmental rights. Is the ambition a deeply securitized global policy or is it to create effective organizations with substance and democracy?

**Luís Andrade**, University of Azores (UAz)

Complex challenges must be considered as the international community attempts to build a new order. These include the war in Ukraine, Russia and the People's Republic of China, as well as threats posed to democracy, including in Europe, climate change, cyber terrorism and the dissemination of weapons of mass destruction. Other challenges important to highlight include the COVID-19 pandemic, that has had repercussions globally, as well as the problems related to the Middle East, especially Afghanistan, Syria, Iran and the latest events between Israel and Palestine.

Portuguese foreign policy has been characterized by its Euro-Atlantic matrix and the Portuguese Atlantic archipelagos have contributed to Portugal's functional power. Portugal was one of the founding members of NATO in April 1949 regardless of not being a democratic country at the time, which was a mandatory condition for membership. The underlying reason for its participation in the Organization is related to the geostrategic importance of the **Azores**, particularly due to the US' need to use the Lajes Base during the Cold War. In recent years, there has been a significant decrease in US military presence at the Lajes Base, which can be explained on the basis of geopolitical, geostrategic and financial factors.

As far as the role of the Azores in defence and security is concerned, the creation of the Atlantic International Research Centre (AIR) and the Atlantic Centre corroborate the thesis that the strategic importance of the Azores has been maintained over time, with periods of greater or lesser intensity.

Another crucial factor to consider is the Azorean archipelago and its role in connecting the North Atlantic and the South Atlantic, as it is fundamental for North Atlantic countries to foster improved relations with the South Atlantic region.

**Nancy Gomes**, Autonomous University of Lisbon – OBSERVARE

In Latin America the challenges to human rights and democracy are increasingly evident and there is a growing discontent with democracy. Latin Americans are less committed to democratic institutions and more tolerant of less democratic governments. For instance, in El Salvador, the current president, Nayib Bukele, who has announced his

willingness to be reelected even though this would contradict the country's Constitution, has an eighty percent popularity rating.

The population's discontent toward democracy has been measured through various instruments, most notably the Latinobarometro. It is increasingly difficult for democracies to govern effectively and to manage crises, such as the COVID-19 pandemic and the increase in poverty and hunger. But does the problem arise from the democratic model in itself or from the societies that are governed through this model? Democracy was initially conceived as a system suited for harmonious societies, where the conditions are most favorable for its functioning. The underlying assumption was that these societies would naturally uphold the values of freedom and the right to a dignified life. However, in fragmented and polarized societies, lacking social cohesion, the question arises: can democracy truly thrive under such circumstances? In the current context, we often witness political decision-makers exploiting social media platforms to make promises of solving society's problems. As a result, we become susceptible to manipulation, and the core principles and values associated with democracy can be overshadowed or forgotten.

**André Matos**, University Portucalense and University of Minho

The report published in November 2021 by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance stated that more than a quarter of the world's population lives in countries in democratic regression, and more than two-thirds of the world's population lives under undemocratic regimes. This represents a challenge to values and principles that one would expect to be more consolidated in the 21<sup>st</sup> century, calls into question the theory of democratic peace, and reveals that it is not only autocracies that should be of concern.

Media ownership by the allies of regimes empowers these regimes through misinformation and the manipulation of public opinion. At the same time, the growing pattern of the empowerment of the executive branch translates into the concentration of power in the executive through constitutional changes that pave the way for one-party parliaments or overwhelming majorities.

The academic community posits that the system is faltering due to heightened polarization, demagogic rhetoric, populism, the absence of moderate alternatives, and outdated structures that have failed to adapt adequately to the present reality. On the one hand, it has become evident that relying solely on hard power to promote democracy is ineffective. Additionally, the political conditionality imposed by the European Union is becoming outdated and its legitimacy questioned due to its top-down nature, which disregards the specificities of different populations. Consequently, there is a pressing need to explore new models of global governance, with international and regional organizations playing a crucial role. It is essential to promote the transformation of democracy as a global common good and pursue fresh strategies for global governance that genuinely address the concerns and anxieties of societies.



ARTIGO DE INVESTIGAÇÃO

### A Era da Bifurcação Difusa: Lições da Pandemia e da Guerra da Ucrânia

Richard Higgott<sup>1</sup> | Simon Reich<sup>2,3</sup>

<sup>1</sup> Brussels School of Governance em VUB, Bruxelas, Bélgica

<sup>2</sup> Departamento de Ciência Política e Divisão Geral de Assuntos Globais, Universidade Rutgers, Newark, Nova Jersey, EUA

<sup>3</sup> Investigador Associado do CERi – Centre de recherches internationales, Sciences Po (Paris), Paris, França

#### Correspondência

Simon Reich, Departamento de Ciência Política e Divisão de Assuntos Globais, Universidade Rutgers, Newark, Nova Jersey, EUA. Email: [reichs@rutgers.edu](mailto:reichs@rutgers.edu)

#### Resumo

Acadêmicos, decisores e responsáveis políticos sugeriram que a COVID e a guerra na Ucrânia representam um “ponto de inflexão”. A consequência será “o fim da globalização”, “uma Guerra Fria bipolar 2.0” e um regresso à Contenção. Na realidade, a ordem mundial emergente é muito mais confusa. A lógica da geoeconomia e geopolítica, em grande parte alinhada durante a Guerra Fria, está agora em tensão, em rotura por décadas de globalização, pelo declínio da América e pela ascensão da China. Consequentemente, os aliados de segurança dos EUA lutam agora frequentemente com o facto de os seus laços económicos os ligarem a rivais dos EUA, nomeadamente a China, ou adversários, como a Rússia. A pandemia e a guerra provocaram ajustamentos geopolíticos e económicos, mas qualquer semelhança com os blocos da Guerra Fria é superficial. O que se está a consolidar é uma era que melhor se caracteriza como *bifurcação difusa*. Ao contrário da Guerra Fria, as alianças serão ténues em todos os domínios políticos. Com uma maior margem de manobra, os estados pequenos e médios podem inclusivamente alinhar-se em questões de segurança, mas procurarão *equilíbrio*, *proteção* e até *autonomia estratégica* em outros. Termos como “aliados”, “concorrentes”, “rivais”, e mesmo “adversários” tornam-se contingentes em questões políticas. É um mundo que os decisores políticos americanos e chineses acharão desafiante e deveras frustrante devido à inconsistência do comportamento aliado.

Este é um artigo de acesso livre nos termos da Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License, que permite a utilização e distribuição em qualquer meio desde que a obra original seja devidamente citada, a utilização não seja comercial e não sejam efetuadas modificações ou adaptações.

© 2022 Os Autores. *Global Policy* publicada pela Universidade de Durham e John Wiley & Sons Ltd.

9 This Annex is a Portuguese translation of the article “The age of fuzzy bifurcation: Lessons from the pandemic and the Ukraine War”, published by *Global Policy*, Volume 13, Issue 5, which can be found at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13141>. This translation has been carried out and published here with the consent of the authors.

## 1 | Introdução: convergência ou divergência nas duas ordens mundiais?

A lógica da economia e da política alinhou-se durante a Guerra Fria. Juntas criaram duas esferas autocontidas. A esfera económica ocidental consistia na América do Norte, Europa, Japão, Coreia do Sul, Austrália e um grupo de Estados pós-coloniais que, no entanto, permaneciam dependentes do investimento direto estrangeiro, do comércio e das ligações de transporte monopolistas da antiga potência colonial. O domínio americano assentava em três pilares: empresas multinacionais, capacidade nuclear e o papel do dólar (Gilpin, 1987). Os designs imperialistas americanos encontraram paralelos no domínio russo da União Soviética e do bloco de Varsóvia (Anderson, 2015). Os Estados não alinhados – particularmente o Grupo dos 77 na Assembleia Geral das Nações Unidas – defenderam saudosamente a criação de uma Nova Ordem Económica Internacional (Cox, 1979).

A lógica da geopolítica seguiu os mesmos parâmetros da geoeconomia. Os Estados europeus abrigaram-se sob o guarda-chuva nuclear americano. A superioridade soviética foi evidente nas suas invasões da Hungria e Checoslováquia. Embora a aliança frágil da China com a União Soviética se tenha quebrado após a bem-sucedida aproximação sino-americana de Richard Nixon no início da década de 1970, o termo “esferas de influência” reelegeu com precisão a lógica gêmea e compatível da economia e da geopolítica. Essas esferas podem não ter sido seladas hermeticamente. No entanto, existiam algumas zonas cinzentas. Mas isso era naquela altura.

Atualmente, as alusões de um regresso a uma Guerra Fria foram abundantes no rescaldo da pandemia e agora na guerra da Ucrânia. Reforçou uma perceção de que a história se repete. Exacerbada pela linguagem da dissociação e da resiliência, os Estados procuram um capitalismo mais limitado (Senado dos EUA para as Relações Exteriores, 2021). A pandemia expôs vulnerabilidades de longa data nas cadeias globais de fornecimento de elementos essenciais como o equipamento de proteção individual (EPI) (Reich & Dombrowski, 2021). As vulnerabilidades estendem-se agora aos circuitos integrados informáticos e ao fornecimento de recursos naturais e produtos de base (James, 2022). Niall Ferguson e outros especialistas referem-se a uma “Guerra Fria 2”, embora com foco na China e não na Rússia como o principal adversário do Ocidente (Goldstein, 2021; Naqvi, 2022). A insinuação é que atingimos um “ponto de inflexão” (Heusgen, 2022).

Esta visão pressupõe que os processos de globalização dos últimos trinta anos – de liberalização económica e democratização política – estão a terminar (Posen, 2022). O CEO da BlackRock, Larry Fink, invocando o imaginário da Guerra Fria, sugeriu que a guerra da Ucrânia pressagia um novo recuo da globalização (The Financial Times, 24 de Março de 2022). Mais subtilmente, Dani Rodrik pondera se a “hiperglobalização” pode ter terminado (citado em Wong, 2022). Outros têm sugerido que o mundo está a dividir-se em dois (Schuman, 2022). Muitos acreditam que as cadeias de abastecimento globais estão a desmoronar-se e que o regime de sanções iniciado contra a Rússia é um prelúdio para estrangulamentos maiores de circulação de bens e capitais (Sonnenfeld et al., 2022). Este cenário sombrio foi inclusivamente abordado na conferência de Davos de 2022,

onde o seu discurso tradicional de “uma globalização mundial” foi abandonado a favor de um discurso sobre a geopolítica de divisão (Leonard, 2022).

