

DESAFIOS GEOPOLÍTICOS

GRAÇA PENHA GONÇALVES TIMOR-LESTE: ANÁLISE DE RISCO GEOESTRATÉGICO E GEOECONÓMICO (2014-2020) ANDRÉ ALFAR RODRIGUES O PASSADO, O PRESENTE E O FUTURO DO IMPACTO DA INFLUÊNCIA GEOPOLÍTICA RUSSA: UMA GUERRA FRIA NOS TEMPOS MODERNOS TOMÁS INFANTE THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: DEMOCRACY OUTSIDE OR SECURITY WITHIN THE EU? NARRATIVE AND PRACTICE IN THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY VANDA AMARO DIAS, MARIA RAQUEL FREIRE E JOANA ROCHA BARRADAS A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL EM MISSÕES INTERNACIONAIS COMO EIXO ESTRATÉGICO DE POLÍTICA EXTERNA RUI GARRIDO MAPPING THE INVISIBLE RAPE: MEN AND BOYS AS VICTIMS OF SEXUAL VIOLENCE IN ARMED CONFLICT CARLOS COUTINHO RODRIGUES COVID-19 E O TEMPO MUNDIAL: A CRISE INICIADORA DE UMA NOVA REALIDADE?

DESAFIOS GEOPOLÍTICOS

GRAÇA PENHA GONÇALVES TIMOR-LESTE: ANÁLISE DE RISCO GEOESTRATÉGICO E GEOECONÓMICO (2014-2020) ANDRÉ ALFAR RODRIGUES O PASSADO, O PRESENTE E O FUTURO DO IMPACTO DA INFLUÊNCIA GEOPOLÍTICA RUSSA: UMA GUERRA FRIA NOS TEMPOS MODERNOS TOMÁS INFANTE THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: DEMOCRACY OUTSIDE OR SECURITY WITHIN THE EU? NARRATIVE AND PRACTICE IN THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY VANDA AMARO DIAS, MARIA RAQUEL FREIRE E JOANA ROCHA BARRADAS A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL EM MISSÕES INTERNACIONAIS COMO EIXO ESTRATÉGICO DE POLÍTICA EXTERNA RUI GARRIDO MAPPING THE INVISIBLE RAPE: MEN AND BOYS AS VICTIMS OF SEXUAL VIOLENCE IN ARMED CONFLICT CARLOS COUTINHO RODRIGUES COVID-19 E O TEMPO MUNDIAL: A CRISE INICIADORA DE UMA NOVA REALIDADE?

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral – P.V.P. 8,50 €

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Assistente Editorial

António Baranita

Conselho de Redação

Isabel Ferreira Nunes, Luís Cunha, Rui Garrido, Patrícia Daehnhardt, Pedro Seabra

Conselho Editorial Nacional

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Paulo Duarte (Instituto da Defesa Nacional), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-IUL), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amesterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vítor Rodrigues Viana (Exército Português).

Conselho Consultivo Nacional

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino (Organização Internacional das Migrações), António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Moita (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Maria Carrilho (ISCTE-IUL), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), George Modelski (University of Washington), Josef Joffé (Hoover Institution), Ken Booth (University of Aberystwyth), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas).

Editorial Board

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Paulo Duarte (National Defence Institute), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vítor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

National Advisory Board

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusíada University), António Vitorino (International Organization for Migration), António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense Portugal), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Luís Moita (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Maria Carrilho (ISCTE-University Institute of Lisbon), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

International Advisory Board

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas, USA).

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00 Fax: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

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

Tel.: 219 266 600 Fax: 219 202 765 E-mail: geral@emec.gov.pt

Direitos de Autor (c) 2021 Nação e Defesa | Copyright (c) 2021 Nação e Defesa



Esta publicação está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

Anotado na ERC Registrada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

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.

Editorial	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
Timor-Leste: Análise de Risco Geoestratégico e Geoeconómico (2014-2020)	9
<i>Graça Penha Gonçalves</i>	
O Passado, o Presente e o Futuro do Impacto da Influência Geopolítica Russa: uma Guerra Fria nos Tempos Modernos	43
<i>André Alfaro Rodrigues</i>	
The European Neighbourhood Policy: Democracy Outside or Security Within the EU? Narrative and Practice in the European Neighbourhood Policy	85
<i>Tomás Infante</i>	
A Participação de Portugal em Missões Internacionais como Eixo Estratégico de Política Externa	119
<i>Vanda Amaro Dias, Maria Raquel Freire e Joana Rocha Barradas</i>	
Mapping the Invisible Rape: Men and Boys as Victims of Sexual Violence in Armed Conflict	151
<i>Rui Garrido</i>	
Covid-19 e o Tempo Mundial: a Crise Iniciadora de uma Nova Realidade?	169
<i>Carlos Coutinho Rodrigues</i>	

Nas últimas décadas diversas alterações no modo de governação e de cooperação na Europa e no espaço extraeuropeu têm originado reconfigurações das relações de poder e influência entre Estados e entre estes e os respetivos espaços de pertença geográfica e política. O penúltimo número deste ano é dedicado aos desafios geopolíticos resultantes daqueles momentos de adaptação a novos contextos políticos face a condicionantes e oportunidades de integração política e económica, com consequências nas relações políticas internas e regionais. Neste mesmo número, dois artigos extra caderno analisam ainda as crises complexas como oportunidade e não apenas como um fenómeno disruptivo da ordem vigente e formas atípicas de violência de género em conflitos armados.

Graça Penha Gonçalves analisa a viabilidade e sustentabilidade da democracia em Timor-Leste no período pós-independência, ao longo do espaço compreendido entre 2014 e 2020, explorando as condicionalidades impostas àquele Estado com um baixo nível de desenvolvimento e com uma posição geopolítica e geoestratégica regional periféricas.

André Alfar Rodrigues examina a forma como três Estados enquadrados pela anterior esfera de influência russa – Moldávia, Ucrânia e Geórgia – tendo concretizado os seus respetivos processos de transição para a democracia, procuram sustentar essa escolha fazendo uso de formas de cooperação regional e de mecanismos de diplomacia económica para preservar a sua autonomia, face a potenciais pressões para uma integração na tradicional esfera de relacionamento regional político e económico euroasiática.

Tomás Infante examina a Política de Vizinhança Europeia enquanto instrumento de disseminação de normas e práticas europeias e a forma como esta, face à emergência de novos riscos como o terrorismo, crime organizado e migrações, tem vindo a assumir uma dimensão securizadora. Esta dimensão é geradora de tensões entre o plano discursivo e o da prática política europeia, consequência da manifestação do interesse europeu centrado mais na estabilidade regional e na salvaguarda das dimensões de justiça e assuntos internos no espaço extraeuropeu, do que nas dimensões normativa e valorativa.

Vanda Amaro Dias, Maria Raquel Freire e Joana Rocha Barradas observam as condicionantes do empenhamento das Forças Nacionais Destacadas (FND) em missões internacionais na sua dupla dimensão de garante dos compromissos de política externa de Portugal e de prossecução do interesse nacional com base em três estudos de caso.

Rui Garrido examina as consequências sociais individuais e coletivas decorrentes da violência sexual em conflitos armados perpetrada sobre homens, procurando

compreender o estabelecimento de relações de poder e de submissão, que se estabelecem entre as vítimas e perpetradores, considerando ainda as razões para a invisibilidade desta tipologia de violência.

As crises complexas como a da pandemia SARS-CoV-2 são também objeto de estudo neste número. Carlos Coutinho Rodrigues considera a presença de dinâmicas de oportunidade decorrentes da interação positiva entre os elementos tempo, a incorporação de orientações políticas e o fomento da resiliência na gestão de crises complexas no plano europeu e nacional.

Isabel Ferreira Nunes

Desafios Geopolíticos

Timor-Leste: Análise de Risco Geoestratégico e Geoeconómico (2014-2020)

Graça Penha Gonçalves¹
Doutora em Ciência Política.

Resumo

Após o referendo de 1999 conducente à retirada das forças militares de ocupação indonésia, e sob os auspícios das Nações Unidas, Timor-Leste iniciou um processo sem precedentes na história da comunidade internacional de acelerado *state building* e *democracy building*. Estabelecida a democracia, é curial entender a viabilidade geoestratégica e geoeconómica do 1.º Estado do actual milénio, comumente qualificado como pequeno, periférico e pobre.

Palavras-chave: risco securitário; fragilidade do Estado; multilateralismo; unilateralismo; comunidades epistémicas.

Abstract

East-Timor: Analysis of Geoeconomics and Geostrategic Risk (2014-2020)

After the 1999 referendum, which led to the withdrawal of the Indonesian occupation military forces, and under the auspices of the United Nations, Timor-Leste began an unprecedented process in the history of the international community of accelerated state building and democracy building. While democracy is established, it is important to understand the geostrategic and geoeconomic viability of the 1st State of the current millennium, commonly known as small, peripheral and poor.

Keywords: security risks; State fragility; multilateralism; unilateralism; epistemic communities.

Artigo recebido: 06.01.2021

Aprovado: 13.01.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.159.01>

1 Por opção da autora, o texto do presente artigo não observa o Acordo Ortográfico aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 26/91 de 23 de Agosto de 1991 e correspondentes alterações legislativas.

1. Risco Geoestratégico

Com uma forma rectangular imperfeita, o território de Timor-Leste estende-se por uma superfície terrestre total de 15.007 km², equivalente aos distritos portugueses de Faro e Beja.

Ocupa o extremo sul do arquipélago malaio, integrando as ilhas vizinhas de Ataúro – com 141 km², situada no norte da costa de Díli –, de Jaco – com 11 km², na costa do extremo leste do território – e o enclave de Oe-Cusse-Ambeno – com 815 km² de superfície, na costa noroeste.

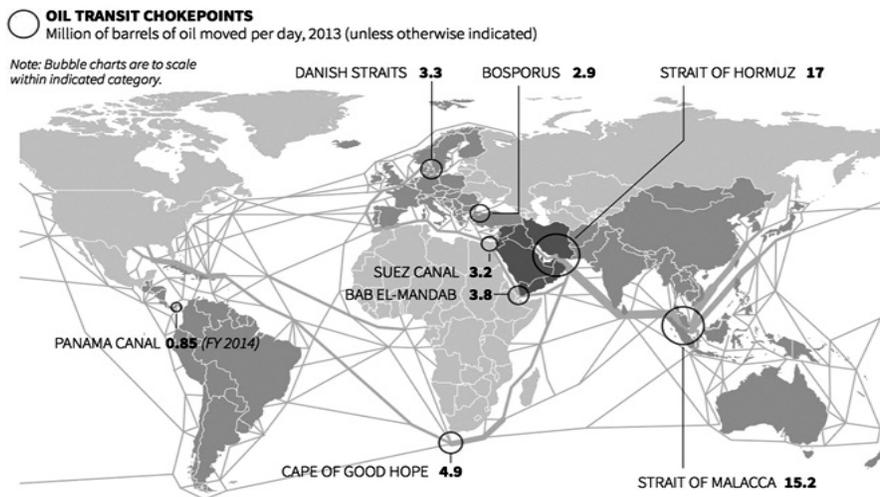
Possui uma linha de fronteira terrestre com a Indonésia com uma extensão de 253 km. O enclave de Oe-Cusse-Ambeno faz também fronteira terrestre com a Indonésia a este, sul e oeste. Por sua vez, o total de linha de fronteira marítima corresponde a 706 km e dista cerca 500 km (ou 270 milhas náuticas) da Austrália, no Mar de Timor.

Timor-Leste situa-se no sudeste asiático, nas ilhas de Sunda, localização geográfica teoreticamente caracterizada por *crescente exterior ou insular* (Mackinder, 1919), *off shores continents and islands* (Spikman, 1942), *gateway state* ou zona de passagem e de compressão (Cohen, 2009), integrando o *caldeirão civilizacional* asiático identificado por Samuel Huntington (1993). Por se encontrar localizado num dos corredores marítimos de ligação entre os Oceanos Índico e Pacífico, a posição geográfica de Timor-Leste assume grande relevância estratégico-militar e económica.

Com efeito, para além da sua importância comercial como rotas marítimas do tráfego internacional de mercadorias com relevância para os produtos petrolíferos, os estreitos de Ombai e Wetar constituem *chokepoints* (Cohen, 2009) ao nível geoestratégico (Figura 1), já que à superfície do mar consentem a travessia de navios de guerra e nas águas fundas albergam uma série de canais que permitem a passagem discreta e interoceânica de submarinos de guerra, incluindo submarinos nucleares (Taylor, 1993).

Figura 1

Chokepoints e média diária do tráfego marítimo petrolífero
(2005-2013) (em milhões de barris)



○ Média diária em milhões de barris em trânsito diário.

Fonte: U. S. Energy Information Administration, disponível em https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/World_Oil_Transit_Chokepoints [acesso em 29/08/2020].

A História universal e a leitura dos factos contemporâneos expressa a relevância geoestratégica de Timor-Leste nos seguintes momentos:

- Na primeira metade do século XVIII os holandeses subtraem ao protectorado português a parte ocidental de Timor. Em 10 de Junho de 1893 o território de Timor é dividido entre a Holanda (Este) e Portugal (Leste) (Aguilar, 2019; Ribeiro, 2008);
- Logo após o bombardeamento de Darwin pela Força Aérea Japonesa, ocorre a ocupação nipónica do território de Timor, ao tempo sob administração colonial portuguesa, que termina apenas com o termo da Segunda Guerra Mundial;
- Depois da derrota na Indochina em 1975, “(...) para os Estados Unidos, estes estreitos — Ombai e Wetar — tinham que ser mantidos a todo o custo (...) com a movimentação para sul da frota soviética, acentuada pela sua capacidade em

obter bases (...) era vital que a Marinha americana tivesse a máxima mobilidade não detectada para os seus submarinos nucleares, entre os Oceanos Índico e Pacífico” (Taylor, 1993, p. 318);

- Na anexação da Indonésia do território de Timor-Leste e na posterior relutância face à negociação da fronteira terrestre entre os dois Estados;
- Logo após o resgate da independência, no interesse da Austrália em manter indefinida a fronteira marítima no Mar de Timor;
- No actual ímpeto chinês de hegemonia política na Ásia e consequente pretensão de dominação marítima do Pacífico Sul (Dias, 2012, p. 95).

Acresce que a posição geográfica de Timor-Leste determina que em situação de conflito bélico regional o território possa servir como arco de protecção (*chain of security*) para os Estados vizinhos – Austrália e Indonésia.

Por seu turno, à escala mundial, Timor-Leste constitui uma zona de charneira estratégica em cenário de conflito com base ou lastro nos Oceanos Índico e/ou Pacífico, mormente para três das grandes potências bélicas mundiais: EUA, China e Japão. De facto, desde a independência de Timor-Leste até à actualidade, as referidas potências têm-se feito presentes no território, através de doações de equipamento militar e apoio em treino militar, factos que são reveladores da importância geoestratégica do território timorense.

Perante tais pressupostos, tanto num cenário de conflito regional – plausível face ao progressivo acentuar da crispação político-militar entre a China e a Austrália² – como em eventual ocorrência de conflito mundial com incidência no Pacífico, e admitindo que Timor-Leste não tem interesse directo num conflito entre as potências sub-regionais ou mundiais, o leque de opções que dispõe é reduzido e poderá obrigar a clarificar a política de alianças no quadro das seguintes hipóteses:

Hipótese 1

Num contexto de um confronto entre grandes alianças internacionais não é provável que a neutralidade assegure a preservação da independência e da integridade do território de Timor-Leste, por duas ordens de razões:

- Porque não dispõe de dimensão territorial, meios militares e infra-estruturas para salvaguardar a segurança da sua população e/ou para o acolhimento, em massa, de refugiados de guerra;

² A este propósito, Nuno Canas Mendes refere que a “modernização militar (e naval) chinesa, cada vez mais visível na fluidez das estruturas regionais, pressiona os EUA a uma intensificação da lógica do equilíbrio de poderes” (Mendes, 2005).

- Porque existem múltiplas zonas de refúgio de capitais no sudeste asiático (e ao nível global) que oferecem garantias de salvaguarda de valores financeiros e de sigilo alternativas ao incipiente sistema bancário timorense.

Hipótese 2

A aproximação à esfera ocidental – por via da Austrália, mas também do Japão ou Portugal – proporciona a proximidade do apoio militar – Japão/Austrália/Portugal/NATO – e uma voz activa no apoio diplomático (Portugal/UE), mas acarreta um potencial de perda em sede geoeconómica, dado que Timor-Leste depende das importações/exportações de e para a Ásia.

Hipótese 3

A última opção é o compromisso com as potências bélicas asiáticas (China ou Indonésia), que poderá salvaguardar os aspectos económicos, mas que comporta o risco de provocar uma resposta conflitual da Austrália.

Em conformidade, consideramos que do ponto de vista da salvaguarda territorial, revela-se crítica a debilidade securitária do território de Timor-Leste, agravada pela força militar restrita que dispõe já que apresenta uma reduzida dimensão em número de efectivos militares. Com efeito, em Novembro de 2014, as F-FDTL – Falintil-Forças de Defesa de Timor-Leste – contavam apenas com 1330 efectivos, 94% dos quais no Exército e 6% alocados à patrulha costeira, assegurada pela Força Naval Ligeira a quem incumbe prover à interoperabilidade que a defesa marítima do território e a segurança das águas territoriais requerem, designadamente o controlo da rota dos estreitos de Ombai e Wetar, o patrulhamento exigido para navios de grande porte, quer militares, quer de mercadorias, com especial destaque para os cargueiros petrolíferos, bem como a prestação de eventual socorro a embarcações e naufragos.

Cientes da atrofia securitária descrita, desde 2015 as autoridades timorenses têm procurado incrementar anualmente as despesas militares, através da consignação de uma parte das receitas do Fundo Petrolífero, equivalente a 1% do PIB³, para reforço de pessoal e equipamento militar que redundou no total actual de 2000 efectivos militares⁴.

3 As despesas militares em relação ao PIB corresponderam a 1,2% (2015); 1% (2016); 0,9% (2017); 0,7% (2018); 1% (2019). Cfr. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tt.html> [acesso em 29/08/2020].

4 Cfr. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tt.html> [acesso em 29/08/2020].

Paralelamente, a opção política pelo multilateralismo tem contribuído para o robustecimento da capacidade defensiva de Timor-Leste. A título exemplificativo, a Malásia auxiliou as Forças Armadas de Timor através de cursos de formação e ajuda técnica e financeira até à crise de 2006. Por seu turno, os Estados Unidos da América alargaram a Timor o seu Programa para a Educação e Treino Militar Internacional e a China financiou e esteve envolvida na construção de infra-estruturas militares. No âmbito da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) Portugal detém uma assinalável participação no domínio técnico-militar e o Brasil é responsável pelo treino da unidade de polícia militar das Falintil-FDTL.

Não obstante, a orografia do território proporciona dicotomicamente tanto a ocupação por via marítima, quanto a capacidade para refúgio de pessoas em contexto de instabilidade político-militar, uma vez que apresenta duas realidades distintas: uma a norte, onde abundam relevos acidentados, declives fortes e a quase inexistência de grandes áreas planas; outra a sul, onde o relevo é mais variado, com declives menos acentuados, e com planícies de aluvião junto à costa. A tais características de relevo acresce um sistema de montanhas, alinhado em cordilheira, que percorre a ilha a quase todo o comprimento⁵, vicissitude que ao mesmo tempo é uma mais-valia na defesa terrestre do território, uma vez que oferece condições práticas para a instalação de radares e sensores capazes de interceptar incursões inimigas, ao mesmo tempo que constitui um refúgio relevante para eventuais grupos internos hostis à estabilidade nacional – como, aliás, a história da resistência timorense ilustra.

A cadeia montanhosa central serve ainda de linha de fecho e nela nascem praticamente todos os cursos de água de Timor. A respectiva orientação sudoeste-nordeste determina que a maior parte dos cursos de água corra para norte ou para sul, originando uma densa rede hidrográfica, onde se destacam a bacia de Lois, a ribeira próxima de Lacló e a lagoa de Surobec, que se podem revelar pontos nevrálgicos em eventual conflito armado⁶.

5 As cotas mais altas da cordilheira central correspondem às formações montanhosas Tat Mai Lau (Montes Ramelau com 2.963 m), Monte Cablac (2.340 m) e Mundo Perdido (1.770 m). Na costa norte as ramificações da cordilheira central prolongam-se, por vezes, até ao mar. Na costa sul os contrafortes esbatem-se ao longo do mar, observando-se extensas planícies litorais, constituída por formações aluviais (Martins, 2011).

6 Em virtude da sua pequena dimensão e do caudal reduzido, em Timor-Leste os cursos de água não são considerados como rios, mas sim como ribeiras, localmente designadas por motas. Os poucos cursos de água permanentes existem sobretudo na costa sul, onde a precipitação é elevada e o período de chuvas longo. Na foz de algumas ribeiras, nomeadamente na costa sul, e em regiões susceptíveis de cheias, por vezes formam-se pântanos.

Outro factor de atrofiamento da soberania político-militar emerge da circunstância de parte da fronteira terrestre com a Indonésia encontrar-se apenas provisoriamente definida. Não obstante, os esforços diplomáticos da última década permitem projectar uma resolução pacífica do diferendo apontando para uma atenuação sensível do risco de reprivatização da ocupação do território timorense pela Indonésia⁷. A posição geográfica de Timor-Leste constitui, ainda, um factor de exposição à pirataria, ao tráfico de armas, de estupefacientes e de seres humanos, que em parte já se verifica no terreno.

Apesar de não existirem dados estatísticos oficiais quanto à escala das actividades relacionadas com o tráfico de estupefacientes, o território timorense configura-se como zona de transbordo e passagem para os países vizinhos, sobretudo para o mercado da Indonésia. A entrada de narcóticos procedentes de Singapura, entre outras regiões do sudeste asiático, é facilitada pela linha costeira extensa, em grande parte não policiada, e pelos fracos controlos aeroportuários, enquanto a saída é relativamente simplificada atento o débil controlo da fronteira terrestre com a Indonésia.

A utilização do território de Timor-Leste como zona de passagem de substâncias psicotrópicas, combinada com o uso generalizado de numerário na economia, deixa o país exposto às ameaças em alusão conforme plasma a Figura 2.

7 Efectivamente, em 29 de Fevereiro de 2000, logo após a retirada do ocupante indonésio e com a mediação da UNTAET, Timor-Leste e a Indonésia restabelecem relações diplomáticas que oficializam através de um comunicado conjunto divulgado à imprensa. Em Junho de 2003 os dois Estados concluem o Acordo Sobre Passagem Fronteiriça Tradicional e Mercados Regulados. Em 30 de Junho é concluído entre os dois Estados um acordo fronteiriço preliminar que incide sobre 90% da extensão da fronteira e em Agosto de 2011, “Prime Minister Xanana Gusmão and the Indonesian Minister of Defense Purnomo Yusgiantoro signed a Memorandum of Understanding on Defense Cooperation evidencing a clear bilateral will in overcoming old wounds that often enough have tainted political ties” (Mendes, 2011). Em Outubro de 2008 é concluído em Jacarta um acordo provisório incidente sobre a extensão total da fronteira terrestre entre os dois Estados. No dia 21 de Janeiro de 2016, o Presidente da República de Timor-Leste condecora o seu homólogo indonésio, Joko Widodo, com o Grande Colar da Ordem de Timor-Leste, assinalando o restabelecimento das relações diplomáticas entre os dois povos.

Figura 2

Grau de ameaça de corrupção, fuga e branqueamento de capitais em Timor-Leste

		Impacto		
		Reduzido	Médio	Elevado
Grau da ameaça	Elevado		Fraude	Corrupção Evasão fiscal Transportadores de valores Tráfico de droga
	Médio		Tráfico de pessoas Contrabando Crime organizado	Jogo ilegal Infrações subjacentes praticadas no estrangeiro
	Reduzido			

Fonte: Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, disponível em <http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2016/10/Avaliacao-Nacional-de-Riscos-de-Branqueamento-de-Capitais-e-Financiamento-do-Terrorismo-e-Plano-Estrategico-Nacional-de-Combate-ao-Branqueamento-de-Capitais-e-ao-Financiamento-do-Terrorismo-2016-20201.pdf> [acesso em 29/08/2020].

Mas a exposição a risco securitário do território de Timor-Leste é sobretudo agravada em virtude de existir no Mar de Timor uma importante bacia sedimentar — a Bacia de Bonaparte — rica em reservas de petróleo e gás condensado que inclui os campos do Sol Nascente e do Trovador, conjuntamente designados por Greater Sunrise, que se situam no designado Fosso de Timor, também conhecido por Trough ou Depressão de Timor.

A sudoeste da costa timorense localiza-se ainda o campo de hidrocarbonetos Bay-Undan e a norte e a Leste existem outros campos de petróleo e gás, nomeadamente, os de Laminaruaia, Corallina, Buffalo, Kitan, Elang e Kakatua.

No curso da ocupação indonésia do território de Timor-Leste, a Austrália e a Indonésia concluíram o Tratado Timor Gap incidente sobre o Greater Sunrise, que entrou em vigor em 9 de Fevereiro de 1991.

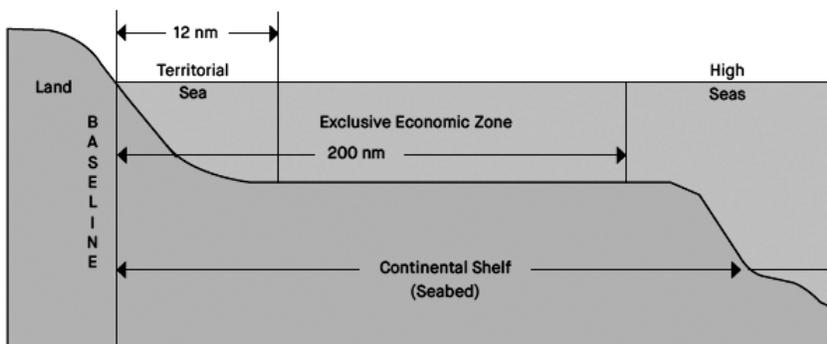
Nesse mesmo ano Portugal instaurou um processo judicial junto do Tribunal Internacional de Justiça, alegando que no acordo em alusão a Austrália não tinha

respeitado o direito do povo de Timor-Leste à sua auto-determinação (Teles, 2001). Com a retirada das forças indonésias, o Tratado Timor Gap tornou-se ineficaz. Contudo, em Julho de 2001, aquando do resgate da independência de Timor-Leste pelas Forças Armadas australianas, a Austrália e a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) assinaram um acordo de partilha de recursos e correlativos lucros sobre o campo Greater Sunrise, designado por Tratado do Mar de Timor.

No seu primeiro dia de independência, em 20 de Maio de 2002, a nova Nação de Timor-Leste assinou o Tratado do Mar de Timor com a Austrália.

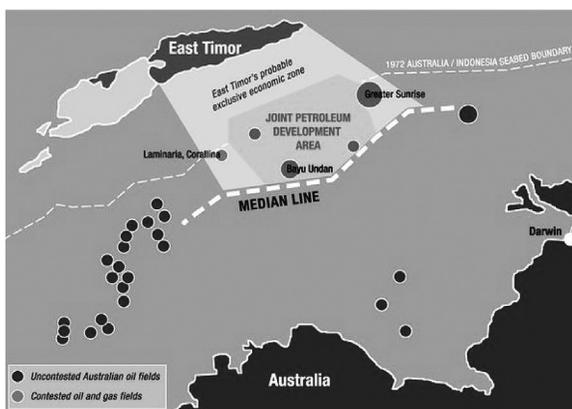
O referido acordo, com duração prevista de 50 anos, foi concluído por troca de notas tendo sido objecto de um longa disputa judicial nas instâncias internacionais. A pretensão de Timor-Leste apoiava-se no artigo 15.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (CNUDM, 1982, December, 10) revista em 1995, também designada por Convenção de Montego Bay (Figura 3). Os créditos marítimos reclamados por Timor-Leste (Figura 4) sob a égide da aludida Convenção correspondiam a 12 milhas náuticas no mar territorial, 24 milhas náuticas na zona contígua e 200 milhas náuticas na zona de pesca exclusiva.

Figura 3
Delimitação das zonas marítimas no âmbito da Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar



Fonte: CNUDM, 1982, December10, disponível em https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf [acesso em 06/10/2020].

Figura 4
Créditos marítimos reclamados por Timor-Leste



Fonte: Australian Government, disponível em http://www.dfat.gov.au/treaties/timor_sea_treaty_joint_petroleum_development_area.html [acesso em 06/10/2020].

No entanto, em março de 2002 já a Austrália se tinha retirado da jurisdição de fronteira marítima do Tribunal Internacional de Justiça, ficando Timor judicialmente impedido de a interpelar. Entre 2004 e 2006, os dois Estados negociaram tratados complementares (CMATS) para estabelecer os termos da partilha de receitas e controlo regulamentar da “Área Conjunta de Desenvolvimento Petrolífero”.

Durante as negociações dos CMATS, e depois de obter provas de uma operação de espionagem e de furto de documentos por parte da Austrália⁸, Timor-Leste suscitou a invalidade do CMATS e do Tratado do Mar de Timor junto do Tribunal Internacional de Justiça, tendo obtido vencimento sobre o incidente de espionagem em Setembro de 2014. O processo judicial quanto à definição da fronteira marítima permanente seguiu o seu curso, atenta a relutância da Austrália em discutir a questão extrajudicialmente.

Contemporaneamente três circunstâncias concorreram para o êxito das pretensões de Timor-Leste, sempre com o apoio diplomático e a assessoria jurídica facultados por Portugal⁹:

- o facto de a Austrália integrar recentemente o Conselho de Segurança das Nações Unidas, candidatura que foi apoiada por Timor-Leste;

⁸ Cfr. Folha Informativa Global Voices, disponível em <https://pt.globalvoices.org>, edição de 28 de Dezembro de 2013.

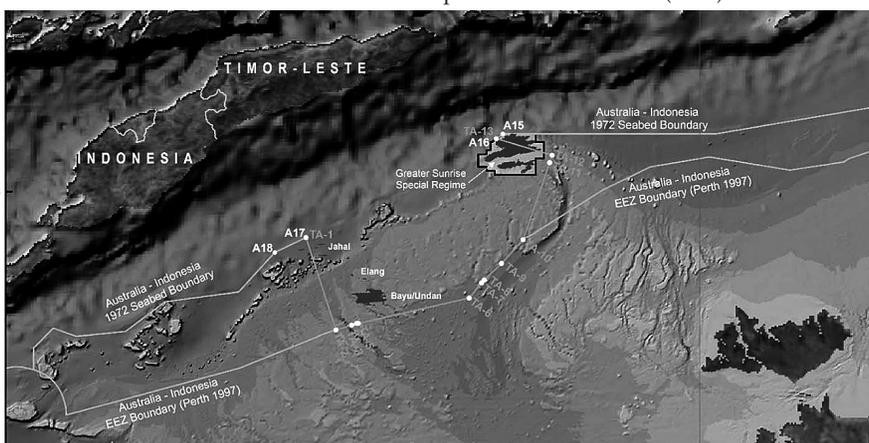
⁹ Um estudo aprofundado sobre a disputa judicial relativa à fronteira marítima de Timor-Leste pode encontrar-se no artigo *Timor-Leste* de Miguel Galvão Teles (2001).

- o consequente facto de o Primeiro-Ministro australiano ter demonstrado abertura para resolver a questão de acordo com o Direito Internacional, numa entrevista transmitida pela rádio em 3 de Junho de 2016, desencorajando fortemente qualquer acção unilateral por parte de qualquer Estado em relação à reivindicação da fronteira marítima em questão;
- o facto de se ter iniciado em 2016 o Procedimento de Conciliação Obrigatória que Timor-Leste desencadeou nas Nações Unidas, nos termos do Anexo V da CNUDM.

A soberania marítima de Timor-Leste e, por consequência, a sua soberania aeroespacial, é actualmente fixada pelo tratado concluído em 6 de Março de 2018, em vigor desde 30 de Agosto de 2019, pelo qual se definem as fronteiras marítimas permanentes entre a Austrália e Timor-Leste no Mar de Timor (figura 5) viabilizando:

- a vinculação da Austrália ao compromisso perene de fixação da fronteira marítima;
- o reconhecimento dos direitos soberanos de ambos os Estados à exploração dos recursos petrolíferos e de gás e à partilha de benefícios, garantindo a Timor-Leste o rendimento de 70% a 80% das receitas do Greater Sunrise;
- um quadro jurídico estável para o desenvolvimento de recursos, que confere certeza e estabilidade para empresas e investidores;

Figura 5
Fronteiras marítima e aeroespacial de Timor-Leste (2020)



Fonte: mapa constante do tratado sobre o mar de Timor concluído em 6 de Março de 2018, disponível em <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/aus-timor-maritime-boundary-fact-sheet.pdf> [acesso em 06/10/2020].

Em síntese, e sem prejuízo dos esforços de mitigação de risco securitário assinalados, quer por via do financiamento interno, quer através da cooperação multilateral, conclui-se que o conjunto dos factores estruturais e circunstanciais descritos, a curto prazo, fragilizam a defesa do Estado podendo, a médio ou longo prazo, comprometer a própria integridade territorial e a sua independência política, sobretudo em cenários de conflito bélico regional e mundial.

2. Risco Geoeconómico

2.1.1. Indicadores político-sociais

Os antecedentes políticos da decisão do Conselho de Segurança da ONU de intervir em Timor-Leste remontam à Revolução portuguesa de Abril de 1974, que determina o termo do domínio colonial e da inerente autoridade política que se fez presente no território durante aproximadamente 400 anos. Contudo, a República portuguesa manteve-se como poder administrante.

Em Julho de 1975 a vitória nas eleições parlamentares, com 55% dos votos, da Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN) ideologicamente conotada com o socialismo, bem como a radicalização marxista dos demais partidos locais, contribuem para a agudização das tensões políticas, exacerbadas pelo envolvimento indonésio, factores que, em conjunto, estão na origem do golpe de Estado protagonizado pelo Partido Democrático Timorense (UDT), que ocorreu em 11 de Agosto de 1975. Ao golpe segue-se uma breve, mas sangrenta, guerra civil na qual a FRETILIN rechaça as forças da UDT para Timor Ocidental, sob controlo territorial indonésio. Em 28 de Novembro as autoridades timorenses proclamam a independência política de Timor-Leste face à potência colonial.

Nove dias após, em 7 de Dezembro de 1975, e sem prejuízo do amplo apoio que as forças de guerrilha da FRETILIN granjearam junto da população timorense, a Indonésia invade Timor-Leste. Fica clara a intenção hostil do invasor que se alicerça num programa de brutal repressão político-militar. Em 22 de Dezembro de 1975, o Conselho de Segurança da ONU reconhece o direito do povo timorense à autodeterminação. Mantém-se, no entanto, a anexação indonésia que, sob pressão da ONU e do volte-face português no apoio tácito até aí conferido à administração Indonésia¹⁰, a partir do final dos anos 80 se pauta pelo incremento da economia lo-

¹⁰ Sobre as contradições da diplomacia portuguesa quanto à ocupação Indonésia de Timor-Leste, cfr. entrevista concedida pela eurodeputada Ana Gomes ao *Diário de Notícias* n.º 55160, edição de 14 de Novembro de 2020.

cal e inerente criação de empregos, pese embora permaneça uma rígida política de repressão política traduzida em sistemáticas violações de direitos humanos.

Em 1991, o “massacre de Santa Cruz” constitui o ponto de viragem da visibilidade de Timor-Leste no contexto político internacional. Estimativas do número de timorenses que perderam a vida por força do genocídio e de carência alimentar durante a ocupação indonésia variam entre 100.000 e 250.000.

Em 30 de Agosto de 1999, durante a presidência indonésia de Habibie, sob os auspícios da ONU e mediante acordo diplomático prévio entre Portugal e a Indonésia, realiza-se em Timor-Leste uma consulta referendária que expressa 78,5% dos votos favoráveis à independência, num registo de 98,6% de afluência popular às urnas.

Em 20 de Setembro de 1999, e sob mandato prévio do Conselho de Segurança da ONU, o contingente militar da Força Internacional para Timor-Leste (INTERFET), liderado pela Austrália, desembarca no país e resgata a independência do Estado. Este modelo de percepção do Sistema Internacional, que abandona consistentemente a monopolização da segurança como estandarte da soberania do Estado (Weber, 1982, p. 187) ao mesmo tempo que revigora a sua progressiva associação ao desenvolvimento económico e bem-estar dos povos, começa a delinear-se, no termo da guerra-fria, a partir da aprovação de *Uma Agenda para a Paz* (Boutros-Ghali, 1992) que legitima a criação e multiplicação de instrumentos e exercícios de intervenção humanitária – entre os quais se contam as operações de *peace-making*, *peacebuilding*, *peacekeeping* e *democracy building* – quer em ocorrências conflituais, quer em ocorrências não conflituais.

A retirada militar indonésia adopta uma estratégia de terra queimada que destrói as infra-estruturas básicas do território, incluindo habitações, escolas, sistemas de irrigação, sistemas de abastecimento de água e quase 100% da rede eléctrica do país, causando cerca de 1.300 vítimas mortais e forçando o refúgio de cerca 300.000 timorenses em Timor Ocidental. Nesse período, a guerrilha pró-independência do movimento FALINTIL permanece acantonada em campos supervisionados pela ONU.

A nova Nação designada Timor Lorosae adopta uma forma constitucional de Estado republicana (CRDT, 2002), um modelo político de democracia representativa e um sistema de governo de matriz semi-presidencialista, que se configuram singulares no Sudeste Asiático.

Ao consistente êxito político-económico não é alheia a *expertise* da diplomacia portuguesa na conquista do direito à autodeterminação do povo timorense face ao ocupante indonésio e ainda na questão axial da definição da sua fronteira marítima a sul do território. Mas, sobretudo, a construção do Estado (*state building*) é o resultado directo das operações de *peacebuilding*, e *peacekeeping* (que envolveu a presença e intervenção de forças com o desiderato de assegurar a ordem pública) e de *democracy building* (que integrou o conjunto de acções de assessoria técnica ten-

dente à construção de processos de democratização nas comunidades políticas intervencionadas) (Haerpfer, *et al.*, 2009), asseguradas por cinco Missões das Nações Unidas que, em cerca de 14 anos de presença permanente no território, exerceram um “regime de tutela política” (Mendes, 2005), designadamente:

- A UNAMET (entre Junho de 1999 e Outubro de 1999), com o mandato de assegurar a paz e auxiliar o processo constituinte e a realização de eleições legislativas em 1999, no âmbito da qual o Conselho de Segurança das Nações Unidas autoriza a Força Internacional liderada pela Austrália (INTERFET) a restaurar a lei e a ordem;
- A UNTAET (entre Outubro de 1999 e Maio de 2002), cujo mandato corporiza a administração interina de Timor-Leste pelas Nações Unidas, incluindo a atribuição de plena autoridade legislativa, executiva e judicial para a governação do Estado;
- A UNMISSET (entre Maio de 2002 e Maio de 2005), que auxilia o processo de democratização;
- A UNOTIL (Maio de 2005 e Agosto de 2006), que cria o Escritório das Nações Unidas em Timor-Leste cujas atribuições principais incluem a prestação de assessoria técnica às instituições nacionais para a sustentação da democracia e a constituição de uma força policial;
- A UNMIT (Agosto de 2006 – Dezembro de 2012), em cujo mandato se inscreve a função de “(...) enhancing a culture of democratic governance, and facilitating political dialogue (...) among Timorese stakeholders, in their efforts to bring about a process of national reconciliation and to foster social cohesion”.