A acompanhar esta visão de uma ordem global composta por esferas vem a reivindicação de que a estratégia de contenção deve ser ressuscitada (Daalder, 2022; Larson, 2021). Isto pressupõe implicitamente que o declínio do poder americano conduzirá a uma estrutura multipolar. Os proponentes deste ponto de vista centram-se na emergência de novas potências como a Índia (Borrell, 2021), outros BRICS, e as reivindicações da UE quanto à viabilidade da autonomia estratégica (Borrell & Breton, 2020). Os analistas acreditam que o crescimento das despesas de defesa alemãs e uma maior concentração na integração operacional militar pan-europeia através de vias como a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) facilitarão esse processo.<sup>1</sup> Nesta formulação a Rússia continuará a ser um núcleo. A guerra pode ter exposto as suas fragilidades demográficas, económicas e logísticas, mas continua a ser uma potência nuclear, um importante produtor de energia e uma fonte de produtos de base para clientes não ocidentais. Muitos Estados continuam dispostos a tomar o partido da Rússia contra o Ocidente. A China não vai querer perturbar a Rússia ao tentar estabelecer relações bilaterais com os EUA (Stent, 2022). A multipolaridade prevalecerá, portanto.

### Implicações políticas

- Descrevemos e discutimos o atual desenvolvimento do sistema global que caracterizamos como *bifurcação difusa*, onde os padrões de globalização e as novas exigências de segurança estão em tensão, ao contrário do que acontecia durante a Guerra Fria, quando eram largamente complementares.
- Abordamos o facto de os domínios políticos serem agora discretos, com relações aliadas, ao contrário do que acontecia durante a Guerra Fria, apenas compreendidos dentro de cada domínio.
- Neste novo contexto estratégico, termos como “aliados”, “concorrentes”, “rivais” e inclusivamente “adversários” dependem da questão política específica.
- A globalização não vai “acabar”. Pelo contrário, os Estados e o sector privado adaptar-se-ão à medida que os seus tentáculos forem redirecionados.
- A China e os EUA prevalecerão poderes dominantes. Mas a gestão dos aliados será circunscrita pelo engrandecimento, ainda que limitado, da autonomia de que Estados mais pequenos desfrutam. É um mundo que os decisores políticos acharão desafiante e deveras frustrante.
- A Rússia poderá tornar-se mais dependente da China, mas adaptar-se-á e perdurará.
- Os europeus podem acompanhar aliar-se aos Estados Unidos em termos de segurança, mas adotarão estratégias muito diferentes em relação a outras questões políticas.

A fraqueza deste argumento é que nodos multipolares (como a Índia) ainda estão em processo de desenvolvimento. Outros, como a Rússia e a UE, têm as suas próprias limitações. Em contraste, as capacidades da América e da China – desde as militares até às

diplomáticas e económicas – são inigualáveis. A posição da China irá provavelmente continuar a reforçar-se. A sua quota na economia global cresceu de 6,9% para 16,8% entre 2000 e 2018, enquanto a quota combinada do G8 diminuiu de 47% para 34,7%. Dada a sua dimensão populacional, ainda que com uma produção a metade da dos EUA, significaria que a economia da China seria maior do que a dos EUA e da UE juntos em 2050 (Lin, 2022).

Esta evidência leva os críticos da multipolaridade a identificar um regresso a um mundo bipolar onde a Europa, na melhor das hipóteses, desempenha um papel de apoio aos Estados Unidos. Do mesmo modo, a Rússia, enfraquecida em vez de fortalecida pela sua temeridade militar insensata, será forçada a desempenhar o mesmo papel para a China. A UE, a Rússia, a Índia e o Japão poderão ter uma maior população, peso económico ou capacidade militar, mas nenhum tem os três. Apenas os EUA e a China possuem todos estes atributos (Hass, 2022). Consequentemente, deve prevalecer uma lógica estruturalmente realista de bipolaridade (Waltz, 1979).

A tentação de anunciar uma mudança profunda e irreversível na ordem mundial, seja ela um regresso à bipolaridade ou à multipolaridade, é, portanto, tentadora. É a especialidade do observador “corajoso” ou “heroico” das relações internacionais. Contudo, na realidade, são poucos os acontecimentos isolados – sendo as guerras mundiais a exceção – que têm efeitos no sistema global que Francis Fukuyama (1992) atribuiu ao fim da Guerra Fria, quanto mais a uma guerra na Ucrânia.

O nosso objetivo aqui é de advertir contra estas grandes generalizações. Desafiamos tanto a posição bipolar como a multipolar. Não aceitamos que a lógica da economia siga simplesmente a da geopolítica, como ambas as posições assumem em grande parte. É certo que os acontecimentos ocasionam mudanças nas práticas e no pensamento, mas as ideias, estruturas e processos raramente se tornam todos redundantes de um dia para o outro ou, na verdade, ao mesmo tempo. Os seres humanos permanecem tão móveis quanto nas últimas décadas, tal como o comércio e as finanças. As circunstâncias podem influenciar o nível ou a direção destes fluxos sem alterar o padrão sistémico. Os tentáculos da globalização adaptar-se-ão e não recuarão. A China e os EUA podem procurar criar esferas económicas e políticas fortemente complementares, mas falharão, tal como falharão largamente nos seus esforços para criar estruturas de aliança consistentes e abrangentes. Ao invés, as alianças funcionarão em grande parte em termos de uma questão política específica. Os Estados alternarão entre os Estados Unidos e a China no que diz respeito a servirem os seus próprios interesses. Por conseguinte, usamos este artigo para separar as duas lógicas da economia e da geopolítica, vendo-as mais como lógicas de compensação que geram um sistema complexo, mais bem descrito como *bifurcação difusa*.

O essencial da bifurcação difusa reflete em parte o que Amitav Acharya (2017, 2018) descreveu bem como a emergência de um mundo multiplex. Neste mundo multiplex, a imprecisão reflete uma profusão de linhas indistintas que contrastam com a relativa clareza da Guerra Fria. É bifurcado porque ao sistema global é, de facto, oferecido escolhas contrastantes por dois Estados com uma preponderância de recursos materiais com o objetivo de expandir a sua influência. A imprecisão é assim denominada porque é com-

posta por três características principais. Em primeiro lugar, um hibridismo de atores, estratégias e comportamentos governados por interesses normativos como o nativismo, o populismo e o identitarismo. Isto é distinto dos valores coletivos universais e cosmopolitas, normalmente associados à estruturação de normas, que têm sido incorporados na Ordem Liberal Internacional. Explica a falta de tração do apelo de Biden a uma comunidade de democracias. Em segundo lugar, os domínios políticos são porosos porque os limites da aliança não são hermeticamente selados. Os Estados têm, portanto, uma maior tentação de alternarem entre a China e os EUA, ou de se alinharem com um deles, demonstrando uma coerência em termos dos seus interesses, mas não em termos da sua lealdade a qualquer dos poderes. O mundo é bifurcado, mas não bipolar. Por fim, e em grande parte conseqüentemente, enquanto os EUA (e agora a China) estão a crescer mais fortes materialmente em termos absolutos, a sua influência sobre os Estados mais pequenos está a tornar-se mais limitada e condicional. O seu imenso poder não se traduz axiomáticamente em influência sobre as escolhas políticas de outros Estados. A autonomia dos atores aumenta à medida que se libertam dos grilhões das estruturas da aliança da Guerra Fria (ou hegemonia dos EUA). Mesmo os aliados mais próximos são geralmente pouco fiáveis nos domínios políticos, muitas vezes atraídos por interesses bivalentes ou concorrentes em matéria de segurança e economia, como demonstra repetidamente a adesão da Turquia à NATO, apesar do galanteio a Vladimir Putin.

Estas três características são sintomáticas de uma tensão pós-Guerra Fria entre a lógica da política e a economia. Em contraste com o pressuposto realista da bipolaridade ou da multipolaridade, a política (e as preocupações de segurança) predomina em certas condições, mas as preocupações económicas fazem-no em outras. Não é tão fácil de terminar o que é mais importante e quando, tal como os estudiosos da geopolítica e da estratégia, por um lado, e da geoeconomia e das finanças, por outro, gostariam de nos fazer acreditar.<sup>2</sup>

As conseqüências da bifurcação difusa são o tema deste artigo que está dividido em seis secções. A secção seguinte examina a resiliência da lógica da economia internacional que impulsiona a globalização. A secção 3 avalia a lógica subjacente ao recente ressurgimento da geopolítica. A secção 4 justapõe estas duas lógicas para mostrar como a simbiose que infundiu a sua relação durante a Guerra Fria já não existe no processo de bifurcação difusa que se desenrola. Isto, argumentamos, torna a perspectiva de uma nova “Guerra Fria 2.0” pouco provável. Mostramos como a ascensão da geopolítica está de facto a mudar as estratégias dos Estados rumo à globalização sem lhe pôr um fim. A secção 5 explica porque é que isso acontece. Com o objetivo de retratar com maior precisão o desenrolar dos processos globais – ao invés de um regresso às disciplinas da Guerra Fria – continuamos a discutir as características da *bifurcação difusa*. Na Secção 6 consideramos como afetará os dois principais atores – os EUA e a China – bem como as opções da Europa no contexto destas relações *difusas* de grande poder, antes de concluir com reflexões sobre o seu futuro.

## 2 | A lógica da economia e a continuidade da globalização

Como Adam Tooze (2022a) sugeriu, a continuidade está fortemente enraizada na lógica atual da economia. A versão neoliberal Hayekiana que dominou grande parte da era pós-Guerra Fria, reforçada após a crise financeira de 2007-09, não derivou. De facto, os processos de globalização, os sistemas de inovação, o aprovisionamento e a produção permaneceram integrados globalmente. O nativismo e a política populista na Europa e nos Estados Unidos, alimentados pela distribuição desigual dos benefícios da globalização, têm promovido a hostilidade aos seus princípios centrais. Contudo, enquanto sistema de intercâmbio global baseado no mercado, adapta-se com resiliência quando necessário, servindo continuamente os interesses dos agentes económicos mais poderosos. Apesar das medidas protecionistas do comércio de Donald Trump, muitas mantidas por Joe Biden, os serviços financeiros e de alta tecnologia americanos continuam dependentes do sistema de comércio global.