A presença das Nações Unidas deteve ainda a virtualidade de proporcionar a Timor-Leste uma vasta rede de relações de cooperação com outros Estados e também com Organizações Internacionais.

Os doadores mais proeminentes são a Austrália e o Japão. Por seu turno, China, Brasil, Indonésia, Malásia e Coreia do Sul detém um portefólio de cooperação global discreto. Neste espectro de relacionamento multilateral assume ainda especial relevância a cooperação no apoio ao desenvolvimento promovida no âmbito de CPLP, designadamente a veiculada por Portugal no domínio da defesa e da segurança interna, concretamente conferido em equipamento e treino militares facultados pela GNR e pelas Forças Armadas portuguesas e a especialização técnica assegurada pelo Instituto da Defesa Nacional, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e pelo Instituto Hidrográfico.

2.1.2. Indicadores de Desenvolvimento Humano

Sem prejuízo da rede multilateral gerada em prol do desenvolvimento político-económico, 21,4% do total populacional timorense (1,327,967 em 15 de Novembro de 2020)¹¹ vive próxima do índice internacional de pobreza (\$1.25 UDS por dia) e 31,5% vive em situação de pobreza extrema, evidenciando-se um total de 57,7% crianças subnutridas¹². A esperança média de vida relativamente baixa (Tabela 1) e a elevada taxa de natalidade concorrem para uma taxa de crescimento da população que duplicou ao longo das últimas cinco décadas (Figura 6).

Tabela 1
Indicadores de qualidade de vida em Timor-Leste (2019)

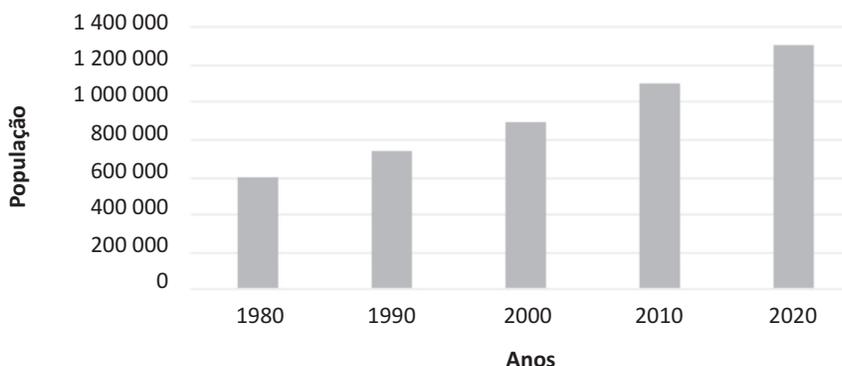
Indicadores	Posição mundial
Esperança média de vida: 69,3 anos	168.º
Taxa de mortalidade: 6/1000 habitantes	162.º
Taxa de mortalidade infantil: 40,8/1000	57.º
Taxa de mortalidade no parto: 21,5/1000	41.º
Crianças com menos de 5 anos com peso inferior à média: 37,7%	1.º
Índice sintético de fecundidade: 4,9/mulher	15.º

Fonte: construído a partir dos dados obtidos em <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/TLS> [acesso em 15/11/2020].

11 Cfr. <https://worldpopulationreview.com/countries/timor-leste-population> [acesso em 15/11/2020].

12 Cfr. The World Factbook, Central Intelligence Agency resources/the-world-factbook/geos/tt.html.

Figura 6
Evolução da natalidade em Timor-Leste (1980 a 2020)



Fonte: construído a partir dos dados obtidos de <https://worldpopulationreview.com/countries/timor-leste-population> [acesso em 15/11/2020].

Não obstante, a distribuição da população em género é equitativa, apresentando uma estrutura etária muito jovem já que a população com idade inferior a 15 anos em 2020 representa cerca de 65% do todo populacional¹³.

Tal constatação não prejudica a evidência de acentuadas taxas de mortalidade geral e de mortalidade infantil, bem como a impressionante taxa de crianças com menos de 5 anos com peso inferior à média, como plasma a Tabela 1, reflexo da falta de acesso a cuidados médicos e da existência de estruturas deterioradas ou rudimentares de saúde (Lopes *et al.*, 2011).

No entanto, o Orçamento de Estado para 2020, em 2019 os investimentos em infra-estruturas de saúde corresponderam a 1,1% milhões de dólares o que confere a Timor a 155.º posição mundial neste indicador, não se estimado em consequência um progresso crítico no acesso à saúde pela população¹⁴.

Não obstante, destes indicadores emerge um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) muito baixo que corresponde à 131.ª posição no mundo.

13 Cfr., <https://worldpopulationreview.com/countries/timor-leste-population> [acesso em 15/11/2020].

14 Cfr., https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2019/10/BB1-2020-Portuguese-V2-Formating_Final.Pdf, p. 43 [acesso em 15/11/2020].

2.1.3. Indicadores sociais

Racicamente, a população de Timor-Leste é mista, predominando a de origem malaia/polinésia e a de origem melanésia papua.

A esmagadora maioria do povo timorense professa a religião católica (96% de crentes¹⁵), indicador que se configura como factor de coesão nacional e que harmoniza o mosaico étnico constituído por 11 etnias distintas, onde avulta a tétum (Mendes, 2005). Esta preponderância étnica justifica que o tétum, mas também por razões históricas o português, constituam as línguas oficiais do Estado, para além de o inglês e o indonésio configurarem línguas operativas.

O conhecimento — nas dimensões cultura científica e qualificação profissional — constitui o *deficit* mais crítico, porque mais perene, do factor humano timorense.

Contudo, ao nível da literacia destaca-se o esforço de investimento do Estado que, a partir de 2011, constituiu o Fundo para o Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH) no montante actual de cerca 24 milhões USD (Tabela 2).

Regista-se ainda o incremento assinalável da construção e recuperação da rede de infra-estruturas de ensino básico e secundário¹⁶ que redundaram, num resultado atingido de 13 anos de escolaridade média, com 62,55 %¹⁷ de inscritos no ensino básico e secundário, facto que mereceu uma menção honrosa da ONU e que proporcionalmente colocou Timor-Leste, no 2.º lugar do *ranking* mundial em despesas de educação.

Analogamente, em 2019 a taxa nacional de alunos inscritos no ensino pré-escolar evoluiu para 24% e a do ensino básico e secundário estabeleceu-se em 77,3%¹⁸.

15 Cfr. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/tt.html> [acesso em 15/11/2020].

16 Ministério da Educação, Plano Estratégico de Educação. Cfr. <http://www.moe.gov.tl/pdf/NESP2011-2030.pdf> [acesso em 17/11/2020].

17 Cfr., <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000263496> [acesso em 17/11/2020].

18 Cfr. <http://www.moe.gov.tl/pt/component/jdownloads/summary/15-emis/34-3-gross-enrolment-rate-ger-district-wise-by-school-level-by-school-type-and-by-gender-2019> [acesso em 17/11/2020].

Tabela 2

Fundo para o Desenvolvimento do Capital Humano de Timor-Leste (2018/2021)

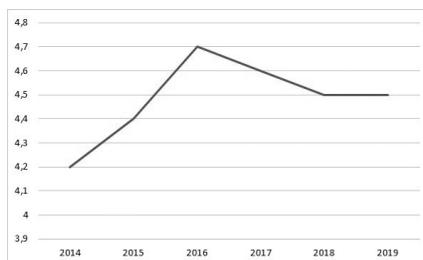
	2018 concretizado	2019 orçamentado	2020 orçamentado	2021 previsto
Total FDCH	15,7	20,0	23,9	24,9
Formação vocacional	1,5	2,7	3,4	3,5
Formação técnica	0,4	6,4	6,7	7,0
Bolsas de estudo	12,5	8,7	11,6	12,1
Outros tipos de formação	1,3	2,2	2,2	2,3

Fonte: Orçamento de Estado para 2020, disponível https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2019/10/BB1-2020-Portuguese-V2-Formating_Final.pdf, p. 44 [acesso em 22/11/2020].

Outros factores de risco social que conjuntamente caracterizam a realidade timorense prendem-se com o nível de desemprego, sobretudo o juvenil, relativamente alto (Figura 7), que tanto condena as famílias timorenses a recorrerem à exploração do trabalho rural infantil (entre os 5 e os 14 anos de idade), como está na génese da formação de redes de prostituição de mulheres e crianças e da sujeição de migrantes a trabalho forçado¹⁹.

Figura 7

Taxa de desemprego em Timor-Leste (2006-2020)



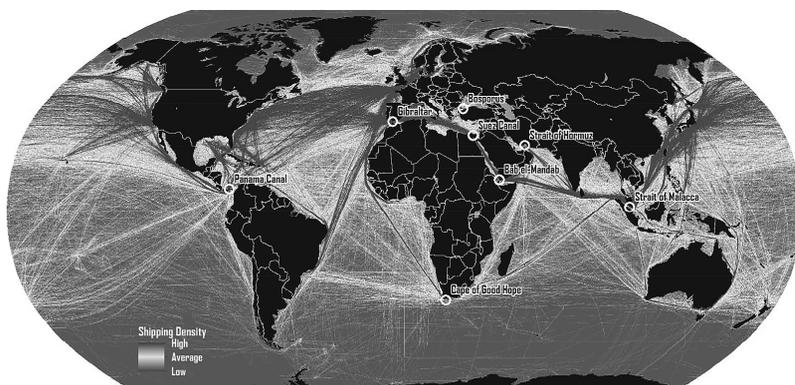
Fonte: construído a partir do Atlas Mundial de dados, disponível em <https://pt.knoema.com/atlas/Timor-Leste/Taxa-de-desemprego> [acesso em 22/11/2020].

¹⁹ De acordo com a informação disponibilizada pela Organização Mundial do Trabalho, cfr. <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/> [acesso em 22/11/2020].

2.1.4. Indicadores económicos

As águas territoriais a norte de Timor-Leste são relativamente rasas, excepto numa estreita faixa da margem recuada da plataforma continental, e por isso apresentam-se propícias à navegação marítima, sendo consideradas, à escala mundial, uma das alternativas ao congestionamento diário do corredor marítimo do Estreito de Malaca (Figura 8). O sector marítimo é responsável por 95% do volume de comércio de Timor-Leste, na sua maioria de importação.

Figura 8
Rotas marítimas internacionais



Fonte: The Geography of Transport Systems, disponível em https://people.hofstra.edu/geotrans/eng/gallery/Map_Strategic_Passages.pdf [acesso em 06/09/2020].

O facto de Timor-Leste integrar a região da Ásia Oriental torna ainda viável o contacto com economias emergentes e mais dinâmicas, como a China e a Indonésia. Acresce que Timor-Leste é um país observador em trânsito para membro efectivo da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático), organização que integra uma população de mais de 600 milhões de habitantes e classificada pelo Fórum Económico Mundial como uma das regiões económicas mais competitivas à escala global. De facto, a ASEAN é o 3.º parceiro comercial mais relevante da UE (logo após os EUA e a China) e, por sua vez, a UE é o 2.º maior parceiro daquela (logo após a China) e o seu maior investidor.

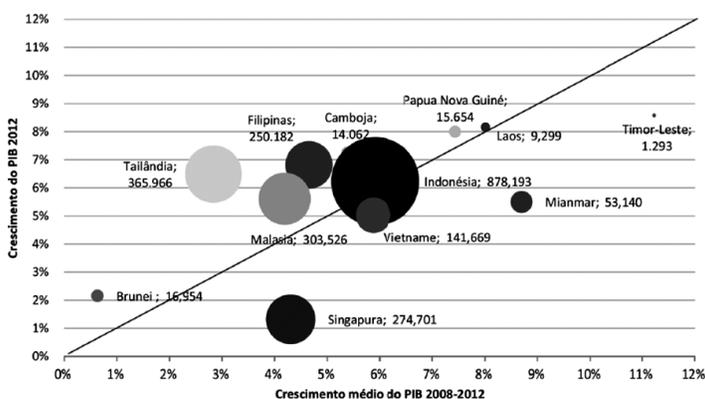
Com a viragem do crescimento económico mundial a Leste, a integração plena de Timor-Leste na ASEAN, a médio prazo, constitui um trampolim para alavancar a economia doméstica. Contudo, Timor-Leste apresenta ainda um nível reduzido de

relações comerciais com os Estados Membros da ASEAN, mau grado o incremento assinalável do número de parceiros comerciais no sudeste asiático e do volume de negócios na última década. Neste quadro, a construção do porto multifuncional de Tibar²⁰ e a expectável diminuição de custos de contexto, permitem que Timor-Leste possa aspirar, a médio prazo, a uma função de “porta de entrada” do espaço ASEAN, tanto mais que, na última década, entrou numa fase exponencial de crescimento económico.

Efectivamente, Timor-Leste não só registou o maior crescimento médio do PIB não petrolífero no conjunto dos Estados-membros da ASEAN, no período entre 2008 e 2012 (Figuras 9 e 10), como também, apesar do crescimento do PIB total a partir de 2012 ter registado um decréscimo, foi o país da ASEAN com o crescimento do PIB mais elevado.

Figura 9

Posição de Timor-Leste nas economias da região ASEAN



Fonte: Price, Waterhouse & Coopers, disponível em <https://www.pwc.pt/> [acesso em 15/11/2020].

De igual modo, segundo o Asian Development Bank (ADB), Timor-Leste foi em 2013 o 2.º país do continente asiático a ostentar o maior crescimento económico,

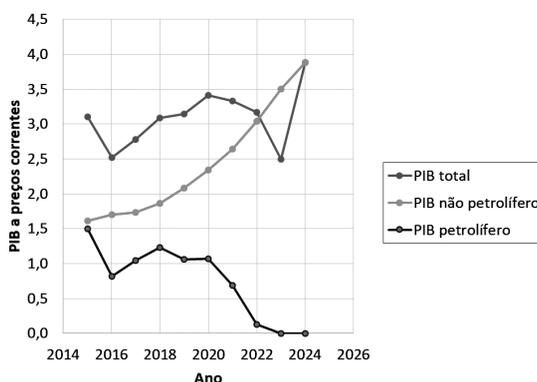
²⁰ O projecto Tasi Mane está a ser desenvolvido no modelo de parceria público-privada, concessionada durante 30 anos a um consórcio que inclui empresas portuguesas. Prevê-se que o novo porto tenha maior profundidade (até 16 m) e possua o dobro da dimensão do cais de Díli (630 m) para poder acomodar, em simultâneo, três navios de grande porte, modelos pós-Panamax e sub-Panamax, que dominam as rotas comerciais dos Oceanos Índico e Pacífico. O financiamento do projecto foi aprovado em 2016 pelo ADB (Asian Development Bank), Cfr. http://www.nla.pt/documents/pages/nla_timor.pdf [acesso em 15/11/2020].

logo a seguir à Mongólia. Paralelamente, as estimativas do Banco Mundial sobre o crescimento do PIB de mais de 10% anuais, a partir do fim da crise do preço mundial do petróleo, afiguram-se consistentes com os resultados obtidos entre 2014 e 2020 e com as projecções a partir de 2020 já que a tendência de crescimento do PIB não petrolífero compensa a previsão do decréscimo do PIB petrolífero (Figura 10).

Figura 10

PIB total, petrolífero e não petrolífero de Timor-Leste.

Resultados e previsões a preços correntes (em milhões USD)

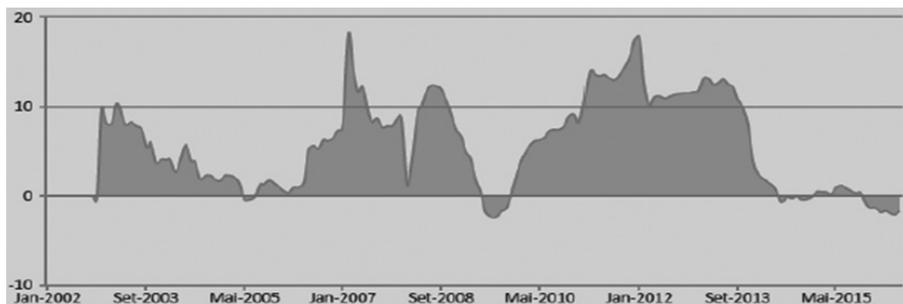


Fonte: construído a partir dos dados facultados pelo Fundo Monetário Internacional, disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/05/07/Democratic-Republic-of-Timor-Leste-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-46874> [acesso em 20/11/2020].

No que concerne a taxa de inflação, após o registo nos anos de 2010 a 2013 de valores superiores a dois dígitos em virtude do aumento da despesa pública ter provocado um acréscimo de procura de bens que não obteve resposta correspondente por parte da produção interna confrontada com múltiplos estrangulamentos estruturais, verifica-se a sua descida abrupta entre o final de 2013 e o 1.º semestre de 2014, apresentando no 2.º semestre de 2014 e no 1.º semestre de 2015 um índice próximo de 0%. A deflacção é atingida no 2.º trimestre de 2015 (Figura 11).

Figura 11

Taxa de inflação em Timor-Leste (Janeiro de 2002 a Março de 2015)



Fonte: Banco Central de Timor-Leste, disponível em <https://www.bancocentral.tl/pt> [acesso em 20/11/2020].

Nos anos de 2017 a 2019 a taxa de inflação em Timor-Leste alinha com a verificada nas economias mundiais mais avançadas (Tabela 3) mantendo a tendência inferior a 1% ao longo do ano de 2020 (Figura 12).

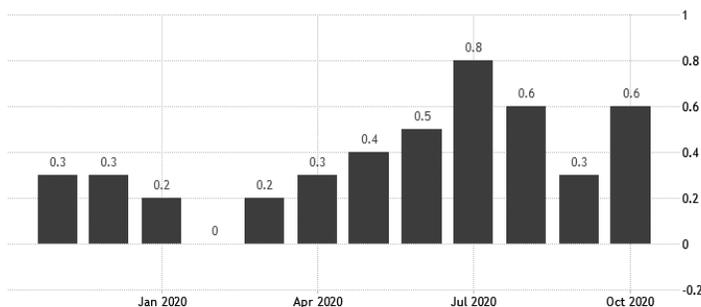
Tabela 3

Quadro comparativo de taxa média de inflação à escala mundial, regional e doméstica de Timor-Leste (2017 a 2019)

	2017	2018	2019
Total mundial	3,2%	3,6%	3,6%
Economias avançadas	1,7%	2,0%	1,6%
Economias em desenvolvimento	4,3%	4,8%	4,9%
Economias asiáticas emergentes	2,4%	2,6%	2,8%
Timor-Leste	0,5%	2,3%	2,7%

Fonte: construído a partir do Orçamento de Estado de Timor-Leste para 2020, disponível em https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2019/10/BB1-2020-Portuguese-V2-Formating_Final.pdf, p. 10 [acesso em 22/11/2020].