O mesmo se aplica à China, uma economia orientada para o crescimento, com mercados primários de exportação na Europa e nos Estados Unidos. Além disso, muitos outros Estados (por exemplo, na Ásia Oriental e meridional) têm desfrutado de um desenvolvimento e crescimento sem precedentes através de uma maior integração na economia global. De facto, fundamentalmente, a mesma lógica aplica-se inclusive à economia oligárquica em declínio da Rússia. Como tem sucedido desde há muito, tem de exportar os seus combustíveis fósseis e trigo para pagar o seu exército e reprimir ou subornar os seus cidadãos (para uma argumentação ver Friedman, 2006). Esta mesma lógica económica levou inclusivamente os aliados ocidentais, como a Arábia Saudita, a resistir à pressão geopolítica para não mais do que aumentar nominalmente a produção de petróleo, apesar do apelo de Biden, conscientes de que os clientes europeus têm poucas alternativas. Os preços do petróleo e do gás subiram – e, com eles a inflação no Ocidente – à medida que a lógica económica da globalização tem continuado a desenrolar-se.

Este poder de mercado não é, em nenhum outro lugar, mais aparente do que na relação económica EUA-China, a maior relação bilateral do mundo, apesar das tarifas da administração Trump. Em 2020, foram negociados 559,2 mil milhões de dólares no total de bens (bidirecionais); o comércio de serviços com a China (exportações e importações) totalizou cerca de 56,0 mil milhões de dólares; a China foi o terceiro maior mercado de exportação de bens da América (depois do Canadá e do México) e o seu maior fornecedor de bens importados. O investimento direto estrangeiro dos EUA na China totalizou 124 mil milhões de dólares, enquanto o da China nos EUA foi de 38 mil milhões de dólares (USTR, n.d.). Embora tanto a administração Biden como o governo chinês tenham embarcado numa dissociação acelerada, é pouco provável que isto altere drasticamente a relação económica (ver Bateman, 2022). Com algumas exceções, as empresas americanas são dissociados relutantes (McMorrow, 2021).

Em 2020, a China ultrapassou também os EUA como o maior parceiro da UE, com trocas comerciais no valor de 709 mil milhões de dólares. Isto refletiu uma tendência que remonta a 2011, com as exportações e importações europeias-China a crescerem em

grande parte sem interrupções (Eurostat, 2022). No final de 2019, o investimento direto da UE na China totalizava 362 mil milhões de euros e o investimento chinês na UE 255 mil milhões de euros. Mais uma vez, os esforços de dissociação e sanções não alterarão significativamente a natureza dinâmica da relação. Em suma, o Ocidente e as economias da China estão tão inextricavelmente integrados que os processos de dissociação seriam complexos e extremamente dolorosos em termos de escassez de produtos, aumento da inflação e perda de receitas.

A Rússia ilustra ainda mais os processos duradouros da globalização. A tónica tem sido colocada na forma como o regime de sanções afetará a economia russa baseada em recursos, com as receitas agregadas a constituírem 45% do orçamento federal russo (AIE, 2022). As primeiras provas são de que será grave, pelo menos a curto prazo (Sonnenfeld et al., 2022), mas a Rússia continuará, no entanto, a fazer parte do sistema económico global, uma vez que as suas exportações se voltam para a Ásia e possivelmente para África através daquelas mesmas estruturas de mercado que a globalização criou. Entretanto, a diversificação europeia longe do petróleo e gás russos continuará lenta e problemática (S&P Global, 2022). De facto, alguns dos efeitos a curto prazo da guerra provaram ser benéficos para a Rússia, uma vez que os preços e as receitas aumentaram até ao Verão de 2022 e a ameaça de escassez no Inverno se fez sentir (Nanji, 2022). Independentemente da intenção publicamente declarada da Europa de proibir o gás e o carvão russos, esta continua a pagar somas avultadas à Rússia (Tooze, 2022b). Sim, a UE e os EUA endureceram as sanções, mas as lacunas abundam. Os países que não participam no regime de sanções assinalaram uma vontade de comprar mais combustíveis fósseis russos, e o rublo recuperou rapidamente a perda de 40% do valor sofrido no início da invasão da Ucrânia, atingindo um máximo de sete anos no início do Verão de 2022 (Hirsch P., 2022 e Karaian, 2022). Fatores técnicos, mais do que a saúde económica, podem explicar a apreciação do rublo. Contudo, a lógica da dependência dos recursos naturais é evidente. O gás russo exportado para a Polónia em 2021 representava 45 por cento do consumo da Polónia, mas apenas 1 por cento da produção de gás da Rússia, demonstrando a natureza assimétrica da dependência do gás europeu, o carácter incorporado da globalização e a capacidade da Rússia para absorver perdas no mercado europeu até encontrar outros clientes. Este último fator é fundamental. O apoio público de Putin e a vontade dos russos de sacrifício é finito, mas a questão crítica é se ambos perdurarão até que a Rússia se reoriente para uma nova base de clientes. Gás e petróleo são fungíveis, mas não tão fáceis de vender quando os oleodutos existentes se tornam redundantes.

Para além destes exemplos em grande medida especificamente bilaterais, existem três razões mais amplas para supor que a lógica central e a forma operacional da globalização perdurarão. Em primeiro lugar, qualquer declínio no comércio de bens transfronteiriços relativo ao PIB mundial é há muito anterior aos choques atuais e tem sido largamente ajustado. Isto não deve ser uma surpresa. Os ganhos de eficiência no fabrico em resultado dos bens tecnologicamente avançados agora comercializados internacionalmente têm crescido significativamente. Além disso, o consumo interno da China tem

umentado drasticamente, assim como o seu comércio de serviços, investimento direto estrangeiro e sobretudo os fluxos de dados, em resultado da vasta expansão das redes digitais (ver Lamy & Suzuki, 2022). Embora a dinâmica de integração global da digitalização seja tão capaz de gerar consequências negativas como positivas, a sua ubiquidade – tanto dentro como fora de fronteiras – sugere que o seu desenrolar será ainda mais difícil do que dismantelar as cadeias de fornecimento (Coyer & Higgott, 2020).

Em segundo lugar, as cadeias de abastecimento internacionais – apesar das pressões para dissociação – estão frequentemente a tornar-se mais especializadas e difíceis de desfazer. A legislação americana para aumentar a produção interna, os eventos em Taiwan e os esforços chineses para cultivar a sua própria capacidade de produção nativa chamaram a atenção para estas dificuldades. Os circuitos integrados especializados, de alto valor e difíceis de produzir não são facilmente retirados das cadeias de abastecimento e a sua produção continua a concentrar-se em R&D hubs (Beattie, 2022a). Na situação atual, as cadeias de abastecimento têm dificuldade em satisfazer a procura americana e europeia no atual contexto inflacionário. Por exemplo, o novo investimento da UE na produção de circuitos integrados através do Regulamento Circuitos Integrados Europeu, cujos benefícios não se concretizarão até 2030, poderá ser demasiado pequeno em termos de gestão da cadeia de abastecimento num mundo onde os circuitos integrados mais sofisticados não podem ser simplesmente replicados e fabricados (Comissão Europeia, 2022; Baraniuk, 2022). De um modo mais geral, o valor dos bens comercializados recuperou fortemente desde o início da COVID.

Terceiro, não é fácil forçar os Estados ou empresas a escolher entre as visões competitivas da América e da China em relação à economia global. Ambos apresentam prós e contras em questões como o acesso ao capital, estrutura de mercado e tecnologia. As empresas da Guerra Fria podem ter sido multinacionais, mas atualmente são verdadeiramente globais e os imperativos económicos tendem a triunfar sobre a ideologia na tomada de decisões empresariais. (ver Doremus *et al.*, 1999).

Os efeitos da guerra sobre os fornecimentos e os preços continuarão, evidentemente, a ser significativos. Todos os países, e não apenas a Rússia, pagarão custos de ajustamento consideráveis. Todavia os efeitos imediatos não justificam a asserção de que a globalização acabará. As tendências a longo prazo não têm a ver nem com a COVID nem com a Ucrânia. Os padrões de globalização económica adaptar-se-ão e resistirão, embora – tal como os gasodutos – as rotas dos fluxos comerciais e de investimento possam por vezes ser forçados a mudar.

### **3 | A lógica da geopolítica e estruturas de aliança em evolução**

A lógica de um regresso à bipolaridade tem sido largamente avançada na última década e não se limitou puramente aos analistas americanos, embora tenha sido sobretudo propagada oralmente por eles (essencialmente ver Mearsheimer, 2010; Friedberg, 2018). Datando da decisão da administração Obama de reorientar as forças americanas para a Ásia, o revanchismo da Rússia foi visto como uma ameaça secundária à da China.



Isto foi posteriormente enunciado pela caracterização da China e da Rússia pela administração Trump na sua *2017 National Security Strategy* (The White House, 2017) e consolidado na administração Biden em 2021 na *Interim National Security Strategy Guidance* (The White House, 2021) com o foco desta última no Indo-Pacífico. Todavia, a obsessão americana com a China estende-se para além dos documentos formais até aos *think tanks* de Washington Beltway e do mundo académico (Ikenberry *et al.*, 2022), entre os quais o consenso é raro. O desacordo entre ambos diz respeito a como abordar esta bipolaridade crescente e não se ela existe (ver Blinken, 2022).

Essencialmente, aquilo a que poderíamos chamar de “bipolaristas” estão divididos em dois grupos com perspetivas distintas, mas compatíveis. A primeira é uma posição Bidenesca mais liberal. Descreve uma batalha entre democracia e autocracia, embora uma que convenientemente ignora dois factos: que alguns membros da NATO não operam democraticamente (Hungria, Polónia e Turquia); e que alguns Estados democráticos (Índia) não estão dispostos a posicionar-se inequivocamente como aliados dos EUA, ilustrado pela recusa de muitas democracias em apoiar a condenação transatlântica da Rússia nas Nações Unidas, nem em participar na imposição de sanções (incluindo Brasil e México). No entanto, a retórica democrática de Biden encontrou aceitação entre a equipa de liderança da UE de Ursula Von der Leyen (Von der Leyen, 2022).

A segunda posição é ocupada por aqueles realistas americanos que se esquivam às preocupações com os direitos humanos, concentrando-se antes nas capacidades materiais americanas e chinesas e na forma como se relacionam com ameaças e oportunidades estratégicas emergentes (ver Kupchan, 2022). Dão prioridade às dimensões de segurança e militares da ordem internacional engendrada pela guerra na Ucrânia (cf. Walt, 2022). Entre os que relacionam a guerra da Ucrânia com a bipolaridade incluem-se os “*Westysplainers*” que culpam a sua causa pela invasão do Ocidente na esfera de influência russa (para uma discussão ver Smoleński & Dutkiewicz, 2022), sendo Mearsheimer (2022) o principal exemplo. A consistência com que se concentram nas características realistas tradicionais – armamento, demografia, geografia ou os aspetos de segurança nacional dos recursos naturais – é impressionante. Trata-se de uma perspetiva supostamente partilhada pelo próprio Putin (Cocco & Ivanova, 2022).

No entanto, esta análise ignora largamente os principais fatores económicos para além das métricas geopolíticas e de segurança realistas e comuns da dimensão da economia, da capacidade de produzir tecnologias capazes de criar capacidade militar ou doméstica de fomentar a resiliência económica. Os “bipolaristas” subestimam invariavelmente a *lógica económica integradora* da globalização (Kotkin, 2022). Esta poderia ter sido uma posição justificável durante a Guerra Fria, quando os blocos políticos foram também largamente isolados do ponto de vista económico, mas agora é menos. Andrew Bacevich, diretor do Quincy Institute com sede em Washington, sem qualquer sentido de ironia ou autorreflexão sobre a sua própria falta de compreensão da dimensão geoeconómica da guerra, condenou o Prémio Nobel Paul Krugman pela sua falta de credenciais como estratégia quando Krugman (um economista ignorante) teve a ousadia de exaltar as vantagens da resposta de Biden à Ucrânia. (Bacevich, 2022).

O conceito de grande estratégia – por outro lado reconhecida como os princípios, planos ou comportamento de um Estado (Silove, 2017) – assume dimensões novas e interessantes num mundo difuso. Os realistas têm afirmado consistentemente que apenas os grandes poderes têm os recursos suficientes para formular e implementar uma grande estratégia (Krasner, 2010). Murray (2011, pp. 1-2) afirma que a “Grande Estratégia é um assunto que envolve grandes Estados e apenas grandes Estados” e “nenhum Estado pequeno... possui a possibilidade de elaborar uma grande estratégia”. Isto deve-se, em parte, ao debate entre realistas e liberais sobre se o objetivo da grande estratégia americana é “controlar” ou “moldar” o sistema internacional (ver, *inter alia*, Brooks *et al.*, 2012/13, Ikenberry, 2011, Jervis *et al.*, 2018; Posen, 2014). As potências pequenas e médias, e outros atores importantes como a União Europeia, estão, por definição, excluídos de consideração como possíveis grandes estratégias.

No entanto, esta reivindicação requer uma reflexão adicional sobre pelo menos dois resultados. Primeiro, embora possam não ser capazes de controlar ou moldar o sistema global (embora os sauditas possam contestar essa mesma reivindicação quando se trata de petróleo), até os Estados mais pequenos podem desenvolver grandes estratégias concebidas para controlar ou moldar as suas comunidades ou até mesmo regiões. Há poucas dúvidas de que a Coreia do Norte molda a geopolítica do nordeste asiático, tal como o Irão e Israel fazem no Médio Oriente. Em segundo lugar, o objetivo de uma grande estratégia pode inclusivamente nem ser concebido para controlar ou moldar. Pelo contrário, pode ser a adaptação dinâmica às mudanças sistémicas, a um conceito (pelo menos em princípio) considerado por Ionut Popescu (2018) com a sua conceptualização de uma “estratégia emergente” que reage dinamicamente às mudanças externas.

É dentro deste último domínio que a relevância da grande estratégia para um mundo difuso se torna mais evidente. A linguagem da geopolítica distingue entre três estratégias que os Estados e uma organização como a UE podem empregar quando se trata da China e dos Estados Unidos. O efeito de adesão implica estar sempre ao lado do grande poder com recursos superiores num determinado domínio político. O contrapeso, pelo contrário, implica aliar-se ao grande poder em ascendência para evitar o domínio total (Walt, 1987). No entanto, é a terceira opção, o *hedging* – o cultivo de uma posição intermédia para evitar a escolha entre outros atores – que se torna mais relevante num mundo difuso. Como sugere Lim & Cooper (2015, p. 698), o *hedging* envolve “uma escolha de alinhamento sinalizando uma ambiguidade sobre a extensão dos interesses de segurança partilhados com os grandes poderes”. E Ciorciari e Haacke (2019, p. 368) observam, “Em vez de clarificar a sua posição para enfrentar as ameaças estabelecidas ou aliar-se ao sucesso de uma grande potência em ascensão, o comportamento de muitos Estados apresentou esforços para mitigar o risco em condições estratégicas incertas. Os estudiosos desenvolveram o conceito de *hedging* para preencher a lacuna”.

Em qualquer caso, os autores consideram o contexto em que os atores podem evitar ser apanhados numa relação de estilo bipolar onde, efetivamente, têm de se aliar *através de* domínios políticos. Assim, não é surpresa que os estudos empíricos de *hedging* se concentrem frequentemente no Sudeste Asiático, onde muitos Estados partilham a sua maior

relação comercial com a China, mesmo quando tentam abrigar-se sob o escudo da segurança americana. Contudo, um mundo difuso, em oposição a um mundo bipolar, proporciona aos Estados e aos atores não-estatais uma maior latitude para prosseguirem grandes estratégias concebidas para se adaptarem às exigências, pedidos e sugestões da China e dos EUA de uma forma que era inconcebível durante a Guerra Fria. Isto cria uma situação em que o *hedging* é mais acessível quando, por exemplo, a lógica da segurança aponta numa direção e a lógica da economia para outra. Com efeito, as grandes estratégias de atores como a UE, bem como de Estados pequenos e médios, tornam-se muito mais pertinentes, como demonstram as tentativas de países como a Turquia e a Hungria. Nem a geopolítica dos tempos modernos nem a geoeconomia se assemelham à estrutura de aliança da Guerra Fria.

#### 4 | Bifurcação difusa como um processo em desenvolvimento

No entanto, o sistema geopolítico global está a dividir-se, enquanto o sistema económico global está a adaptar-se. Os tentáculos deste último estão profundamente enraizados e muitos Estados e empresas não têm incentivo para simplesmente caírem numa de duas esferas bipolares. As cadeias de abastecimento são altamente interdependentes. Os americanos podem proibir todos os combustíveis fósseis russos porque não precisam deles. A Europa pode sancionar o carvão russo porque não precisa dele. A Starbucks pode retirar-se do mercado russo porque, com 130 estabelecimentos e 2000 empregados, é um mercado pequeno e o custo de transgredir as sanções e incorrer em ira pública será muito maior. Mesmo o McDonalds pode suportar as consequências da perda do seu mercado russo, dado que ele e a Ucrânia representavam apenas três por cento do rendimento operacional antes da guerra (Koenig, 2022). A Europa pode inclusivamente planear proibir o fornecimento de petróleo russo até ao final de 2022, embora tal não venha a acontecer porque a Hungria e a Eslováquia estão evidentemente isentas da proibição. Contudo, o mesmo não acontece com o gás russo, onde o aumento dos preços e a dependência europeia são um problema tanto a curto como a médio prazo. Enfatizando a dependência europeia, os russos arranjam desculpas para cortar nos fornecimentos, brincando com os europeus sobre se as sanções lhes permitirão aceitar a turbina necessária para operar plenamente o Nord Stream 1 (Chatterjee, 2022).

À medida que um processo de bifurcação difusa se desenrola, alguns Estados irão apegar-se consistentemente aos EUA (como o Reino Unido), outros à China (como a Rússia) devido à falta de opções. Mas muitos irão ser equívocos, interagindo com ambos, dependendo dos seus interesses políticos específicos – sejam eles o comércio e o investimento, a digitalização, o clima ou a energia. Em contraste com a suposta unidade recém-fundada do “Ocidente” (embora desgastada na altura da redação, mesmo nos próprios EUA (Telhami & Rouse, 2022)), nenhum país da América Latina, África ou Indo-Pacífico (com exceção da Austrália, Japão, Nova Zelândia, Coreia do Sul e uns quantos outros países) impôs sanções à Rússia nos meses iniciais da guerra (Oi, 2022). Curiosamente, na votação da ONU em Março de 2022 da condenação da invasão russa da Ucrânia, 17 dos 35 países que se abstiveram foram africanos (Olivier, 2022). Além disso, é pouco prová-

vel que muitos países não-alinhados apoiem tais resoluções, dadas as memórias históricas do (e uma antipatia residual com) colonialismo, e a raiva reforçada pela má distribuição de vacinas COVID (Dahir & Holder, 2021).

Ao contrário do seu cálculo estratégico, Vladimir Putin revitalizou – pelo menos a curto e médio prazo – a NATO e o conceito do Ocidente. No entanto, a unidade europeia continuará a ser testada. Viktor Orban caracterizou a liderança da UE e da Ucrânia como “opositores”. A natureza instrumental da oposição da Turquia (atualmente em suspenso) às candidaturas da Finlândia e da Suécia à NATO proporciona um outro exemplo do multilateralismo. Contudo, a NATO – desprezada por Donald Trump e descrita como estando “morta cerebralmente” por Emmanuel Macron – encontrou um novo objetivo. Está a desenvolver um papel alargado (viável) no Ártico e (menos viável) no Indo-Pacífico.

No entanto, é útil situar a pandemia e a guerra da Ucrânia dentro dos processos cada vez mais difusos das últimas três décadas, cujos principais ênfases não são acontecimentos pontuais, mas a contínua ascensão da China, a perda de direção dos EUA ao longo do tempo e o crescimento, e os subsequentes efeitos benéficos integradores (em oposição a aparências negativas) da globalização e da digitalização. A expansão global da China através de uma intensificação do comércio e atividades, tais como a Iniciativa Belt & Road e a criação do Asian Infrastructure Investment Bank, tem sido inédita, reforçando claramente a sua posição global. Todavia, tem sido acompanhada de erros na era da COVID, tais como a sua diplomacia demasiado coerciva e o que agora parece ser um compromisso, infeliz no seu sentido de oportunidade, de uma “amizade sem limites” com a Rússia. A China não pode renegar a Rússia agora, a sua aliada na sua competição com os EUA sobre as regras de governação da ordem mundial. Portanto, há duas leituras possíveis da posição da China em relação à guerra. Positivamente, pode beneficiar da maior dependência da Rússia, uma vez que não há outra grande potência com a qual a Rússia possa alinhar-se. Negativamente, uma Rússia, dependente e em desacordo a longo prazo com os seus vizinhos europeus e os EUA, que fornecerá equipamento a uma China para a qual a Europa e a América serão sempre parceiros económicos mais importantes. Os erros diplomáticos relativos à guerra poderão revelar-se dispendiosos durante a próxima década, à medida que a Europa se tornar menos clemente na recusa da China em criticar o comportamento russo ou se a China decidir ab-rogar as sanções.