Figura 12
Taxa de inflação em Timor-Leste (2020)



Fonte: National Statistics Directorate, disponível em <https://tradingeconomics.com/east-timor/inflation-cpi> [acesso em 22/11/2020].

Este cenário otimista macroeconómico, não obscurece as dificuldades de acesso a água potável e a falta de cobertura parcial da rede eléctrica, mau grado o desperdício energético²¹. De igual modo se afigura crítica a inexistência ou o estado de deterioração das infra-estruturas de circulação²², mormente, os aeroportos sem capacidade para voos de longo curso e na sua maioria desactivados, o porto de Díli subdimensionado e congestionado, os demais portos desactivados ou em recons-

21 Como refere o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste, 2011-2030, “grande parte das infra-estruturas de água e saneamento urbano em Timor-Leste, incluindo estações de bombeamento, tubos de transmissão, válvulas e tanques, foram danificadas ou destruídas em 1999. Como resultado, 96% dos domicílios urbanos fora de Díli não têm acesso a 24 horas de abastecimento de água potável. A água só está disponível, em algumas cidades, durante uma hora ou dois dias por semana. As nascentes de água corrente também são inadequadas, na maior parte sem tratamento ou fiabilidade: apenas 100 das 400 estações de água no país estão a funcionar. Acresce que o tratamento de água potável com filtros de areia, é extremamente limitado, operando num número muito pequeno de sistemas”. O mesmo documento refere que a rede eléctrica não cobre a totalidade do território, afectando sobretudo as zonas rurais e conclui que não há dependência, mas desperdício, cfr. http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2012/02/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento_PT1.pdf [acesso em 20 de Novembro de 2020].

22 Os dados sobre a rede viária apresentados no Programa do V Governo Constitucional, para a legislatura 2012-2017, assinalam a existência de 1426 km de estradas nacionais, 869 km de estradas distritais, e um nível de tráfego médio estimado de 500 veículos ligeiros/dia, excepto na estrada fronteiriça, com 1000 /dia) considerando o elevado estado de deterioração de 90% da rede viária. Cfr., <http://timor-leste.gov.tl/?cat=39&bl=7569&lang=pt> [acesso em 20/11/2020].

trução, as fragilidades no transporte inter-ilhas, bem como a rede viária, sobretudo a rural, a necessitar de reparação urgente²³.

As vicissitudes em alusão, que limitam e encarecem a actividade comercial e o desenvolvimento agrícola e industrial, constituem a causa principal da carência/ca-restia de produtos alimentares que, aliada à restrita dimensão territorial, obstam à capacidade de criação de uma economia de exportação. Tão pouco, a curto prazo, permitem assegurar a suficiência alimentar da população.

Porém, a inadequação das infra-estruturas necessárias ao dinamismo comercial é contrabalançada pelos recursos naturais, que detêm um potencial de exploração e crescimento assinalável a médio e longo prazo.

Efectivamente, a produção de hidrocarbonetos (a partir de depósitos *offshore*) é a componente mais importante da economia de Timor-Leste e representa cerca de 90% das receitas do Orçamento de Estado. Actualmente, Timor-Leste ocupa a 46.^a posição no *ranking* mundial de produtores de petróleo²⁴, contudo não possui ainda as infra-estruturas, as indústrias de apoio e os recursos humanos especializados para proceder a uma gestão adequada deste sector, que se encontra adstrito à Companhia Nacional Petrolífera – TIMOR GAP, E.P.

Em conformidade, a estratégia nacional de optimização de produção directa de recursos petrolíferos, delineada no Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030 (PED), passa por investimentos nas seguintes infra-estruturas: plataforma de abastecimento conexas à reconstrução do porto de Suai; aglomerado da refinaria e indústria petroquímica de Betano; aglomerado da instalação de gás natural liquefeito (GNL) de Beaco.

Não obstante, do ponto de vista geoeconómico, a total dependência do preço mundial do petróleo tanto pode comprometer a curto e médio prazo a economia de Timor-Leste como, atenta a evolução das energias alternativas, pode inviabilizar a sua sustentabilidade económica a longo prazo. Razão pela qual, e para evitar o fenómeno economicamente designado por “doença holandesa”, a produção de café tem sido progressivamente desenvolvida, representando actualmente cerca de 80% das exportações não-petrolíferas de Timor-Leste. Pese embora a quantidade exportada se cifre em menos de 0,2% do café transaccionado a nível global, o café

23 De facto, o Plano Estratégico e Desenvolvimento de Timor-Leste (2010-2030) prevê a redistribuição geográfica da actividade económica e concebe articuladamente a reconstrução da rede viária a partir de cinco estruturas portuárias e aéreas – aeroportos e aeródromos de Díli/Tibar, Baucau, Viqueque, Suai e Oe-Cusse – de modo a exponenciar o crescimento e a sustentabilidade económica do país, actualmente centralizados em Díli. Em Dezembro de 2016 o ADB concedeu o último financiamento para reconstrução da quase totalidade da rede viária bem como para a construção do porto de Tibar.

24 U.S. Energy Information Administration, cfr. <http://www.eia.gov/beta/international/rankings/index.cfm#?iso=TLS&cy=2019> [acesso em 20/11/2020].

timorense detém a vantagem competitiva de constituir uma espécie única no mundo, sendo considerado de alta qualidade²⁵.

Acresce que, como assinalam Francisco Monteiro e Vicente Pinto (2003), Timor-Leste dispõe de recursos minerais tais como cobre, ouro, prata, magnésio e crómio não quantificados e praticamente inexplorados.

De igual modo, no sector florestal, a área geográfica de Ambeno integra valiosas florestas de sândalo com potencial de produção industrial e correspondente exportação.

Por seu turno, os sectores agrícola e pecuário, favorecidos pelo clima tropical húmido que caracteriza o território, constituem a fonte principal de ocupação e rendimento de cerca de 63% das famílias timorenses, mostrando potencial para gerar, a médio prazo, a melhoria dos níveis de nutrição da população e, a longo prazo, a respectiva suficiência alimentar²⁶. Todavia, o desenvolvimento de uma indústria nacional de pesca encontra-se dependente do acesso ao mercado de exportação, no quadro da recente demarcação da Zona Económica Exclusiva, uma vez que a procura doméstica é limitada.

Deste modo se conclui que a opção pelo multilateralismo à escala mundial se afigura vital para o desenvolvimento económico e para a afirmação da independência política de Timor-Leste.

Os resultados do entrosamento multilateral à escala mundial conferiram a Timor-Leste a qualidade de membro nas seguintes Organizações Internacionais: ONU, PNUD, UNC-TAD, WB, ADB, ARF (Asean Regional Forum)²⁷ e OMC, mantendo ainda o estatuto de observador na ASEAN que também se constitui como parceiro de desenvolvimento.

Aprofundando o multilateralismo, sob a iniciativa de Ramos Horta, em 10 de Abril de 2010, as autoridades timorenses constituíram uma plataforma minilateral, designada por G7+ (DiliDecl, 2010).

Por minilateralismo entendemos o fenómeno de coligações, plataformas ou redes estabelecidas entre actores do sistema político estadual e internacional, com natureza *ad-hoc*, para prossecução de objectivos comuns, mormente no domínio da cooperação securitária e económica.

25 Espécie *Timor Hybrid* – excerto natural das variedades de *Robusta* e *Arábica*.

26 O milho é cultivado por 80% das famílias timorenses, mas só 25% das famílias produzem arroz, que constitui a base da alimentação da população. A criação de animais também ocupa cerca de 80% das famílias apesar do custo elevado da importação de ração concentrada e o baixo preço da importação de frangos [8]. CESO CI – Consultores Internacionais, S.A., Estudo sobre o Mercado de Timor-Leste, 2013, cfr. http://www.ceso.pt/upload/pdf/content_intelligence/3a-Z7cidI/Estudo_Timor.pdf [acesso em 25/11/2020].

27 Organização que se centra na análise das questões de Defesa e Segurança, ao nível ministerial e diplomático, em estreita ligação com a ASEAN.

O minilateralismo, tem a sua origem no pós-guerra, primeiro no domínio económico-político, e actualmente em quase todas as esferas de acção política internacional, como ilustram os fóruns internacionais sobre ciberespaço ou questões climáticas cuja intensificação, segundo Kenneth Abbott e Duncan Snidal (2009), Francis Fukuyama (2006) e Fen Hampson (2010) entre outros autores, reflecte o fracasso das Organizações Internacionais para se adaptarem a desafios globais e complexos, a mudanças radicais de alinhamentos entre Estados e ao crescendo de clivagens de interesses estratégicos e de divergências normativas na política mundial.

As plataformas minilaterais são caracterizadas por Kahler (1992, p. 685 e ss.) como “voluntary rather than legally binding; disaggregated rather than comprehensive; transgovernmental rather than just intergovernmental; regional rather than global; multi-level and multi-stakeholder rather than state-centric; and “bottom-up” rather than “top-down”.

A informalidade da constituição e actividade das redes minilaterais proporciona rapidez, flexibilidade e adaptabilidade na resolução de problemas à escala global, regional ou estadual face à burocracia típica do actuar dos mecanismos tradicionais de cooperação e à tecnocracia característica do trabalho empreendido pelas Organizações Internacionais.

Mas, sobretudo, são inquestionáveis os benefícios que decorrem do minilateralismo participado por Estados e por outros actores do Sistema Internacional ou entidades privadas, já que se podem revelar de extrema utilidade para conferir expressão organizada à protecção securitária das comunidades populacionais por via da implementação e/ou desenvolvimento de capacidades institucionais, programas de acção e projectos de incremento do capital social, entendido como expressão do envolvimento e participação social resultante das características do sistema político-social facilitadoras do incentivo ou fomento de redes de trabalho conjunto onde pontificam a inclusão, a reciprocidade e a solidariedade, conducentes à paz e coesão sociais.

Neste quadro, a Declaração de Dili (DiliDecl, 2010), correspondente ao acto fundacional da plataforma minilateral G7+, é constituída sob a égide dos desafios do Millennium (MDGs)²⁸ em consonância com os objectivos do desenvolvimento sustentável (SDGs)²⁹. O G7+ agrega 47 Estados frágeis e abre-se à participação de outros actores estaduais e internacionais ostentando o seguinte perfil identitário (F2FCoop2017):

28 Acrónimo de United Nations Millennium Development Goals Cfr., https://www.who.int/topics/millennium_development_goals/about/en/ [acesso em 08/12/2020].

29 Abreviatura de Sustainable Development Goals, ínsitos no documento *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* cfr., https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2125_2030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf [acesso em 08/12/2020].

Lema:	“We believe fragile States are characterized and classified through the lens of the developed rather than through the eyes of the developing”
Missão:	<i>Fragile-to-Fragile cooperation</i> , mútua vigilância e mútua intervenção dos Estados-membros
Objectivos:	Deter e evitar conflitos intra-estaduais, reduzir os índices de pobreza e promover o desenvolvimento sócio-económico dos povos das nações signatárias
Eixos de acção:	Segurança colectiva, reconciliação nacional, inclusão e coesão social, mediação e cooperação na construção da paz; estruturação e/ou reforço do Estado de Direito dos países-membros
Programa de acção:	Partilha de experiência política e conhecimento científico; angariação comum de financiamento
Características:	Heterogeneidade cultural, política e económica; homogeneidade na fragilidade estrutural e contingencial

Este modelo de transferência de conhecimento e de aprendizagem recíproca captura o conceito de comunidades epistémicas, introduzido na análise política por Peter Haas (1992, p. 35), e cuja noção é operacionalizada como “a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area”, concluindo o autor que “a robust study of an epistemic community’s influence (...) calls for an analysis of policies and practices pursued by governments and organizations (...)” (Haas, 1992, p. 35).

Particularmente em contextos de risco securitário em larga escala ou desordem social crítica, bem como de incerteza ou complexidade técnica, o conhecimento científico juntamente com processos e métodos inovadores pode revelar-se fundamental como antecâmara do processo de formação da vontade política e da inerente tomada de decisão e da acção político-estratégica. Neste mesmo sentido escreve Heitor Romana (2016, p. 51) ao sustentar que as comunidades epistémicas “são uma mais-valia para a identificação, estudo e solução de problemas com grande impacto sociopolítico, diplomático, económico e também militar e de defesa”.

Esta opção afigura-se teoreticamente consistente com a perspectiva neo-funcionalista do conceito de segurança (Ó Tuathail *et al.*, 1998) que, ao abandonar progressivamente o estatocentrismo característico do pensamento neo-realista (Cohen,

2009), sustenta que as ameaças à segurança humana podem ser resolvidas por via do *spillover* ou externalização tipicamente inerente a uma óptica integracionista de criação de grandes espaços interestaduais, ao mesmo tempo que atribui relevância ao poder político material detido por outros actores do sistema político internacional e estadual (Dalby, 2014).

Ora, atenta a coincidência parcial dos membros da CPLP e do G7+, consideramos que a respectiva junção sob a égide de uma comunidade epistémica abre um horizonte vasto de possibilidades de aprendizagem recíproca, tanto mais que as duas comunidades ocupam uma área geográfica significativa do globo terrestre (Figura 13) e albergam no seu território o número expressivo de 589.999.268 habitantes³⁰.

Figura 13

Localização geográfica dos países-membros da CPLP e do G7+



Fonte: construído a partir das localizações geográficas dos Estados-membros da CPLP e do G7+, disponível em <https://www.cplp.org/id-2597.aspx> e <http://www.g7plusfoundation.org> [acesso em 25/01/2020].

Acresce que o G7+ ganhou fulgor institucional com a outorga do estatuto de observador na ONU, aprovado em 18 de Dezembro de 2019 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que a CPLP detém desde 1994.

Como resulta da Tabela 4 e da Figura 14, basta tomar como único indicador o IDH das Nações Unidas para concluir que, à excepção de Portugal e do Brasil, os Estados-membros das duas comunidades plasmam índices de fragilidade inquietantes.

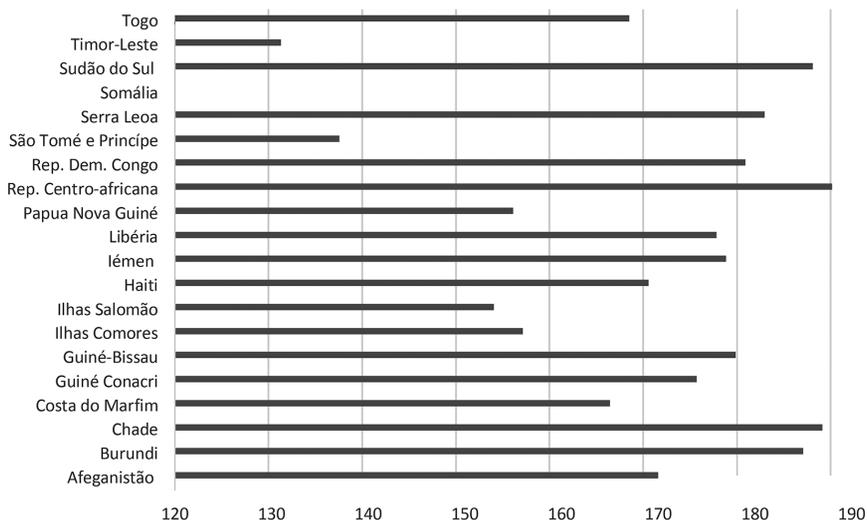
30 O número de habitantes das duas comunidades é o resultado do somatório dos dados populacionais por país obtido de <https://worldpopulationreview.com/> [acesso em 31/12/2020].

Tabela 4
IDH dos Estados-membros da CPLP

Países-membros da CPLP	IDH	Posição no mundo
Portugal	0,850	40.º
Brasil	0,761	79.º
Cabo Verde	0,651	126.º
Timor-Leste	0,626	131.º
São Tomé e Príncipe	0,609	137.º
Angola	0,574	149.º
Guiné-Bissau	0,461	178.º
Moçambique	0,446	180.º

Fonte: construído a partir do Índice de Desenvolvimento Humano de 2019 das Nações Unidas, disponível em <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/> [acesso 26/11/2020].

Figura 14
IDH dos Estados-membros do G7+



Fonte: construído a partir do Índice de Desenvolvimento Humano de 2019 das Nações Unidas, por Estado, disponível em <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/> [acesso em 25/01/2020].

Pelas razões apontadas, um tal contributo, que surge em coerência com as prioridades da política externa portuguesa, tanto permite aliar a experiência da República Portuguesa de cooperação com Estados frágeis com a vontade política expressa em radicar, até institucionalmente, o seu interesse pelo programa de acção promovido pelo G7+, como ainda se torna relevante para a afirmação dos interesses geoestratégicos portugueses no Sistema Internacional já que, *a priori*, apresenta apetência para se assumir como:

- Entrepósito de produção e partilha de conhecimento científico no domínio dos estudos políticos, securitários, estratégicos e de desenvolvimento social;
- Agente catalisador de sinergias de cooperação e apoio ao desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas, da OCDE e da União Europeia;
- Fórum consultivo para tomada de decisão em questões securitárias e de coesão social dos seus Estados-membros.

Um tal contributo poderá ainda revelar-se nevrálgico para a identificação, escrutínio e mitigação dos factores de ameaça endógenos e exógenos à segurança das duas comunidades populacionais, actualmente qualificada como multidimensional (GMPoverty, 2020) já que alberga aspectos securitários *stricto sensu*, mas também valências económicas, sanitárias e de desenvolvimento social que, como demonstrámos em relação a Timor-Leste, persistentemente atrofiam a soberania político-militar, bem como o respectivo desenvolvimento sócio-económico.

3. Conclusões

A tenacidade e resistência que o povo maubere tem demonstrado ao longo de um passado histórico de impotência e sofrimento —face ao domínio colonial português e à novação dominante indonésia – bem como a sua contemporânea resiliência — imposta pelo contexto conjuntural de pobreza próxima de extrema — tanto suscitam o aplauso e respeito da comunidade internacional como, em consequência, impelem a cooperação internacional que proporciona a mitigação da fragilidade económica e, de modo mais tíbio, a atenuação da exposição a risco securitário de Timor-Leste em prol da afirmação da sua independência e soberania.

O contrabalanço da inquestionável pequena dimensão, decorrente da sua extensão territorial, da inquestionável condição periférica, decorrente da sua posição geográfica no mundo — geradora de interesses estratégicos à escala sub-regional, regional e mundial — e da inquestionável pobreza crítica que, ao menos conjunturalmente, assola a sua população, encontra resposta cabal na capacidade/desafio

da política externa de Timor-Leste em manter e ampliar um complexo percurso de minilateralismo e multilateralismo duplo, capaz de conciliar:

- à escala sub-regional, o diálogo trilateral entre Jacarta, Camberra e Díli, com a dupla vantagem de evitar a reiteração dos fenómenos de invasão de vizinhança, historicamente verificados, e de conter eventuais ameaças externas regionais;
- à escala regional e mundial, o alinhamento securitário com os Países integrantes ou cooperantes da NATO (Austrália, Portugal, EUA, Japão) ou a criação de uma alternativa no espaço asiático, que proporcione a defesa da integridade territorial em cenário de conflito armado;
- a curto prazo, uma política proactiva de aquisição de financiamento externo, ao nível mundial e regional, dirigida à subsistência alimentar da população e à reconstrução das infra-estruturas básicas, sobretudo nas dimensões de vigilância costeira, de educação/qualificação, de saúde, de aproveitamento energético e de acesso a água potável e de criação/reconstrução de infra-estruturas de circulação;
- a médio e longo prazo, uma política de parceria e cooperação de natureza económica que afilie os seus principais fornecedores no espaço asiático, não coincidentes com os seus principais clientes nos espaços asiático, europeu e americano, que simultaneamente aumente a produção industrial e viabilize a exponenciação do mercado de exportação, através de políticas internas de atracção de investimento estrangeiro.