Os EUA têm as suas próprias dificuldades decorrentes de uma sucessão de más escolhas políticas: quatro triliões de dólares gastos na guerra e na retirada no Afeganistão e no Iraque; o desdém de Trump pelas instituições globais e alianças tradicionais; e a polarização política interna e o impasse. Todos abalaram a credibilidade americana e encorajaram Vladimir Putin e Jinping Xi a acreditar que tinham liberdade de ação suficiente para prosseguir estratégias mais agressivas em relação aos aliados europeus da América. No entanto, em vez de reinventar a política externa americana, como William Burns (2020) defendeu antes de se tornar o diretor da CIA, Joe Biden (2022) concentrou-se em restaurar a liderança americana do Ocidente. Voltou ao tema familiar da promoção da democracia e, tal como o seu antecessor Donald Trump, da restauração de uma

capacidade de produção americana para compensar os problemas globais da cadeia de abastecimento expostos pela pandemia e pela guerra. Após a visita da Presidente da Câmara Nancy Pelosi a Taiwan, ambas foram amplificadas pela perspectiva de um bloqueio chinês ou invasão de Taiwan de onde, substancialmente para os EUA, têm origem muitos circuitos integrados (The White House, 2021).

Uma fraqueza inerente à abordagem de Biden assenta na sua visão simplista de “democracia” e “autocracia”. A versão americana da democracia tem sido muitas vezes apenas um eufemismo para exportar uma versão *neoliberal* não regulamentada do capitalismo. Embora países de toda a África, Ásia e América Latina tenham de uma maneira geral evitado a versão americana de democracia, acabaram por aproveitar a globalização como um veículo para um crescimento dramático conjunto, embora desigual. A globalização *per se* pode ser altamente contestada, mas o que é incontestável é que as taxas de pobreza global têm melhorado consistentemente em condições de globalização, pelo menos antes da pandemia de coronavírus (Banco Mundial, 2020). Poucos Estados estão dispostos a conceder esses benefícios em nome de um conflito sobre valores. Em termos simples, a agenda da democracia de Biden não está a funcionar. Inclusivamente, os países que são democracias estão desiludidos com a retórica vinda dos EUA e acreditam que estes deveriam curar-se a si próprios em vez de se esforçarem para convencer outros a fazerem-nos (ver Hirsch M., 2022).

Embora a lógica da abordagem de Biden implique a formação de dois blocos, não obstante os dois lados do binário global permanecem infatigavelmente ligados um ao outro por décadas de globalização que provavelmente não são reversíveis. Os EUA querem restaurar, ou “reancorar”, as suas cadeias de abastecimento. No entanto, os esforços da administração nativista Trump para persuadir, subornar ou ameaçar as empresas multinacionais da América a fazerem-no falharam (Scott, 2020). Há poucas provas de que o novo período da administração Biden para esta forma de protecionismo – “amizades-âncora”, em que os EUA favorecem os aliados nas cadeias de abastecimento – seja melhor. Como estratégia, não tem em conta os problemas de remodelação das cadeias de abastecimento (muitas vezes dispendiosas e exigindo medidas técnicas regulamentares e fiscais), a complexidade de determinar quem são efetivamente aliados e como escolhê-los (entre eles). A fragilidade das relações e o que garante a sua perseverança é um desafio perene de política externa. Também se partiu do princípio, demasiado facilmente, de que os outros atores importantes da cadeia de abastecimento, nomeadamente a China e a Europa, concordarão com este processo (Beattie, 2022b).

A bipolaridade ao estilo da Guerra Fria é inalcançável a menos que os americanos se proponham a livrar-se da maioria das roupas que vestem e dos telefones Apple que usam. Comparavelmente, a Europa precisaria de escapar à sua dependência em relação ao gás russo. É difícil imaginar que os europeus estejam dispostos a congelar enquanto os seus governos encontram alternativas. As exportações americanas de gás natural liquefeito são claramente insuficientes para compensar a dependência da UE em relação à Rússia, tal como são as novas fontes do Médio Oriente e do Norte de África. Como foi referido, por vezes os Estados dividir-se-ão em relação aos EUA, outras vezes em relação

à China, dependendo da questão. Mas o efeito global é que mesmo os aliados mais devotos adotarão por vezes posições ambivalentes, interagindo com ambos, mas escolhendo uma postura estratégica dependente das suas prioridades políticas específicas. Em termos de discurso técnico, uma mistura de adesão, equilíbrio, *hedging*, autonomia e não-alinhamento tornar-se-á cada vez mais comum entre estados não partidários e aliados tradicionais. Com efeito, existem buracos porosos entre domínios políticos numa ordem bifurcada difusa que estavam ausentes numa ordem bipolar.

## 5 | Bifurcação difusa e as características distintivas do hibridismo

Então, para além destas lógicas incompatíveis, o que é que distingue tecnicamente a bifurcação difusa da bipolaridade? A resposta, tal como referido, assenta no conceito de hibridismo em três dimensões: atores, estratégia e comportamento. Primeiramente, reminiscente do “mundo de conexões” de *Acharya*, existe um hibridismo crescente de atores no sistema internacional. O hibridismo – em vez de uma simples ênfase nos Estados e nas suas capacidades materiais relacionadas com a segurança nacional – envolve um conjunto difuso de atores que operam em múltiplos contextos políticos globais: desde Estados a corporações, ONG e fundações, passando por atores da criminalidade transnacional, organizações paramilitares e mercenários modernos. A presença, relevância e capacidades dos atores variam consoante o contexto. O Estado pode ser o mais pertinente para a prossecução de uma guerra europeia, mas uma fundação (a Gates Foundation) pode ter uma maior relevância quando se trata de combater a malária em África ou promover a democracia (a Open Society Foundation). O papel dos atores torna-se contingente, diverso e complexo na navegação dos processos de bifurcação difusa.

Um segundo contraste contemporâneo com a ordem bipolar da Guerra Fria diz respeito às estratégias híbridas. Durante a Guerra Fria, as estruturas de aliança e as estratégias dos representantes da América e da União Soviética foram (mais ou menos) coerentes e consistentes. Agora, o mundo parece mais uma rede do que um tabuleiro de xadrez (Slaughter, 2017) – sem que os Estados Unidos sejam os oradores num sistema de “centro-periferia” de aliados fiáveis. Para a China e os EUA, os pressupostos universalistas sobre o Estado de direito ou os interesses dos Estados são substituídos por uma necessidade de empatia estratégica num ambiente que é estrategicamente ambíguo. Neste contexto, um *hedging* seletivo torna-se uma norma estratégica (Giorciari & Haacke, 2019). Alternativamente, os atores podem adotar estratégias de cunha destinadas a dividir, bloquear ou enfraquecer alianças hostis e assegurar um realinhamento, ou desalinhamento, como Putin previa que aconteceria entre os europeus antes do início da guerra. Seja como for, as práticas geopolíticas competitivas operam numa ordem bifurcada, difusa e porosa, flutuando através de domínios políticos. Neste novo contexto estratégico, termos como “aliados”, “amigos falsos”, “concorrentes”, “rivais” e inclusivamente “adversários” tornam-se dependentes numa questão política específica.

Terceiro, estes elementos refletem-se claramente em comportamentos híbridos sobre questões como o comércio e a segurança, especialmente em contextos regionais

como o Leste e Sudeste Asiático (ver Hwang & Ryou-Ellison, 2021; Jones & Jenne, 2021). O mesmo se aplica a questões globais, como no caso das mudanças climáticas, em que a UE se juntou à agenda normativa norte-americana na COP 21 em Paris para depois para se unir à agenda da China na COP 26 em Glasgow. Mas o *hedging* não é a única opção. Uma consequência deste novo contexto é que também reforça a possibilidade de uma maior autonomia estratégica a que a UE aspira (Balfour, 2021), permitindo-lhe seguir um caminho distinto, por exemplo, no campo da digitalização, onde muitas das suas opiniões e práticas se opõem às dos EUA e da China.

Tanto a Índia como Israel representam exemplos de tal ambivalência no contexto da guerra da Ucrânia. Ambos favorecem a conciliação, uma vez que os seus próprios interesses económicos e de segurança se encontram em tensão. Israel continua a ser o aliado mais próximo da América no Médio Oriente, mas segue um caminho delicado devido à cooperação de que necessita quando se trata do papel da Rússia na sua fronteira com a Síria ou das relações económicas com os seus novos parceiros não-alinhados do Conselho de Cooperação do Golfo. A Índia é um exemplo similar de ambiguidade de comportamento. Partilha muitos interesses com os EUA, mas há muito que é vista como um parceiro relativamente pouco fiável (Tellis, 2022), frequentemente mais focado em estratégias de cunha do que em *hedging* (Nanda, 2022). A Índia sente-se, portanto, confortável em participar no Diálogo de Segurança Quadrilateral (Quad), enquanto simultaneamente evita o regime de sanções ocidental e, de facto, aumenta a compra de combustíveis fósseis à Rússia (Schmall & Reed, 2022). Como comentou o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Índia quando questionado sobre a rejeição do regime de sanções pelo seu país, “os problemas da Europa não são problemas da Índia” (Jaishankar, 2022). Outros Estados, como a Arábia Saudita (na venda de petróleo) ou a Hungria (na sua compra) têm e seguirão igualmente estratégias que servem os seus interesses imediatos. Em termos comportamentais, a filiação na Aliança num domínio não é, portanto, um indicador da fidelidade de um Estado a outro.