No plano interno, a sedimentação da democracia e do progresso económico, fruto de uma acelerada construção de Estado promovida pelas Nações Unidas em catorze anos consecutivos de presença no território timorense, radicam na paz política e social que o aparelho de Estado tem sabido genericamente garantir o que, aliado à capacidade de optimização dos importantes recursos que a natureza oferece, constituem as premissas principais para o desenvolvimento social e económico que progride em Timor-Leste.

Referências

- Abbott, K. & Snidal, D., 2009. The governance triangle: Regulatory standards institutions and the shadow of the state. Em: *The politics of global regulation*. Princeton: Princeton University Press, pp. 40-88.
- Aguiar, S., 2019. *O conflito e a construção do Estado no Timor Leste*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Cohen, S., 2009. *Geopolitics – The Geography of International Relations*. California: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Dalby, S., 2014. After the Anthropocene Politics and Geography inquire for a new epoch. *Progress in human Geography*, Volume 38 (3), pp. 439-456.
- Dias, M., 2012. *Geopolítica: Velhas mas novas aproximações e o contrário*. Aveiro: Centro Português de Geopolítica. Mare Liberum.
- Fukuyama, F., 2006. *America at the crossroads: Democracy, power, and the neoconservative legacy*. Yale, New Haven: Yale University Press.
- Haas, P., 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46/1 (Knowledge, Power, and International Policy Coordination), pp. 1- 35.
- Haerpfer, C., Bernhagen, P., Inglehart, R. & Welzel, C., 2009. *Democratization*. New York: Oxford University Press.
- Hampson, F., 2010. Deconstructing multilateral cooperation. Em: I. W. Z. e. S. Touval, ed. *International Cooperation: the extent and limits of multilateralism*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 60-77.
- Huntington, S., 1993. The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, Volume 72, nº 3, pp. 22-49.
- Kahler, M., 1992. Multilateralism with small and large numbers. *International Organization*, Volume 46/3, pp. 681-708.
- Lopes, S., Santos, R. & Soares, L., 2011. *Timor-Leste em Números*. Díli: Direcção Nacional de Estatística.
- Mackinder, H., 1919. *Democratic ideals and realities – a study in the politics of reconstruction*. 2ª ed. London: Constable & Company.
- Martins, B., 2011. *Análise de Riscos Geomorfológicos na Região de Bobonaro, Timor-Leste*. Tese de mestrado. Universidade do Algarve.
- Mearsheimer, J., 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- Mendes, N. C., 2005. *A multidimensionalidade da construção identitária em Timor-Leste: Nacionalismo, Estado e Identidade Nacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- Mendes, N. C., 2011. The Prelude of a New Cycle? *IPRIS Lusophone Countries Bulletin*, pp. 46-50.
- Monteiro, F. & Pinto, V., 2003. *“Exploring Timor-Leste: Minerals Potential”*. Queensland: Pacific Economic Cooperation Council-PECC Minerals Network.
- Ó Tuathail, G., Dalby, S. & Routledge, P., 1998. *The Geopolitics Reader*. London: Routledge.
- Ribeiro, S., 2008. *Ensaio sobre o delineamento de fronteiras desenvolvido em torno do caso de estudo da fronteira terrestre entre a República da Indonésia e a República Democrática de Timor-Leste*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Instituto Superior Técnico.
- Romana, H. B., 2016. Multilateralismo, Geopolítica da Cooperação e Comunidades Epistémicas. Reflexões teóricas sobre a CPLP. Em: *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: a afirmação global das culturas de expressão portuguesa*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 43-53.
- Snyder, J., 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W.W. Norton & Company.
- Spikman, N., 1942. *America's Strategy in World Politics – The United Nations and the Balance of Power*. New Jersey: Publisher of record in international Social Science.
- Taylor, J., 1993. *Timor: A História Oculta*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Teles, M. G., 2001. Timor Leste. *Diário Jurídico da Administração Pública*, Volume II, Suplemento, pp. 569-674.

Documentos

Boutros-Ghali, B., 1992, June, 17. Un agenda for peace, New York. Res/A/47/277. UN Documents, New York. <http://www.un-documents.net/a47-277.html>

CNUDM, 1982, December, 10. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de Outubro: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1699&tabela=leis&ficha=1&pagina=1

CRDT, 2002. *Constituição da República Democrática de Timor-Leste*. <https://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/7aa8c8cd63d2e3ec8a6546d6ba1f4071161ce516.pdf>

DiliDecl, 2010. G7+: http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2010/04/Dili_Declaration_FINAL.12.04.20101.pdf

F2FCoop, 2017. *South to South in Action – Fragile.to-Fragile Cooperation: Voluntarism, Cooperation and Solidarity*. United Nations Office for South-South Cooperation. <https://drive.google.com/file/d/1v-SOfENvMuk8ecBEf1zOzzEMGcSFUkoT/view>

GMPoverty, 2020. *The 2020 Global Multidimensional Poverty Index*. UNDP. <http://hdr.undp.org/en/2020-MPI>

O Passado, o Presente e o Futuro do Impacto da Influência Geopolítica Russa: uma Guerra Fria nos Tempos Modernos

André Alfar Rodrigues

Advogado, Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Católica Portuguesa. Doutorando na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Membro do NOVA Compliance Lab e do NOVA Business, Human Rights and the Environment.

Resumo

A presente investigação tem por objetivo a análise da influência russa sobre os países ex-URSS. Serão abordados no presente trabalho os acontecimentos históricos que ocorreram na Crimeia e na Transnístria, bem como as violações das normas de direito internacional que se sucederam.

Palavras-chave: Crimeia; Direitos Humanos; Rússia; Direito Internacional; Política Externa

Abstract

The Past, Present and Future of the Impact of Russian Geopolitical Influence: a Cold War in Modern Times

The present research analyses Russia's influence on the former USSR countries. The historical events that occurred in Crimea and Transnistria will be addressed in this paper, as well as the violations of the norms of international law that followed. We will see throughout the text that Russia repeatedly violates the human rights of citizens of the countries in which it still exerts its sphere of influence.

Keywords: *Crimea; Human Rights; Russia; International Law; Foreign Policy*

Artigo recebido: 28.01.2021

Aprovado: 06.02.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.159.02>

Introdução

Winston Churchill faleceu há 56 anos, mas as suas palavras quanto à “cortina de ferro” permanecem atuais face à estratégia geopolítica russa. O antigo primeiro ministro britânico afirmou: “De Estetino, no Báltico, até Trieste, no Adriático, uma cortina de ferro desceu sobre o continente. Atrás dessa linha estão todas as capitais dos antigos Estados da Europa Central e Oriental. Varsóvia, Berlim, Praga, Viena, Budapeste, Belgrado, Bucareste e Sófia; todas essas cidades famosas e as populações em torno delas estão no que devo chamar de esfera soviética, e todas estão sujeitas, de uma forma ou de outra, não somente à influência soviética, mas também a fortes e em certos casos crescentes medidas de controle de Moscovo”¹.

Alguns destes países já são plenamente independentes. No entanto, alguns Estados vizinhos não tiveram a oportunidade de sair da esfera russa, como é o caso da Bielorrússia, da Ucrânia e da Moldávia², entre outros³. É sobre estes três países que incidirá a nossa investigação, tendo como objeto principal demonstrar que a tentativa de manutenção destes espaços sob a influência russa tem revelado diversos limites, sobretudo porque Moldávia, Ucrânia e Geórgia assinaram Acordos de Associação e Acordos Comerciais com a União Europeia e recusaram integrar a União Económica Euroasiática.

Após o final da Guerra Fria, os líderes europeus procuraram dar início à sua demanda política através da livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais⁴. Uma falsa esperança abateu-se no Ocidente onde se procurava expandir esta ideologia a países externos à União Europeia como é o caso da Rússia, da Turquia ou dos países pós-comunistas da Europa de Leste⁵. No entanto a adesão

1 Winston Churchill, *The Second World War, Triumph and Tragedy*, Book 2, Chap. 15: Bantam, 1962, pp. 489 e 514. Importa ter em atenção a distinção das Repúblicas Soviéticas que se tornaram independentes após o desmoronamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como por exemplo, a Bielorrússia, a Moldávia e a Ucrânia, e os países que eram designados de Estados-satélite sob a influência soviética. Estes últimos foram os quais Churchill se referia no seu discurso.

2 Barry Buzan e Ole Waever defendem que é nesta sub-região do espaço pós-soviético que as dinâmicas políticas e securitárias são mais intensas, uma vez que esta constitui o último reduto entre a Rússia e o mundo ocidental, in *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, 2003.

3 Stephen White, Ian McAllister e Valentina Feklyunina, “Belarus, Ukraine and Russia: East or West?” *The British Journal of Politics and International Relations*, 2010, pp. 347-366.

4 O Mercado Único foi instituído no âmbito da União Europeia e entrou em vigor a 1 de janeiro de 1993. Assenta em quatro princípios fundamentais: livre circulação das mercadorias, dos serviços, dos capitais e das pessoas entre os Estados-membros da União.

5 Como refere Maria Luísa Duarte, a União Europeia é “uma união de Estados soberanos que, por via pactícia e com fundamento nas respetivas Constituições, decidiram exercer em comum os respetivos poderes de soberania”, in *União Europeia, Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Comunitária*, Almedina, 2011, p. 87.

destes últimos a instituições como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), o Tribunal Penal Internacional (TPI) ou a Organização Mundial do Comércio (OMC) não foi mais que uma utopia. Como referem Ivan Krastev e Mark Leonard, “a lógica era a seguinte: desde que os cidadãos tivessem a possibilidade de escolher livremente, os governos acabariam por abraçar o modelo europeu”⁶. Esta esperança foi destruída pela invasão militar russa que ocorreu na Crimeia. As fracassadas “operações de charme” utilizadas pela União Europeia para chegar a um acordo de associação com a Ucrânia, revelaram que o *soft power* europeu sucumbiu ao uso da força por parte de Moscovo⁷. De forma sumária, podemos afirmar que a Europa subestimou a Rússia. Após o hipotético fim da Guerra Fria, julgou-se erradamente que a Rússia poderia ser incluída de forma ordeira na economia mundial. Embora poucos desejassem o regresso do comunismo, muitos permaneceram nostálgicos quanto ao estatuto de grande potência mundial. Esta nostalgia é personificada através de Vladimir Putin que deseja a todo o custo devolver a antiga glória da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) à nação que o viu crescer⁸. O líder russo utiliza frequentemente no seu discurso as palavras e pensamentos de alguns filósofos do século XIX e XX, como Nikolai Berdyaev, Vladimir Solovyov, e sobretudo Ivan Ilyin, todos eles profetas de uma Rússia imperialista⁹. A todo o custo, Putin procura a criação de uma nova ordem social¹⁰.

6 Ivan Krastev e Mark Leonard, “O Sonho da Ordem Europeia Estilhaçado: Como Putin está a perturbar a Aliança Atlântica”, trad. Diana Soller, *A Guerra na Ucrânia*, Publicações Dom Quixote, 2015, p. 9.

7 Expressão utilizada por Joseph Nye in “Soft Power: The Means to Success in World Politics”, *Public Affairs*, 2009. A expressão *soft power* é utilizado na teoria das relações internacionais para descrever a capacidade de conseguir influenciar a política de um Estado através de meios ideológicos ou culturais.

8 Luís Tomé, “Geopolítica da Rússia de Putin: Não é a União Soviética, mas gostava de ser...”, *Relações Internacionais*, n.º 60, 2018.

9 Maria Raquel Freire refere que “uma análise dos Conceitos de Política Externa russos desde 2000 permite perceber as linhas mestras que a definem e que vêm já dos anos de governação de Boris Ieltsin, embora assumam com Putin uma sistematização mais clara, resultado também do próprio curso de crescimento interno. Ieltsin incute o princípio da multivetorialidade à política externa, após os primeiros anos de reconfiguração política pós-Soviética”, in “Política externa russa: as dimensões material e ideacional nas palavras e nas ações”, *e-Cadernos CES*, n.º 19, 2013, p. 13.

10 Acerca do perfil e ascensão ao poder de Vladimir Putin *vide*: Bernardo Pires de Lima, *Putinlândia*, Edições Tinta da China, 2016.

O Conceito de Geopolítica

O conceito de geopolítica teve a sua origem¹¹ através Rudolf Kjellén, no início do século XX, e foi inspirado pela obra de Friedrich Ratzel¹². Kjellén definiu-a como: “o estudo do Estado enquanto organismo geográfico ou enquanto fenómeno no espaço, isto é, o Estado como terra, território, área, ou melhor dito, como país”¹³. Para Friedrich Ratzel, a superioridade plena de um determinado território seria o que caracterizava um Estado.

A primeira escola geopolítica foi a Escola de Munique. Em 1922, Karl Haushofer fundou o Instituto de Geopolítica, onde em 1924, lançou a *Revista de Geopolítica*. O regime nacional-socialista alemão de Adolf Hitler utilizou os ensinamento da Escola de Munique para justificar a sua política expansionista, o que retirou credibilidade às teorias geopolíticas da época¹⁴. Só na Guerra Fria, existiu um renascimento do conceito de geopolítica. Importante é não existir confusão entre o conceito de geopolítica e o conceito de geografia política. Perfilamos a opinião de João Matos Churro que “as grandes diferenças entre estes dois conceitos decorrem exatamente do facto da Geografia Política ser um ramo da Geopolítica. Veja-se por exemplo que a Geopolítica devido à sua complexidade, acarreta sempre outros objetivos políticos frequentemente difundidos através de discursos e que visam uma análise do passado e do presente, com vista à manutenção ou alteração do *status quo* no futuro. Por outro lado, a essência puramente descritiva da Geografia Política leva-a a ter como principal objetivo analisar/descrever os factos históricos, sem com isso presupor diretamente qualquer tipo de intenção ou intervenção na cena política”¹⁵.

A conceção geopolítica varia consoante as escolas, que têm um entendimento diferente sobre o termo. Por exemplo, para Alfred Mahan, Halford Mackinder e Alexander Seversky, a geopolítica baseia-se em fontes estruturais de poder¹⁶. Alfred Mahan e Halford Mackinder foram grandes defensores do expansionismo naval e

11 Philippe Moreau Defarges, *Introdução à Geopolítica*, Gradiva, 2012.

12 Para uma versão recente da obra *vide* Friedrich Ratzel, *Politische Geographie*, BIBLIOLIFE, LLC, 2009.

13 Pedro de Pezarat Correia, “Geopolítica e Geoestratégia”, *Nação e Defesa*, n.º 131, 2012, p. 230. O autor refere que “a geopolítica pode ser entendida como o estudo dos fatores geográficos em função da decisão política”.

14 João Manuel Barroso de Matos Churro, *A Geopolítica enquanto instrumento de afirmação mundial da Rússia*, Dissertação de Mestrado em Estratégia, Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa, 2013, p. 24.

15 João Manuel Barroso de Matos Churro, *op. cit.*, p. 26.

16 Phil Kelly, “A Critique of Critical Geopolitics”, *Geopolitics*. Londres: Routledge, 2006, pp. 24-53.

marítimo. Alexander Seversky, posterior aos outros dois autores, e após o desenvolvimento da aeronáutica militar, foi o primeiro a desenvolver uma teoria com contornos geopolíticos de um poder aéreo.

Podem ser referidas outras escolas, nomeadamente: a Escola Francesa da Geopolítica, que teve como principal autor, Paul Vidal de la Blache; a Escola Americana, cujos autores de maior destaque são Henry Kissinger, Samuel Huntington e Zbigniew Brzezinski e; a Escola Russa, cuja figura principal é Alexandr Dugin.

A Escola Francesa, embora valorizasse uma teoria de poder terrestre, desenvolvida por Halford Mackinder, adotava a posição de que o homem tinha um papel determinante no espaço geográfico. Assim, a Escola Francesa introduziu o conceito de possibilismo, que se traduz na possibilidade de existirem influências recíprocas entre o homem e o meio natural.

Um importante contributo foi dado por Saul Bernard Cohen, que elaborou uma teoria da divisão do mundo em duas regiões geoestratégicas: o Mundo Dependente do Comércio Marítimo e o Mundo Continental Euro-Asiático. Como afirma Pedro de Pizarat Correia, Cohen distinguia ainda duas regiões onde as influências dos dois blocos se chocavam, o Médio Oriente e o Sudeste Asiático, a que chamou cinturas fragmentadas e às quais atribuía um papel decisivo na disputa do poder mundial: “o destino político e estratégico das cinturas fragmentadas é de interesse vital para o Mundo Marítimo Dependente do Comércio”¹⁷.

Por sua vez, Kissinger e Brzezinski definem a geopolítica clássica no sentido de apontar a Eurásia como o continente basilar para o equilíbrio e os rumos da política de poder global, colocando os objetivos estratégicos acima de qualquer discussão sobre custos económicos. Para Brzezinski e Kissinger, a presença militar da NATO no Médio Oriente e no Sudeste Asiático são irrevogáveis¹⁸.

Uma importante figura para a nossa investigação é Alexandr Dugin. Este é o principal influenciador da geopolítica russa atual, tendo desenvolvido uma nova territorialidade para o Estado¹⁹. Alexandr Dugin é defensor do eurasianismo, que adota a ideia de que a Rússia não pertence nem à Europa, nem à Ásia, mas sim ao conceito geopolítico de Eurásia. Dugin resgata as teorias e conceitos formulados por Halford Mackinder e Karl Haushofer no contexto do pós-Guerra Fria e defende que

17 Pedro de Pizarat Correia, “Geopolítica e Geoestratégia”, *Nação e Defesa*, n.º 131, 2012, p. 233; Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, Second Edition. Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

18 Raphael Padula, “O Debate Geoestratégico nos Estados Unidos: O Lugar da Eurásia, do Hemisfério Ocidental e do México”, *Superintendência de Pesquisa e Pós-graduação*, 2018, p. 415.

19 Frederico Augusto Brugnara, *A Política Russa no Espaço Pós-Soviética: A influência do Neo-Eurasianismo e dos Recursos Energéticos*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa, 2015, p. 64.

a Rússia deve usar a localização privilegiada para mobilizar os recursos necessários de forma a controlar toda a região da Eurásia²⁰. O pensamento de Dugin é baseado na premissa de que todas as grandes potências mundiais, tentaram ao longo da sua história, conquistar os territórios da Eurásia. Por essa razão, defende que a Rússia deve controlar este espaço, derrotando as forças da NATO e, desta forma, ser a principal superpotência mundial. Para o autor, o facto de existir um grande número de russos étnicos espalhados por toda a Eurásia e também pelo facto de a religião ortodoxa ser a dominante na região, possibilita a criação de um ambiente multicultural que legitima a Rússia a poder controlar a região. Defende também uma relação mais próxima com a Alemanha, o Irão e o Japão, o que possibilitaria a criação dos projetos: Pan-Europa, a Pan-Ásia e o Pan-Pacífico, tal como foram concebidos pelos principais autores da geopolítica clássica²¹. Como veremos, esta retórica inspirou o líder da Rússia, Vladimir Putin, que por sua vez utiliza o discurso de Alexandr Dugin para justificar a sua ideologia expansionista.