## 6 | As implicações da bifurcação difusa

Gerir aliados num mundo em bifurcação apresenta, assim, desafios para os EUA e para a China diferentes dos que existiam para os EUA e a União Soviética na Guerra Fria bipolar. As perspetivas de uniformidade entre os domínios diplomático, económico, militar e cultural são agora tênues. As características da bifurcação difusa, em oposição à bipolaridade ou multipolaridade, determinam um mundo estrategicamente confuso em que a noção de uma “ordem internacional” – certamente uma ordem liberal construída sobre uma série de normas partilhadas – é apenas uma memória distante. Os Estados têm mais probabilidades de se protegerem nas suas relações com as duas grandes potências do que de se alinham com uma ou outra de forma disciplinada. Procurarão explorar as ambiguidades que a bifurcação proporciona. Nomeadamente, ao contrário da bipolaridade, os “fracos” podem dar-se ao luxo de serem oportunistas. A Grécia não será necessariamente forçada a escolher entre uma aliança de segurança com os EUA e as

ligações económicas com a China. Os Estados mais pequenos e competentes podem encontrar o seu caminho através deste processo porque a natureza porosa da bifurcação mitiga a necessidade de escolher um lado.

A questão de qual dos dois grandes – China e Estados Unidos – se sairá melhor num dado contexto está aberta ao debate. Tanto as consequências involuntárias do seu bloqueio pandémico interno rigoroso de 2020-22 como a guerra da Ucrânia representam, sem dúvida, um revés para a China. O seu impulso a longo prazo para uma visão alternativa da ordem internacional (Higgott, 2021), regulamentada na sua Iniciativa de Segurança Global (GSI) para combater a “hegemonia” e a “arquitetura em blocos” americanos, será claramente testado pela sua “amizade sem limites” com a Rússia. Assim, embora o seu apoio retórico – dizendo pouco mais do que culpar o Ocidente – tenha sido forte, a sua não prestação de ajuda militar e a sua não transgressão do regime sancionatório são representativos do seu desejo de não alienar elementos-chave da opinião internacional para além de um Sul Global largamente não-alinhado.

É certo que Pequim calcula as implicações do *hedging* estratégico para a sua relação económica com a Europa, uma vez que tem transações comerciais com os membros da UE e com a Rússia. Se a UE estava disposta a abandonar o Acordo Global de Investimento UE-China por violação dos direitos humanos, então a situação difícil apresentada para a China pela sua associação com a Rússia é ainda maior. Mais positivamente para a China, a maior dependência da Rússia em relação a este país pressagia um acesso mais fácil aos combustíveis fósseis no futuro. A liderança da China também terá aprendido lições sobre estratégia militar e como construir um maior grau de resiliência doméstica através da melhoria da autossuficiência tecnológica e material, caso o Ocidente reaja com sanções a quaisquer outras medidas coercivas que possa tomar contra Taiwan (Corbett *et al.*, 2022).

Por outro lado, a posição internacional dos EUA, por muito temporária que seja, foi reforçada pela sua resposta à invasão russa. Os seus principais aliados europeus e asiáticos têm-nos acompanhado mais do que se têm mantido neutros. A perspectiva de estreitamento das relações China-Rússia teve o efeito de levar os principais atores asiáticos, nomeadamente a Coreia do Sul e o Japão, a alinharem-se mais com os EUA do que em qualquer outro momento na última década. Embora o apoio americano à Ucrânia não tenha erradicado as opiniões negativas sobre a retirada do Afeganistão ou a aliança AUKUS, certamente que contribuiu de alguma forma para as atenuar. Por certo, o comportamento da Rússia na Ucrânia tem recordado às potências menores, particularmente europeias, a impiedade dos grandes Estados autoritários. Oportunamente, no mínimo, se os Estados terceiros tiverem de escolher entre as grandes potências em várias questões políticas, então de igual modo, os EUA podem ainda parecer a opção menos intrusiva e menos má, pelo menos provisoriamente.

## 7 | Conclusão: o futuro da bifurcação difusa

Quanto tempo durará a era da bifurcação difusa? Os processos que identificámos, a menos que haja uma guerra entre a China e os Estados Unidos que nenhum deles quer, levarão muito tempo a percorrer o seu caminho através dos sistemas globais económicos e



de segurança. Entretanto, as categorias tradicionais como parceiro, rival, concorrente, aliado e adversário continuarão a ser contingentes e contextuais. Os principais aliados de segurança europeus da América na guerra da Ucrânia variarão na medida em que se separarem dos Estados Unidos através de outros domínios políticos. Embora a preferência expressa da UE pela autonomia estratégica continue a ser aspiracional no domínio da segurança, a UE tentará exercer a autonomia onde puder, sendo a atual batalha contra as alterações climáticas um exemplo notável (Borrell, 2021; Borrell & Hoyer, 2021). O seu desejo de autonomia só aumentará se Donald Trump, ou um político de inclinação nacionalista semelhante, disputar a Presidência americana em 2024. Até lá, a probabilidade é que Biden se sinta frustrado por aquilo que certamente considerará uma inconstância da UE.

A mudança da China para uma postura diplomática mais conflituosa pode ser inexorável quando se trata de questões regionais, tais como o Mar do Sul da China ou Taiwan (que considera como uma questão interna). No entanto, permanece mais confortável do que os EUA com a ambiguidade estratégica que a bifurcação difusa engendra, que encaixa melhor com a abordagem deliberadamente ambígua da China ao multilateralismo e à ordem mundial (Caffarena, 2022). Todavia, num mundo mais confuso, a China ainda tem de gerir a sua relação problemática com a Rússia. Os dois podem partilhar o desejo de conter os EUA e colaborar em locais como a Organização de Cooperação de Xangai, mas, não obstante, isto não impedirá que ambos concorram por influência noutros lugares, tais como na Ásia Central e África.

A bifurcação difusa dá a muitos outros estados uma margem de manobra muito maior do que aquela de que desfrutaram durante a Guerra Fria e, conseqüentemente, uma oportunidade de implementar as suas próprias estratégias. Isto explica porque alguns também veem uma nova era para a Índia como um poder *swing* independente e influente (Merchant, 2022). Os líderes da Turquia fazem a mesma afirmação sobre o futuro do seu país (Aktaş, 2022). Inclusivamente os estados mais pequenos descobriram que também têm uma maior margem de manobra à medida que navegam em novos terrenos. Os recursos e a capacidade material ainda são importantes, tal como também a habilidade e a vontade. Uma capacidade de empatia e ambiguidade estratégica – um entendimento do pensamento dos outros e uma conceção subtil do provável posicionamento que possam adotar – será crucial para que os Estados possam alcançar os objetivos políticos identificados. Estas afirmações não são particularmente inovadoras. As “potências médias” tradicionais ponderadas – Austrália e Canadá, e os países nórdicos (Cooper *et al.*, 1993) – há muito que compreendem este *modus operandi*. As novas potências médias, especialmente na Ásia, estão também a aprender estas lições (Howe, 2021). Por conseguinte, há muito que os decisores políticos estão a rever os seus pressupostos sobre os interesses de outros Estados e as suas relações bilaterais com eles. O *hedging* está a tornar-se endêmico.

Se muitos autores citados neste artigo estiverem corretos, então uma dissociação das cadeias de abastecimento globais e uma forma mais nacionalista de economia e nativista de política progredirão rapidamente. Contudo, muitos fatores podem interceder. Putin pode não sobreviver à guerra, um nativista pode não regressar à presidência americana, o Presidente Xi pode não lançar um ataque a Taiwan. Há uma década, poucos teriam apos-

tado na saída do Reino Unido da UE, na eleição de Donald Trump, numa pandemia global ou numa guerra na Europa, quanto mais em todos eles. Não estamos a minimizar o significado de uma pandemia e de uma guerra em solo europeu ao argumentar que os seus efeitos *sistémicos* podem ser sobrestimados. No entanto, não representam o fim da globalização nem o ressurgimento de uma estrutura familiar da Guerra Fria.

Pelo contrário, vemos um período contínuo de ambiguidade que apresentará novas ameaças estratégicas, bem como oportunidades. Na batalha de ideias e por influência, nem os Estados Unidos nem a China registarão um golpe de misericórdia. A era da bifurcação difusa já está em curso há bastante tempo. A pandemia e a guerra apenas a tornaram mais transparente. A forma como os Estados lidam com isto representa o maior desafio político tanto para os grandes como para os pequenos. Os EUA e a China terão de aprender a tolerar e a interagir uns com os outros não só como Estados, mas também como “civilizações” (ver Coker, 2019; Higgott, 2022). Outros atores, nomeadamente a UE, como temos tentado sugerir, desenvolverão um novo tipo de pensamento e prática políticos que refletem tanto os constrangimentos como as oportunidades apresentadas pela imprecisão.

### **Agradecimentos**

Os autores agradecem a Richard Ned Lebow, Kim Nossal e Martin Rhodes pelos seus comentários ao primeiro esboço, bem como as sugestões inestimáveis de dois revisores. Simon Reich deseja também agradecer o apoio da Central European University, onde passou algum tempo como catedrático convidado de George Soros durante a investigação e redação deste artigo.

### **Notas Finais**

<sup>1</sup> Sobre a intenção da UE de montar o seu desenvolvimento de produção independente de armas ver Comissão Europeia (Borrell, 2022).

<sup>2</sup> Este modo dicotómico de pensamento, com apenas algumas exceções, é mais predominante entre os economistas do que entre os estudiosos de relações internacionais. Para exceções, ver: Pisani-Ferry, 2021 e Skidelsky, 2019.

### **Bibliografia**

- Acharya, A. (2017) After liberal hegemony: the advent of a multiplex world. *Ethics and International Affairs*, 31(3), pp. 271-285.
- Acharya, A. (2018) *The end of the american world order*. Cambridge: Polity Press.
- Aktaş, I. (2022) Turkey: an economic regional power and a political global power. *Daily Sabah*, 30 de abril. Disponível em: <https://www.dailysabah.com/opinion/columns/turkey-an-economic-regional-power-and-a-political-global-power>
- Anderson, P. (2015) *American foreign policy and its thinkers*. Londres: Verso.
- Bacevich, A. J. (2022) Ukraine: from bad to worse? *The American Conservative*, maio. Disponível em: <https://www.theamericanconservative.com/a-divided-america-should-avoid-war-in-ukraine/>

- Balfour, R. (2021) Europe still matters. *Carnegie Europe*, 14 de maio. Disponível em: <https://carnegie-europe.eu/strategieurope/81793>
- Baraniuk, C. (2022) Chip shortage: has Europe's plan arrived too late? *BBC*, 1 de abril. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-60554228>
- Bateman, J. (2022) U.S.-China technological “decoupling”: a strategy and policy framework. Carnegie Endowment for International Peace, 25 de abril. Disponível em: [https://carnegieendowment.org/files/Bateman\\_US-China\\_Decoupling\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Bateman_US-China_Decoupling_final.pdf)
- Beattie, A. (2022a) Five reasons to be optimistic about the survival of globalization. *The Financial Times*, 6 de abril. Disponível em: <https://www.ft.com/content/d64c93f2-4f0c-4a00-b7ec-86d426f12ce5>
- Beattie, A. (2022b) The US friendshoring experiment risks making enemies. *The Financial Times*, 2 de agosto. Disponível em: <https://www.ft.com/content/d8a0ce5e-dc8b-4bce-8dbf-c09d08d263a5?emailId=62e9472614455a00230fd798&segmentId=7d033110-c776-45bf-c9f2-7c3a03d2dd26>
- Biden, J. (2022) Remarks by President Biden on the united efforts of the free world to support the people of Ukraine. *The White House*, 26 de março, Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/>
- Blinken, A. (2022) The administration's approach to the People's Republic of China. US Department of State, 26 de maio. Disponível em: <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>
- Borrell, J. (2021) A week with high diplomatic tensions. European External Action Service, 29 de março. Disponível em: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/week-high-diplomatic-tensions\\_en?s=86](https://www.eeas.europa.eu/eeas/week-high-diplomatic-tensions_en?s=86)
- Borrell, J. (2022) ‘A guide for action’ in European defence agency. EU's Strategic Compass: Follow the Ambition, no. 23. Available from: <https://eda.europa.eu/webzine/issue23/cover-story>
- Borrell, J. & Breton, T. (2020) For a united, resilient and sovereign Europe. *The EEAS*, 8 de junho. Disponível em: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-resilient-and-sovereign-europe-thierry-breton\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-resilient-and-sovereign-europe-thierry-breton_en)
- Borrell, J. & Hoyer, W. (2021) Europe must become a global climate power. Project Syndicate, 22 de janeiro. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-climate-policy-is-foreign-policy-by-josep-borrell-and-werner-hoyer-2021-01>
- Brooks, S., Ikenberry, J. G., & Wohlforth, W. C., (2012/13) Don't come home America: the case against retrenchment? *International Security* 37 (3), pp. 32–41.
- Burns, W. J. (2020) The United States needs a new foreign policy. *The Atlantic*, 14 de julho, Disponível em: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/united-states-needs-new-foreign-policy/614110/>
- Caffarena, A. (2022) Why China's understanding of multilateralism matters for Europe. Paris: European Institute for Chinese Studies, N° 21, Abril. Disponível em: [http://www.eurics.eu/upload/document/20220427040433\\_why-chinas-understanding-multilateralism-matters-for-europe-eurics-2022.pdf](http://www.eurics.eu/upload/document/20220427040433_why-chinas-understanding-multilateralism-matters-for-europe-eurics-2022.pdf)
- Chatterjee, P. (2022) Nord stream 1: the 12-metre turbine threatening Europe's gas supply. *BBC*. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-62408993>

- Giorciari J. & Haacke, J. (2019) Hedging in international relations: an introduction. *International Relations of the Asia-Pacific* 19 (3), pp. 367–374.
- Cocco, F. & Ivanova, P. (2022) Ukraine war threatens to deepen Russia’s demographic crisis. *Financial Times*, 4 de abril. Disponível em: <https://www.ft.com/content/8c576a9c-ba65-4fb1-967a-fc4fa5457c62>
- Coker, C. (2019) *The rise of the civilisational state*. Cambridge: Polity.
- Cooper, A. F., Higgott, R. A. & Nossal, K. (1993) *Relocating middle powers: Australia and Canada in an evolving world order*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Corbett, T., Xui, M. & Singer, P. W., (2022) What is China learning from the Ukraine war? *Defense One*, 3 April. Available from: <https://www.defenseone.com/ideas/2022/04/what-lessons-china-taking-ukraine-war/363915/>
- Cox, R. (1979) Ideologies and the New International Economic Order. *International Organization*, 33(2), pp. 257-302.
- Coyer, K. & Higgott, R. (2020) Sovereignty in an era of digitalization. Disponível em: [https://doc-research.org/wp-content/uploads/2020/09/Sovereignty-in-a-digital-era\\_\\_\\_\\_\\_.pdf](https://doc-research.org/wp-content/uploads/2020/09/Sovereignty-in-a-digital-era_____.pdf)
- Daalder, I. H. (2022) The return of containment: how the west can prevail against the Kremlin. *Foreign Affairs*, 1 de março. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-03-01/return-containment>
- Dahir, A. L. & Holder, J. (2021) Africa’s covid crisis deepens, but vaccines are still far off. *New York Times*, 16 de julho. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/07/16/world/africa/africa-vaccination-rollout.html>
- Doremus, N., Keller, W. W., Paul, L. W. & Reich, S. (1999) *The myth of the global corporation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- European Commission. (2022) Digital sovereignty: Commission proposes Chips Act to confront semiconductor shortages and strengthen Europe’s technological leadership, 8 de fevereiro. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_729](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_729)
- Eurostat. (2022) Significant increase in EU imports from China, 1 de Abril. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20220401-1>
- Friedberg, A. (2018) Competing with China. *Survival*, 60(3), pp. 7–64.
- Friedman, T. (2006) The first law of petropolitics. *Foreign Policy*, 16 de outubro, Available from: <https://foreignpolicy.com/2009/10/16/the-first-law-of-petropolitics/>
- Fukuyama, F. (1992) *The end of history and the last man*. Nova Iorque: Free Press.
- Gilpin, R. (1987) *The political economy of international relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goldstein, G.-P. (2021) A “Cold War 2.0” between the US and China. *RUSI*, 10 de novembro. Disponível em: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/cold-war-20-between-us-and-china>
- Hass, R. (2022) The “new normal” in US-China relations: Hardening competition and deep interdependence. Brookings Institution, 12 de agosto. Disponível em: [https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/08/12/the-new-normal-in-us-china-relations-hardening-competition-and-deep-interdependence/?utm\\_campaign=Foreign%20Policy&utm\\_medium=email&utm\\_content=149226765&utm\\_source=hs\\_email](https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/08/12/the-new-normal-in-us-china-relations-hardening-competition-and-deep-interdependence/?utm_campaign=Foreign%20Policy&utm_medium=email&utm_content=149226765&utm_source=hs_email)

- Heusgen, C. (2022) The war in Ukraine will be a historic turning point. *Foreign Affairs*, 12 de maio. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2022-05-12/war-ukraine-will-be-historic-turning-point>
- Higgott, R. (2021) *Civilisations, states and the reset of world order*. Londres: Routledge.
- Higgott, R. (2022) *Confronting global challenges to liberal values: It is not too late yet, but...* Brussels: Brussels School of Governance, fevereiro. Disponível em: <https://brussels-school.be/publications/other-publications/confronting-global-challenges-liberal-values-it-not-too-late-yet>
- Hirsch, M. (2022) Why Biden's anti-Putin democracy campaign is failing. *Foreign Policy*, 11 de maio. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/05/11/us-russia-war-ukraine-democracy-autocracy/>
- Hirsch, P. (2022) How Russia rescued the ruble. *Planet Money*, 5 de Abril. Disponível em: <https://www.npr.org/sections/money/2022/04/05/1090920442/how-russia-rescued-the-ruble>
- Howe, B. M. (2021) *The niche diplomacy of Asian middle powers*. Rowman and Littlefield: Lexington, MD.
- Hwang, W. & Ryou-Ellison, H. J. (2021) Taking a side Between the United States and the People's Republic of China: strategic hedging of South Korea and India. *International Area Studies Review*, 24(2), pp. 60–78.
- International Energy Agency (IEA). (2022) Energy fact sheet: Why does Russian oil and gas matter? 21 de março. Disponível em: <https://www.iea.org/articles/energy-fact-sheet-why-does-russian-oil-and-gas-matter>
- Ikenberry, J. G. (2011) A world of our making, *Democracy*, Verão 2021, N° 21. Available from: <https://democracyjournal.org/magazine/21/a-world-of-our-making/>
- Ikenberry, J. G., Nathan, A. J., Thornton, S., Zhe, S. & Mearsheimer, J. (2022) A rival of America's making? The debate over Washington's China strategy, *Foreign Affairs*, março/abril. Disponível em: [https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-02-11/china-strategy-rival-americas-making?utm\\_medium=newsletters&utm\\_source=fatoday&utm\\_campaign=A%20Rival%20of%20America%27s%20Making?&utm\\_content=20220211&utm\\_term=FA%20Today%20-%20112017](https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-02-11/china-strategy-rival-americas-making?utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=A%20Rival%20of%20America%27s%20Making?&utm_content=20220211&utm_term=FA%20Today%20-%20112017)
- Jaishankar, S. (2022) India's tough stance on Europe. Available from: <https://www.brut.media/in/international/s-jaishankar-s-tough-stance-on-europe-d3c1216b-cfc3-4688-a740-a19c56424d83>
- James, L. (2022) Global chip shortage 2022 – updates in April, *Power & Beyond*, 8 de Abril. Disponível em: <https://www.power-and-beyond.com/global-chip-shortage-2022-updates-in-april-a-d01d7c355face7f829a50d99c4fa8e85/>
- Jervis, R., Gavin, F. J., Rovner, J. & Labrosse, D. N. (2018) *Chaos in the liberal order: the Trump presidency and international politics in the twenty-first century*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Jones, D. M. & Jenne, N. (2021) Hedging and grand strategy in Southeast Asian foreign policy. *International Relations of the Asia-Pacific*, 22(2), pp. 1–31.
- Karaian, J. (2022) The Russian ruble keeps rising, hitting a seven-year high. *New York Times*, 21 de junho. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/06/21/business/russian-ruble-ukraine.html>
- Koenig, D. (2022) McDonald's to sell its 850 restaurants in Russia. *PBS Newshour*, 16 de maio. Disponível em: <https://www.pbs.org/newshour/economy/mcdonalds-to-sell-its-850-russian-restaurants>