A Crise da Crimeia

A União Europeia desenvolveu em 2003/2004 uma Política Europeia de Vizinhança (PEV)²². A UE oferece aos seus vizinhos uma relação privilegiada, instituída através de um compromisso mútuo relativamente a valores comuns, como a democracia e os direitos humanos, o primado do direito, a boa governação, os princípios de economia de mercado e o desenvolvimento sustentável²³. Esta política tem como base jurídica o art.º 8.º e o Capítulo V (ação externa) do Tratado da União Europeia e os artigos 206.º e 207.º (comércio) e artigos 216.º a 219.º (acordos internacionais) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Após a Revolução Laranja que ocorreu na Ucrânia em 2004, a Rússia procurou à semelhança do que

20 Alexandr Dugin, *The Foundations of Geopolitics: The Geopolitical Future of Russia*, Reprint, Moscow: T8 Publishing: 2019.

21 Frederico Augusto Brugnara, *A Política Russa no Espaço Pós-Soviética: A influência do Neo-Eurasianismo e dos Recursos Energéticos*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa, 2015, pp. 63-65.

22 Sobre os desafios da PEV da União Europeia na Bielorrússia *vide* Giselle Bosse, “Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU-Belarus relations”, *Contemporary Politics*, 2009.

23 Segundo o Parlamento Europeu, a PEV abrange a Argélia, a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, o Egito, a Geórgia, Israel, a Jordânia, o Líbano, a Líbia, a Moldávia, Marrocos, a Palestina, a Síria, a Tunísia e a Ucrânia. Tem por objetivo reforçar a prosperidade, a estabilidade e a segurança de todos. A PEV baseia-se na democracia, no primado do direito e no respeito pelos direitos humanos e é uma política bilateral entre a UE e cada país parceiro, dotada de iniciativas de cooperação regional: a Parceria Oriental e a União para o Mediterrâneo.

fez a União Europeia, estabelecer acordos com países vizinhos, procurando limitar a atuação da UE.

Cabe afirmar que a partir do ano 2000, ocorreu uma série de manifestações políticas de oposição que geraram a queda de diversos governos corruptos com ligações a Moscovo, as designadas revoluções coloridas²⁴. A grande maioria destes protestos ocorreram após terem sido detetadas diversas fraudes eleitorais a favor de candidatos apoiados pelo Kremlin. O eco destas revoluções repercutiu em todo o espaço da antiga União Soviética, e alguns líderes como Vladimir Putin²⁵ e Aleksandr Lukashenko (Bielorrússia)²⁶ tomaram medidas preventivas para que os seus governos não fossem derrubados.

Estas revoluções foram bem sucedidas na Geórgia – a Revolução Rosa, em 2003 –, na Ucrânia – a Revolução Laranja²⁷, em 2004 – e no Quirguistão – a Revolução das Tulipas²⁸, em 2005. Este último foi o mais violento.

24 Lincoln A. Mitchell, *The Color Revolutions*, University of Pennsylvania Press, 2012. O autor faz ainda uma profunda reflexão em especial, sobre a Revolução Rosa que ocorreu na Geórgia, in *Uncertain Democracy, U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution*, University of Pennsylvania Press, 2008; Mark R. Beissinger, "Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions", *Perspectives on Politics*, 2, 2007, pp. 259-276.

25 Como refere João Marques de Almeida, relativamente ao 2.º mandato de Putin (2004-2008): "Assistiu-se, gradualmente à centralização da autoridade do poder central; ao enfraquecimento do sistema multipartidário; à supressão da liberdade de imprensa e ao fim de uma comunicação social independente com força; a ataques a organizações não governamentais liberais e conotadas com o «Ocidente»; e a uma alteração da composição das elites políticas russas, com um crescente envolvimento de elementos das forças de segurança", in "A União Europeia e a Rússia após a crise da Geórgia, o fim do paradigma do «pós-Guerra Fria»", *Relações internacionais*, n.º 20, 2008, p. 20.

26 David R. Marples, "Color revolutions: The Belarus case", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 39, n.º 3, 2006, pp. 351-364.

27 A Revolução Laranja foi uma série de protestos e eventos políticos, que ocorreram entre 2004 e 2005 em resposta às alegações de corrupção, fraude eleitoral direta e intimidação por votos que ocorreu durante a eleição presidencial ucraniana de 2004. A Revolução Laranja de 2004 levou à saída do presidente pró-russo recentemente eleito e já contestado Viktor Yanukovich, substituído por Viktor Yushchenko. Sobre o tema: Numa Mazat e Franklin Serrano, "A geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: vulnerabilidade, cooperação e conflito" (Cap. 1). Em, André Alves, org., *O Renascimento de uma potência? a Rússia no século XXI*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012, pp. 9 e ss.

28 Em geral, sobre estas revoluções *vide*: Felipe Afonso Ortega, *As Revoluções Coloridas e seus reflexos em política externa*, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009; Elena Korosteleva, "Questioning democracy promotion: Belarus' response to the «colour revolutions»", *Democratization*, vol. 19, n.º 1, pp. 37-59.

O principal valor da Crimeia não é económico, mas sim estratégico²⁹. A Crimeia é uma zona privilegiada no Mar Negro³⁰. É um local que a Rússia não quer/pode prescindir para efeitos militares³¹. Como referem Graham Allison e Dimitri K. Simes, “o sentimento de *establishment* russo é o de que o país nunca poderá sentir-se seguro caso a Ucrânia adira à NATO ou se transforme numa nação euro-atlântica hostil”³². Esse é o grande receio de Moscovo. Muitos especialistas advogam que se o Ocidente tivesse imposto sanções à Rússia³³ e tivesse marcado uma posição definida e assertiva durante a Guerra na Geórgia em 2008³⁴, a crise na Crimeia poderia nunca ter acontecido³⁵. Em março de 2008, a Geórgia pede para entrar na NATO, e apesar de ter fracassado, faz com que o parlamento russo intercedesse junto do Kremlin para que este reconhecesse a independência da Ossétia do Sul e da Abkhazia, outra

29 Sobre o contexto histórico da crise da Crimeia: Anton Bebler, “Crimea and the Russian-Ukrainian Conflict”, *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 15, n.º 1, 2015; Ashley Deels, “Russian Forces in Ukraine”, *Lawfare*, 2014; Anatoly Pronin, “Republic of Crimea”, *Russian Law Journal*, vol. 3, n.º 1, 2015, pp. 133-142.

30 Sobre as principais características geopolíticas da Crimeia *vide* Mariana Filipe Gomes, *As Relações União Europeia-Rússia no século XXI e a anexação da Crimeia. Uma análise geopolítica*, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa, 2018, pp. 41 e ss.

31 João Manuel Barroso de Matos Churro, *A Geopolítica enquanto instrumento de afirmação mundial da Rússia*, Dissertação de Mestrado em Estratégia, Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa, 2013; Dogan Girgin, “Geopolitical Issues in the Current Crisis Between Ukraine and Russia”, *Journal of Social Sciences*; vol. 4, n.º 1, 2015, pp. 21 e ss.

32 Graham Allison e Dimitri K. Simes, “A Rússia e América: a Guerra ao Virar da Esquina”, tradução: Jorge Lima, *A Guerra na Ucrânia*, Publicações Dom Quixote, 2015, p. 25.

33 Um estudo realizado por Hufbauer *et al.* (2007) concluiu que apenas 34% das sanções impostas apresentaram um sucesso considerável. Este estudo limitou-se a analisar se as sanções impostas foram benéficas no sentido em que o país, que sofreu tais sanções, melhorou as suas políticas, o seu comportamento ou o seu regime, *in Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition, Institute for International Economics, Washington, 2009. Foram analisados 204 casos de sanções económicas. Estudo semelhante foi feito por Cortright and Lopez. Segundo este estudo, tais sanções não levam a resultados eficientes, *in “Are Sanctions Just? The Problematic Case of Iraq”*, *Journal of International Affairs*, vol. 52, n.º 2, 1999, pp. 735-755.

34 Armando Marques Guedes, *A Guerra dos Cinco Dias. A Invasão da Geórgia pela Federação Russa*, IESM, 2009.

35 Para uma comparação entre a intervenção russa na Ossétia do Sul e na Crimeia *vide* Emmanuel Karagiannis, “The Russian Interventions in South Ossetia and Crimea Compared: Military Performance, Legitimacy and Goals”, *Contemporary Security Policy*, vol. 35, n.º 3, 2014, pp. 400-420; Kadri Liik, ed., *Russia’s “Pivot” to Eurasia*, Londres: European Council for Foreign Relations, 2014, p. 14. Por sua vez, existe quem advogue que a culpa da crise da Crimeia se deve ao Ocidente: John J. Mearsheimer, “Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin”, *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, vol. 93, n.º 5, 2014, pp. 77-89.

região separatista da Geórgia. Em abril de 2008, a Ossétia do Sul rejeitou um acordo georgiano de divisão do poder e insistiu na independência. Em agosto, as forças da Ossétia do Sul e da Geórgia iniciaram um conflito armado. A Geórgia afirmou que as suas forças “libertaram” uma grande parte da capital Tskhinvali³⁶. Por fim, a 8 de agosto, as forças militares da Geórgia invadem a Ossétia do Sul. Como retaliação, as forças russas invadem o território georgiano³⁷. A intervenção russa na República separatista da Ossétia do Sul na Geórgia em agosto de 2008, foi o primeiro uso de força militar por parte de Moscovo contra um Estado soberano após o fim da Guerra Fria³⁸. Putin utilizaria relativamente à Ossétia do Sul, a mesma retórica que mais tarde utilizaria na Crimeia, considerando a sua intervenção militar como um ato legítimo de autodefesa destinado a proteger os cidadãos russos³⁹.

A tolerância russa para com as medidas inclusivas europeias terminou quando a UE decidiu criar uma Parceria Oriental em 2009. Estes acordos foram estabelecidos entre a UE e seis Estados pós-soviéticos da Europa de Leste e do Sul do Cáucaso, nomeadamente a Arménia, Bielorrússia, Azerbaijão, Geórgia, Moldávia e Ucrânia. Uma das obrigações estabelecidas nesta parceria seria a de que estes países teriam de implementar uma parte considerável das regras e regulamentos da União Europeia. Como seria de esperar, Moscovo não admitiria que estes países pudessem reorientar o seu comércio em direção à Europa.

Em 2010, o presidente ucraniano pró-russo Viktor Yanukovych firmou um acordo com a Rússia, onde em troca da instalação de uma base militar em Sebastopol (localizada na Crimeia), a Ucrânia receberia o valor correspondente a 40 biliões de dólares em gás natural. Para além da grande dependência de gás natural russo, a Ucrânia, mais concretamente a zona da Crimeia detém um elevado número de russos étnicos que correspondem a cerca de 58% do total da população. Putin já

36 Cory Welt, “The Thawing of a Frozen Conflict: The Internal Security Dilemma and the 2004 Prelude to the Russo-Georgian War”, *Europe-Asia Studies*, vol. 62, no. 1, 2010, pp. 63-97.

37 Henrik Boesen Lindbo Larsen, “The Russo-Georgian war and beyond: towards a European great power concert”, *European Security*, vol. 21, n.º 1, 2012, pp. 102 e ss.; Kornely Kakachia, “The Russo-Georgian Five-Day War: The Price to be Paid and its Unintended Consequences”, *Central Asia and the Caucasus*, n.º 1, n.º 55, 2009.

38 Emmanuel Karagiannis, “The 2008 Russian Georgian war via the lens of Offensive Realism”, *European Security*, vol. 22, n.º 1, 2013, pp. 74-93; Susan Turner, “China and Russia After the Russian-Georgian War”, *Comparative Strategy*, vol. 30, n.º 1, 2011; Teemu Sinkkonen, “A security dilemma on the boundary line: an EU perspective to Georgian-Russian confrontation after the 2008 war”, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 11, n.º 3, 2011, pp. 265-278; Carolina Vendil Pallin e Fredrik Westerlund, “Russia’s war in Georgia: lessons and consequences”, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 20, n.º 2, 2009.

39 Putin baseia-se habitualmente no art.º 61.º (2) da Constituição da Federação Russa: “a Federação Russa garantirá aos seus cidadãos, no exterior das suas fronteiras, a sua defesa e proteção”.

tinha sido claro quanto às suas intenções relativamente à Ucrânia ainda antes da crise que se gerou na Crimeia. Em setembro de 2013, proferiu o seguinte discurso relativamente à Ucrânia: “temos tradições comuns, uma mentalidade comum, uma história comum e uma cultura comum (...) temos línguas semelhantes. Neste aspecto, repito, somos um só povo”⁴⁰.

No final de 2013, o então presidente Viktor Yanukovich, que ascendera ao poder apesar da derrota que sofrera graças à Revolução Laranja, resolveu desistir de assinar um tratado de livre-comércio com a União Europeia, preferindo estreitar relações comerciais com a Rússia. Após este ato, o povo ucraniano pró-europeu manifestou-se contra o governo em funções. A 23 de fevereiro de 2014, após sucessivos protestos, o Parlamento Ucraniano realiza um julgamento político do qual resulta a destituição de Yanukovich, sob acusação de abandonar o cargo após este viajar de Kiev para Kharkiv⁴¹, assumindo este órgão o poder executivo⁴². Moscovo não demorou a (re)agir. Após a revolução em Kiev, a Rússia recusou-se a reconhecer o novo governo interino, designando a revolução de um “golpe de Estado” e iniciou uma invasão da península da Crimeia⁴³. A anexação da Rússia foi uma violação da sua obrigação de respeitar a integridade territorial da Ucrânia nos termos do seu Tratado de Amizade celebrado em 1997⁴⁴.

40 Excerto da transcrição da reunião do Valdai International Discussion Club, 19 de setembro de 2013. Um ano depois, a 24 de outubro de 2014 em Sochi, e já após ter anexado ilegalmente a Crimeia, numa reunião do Valdai International Discussion Club, Putin afirmou: “Hoje, vemos novos esforços para fragmentar o mundo, traçar novas linhas divisórias, reunir coligações não construídas para algo, mas dirigidas contra alguém, qualquer um, criar a imagem de um inimigo como foi o caso durante os anos da Guerra Fria, e obter o direito a esta liderança, ou *diktat*, se desejar”. Para infortúnio de Moscovo, a Ucrânia assinou dois meses depois o esperado acordo de associação com a UE. Para uma análise sobre as narrativas utilizadas por Putin para justificar a anexação ilegal da Crimeia *vide* John Biersack e Shannon O’Lear, “The geopolitics of Russia’s annexation of Crimea: narratives, identity, silences, and energy”, *Eurasian Geography and Economics*, 2014, pp. 254 e ss.; Taras Kuzio, “Euromaidan revolution, Crimea and Russia-Ukraine war: why it is time for a review of Ukrainian-Russian studies”, *Eurasian Geography and Economics*, 2019; Tor Bukkvoll, “Why Putin went to war: ideology, interests and decision-making in the Russian use of force in Crimea and Donbas”, *Contemporary Politics*, 2016.

41 Uma das primeiras ações deste governo foi o de revogar uma lei que reconhecia o idioma russo como uma língua regional oficial.

42 Vanda Amaro Dias, “As dimensões interna e internacional da crise na Ucrânia”, *Relações Internacionais*, n.º 45, 2015, pp. 45-55.

43 Valentina Azarova, “An Illegal Territorial Regime? On the Occupation and Annexation of Crimea as a Matter of International Law”, *The Use of Force against Ukraine and International Law, Jus Ad Bellum, Jus In Bello, Jus Post Bellum*, 2018, pp. 41-71.

44 O Tratado de Partição sobre o Estatuto e as Condições da Frota do Mar Negro foi um tratado assinado entre a Rússia e a Ucrânia em 1997, na qual as duas nações estabeleceram duas frotas nacionais independentes e a divisão de armamentos e bases entre elas. Foi estabelecido que a Rússia tinha o direito de usar o porto de Sevastopol, por 20 anos até 2017 e em contrapartida oferecia um desconto sobre o gás natural que exportava para a Ucrânia. Posteriormente foi celebrado o Pacto de Kharkiv em 2010 entre as duas nações. Após a anexação da Crimeia, este Pacto foi revogado.

No dia 27 de fevereiro a Ucrânia conheceu dois destinos diferentes. Neste dia, grupos paramilitares russos invadiram os prédios da Presidência e do Parlamento da República Autônoma da Crimeia, hasteando bandeiras russas nos edifícios. Ainda durante este dia, em Kiev, o parlamento escolheu um novo primeiro ministro e anunciou a convocação de um referendo regional sobre o futuro político da região da Crimeia, inicialmente marcado para 25 de maio. Mas a invasão russa não ficou por aqui. No dia seguinte grupos armados pró-russos invadiram os dois aeroportos da região, um civil e outro militar. Após o sucedido, a Rússia foi expulsa do G8 e foram-lhe impostas sanções económicas.

O governo de Moscovo afirmou que só interveio a pedido do presidente deposto Yanukovich e para proteger as pessoas que foram perseguidas “por razões linguísticas e políticas”⁴⁵. A doutrina que permite a Moscovo interferir sempre que julgue que os cidadãos russos de outros países necessitam de proteção, coloca todos os países vizinhos no limite. A Bielorrússia e o Cazaquistão, independentemente da Ucrânia e da Moldávia, estão a mostrar sinais de ansiedade acerca das implicações das políticas russas⁴⁶.

No dia 2 de março de 2014, o primeiro-ministro da Crimeia, Sergey Aksyonov, anunciou que o referendo seria antecipado para o dia 16 de março do mesmo ano. Tal ato gerou uma revolta por parte dos líderes dos países ocidentais que classificaram a antecipação do referendo como ilegal e desde logo afirmaram que não iriam reconhecer o resultado do referendo. No dia 16 de março, o referendo a respeito da independência da região da Crimeia realizou-se e 96,8% dos votos apurados foram favoráveis à reintegração do território à Rússia. No entanto, tal como refere Timothy Snyder: “Em 16 de março, alguns cidadãos da Crimeia participaram numa farsa eleitoral a que os ocupantes russos chamaram referendo. Antes da votação, toda a propaganda pública fazia pressão na mesma direção. Os cartazes proclamavam que a escolha era entre a Rússia e o nazismo. Os eleitores não tinham acesso aos *media* internacionais nem ucranianos. Nos boletins de voto, havia duas opções, ambas a afirmarem a anexação da Crimeia pela Rússia. A primeira opção era votar na anexação da Crimeia pela Rússia. A segunda era restaurar a autonomia das autoridades da Crimeia, que tinham acabado de ser instaladas pela Rússia e ape-

45 Pode ser utilizada neste contexto o famoso *slogan* propagandístico: “Rossiya ne brosayet svoikh”. Tradução: “A Rússia não abandona os seus”. Ainda sobre o tema: Thomas Ambrosio, “The rhetoric of irredentism: The Russian Federation’s perception management campaign and the annexation of Crimea”, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 27, n.º 3, 2016.