- Kotkin, S. (2022) Cold war never ended: Ukraine, the China challenge, and the revival of the west. *Foreign Affairs*, maio/junho. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2022-04-06/cold-war-never-ended-russia-ukraine-war>
- Krasner, S. (2010) An orienting principle for foreign policy: the deficiencies of “grand strategy”. *Policy Review*. 1 de outubro. Disponível em: <https://www.hoover.org/research/orienting-principle-foreign-policy>
- Kupchan, C. (2022) Bipolarity is back: why it matters. *Eurasia Group*, 2 de fevereiro. Disponível em: <https://www.eurasiagroup.net/live-post/bipolarity-is-back-why-it-matters>
- Lamy, P. & Suzuki, N. K. (2022) Deglobalization is not inevitable. *Foreign Affairs*, 9 de junho. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-06-09/deglobalization-not-inevitable>
- Larson, D. W. (2021) The return of containment: what the cold war policy means for our current moment. *Foreign Policy*, 15 de janeiro. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2021/01/15/containment-russia-china-kennan-today/>
- Leonard, M. (2022) The decline and fall of davos man. *Project Syndicate*. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/fall-of-davos-man-geopolitics-replacing-globalization-by-mark-leonard-2022-05?barrier=accesspaylog>
- Lim, D. J. & Cooper, Z. (2015) Reassessing hedging: the logic of alignment in East Asia. *Security Studies*, 24(4), pp. 696-727.
- Lin, J. Y. (2022) New world order to come amid china’s growth. *Asia Times*, 3 de junho. Disponível em: <https://asiatimes.com/2022/06/new-world-order-to-come-amid-chinas-growth/>
- McMorrow, R. (2021) Xi warns against economic decoupling and calls for new world order. *Financial Times*, 20 de abril. Disponível em: <https://www.ft.com/content/096dd554-499b-468c-b5fa-38b0352941a0>
- Mearsheimer, J. (2010) The gathering storm: China’s challenge to US power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*, 3(4), pp. 387-391.
- Mearsheimer, J. (2022) On why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis. *The Economist*, 19 de março. Disponível em: <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>
- Merchant, M. (2022) Why US needs “swing” power India in a rapidly changing world order. *First Post*, 13 de abril. Disponível em: <https://www.firstpost.com/opinion/head-on-why-us-needs-swing-power-india-in-a-rapidly-changing-world-order-10549791.html>
- Murray, W. (2011) Thoughts on grand strategy. In Williamson, M., Sinnreich, R. H. & Lacey, J. (Eds.), *The shaping of grand strategy: policy, diplomacy, and war*, Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Nanda, P. (2022) Target of America’s “wedging strategy” – why India remains the most important “swing power” for the west, *The Eurasian Times*, 7 de maio. Disponível em: <https://eurasiantimes.com/target-of-americas-wedging-strategy-why-india-wwing-power/>
- Nanji, N. (2022) Gas prices jump as Russia cuts German supply. *BBC*, 27 de julho. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-62318376>
- Naqvi, S.F.H. (2022) Are China and America already in a second cold war? *National Interest*, 1 de março. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/are-china-and-america-already-second-cold-war-200867>

- Oi, M. (2022) War in Ukraine: how Asian economies are divided over Russia sanctions. *BBC*, 11 de março. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-60672278>
- Olivier, J.-Y. (2022) Why Africa doesn't jump into the fray on Ukraine opinion. *Newsweek*, 4 de agosto. Disponível em: <https://www.newsweek.com/why-africa-doesnt-jump-fray-ukraine-opinion-1695556>
- Pisani-Ferry, J. (2021) The geopolitical conquest of economics. Project Syndicate, 30 de setembro. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitics-is-trumping-economics-by-jean-pisani-ferry-2021-09?barrier=accesspaylog>
- Popescu, I. C. (2018) Grand strategy vs. emergent strategy in the conduct of foreign policy. *The Journal of Strategic Studies*, 41(3), pp. 438-460.
- Posen, B. R. (2014) *Restraint: a new foundation for grand strategy*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press.
- Posen, A. S. (2022) The end of globalization? What Russia's war in Ukraine means for the world economy. *Foreign Affairs*, 17 de março. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-03-17/end-globalization>
- Reich, S. & Dombrowski, P. (2021) The consequence of COVID-19: how the United States moved from security provider to security consumer. *International Affairs*, 96(5), pp. 1253-1279.
- S&P Global. (2022) EU's proposed ban on Russian crude likely to reshape global oil market, 4 de maio. Disponível em: <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/oil/050422-eus-proposed-ban-on-russian-crude-likely-to-reshape-global-oil-market>
- Schmall E. & Reed, S (2022) India finds Russian oil an irresistible deal, no matter the diplomatic pressure. *New York Times*, 4 de maio. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/05/04/world/asia/india-russia-oil.html>
- Schuman, M. (2022) The world is splitting in two. *The Atlantic*, 28 de março. Disponível em: [https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/03/ukraine-war-china-covid-lockdowns/629401/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=atlantic-daily-newsletter&utm\\_content=20220328&utm\\_term=The%20Atlantic%20Daily](https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/03/ukraine-war-china-covid-lockdowns/629401/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=atlantic-daily-newsletter&utm_content=20220328&utm_term=The%20Atlantic%20Daily)
- Scott, R. E. (2020) We can reshore manufacturing jobs, but Trump hasn't done it. *Economic Policy Institute*, 10 de agosto. Disponível em: <https://www.epi.org/publication/reshoring-manufacturing-jobs/>
- Silove, N. (2017) Beyond the buzzword: the three meanings of 'grand strategy'. *Security Studies*, 27(1), pp. 27-57.
- Skidelsky, R. (2019) The fall of the economists' empire. *Project Syndicate*, 22 de julho. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/western-power-underpinned-universalism-of-economics-by-robert-skidelsky-2019-07?barrier=accesspaylog>
- Slaughter, A.-M. (2017) *The chessboard and the web: strategies of connection in a networked world*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Smoleński, J. & Dutkiewicz, J. (2022) The American pundits who can't resist "westsplaining" Ukraine. *The New Republic*, 4 de março. Disponível em: <https://newrepublic.com/article/165603/carlson-russia-ukraine-imperialism-nato>
- Sonnenfeld, J. A. Tian, S., Sokolowski, F., Wyrebkowski, M. & Kasprovicz, M. (2022) Business retreats and sanctions are crippling the Russian economy. Yale Chief Executive Leadership

- Institute, 20 de julho. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4167193](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4167193)
- Stent, A. (2022) The west vs. the rest. *Foreign Policy*, 2 de maio. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/05/02/ukraine-russia-war-un-vote-condemn-global-response/>
- Telhami, S. & Rouse, S. (2022) American public attitudes on the Ukraine war: round 3. Critical Issues Poll, University of Maryland, julho. Disponível em: [https://criticalissues.umd.edu/sites/criticalissues.umd.edu/files/American%20Public%20Attitudes%20on%20the%20Ukraine%20War\\_Round%203.pdf](https://criticalissues.umd.edu/sites/criticalissues.umd.edu/files/American%20Public%20Attitudes%20on%20the%20Ukraine%20War_Round%203.pdf)
- Tellis, A. (2022) “What is in our interest”: India and the Ukraine war. *Carnegie Endowment for International Peace*, 25 de abril. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2022/04/25/what-is-in-our-interest-india-and-ukraine-war-pub-86961>
- The Financial Times. (2022) BlackRock chief Larry Fink says Ukraine war marks the end of globalization. Disponível em: <https://www.ft.com/content/0c9e3b72-8d8d-4129-afb5-655571a01025>
- The White House. (2017) *National security strategy of the United States of America 2017*. Washington, DC: The White House.
- The White House. (2021) *Interim national security strategy guidance*. Washington, DC: The White House, março. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
- Tooze, A. (2022a) Ukraine’s war has already changed the world’s economy. *Foreign Policy*, 5 de abril. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/04/05/ukraine-russia-war-world-economy/>
- Tooze, A. (2022b) Chartbook #93: Russia’s \$720m per day gas windfall – the lopsided economic war, 6 de março. Disponível em: <https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-93-russias-720m-per-day?s=r>
- US Senate on Foreign Relations. (2021) US Strategic Competition Act of 2021, 7 de maio. Disponível em: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/DAV21598%20-%20Strategic%20Competition%20Act%20of%202021.pdf>
- United States Trade Representative (USTR). (n.d.) The People’s Republic of China, Disponível em: <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china>
- Von der Leyen, U. (2022) Democracy is standing up against autocracy’ in Ukraine, EU’s von der Leyen says. *France24*, 18 de março. Disponível em: <https://www.france24.com/en/tv-shows/talking-europe/20220318-democracy-is-standing-up-against-autocracy-in-ukraine-eu-s-von-der-leyen-says>
- Walt, S. M. (1987) *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Walt, S. M. (2022) The Ukraine War doesn’t change everything. *Foreign Policy*, 13 de abril. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/04/13/ukraine-war-realism-great-powers-unipolarity/>
- Waltz, K. (1979) *Theory of international politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wong, E. & Swanson, A. (2022) Ukraine war and pandemic force nations to retreat from globalization. *New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/03/22/us/politics/russia-china-global-economy.html>
- World Bank. (2020) Poverty and shared prosperity 2020: reversals of fortune, pp. 1-21. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/9781464816024.pdf>



## Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE		
2023	50	IV Seminário de Defesa Nacional
2022	49	VII Seminário IDN Jovem
	48	<i>Zeitenwende</i> : a Alemanha, a NATO e a Segurança Europeia no Contexto da Guerra na Ucrânia
	47	VI Seminário IDN Jovem
	46	III Seminário de Defesa Nacional
	45	III Seminário do Centro do Atlântico
2021	44	Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa
	43	II Seminário de Defesa Nacional
	42	Tattered Alliance: Donald Trump and Europe
	41	Cyber Defence in the 5+5 Area: Prospects for Cooperation
2020	40	Atlantic Centre
	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
2019	35	A Antártida no Espaço Geopolítico do Atlântico Sul
	34	Despojos de Guerra: As Consequências e Sequelas da Primeira Guerra Mundial
	33	IV Seminário IDN Jovem
2018	32	Seminário de Defesa Nacional
	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
2017	28	Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa
	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
	22	Entering the First World War

2016	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	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
	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
2014	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
	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
2010	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

## IV SEMINAR OF THE ATLANTIC CENTRE

Lisbon, Rabat, Coimbra, Rio de Janeiro, Braga, Accra, Évora

17-21 October 2022



idn Instituto  
da Defesa Nacional