46 Lawrence Freedman, “Ukraine and the Art of Crisis Management”, *Survival*, vol. 56, n.º 3, 2014, p. 29.

lavam à anexação pela Rússia⁴⁷. Dois dias depois, a 18 de março, foi assinado um tratado (ilegal) de anexação, o que representa uma clara violação do *jus cogens*⁴⁸. A “tranquila anexão da Crimeia gerou um surto de retórica triunfalista”⁴⁹. Putin articulou um argumento legal magistralmente elaborado que justificava a anexação da Crimeia, explorando a tensão entre a autodeterminação e a integridade territorial⁵⁰. Através desse argumento, a Rússia procurou não só justificar a anexação, como reafirmar o seu papel como líder numa ordem jurídica internacional⁵¹. Embora tenha conseguido anexar a Crimeia, a Rússia obteve uma grande derrota nos mercados financeiros⁵². Estas sanções, contudo, não abalaram o poder de Putin. Como refere

47 Timothy Snyder, *Rússia, Europa, América, O Caminho para o Fim da Liberdade*, Edições 70, 2018, p. 148. Sobre a atuação da Rússia na comunicação social da Bielorrússia e Ucrânia vide Joanna Szostek, “The Mass Media and Russia’s ‘Sphere of Interests’: Mechanisms of Regional Hegemony in Belarus and Ukraine”, *Geopolitics*, 2018.

48 Como dispõe o Art.º 53.º da Convenção de Viena sobre os Tratados (*Jus Cogens*): “É nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os efeitos da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceite e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza”.

49 Graham Allison e Dimitri K. Simes, “A Rússia e América: a Guerra ao Virar da Esquina”, tradução Jorge Lima, *A Guerra na Ucrânia*, Publicações Dom Quixote, 2015, p. 48.

50 Para uma análise aos discursos de Putin relativamente à anexação da Crimeia: Magdalena B. Leichtova, “Why Crimea was Always Ours: Legitimacy Building in Russia in the Wake of the Crisis in Ukraine and the Annexation of Crimea”, *Russian Politics*, nº 1, 2016, pp. 291-315; Yuri Tepera, “Official Russian identity discourse in light of the annexation of Crimea: national or imperial?”, *Post-Soviet Affairs*, Routledge, 2015.

51 William W. Burke-White, “Crimea and the International Legal Order”, *Survival*, Faculty Scholarship at Penn Law, vol. 56, nº 4, 2014.

52 No dia 3 de março de 2014, as bolsas das economias desenvolvidas caíram cerca de 1,19%, segundo o índice MSCI World. Os maiores impactos registam-se na Europa, que segundo este índice desceu cerca de 2,51%. As bolsas europeias na hora do fecho apresentaram resultados negativos, com o Euro Stoxx 50 a descer cerca de 3%. O índice FTSE 100 caiu 101 pontos, enquanto que o DAX na Alemanha sofreu a sua maior queda desde a crise na zona euro, onde recuou 3,4%. Já em Wall Street, o índice DOW JONES baixou 184 pontos. Em Portugal, por exemplo, o PSI 20, caiu 2,57%. A Gazprom empresa russa, que é a maior exportadora de gás natural do mundo, desvalorizou 10,7%. A bolsa de Moscovo sofreu um verdadeiro impacto negativo, onde o índice MICEX registou uma queda de 10,79% e o índice RTSI caiu 12,01%. Já na Ucrânia, o índice PFTS da bolsa de Kiev afundou 6,63%. Mas não foram só as bolsas que sofreram com a tensão entre a Ucrânia e a Rússia, o rublo, moeda russa, registou um mínimo histórico face ao euro, ultrapassando os 50 rublos por euro, tendo uma desvalorização na ordem dos 0,28%. O Banco Central da Rússia elevou também a sua taxa de juro para empréstimos no valor percentual de 1,5%, passando de 5,5% para 7%. Somente o ouro e as obrigações alemãs e norte-americanas não foram afetados por esta crise política. O preço do barril de Brent subiu 1,74%, e o preço do trigo subiu 4,86%. O próprio crescimento económico da Rússia desceu 1,5%. A invasão à Crimeia fez lembrar as invasões soviéticas à Hungria e à Checoslováquia, mas de forma menos violenta. Moscovo ressentiu-se como nenhuma outra bolsa, e o país sofreu um violento impacto económico.

Héric Sequeira Ramos Manuel, a “política externa de Putin tem como objetivos potenciar o crescimento económico da Rússia, combater a hegemonia dos EUA, neutralizar a NATO, controlar a expansão institucional da União Europeia e recuperar a confluência sino-soviética”⁵³. As sanções económicas acabaram por reforçar o seu poder⁵⁴, na medida em que serviram como uma justificação para que este pudesse restringir o uso da internet por parte do povo russo, permitindo também retirar o dinheiro russo dos bancos ocidentais, bem como limitar as viagens do seu povo ao exterior. Isto sem contar com o controlo da atuação dos média. Apesar de ter sido Donald Trump a popularizar a expressão *fake news*, em bom rigor, o termo foi usado na Rússia e na Ucrânia muito antes do conceito ser utilizado nos Estados Unidos⁵⁵. As sanções serviram ainda um propósito maior, o de escamotear o fraco crescimento russo.

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa afirmou que a anexação da Crimeia pela Rússia era ilegal à luz do direito internacional, por uma votação de 154 votos a favor e 26 votos contra, com 14 abstenções em 9 de abril⁵⁶. No dia 5 de setembro de 2014 foi assinado o Protocolo de Minsk, assinado por representantes da Ucrânia, da Rússia, da República Popular de Donetsk (DNR), e da República Popular de Lugansk (LNR) para pôr fim à guerra no leste da Ucrânia. No entanto, o Protocolo assinado fracassou, na medida em que continuaram a existir confrontos na parte oriental da Ucrânia. Foi firmado um novo Protocolo, designado por Minsk II, a 11 de fevereiro de 2015, que também fracassou.

Em 15 de dezembro de 2014, a UE e a Ucrânia realizaram a primeira reunião do Conselho de Associação, no âmbito do novo Acordo de Associação, onde a Ucrânia comprometeu-se na adoção de reformas nos sistemas judiciário, político, financeiro e económico⁵⁷. A 11 de julho de 2017, o Conselho adotou uma decisão relativa à ce-

53 Héric Sequeira Ramos Manuel, *A Reformulação da Política Externa Russa Durante a Presidência Putin-Medvedev*, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa, 2018, p. 140.

54 Estas sanções económicas surgiram em resposta à crise na Ucrânia. Algumas sanções económicas que visam as trocas comerciais com a Rússia em determinados setores económicos foram: limitação do acesso aos mercados de capitais primário e secundário da UE por parte de certos bancos e empresas russas; proibição de exportação de bens de dupla utilização para fins militares ou destinados a utilizadores finais militares na Rússia; restrição do acesso da Rússia a determinados serviços e tecnologias sensíveis suscetíveis de serem utilizados na produção e exploração de petróleo e; proibição de importação e exportação no que respeita ao comércio de armas.

55 Timothy Snyder, *Rússia, Europa, América, O Caminho para o Fim da Liberdade*, Edições 70, 2018, p. 21. Sobre o impacto das *fake news* na Bielorrússia *vide* Andrei Aliaksandrou, “There’s nothing new about fake news: It might be a new term, but the mechanisms of fake news have been in place in Belarus for decades”, *Index on Censorship*, vol. 46, n.º 2, 2017, p. 52 e ss.

56 Doc. 13482 da Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu, *Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions*.

57 Alina Inayeh, “The Regional Impact of the Ukraine Crisis: Overview and Conclusions” in Alina Inayeh, Daniela Schwarzer e Joerg Forbrig (org.), *Regional repercussions of the Ukraine Crisis, Europe Policy Paper 3*, GMF, Washington, 2014, p. 2.

lebração do Acordo de Associação com a Ucrânia em nome da União Europeia. Esta foi a etapa final do processo de ratificação, o que permitiu a plena implementação do acordo a partir de 1 de setembro de 2017.

Após a invasão à Crimeia, a União Europeia e os Estados Unidos impuseram fortes sanções económicas à Rússia. Esta decisão não foi acompanhada por países como a Turquia, Brasil, Índia e Indonésia. Por exemplo, a China classificou a invasão como um ajustamento natural de fronteiras e não considerou a ação militar como um desafio à ordem internacional. A Crimeia não serviu somente para que a União Europeia percebesse que um gigante adormecido ainda estava bem vivo a Leste. Outros atores no teatro político como os países emergentes e economias em desenvolvimento preferiram manter-se neutros e expectantes quanto ao desenrolar dos acontecimentos, como foi o caso do Brasil ou da Índia. A crise na Ucrânia revelou também outro quadro político preocupante que se prende com a estrita relação da Europa com os Estados Unidos. Embora de braços dados com as sanções económicas impostas à Rússia, a Europa opunha-se à vontade de Washington em armar as forças armadas ucranianas⁵⁸. Tal revelou a divisão filosófica entre americanos e europeus.

A questão da dependência energética continua a ser de elevada importância⁵⁹, especialmente porque a Gazprom intensificou, após a anexação da Crimeia, pressão sobre a Ucrânia, exigindo que as suas dívidas relativas ao gás natural fossem pagas⁶⁰. Após o sucedido, a Ucrânia terá de pagar um valor mais elevado pelo gás fornecido pela empresa russa. A Ucrânia chegou a acordo com a União Europeia para que possa receber gás natural através da Eslováquia e da Hungria. No entanto,

58 Patrícia Daehnhardt, "A crise na Ucrânia e a Alemanha: o novo paradigma de liderança estratégica europeia?", *Relações Internacionais*, n.º 45, 2015.

59 Como refere Vanda Amaro Dias, "a dimensão energética é incontornável, uma vez que a forte dependência da Moldávia, Bielorrússia e Ucrânia dos recursos energéticos russos tem constituído uma vantagem política para o Kremlin, permitindo-lhe explorar esta vulnerabilidade em seu proveito", in "As Relações da Rússia com a Ucrânia, Bielorrússia e Moldova: Poder, Dependências e Assimetrias no Espaço Pós-Soviético", *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico*, (coord.) Patrícia Daehnhardt e Maria Raquel Freire, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014, p. 61.

60 A Gazprom é o maior fornecedor de gás natural do mundo inteiro, e esta empresa assinou um contrato de larga duração com a China na quarta-feira de 21 de maio de 2014. Estamos a falar de um negócio com um valor próximo de 400 biliões de dólares. A Gazprom gera cerca de 55% das suas receitas com as vendas de gás para a União Europeia. Sobre o tema: David Koranyi, "Transatlantic energy security and the Ukraine-crisis: A blessing in disguise?", *NATO Review*, 2014; Dmitry Trenin, "Russia and Ukraine", in Hamilton, Daniel; Mangott, Gerhard (eds.), *The New Eastern Europe: Ukraine, Belarus and Moldova*, Washington: Center for Transatlantic Relations, 2007, pp. 195-213; Katy Barnato, "China & Russia's Gazprom Sign Key Gas Agreement", broadcast by CNBC on 21 May, 2014; Bryon Moraski e Magda Giurcanu, "European Reactions to the 2008 Georgian-Russian War: Assessing the Impact of Gas Dependence", *Studies in Comparative International Development*, vol. 48, 2013, pp. 432-456.

este fornecimento é insuficiente face à dimensão total do país, pelo que existe ainda uma dependência energética em relação à Rússia⁶¹.

Até aos dias de hoje, a Crimeia vive um “conflito congelado”⁶². Entre o cessar fogo e as respetivas acusações de violações destes acordos, a península da Crimeia continua sob o domínio russo. Mas se o conflito não atingiu proporções mais gravosas tal deve-se à hábil estratégia do principal ator no teatro político europeu, a Alemanha. Como refere Ulrich Speck, “a Alemanha tornou-se líder na crise da Ucrânia por três razões. Primeiro, o poder alemão tem crescido desde a reunificação de 1990 (...). Em segundo lugar, a crise é de vital importância para a Alemanha porque está em jogo toda a ordem política a leste do país. Terceiro, não havia mais ninguém para assumir a liderança”⁶³. Berlim teve a proeza de mitigar o conflito militar, conseguindo sentar Moscovo e Kiev numa mesa de negociações. A Alemanha assumiu na crise da Crimeia o papel que antes coube aos Estados Unidos, o de polícia do Ocidente. Só que a Alemanha sofre de um problema grave nestes conflitos, que é o facto de não dispor de poder bélico para impor a sua força. A Alemanha substituiu-se ao fraco poder demonstrado por Bruxelas em liderar a UE e utilizou a sua força económica e o seu poder democrático para proteger os interesses do Ocidente. Londres distanciou-se da Europa e Washington recuou relativamente aos assuntos europeus. E mesmo após a crise da Crimeia é a Alemanha que ainda nos dias de hoje, é a voz predominante na Europa.

O ambiente estratégico também mudou em relação aos chamados “conflitos congelados” da região do Mar Negro. Desde março de 2014, a Rússia colocou a Abkhazia e a Ossétia do Sul de forma mais rígida sob seu controle. O conflito entre a Arménia e o Azerbaijão sobre Nagorno-Karabakh também conheceu um incremento significativo⁶⁴. Recentemente, a 27 de setembro de 2020, ocorreu um novo conflito entre a Arménia e o Azerbaijão. Este confronto durou seis semanas, causando vítimas, danos e deslocamentos de pessoas. Os combates obrigaram centenas de milhares a fugir de suas casas por segurança. Casas e infraestruturas públicas, como as escolas, o sistema de saúde, as estradas, os serviços e redes de comunicação, foram gravemente danificados. Apesar do cessar-fogo estabelecido entre a Arménia e o

61 Mykola Kapitonenko, “Ukraine: The Political Crisis” in Alina Inayeh, Daniela Schwarzer e Joerg Forbrig (org.), *Regional repercussions of the Ukraine Crisis*, Europe Policy Paper 3, GMF, Washington, 2014, p. 36.

62 Directorate-General For External Policies Policy Department Study, *The frozen conflicts of the EU’s Eastern neighbourhood and their impact on the respect of human rights*, 2016.

63 Ulrich Speck, “O Poder Alemão e o Conflito Ucrâniano”, tradução Miguel Freitas da Costa, *A Guerra na Ucrânia*, Publicações Dom Quixote, 2015, p. 48.

64 Sobre o tema: Raul Cunha, *Kosovo – A Incoerência de uma Independência Inédita*, Edições Colibri, 2019, pp. 221-222.

Azerbaijão em 9 de novembro de 2020, a situação humanitária continua, segundo a Comissão Europeia, a ser bastante preocupante⁶⁵.

A Europa e os Estados Unidos decidiram não armar a Ucrânia e procuraram a via de diálogo com os seus homólogos russos. Foi a meu ver, a decisão correta. Se o tivessem feito, a Rússia finalmente teria um pretexto plausível para responder através de ações militares. E por muito que o Ocidente colocasse à disposição da Ucrânia um armamento considerável, Moscovo conseguiria replicar. A NATO, embora seja o maior receio da Rússia relativamente à sua soberania, tem um calcanhar de Aquiles considerável. É o caso de países ex-URSS, como a Letónia, a Estónia e a Lituânia⁶⁶, que se encontram protegidos pelo art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte⁶⁷. Além do setor económico, os Países Bálticos apresentaram um crescimento significativo no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado pelas Nações Unidas, onde foram também reduzidas as taxas de analfabetismo e a mortalidade infantil. Contudo, alguns problemas subsistiram após o período do desmantelamento da URSS. O principal problema é a grande quantidade de habitantes de russos étnicos, fazendo com que a Rússia (ainda) interfira na política interna destes Estados. Em caso de um ataque russo aos Países dos Balcãs, a resposta da NATO poderia ser muito tardia⁶⁸. Os Estados Bálticos não registam, contudo, um sentimento separatista entre as minorias russas, favorecendo desta forma, a soberania dos países

65 Comunicado de Imprensa da Comissão Europeia, de 18 de Fevereiro de 2021, disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_665

66 Como refere Andreas Umland, “Há uma tendência crescente em todas as repúblicas pós-soviéticas para a política e políticas se tornarem mais independentes de Moscovo. Considere-se, por exemplo, a Revolução Rosa de 2003 (na Geórgia), ou o facto de o Azerbaijão, devido ao seu *boom* económico, ter agora mais liberdade de manobra em resultado do aumento dos preços da energia”, in Andreas Umland, “Russian policies in the Southern Caucasus”, *Caucasus Watch*, 2018, pp. 1-10, disponível em: www.caucasuswatch.de/news/910.html

67 Segundo o art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte: “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais”.

68 David A. Shlapak e Michael Johnson, “Reinforcing Deterrence on NATO’s Eastern Flank, Wargaming the Defense of the Baltics”, *RAND Corporation*, 2016.

bálticos⁶⁹. Uma eventual intervenção por parte da Rússia aconteceria tão só para testar a ação da NATO.

Estes países estão protegidos pelos países mais influentes do Ocidente. Mas é nos ombros do Estados Unidos que reside a maior força bélica. E isso levante uma séria questão. A Europa opera à base do diálogo, evitando ao máximo qualquer conflito armado. Por sua vez, os Estados Unidos, tal como a Rússia, não se coíbem de mostrar o seu poderio militar. Se por algum motivo, Moscovo realizasse uma cruzada em algum destes países ex-URSS, qual seria a resposta de Washington? Arriscaria uma guerra nuclear, pondo em causa a própria segurança dos seus Estados por causa de Riga, Tallin e Vilnius? Dificilmente a resposta será positiva, no entanto não deixa de ser uma questão inquietante. Mas a Rússia também tem conhecimento que não pode comprar uma guerra que não pode vencer. Para que a balança fosse equilibrada a Rússia precisaria de poderosos aliados. O Irão e a Coreia do Norte não seriam suficientes para equilibrar as forças de um Ocidente vs. Oriente. Seria necessário que a Rússia conseguisse o apoio de países como a China ou a Turquia. A China tem mais a ganhar ficando neutra num eventual conflito, colhendo os frutos da destruição que Rússia e Estados Unidos poderiam semear. Nos últimos 30 anos, a China cresceu exponencialmente, seja do ponto de vista militar, tecnológico ou político. Este *boom* económico é derivado do desenvolvimento maoísta e do modelo de desenvolvimento orientado para as exportações do Leste asiático⁷⁰. No entanto, este crescimento, sobretudo no que concerne às exportações, abrandou consideravelmente. A China tornou-se mais dependente de investimentos em ativos fixos financiados por dívidas, o que por si só, impulsionou o seu crescimento a curto prazo. No entanto, este fez com que ocorresse um maior endividamento da economia. Como esta crise ocorre desde 2008, tendo ficado mais notória a partir de 2015, a China viu-se obrigada a exportar o seu excedente de capital na forma de ajuda externa, através da concessão de empréstimos e investimento estrangeiro direto, sobretudo a países vizinhos e a países em desenvolvimento na América do Sul e na África⁷¹. Este crescimento económico está a permitir à China aumentar a sua influência política. Para os Estados Unidos, esta pode ser uma situação problemática, visto que estes ainda dominam a ordem de segurança política existente na Ásia-Pacífico. Por estas razões defendemos que a China tem mais a ganhar ficando neutra num eventual conflito entre a Rússia e a NATO.

69 Giovana Schwingel, "A Importância Estratégica dos Países Bálticos para a OTAN no Pós-Guerra Fria", Monografia para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais, Centro Universitário UNIVATES, 2016, p. 62.

70 Ho-fung Hung, "A Ascensão da China, a Ásia e o Sul Global", *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 22, nº 1, 2018, p. 3.

71 Ho-fung Hung, op. cit., p. 23.

A Turquia representa um cenário ainda mais improvável, na medida que tem a sua própria agenda e mantém uma relação tensa com a Rússia⁷². Nesse sentido, conclui-se que existe uma sobreposição de interesses estratégicos em áreas que conectam os dois países⁷³. Devido ao seu poder bélico e à sua importante posição geográfica, a União Europeia deve procurar firmar relações com a Turquia. No entanto, salienta-se que a adesão da Turquia pode trazer uma série de novos riscos de segurança para a UE, “como a direta exposição aos fundamentalistas islâmicos, as tensões transfronteiriças com a Síria, o Iraque e o Irão e os conflitos étnicos no Cáucaso”⁷⁴. Como podemos verificar, a única forma de beliscar o avanço russo é a manutenção da NATO. Este é o grande bastião do Ocidente. A Organização do Tratado do Atlântico Norte é uma simbiose que garante a segurança dos seus participantes. É um luxo que a Rússia não dispõe. A Rússia não tem um único aliado comprometido num evento de guerra. É um país “orgulhosamente só”⁷⁵.

Violações do Direito Internacional na Crimeia

A Ucrânia é um Estado signatário da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)⁷⁶. A Rússia violou diversas disposições do direito internacional ao anexar ilegalmente a Crimeia e Sebastopol, nomeadamente também a Carta das Nações Unidas, a Ata Final de Helsínquia, o Memorando de Budapeste de 1994⁷⁷ e o Tra-

72 Hell Gardener, “The Russian annexation of Crimea: regional and global ramifications”, *European Politics and Society*, vol. 17, n.º 4, Ukraine in Crisis, 2016, pp. 490-505.

73 Douglas Rocha e João Paulo Alves, “A Geopolítica das Relações entre Rússia e Turquia”, *Revista Perspectiva*, vol. 9, n.º 17, 2016, p. 18.

74 Marta Elisabete Almeida Grilo, *A Geopolítica da Turquia: Potencialidades e Riscos para a Segurança Europeia*, Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2018, p. 107.

75 A expressão “orgulhosamente sós” foi proferida pelo Presidente do Conselho de Ministros, António de Oliveira Salazar, a 18 de fevereiro de 1965, que utiliza a famosa expressão referente à ofensiva portuguesa nas colónias africanas num momento em que o resto do mundo estava a descolonizar.

76 A aplicação e a sanção para a violação dos direitos e liberdades que são garantidas pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) pertencem, em primeiro lugar, às autoridades nacionais. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) só pode ser solicitado a conhecer de um assunto depois de esgotadas todas as vias de recurso internas. Tal resulta da conjugação dos artigos 13.º e 35.º, n.º 1 do CEDH.

77 O Memorando de Budapeste foi um acordo político assinado em Budapeste, em 1994, e oferecia garantias de segurança no contexto da adesão da Ucrânia ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. O Memorando foi originalmente assinado por três potências nucleares, a Federação Russa, os Estados Unidos da América e o Reino Unido. Mais tarde, a China e a França também prestaram garantias de segurança. O presente Memorando concedia garantias de segurança contra ameaças ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política da Ucrânia, da Bielorrússia e do Cazaquistão. Em troca, a Ucrânia cedeu o terceiro maior arsenal de armas nucleares do mundo entre 1994 e 1996.

tado de Amizade, Cooperação e Parceria entre a Federação da Rússia e da Ucrânia de 1997. O Parlamento Europeu alertou inclusive que foram registados abusos especificamente dirigidos contra a comunidade tártara, que se opôs, na sua maioria, à anexação por parte da Rússia. Estes abusos incluem raptos, desaparecimentos forçados, violência, tortura e execuções extrajudiciais que as autoridades “de facto” se eximiram a investigar e a reprimir penalmente⁷⁸.

A liberdade dos *media* foi e continua a ser severamente restringida na Crimeia⁷⁹. Além de outras leis russas que restringem o direito de expressão, uma disposição do código penal prescreve até cinco anos de prisão para declarações de jornalistas contra a integridade territorial da Rússia. A liberdade de reunião é também ela restrita. Não podem existir eventos públicos sem autorização das autoridades. O governo da Crimeia só permite a realização destes eventos em 366 locais específicos. A ocorrência destes eventos sem a referida autorização leva a que os seus participantes sejam presos.

A liberdade religiosa é outro direito que é vedado aos habitantes da Crimeia. Diversas congregações de Testemunhas de Jeová foram canceladas pelo Supremo Tribunal russo, pois este considerou esta religião como extremista. Também as mesquitas foram fechadas e alguns muçulmanos foram inclusive presos, sob suspeita de pertencer ao grupo Hizb ut-Tahrir e de disseminar a ideologia terrorista. As autoridades que ocuparam a península da Crimeia confiscaram diversas propriedades à Igreja Ortodoxa da Ucrânia, sendo esta religião a predominante em todo o país. Um arcebispo chegou inclusive a ser preso por visitar um prisioneiro político na cidade russa de Rostov-on-Don. Não só existem claras violações à liberdade religiosa, como existe discriminação entre etnias.

O ensino das crianças e jovens encontra-se também altamente condicionado, na medida em que estas são expostas à propaganda militar russa. As aulas começaram a ser, maioritariamente ministradas no idioma russo, sendo que a língua ucraniana foi largamente banida das escolas. Em 2017, o Tribunal Internacional de Justiça ordenou que a Rússia garantisse a disponibilidade de educação em ucraniano, mas as autoridades não cumpriram essa ordem⁸⁰.

78 Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de fevereiro de 2016, sobre a situação dos direitos humanos na Crimeia, em particular dos tártaros da Crimeia (2016/2556(RSP)).

79 Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de maio de 2016, sobre os Tártaros da Crimeia (2016/2692(RSP)); Todd C. Helmus, Elizabeth Bodine-Baron, Andrew Radin, Madeline Magnuson, Joshua Mendelsohn, William Marcellino, Andriy Bega e Zev Winkelman, “Russian Social Media Influence, Understanding Russian Propaganda in Eastern Europe”, *RAND Corporation*, 2018; U.S Department of State, “GEC Special Report: August 2020 Pillars of Russia’s Disinformation and Propaganda Ecosystem”.

80 International Court of Justice, n° 2017/15, 19 April 2017: “The Court finds that Russia must refrain from imposing limitations on the ability of the Crimean Tatar community to conserve its representative institutions, including the Mejlis, and ensure the availability of education in the Ukrainian language”.

A 14 de janeiro de 2021, a Grande Câmara do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) em Estrasburgo decidiu sobre a admissibilidade de uma ação judicial no processo da Ucrânia contra a Federação Russa n.º 20958/14. Este caso diz respeito a diversas violações aos direitos humanos que ainda persistem desde que a Crimeia foi ilegalmente anexada pela Rússia. O TEDH declarou, por maioria, o recurso parcialmente admissível. A decisão será seguida de um julgamento em data posterior. A declaração do governo da Ucrânia abrangeu queixas de violações sistemáticas dos direitos humanos garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e das Liberdades Fundamentais e respetivos Protocolos, incluindo o direito à vida (art.º 2.º), a proibição de tratamentos desumanos e tortura (art.º 3.º), o direito à liberdade e à segurança (art.º 5.º), o direito a um julgamento justo (art.º 6.º), o direito ao respeito pela vida privada e familiar (art.º 8.º), o direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (art.º 9.º), o direito à liberdade de expressão (art.º 10.º) e o direito à liberdade de reunião e associação (art.º 11.º), o direito à proibição de discriminação (art.º 14.º). A Ucrânia considerou ainda que foi violado o Protocolo adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de Paris, de 20 de março de 1952, nomeadamente a proteção dos bens e a proteção da propriedade, bem como foi violado o Protocolo n.º 4 em que se reconhecem certos direitos e liberdades além dos que já figuram na Convenção e no Protocolo adicional à Convenção de Estrasburgo, de 16 de setembro de 1963, nomeadamente a liberdade de circulação.

O governo russo replicou e defendeu que as forças armadas russas sempre estiveram presentes na Crimeia, e justificava-se ao abrigo de acordos bilaterais entre a Rússia e a Ucrânia. Foi dito pelo governo de Moscovo que as tropas encontravam-se presentes para “ajudar o povo da Crimeia em resistir ao ataque das forças armadas ucranianas”, de forma a “assegurar que a população da Crimeia possa fazer uma escolha democrática, sem medo de represálias dos radicais”, para “assegurar a expressão normal da vontade dos que vivem na Crimeia”. O pedido n.º 20958/14 foi considerado admissível a 11 de janeiro de 2021.

A Grande Câmara do TEDH considerou a 14 de janeiro de 2018, em primeiro lugar, que era não se pronunciaria se a Rússia tinha ou não anexado legalmente a Crimeia. O Tribunal rejeitou assim a objeção da Federação Russa e reconheceu a sua jurisdição para ouvir o caso da Ucrânia, uma vez que os eventos descritos na petição são da competência do governo da Federação Russa, devendo ser examinado o seu mérito. Para justificar essa decisão, o TEDH teve em consideração, em particular, a dimensão e a força do aumento da presença militar russa na Crimeia de janeiro a março de 2014, sem o consentimento das autoridades ucranianas ou quaisquer provas que provem que houve uma ameaça às tropas russas ali estacionadas ao abrigo dos acordos bilaterais pertinentes entre válidos na época. O TEDH decidiu ainda notificar o governo russo da queixa, que só foi apresentada em 2018, sobre a

alegada transferência de prisioneiros ucranianos para o território da Rússia, e, dada a sobreposição, a este respeito, com outra aplicação interestatal, a *Ucrânia v. Rússia* (n.º 38334/18), o TEDH decidiu juntar a este último pedido ao presente caso.

O TEDH considerou que a Rússia exerceu um controlo efetivo sobre a Crimeia entre 27 de fevereiro até 18 de março de 2014⁸¹. Quanto às provas prestadas pelo governo ucraniano, o TEDH decidiu que: as evidências eram claras no sentido de que existiram efetivamente desaparecimentos e que não houve uma investigação adequada sobre tais práticas (art.º 2.º)⁸²; que existiram maus tratos e detenções ilegais (artigos 3.º e 5.º); os tribunais em funções na Crimeia não foram estabelecidos por lei (art.º 6.º); ocorreram imposições da cidadania russa e buscas em habitações privadas (art.º 8.º); existiu assédio e intimidação de líderes religiosos que não eram conformes com a fé ortodoxa russa, ocorrendo ataques arbitrários aos locais de culto e confisco de bens religiosos (art.º 9.º); existiu a supressão dos meios de comunicação não-russos (art.º 10.º); ocorreram proibições de reuniões públicas e manifestações, bem como existiram, por parte das autoridades russas, intimidações e detenções arbitrarias dos organizadores dessas manifestações (art.º 11.º); expropriação sem compensação de bens de civis e empresas privadas – art.º 1.º do Protocolo Adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Paris, 20 de março de 1952; supressão e proibição da língua ucraniana nas escolas (art.º 2.º do citado Protocolo); restrição da liberdade de circulação entre a Crimeia e a Ucrânia continental, resultante da transformação de facto (pela Rússia) através de uma delimitação administrativa numa fronteira entre a Rússia e a Ucrânia – art.º 2.º do Protocolo n.º 4, em que se reconhecem certos direitos e liberdades além dos que já figuram na Convenção e no Protocolo Adicional à Convenção. Além do mais, o TEDH reconheceu que a Rússia visou os tártaros da Crimeia nos termos do artigo 14.º, tomadas em conjunto com os artigos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º da CEDH, bem como o artigo 2.º do Protocolo n.º 4 à Convenção.

Não se deram como provadas as alegações da Ucrânia quanto à prática administrativa de matar e disparar sobre cidadão ucranianos. Relativamente à detenção de jornalistas estrangeiros e a apreensão do seu equipamento na primeira quinzena de março de 2014, o TEDH refere que o número limitado de alegações também não apontava para uma prática administrativa. Por fim, o TEDH considerou apropria-

81 Embora as tropas russas na península da Crimeia não tivessem excedido o limite de 25.000 militares estabelecido nos acordos bilaterais relevantes, os números demonstraram que o número de militares quase duplicou num curto espaço de tempo.

82 Como refere Ireneu Cabral Barreto, “este artigo, com o artigo 3.º, deve ser considerado como uma das cláusulas primordiais da Convenção, consagrando um dos valores fundamentais e das sociedades democráticas que formam o Conselho da Europa, in *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – Anotada*, 5.ª ed., Revista e Atualizada, Almedina, 2015, p. 81.

do examinar tanto a admissibilidade como os méritos da queixa de “transferência de condenados” e outro pedido interestatal, *Ucrânia v. Rússia* (n.º 38334/18), tendo sido esta queixa anexada ao presente processo⁸³.

A Bielorrússia e a falsa independência da Rússia

Desde a queda da URSS em 1991, a Bielorrússia conheceu seis eleições presidenciais⁸⁴. Todas elas tiveram o mesmo resultado⁸⁵. Desde 1994 que Lukashenko⁸⁶ foi sempre o vencedor, com mais de 80% dos votos⁸⁷. Como corretamente identificou em 2007, a secretária de Estado norte-americana Condoleezza Rice, a Bielorrússia é “a última verdadeira ditadura remanescente no coração da Europa”⁸⁸. Os protestos que ocorreram antes e durante as eleições presidenciais de 2020 foram o culminar da revolta que o povo sente há já largos anos face ao regime autoritário de Lukashenko. Os protestos tiveram início devido a uma sátira feita por Sergei Tikhanovsky, que pretendia ser candidato às presidências de 2020, que comparou o atual presidente da Bielorrússia a uma barata ditatorial que eventualmente seria esmagada por um chinelo. O candidato acabou por ser detido no final de maio de 2020, tendo sido acusado de ser um agente estrangeiro. Os protestos começaram logo a seguir à deteção de Tikhanovsky. Imediatamente após a sua detenção, as ruas de Minsk ficaram lotadas de manifestantes com chinelos na mão⁸⁹, aludindo à sátira feita por Tikhanovsky. Por essa razão, os protestos ficaram conhecidos como Revolução Chinelo ou Revolução Anti-Barata.

83 European Court of Human Rights, ECHR 010 (2021) 14.01.2021.

84 Para uma análise sobre o sistema económico na Bielorrússia antes do primeiro trimestre de 1998 e sobre o impacto da crise financeira russa e o seu impacto na economia bielorrussa *vide* Rafal Antczak, Stanislav Bogdankiewich, Pavel Daneiko, Krzysztof Polomski e Vladymir Sowski, “Impact of the Russian Crisis on the Belarussian Economy, Antczak, “Impact of the Russian Crisis on the Belarussian Economy”, *CASE Network Studies and Analyses*, n.º 206, 2000.

85 Sobre a forma como as políticas russas e americanas condicionaram a Arménia e a Bielorrússia *vide* Alena Vieira e Syuzanna Vasilyan, “Armenia and Belarus: caught between the EU’s and Russia’s conditionalities?”, *European Politics and Society*, 2018.

86 Para uma análise sobre o perfil político de Lukashenko *vide* Margery A. McMahon, “Aleksandr Lukashenka, president, Republic of Belarus”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2007.

87 Konstantin Ash, “The election trap: the cycle of post-electoral repression and opposition fragmentation in Lukashenko’s Belarus”, *Democratization*, vol. 22, n.º 6, 2015.

88 Palavras proferidas numa visita à Lituânia em abril de 2007.

89 Sobre o impacto e a evolução das manifestações na Bielorrússia *vide* Olena Nikolayenko, “Marching Against the Dictator: Chernobyl Path in Belarus”, *Social Movement Studies*, vol. 14, n.º 2, 2014, pp. 230-236.

Embora inicialmente pacíficos, os tumultos não demoraram a surgir e ocorreu uma escalada de violência quando outros candidatos da oposição começaram a ser presos. Aproveitando o sucedido, Lukashenko ordenou a prisão de Viktor Babaryka, o seu principal opositor. O presidente da Bielorrússia afirmava que os protestos ocorreram com o apoio de diversos países da NATO. Após a prisão de Viktor Babaryka, Lukashenko conheceu outra oposição de peso. A esposa de Tikhonovskiy, Svetlana Tsikhanouskaya avançou como candidata a presidente da Bielorrússia, sendo esta última apoiada por diversos elementos das equipas dos opositores que foram presos. As eleições ocorreram a 9 de agosto de 2020, onde Lukashenko “reuniu” 80,1% dos votos. Após terem sido apurados estes resultados, o povo voltou a manifestar-se e a ser violentamente reprimido. No dia seguinte à vitória de Lukashenko, Svetlana Tsikhanouskaya foi detida durante 72 horas, tendo sido coagida a pedir, através de vídeo divulgado na internet, que os protestos cessassem. Três dias depois, já exilada na Lituânia, perante os resultados anunciados pela Comissão Eleitoral da Bielorrússia, Svetlana Tsikhanouskaya reagiu como nenhum outro candidato adversário de Aleksander Lukashenko fez até agora, na medida em que não aceitou os resultados eleitorais, declarou-se ela própria vencedora das eleições e exigiu a transferência pacífica de poder para a sua campanha⁹⁰.

A UE impôs sanções contra alguns defensores do regime de Lukashenko, embora nunca contra o próprio líder. Países como o Reino Unido e a Lituânia tomaram, por sua iniciativa, medidas como a proibição de viagens entre os países e congelaram bens destinados a Lukashenko. Mas o eterno detentor da cadeira do poder da Bielorrússia mostrou que não vacila, nem com a pressão externa. Várias são as razões para a sua subsistência, para além do apoio de Moscovo. Lukashenko tem do seu lado as forças de segurança do país. Apesar de Svetlana Tsikhanouskaya ter apelado aos militares para que estes se colocassem ao lado do povo bielorrusso, estes mantiveram o apoio a Lukashenko. Os manifestantes colocaram flores nas armas dos militares⁹¹, à semelhança do que aconteceu em Portugal no dia 25 de Abril de

90 Sobre as tomadas de posição da candidata Svetlana Tsikhanouskaya ver: “Belarus election: Opposition disputes Lukashenko landslide wins”, BBC News, 10 August 2020. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-europe-53721410>; “Belarus opposition candidate rejects election result after might of protests”, *The Guardian*, 11 August 2020. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/10/belarus-opposition-candidate-rejects-election-result-protests-svetlana-tikhonovskaya-lukashenko>; “An interview with Svetlana-Tikhonovskaya, Belarus’s leader in exile”, *The Economist*, Dec. 3rd 2020 edition. Disponível em <https://www.economist.com/europe/2020/12/05/an-interview-with-svetlana-tikhonovskaya-belarus-leader-in-exile>

91 Hanna Liubakova, “Flowers and firearms. Belarusians are united against police violence”, *Outriders*, 16 August 2020. Disponível em <https://outriders.rs/en/flowers-and-firearms-belarusians-are-united-against-police-violence/>

1974, só que estes não só as rejeitaram como continuar a deter e a reprimir violentamente os manifestantes, pese embora a violência tenha diminuído quando os confrontos começaram a ser difundidos pelos média internacionais. A detenção dos opositores políticos foi também uma forma de dispersar as multidões de manifestantes das ruas de Minsk. Lukashenko goza também de uma outra vantagem estratégica. Ao contrário do que sucedeu por exemplo na Ucrânia, este domina o Parlamento e os Tribunais. Todo o sistema está subordinado a Lukashenko. Este pode nomear juizes e não pode ser destituído. Tal poder foi conferido pelas sucessivas alterações constitucionais que efetuou. Além disso, Lukashenko tem “no bolso” outras figuras do poder estatal. É o caso de diversos *mayors*, deputados e funcionários públicos. Apesar de uma minoria de diplomatas ter-se revoltado a favor dos movimentos anti-Lukashenko, tal não foi o suficiente. Todos os que se rebelaram foram prontamente demitidos. Outra vantagem a favor do presidente da Bielorrússia foi a fraca adesão nas greves. Os sindicatos estiveram sob pressão do regime de Lukashenko e não conseguiram libertar-se do apertado controlo governamental. Com a indústria a movimentar-se, a economia não abalou o suficiente para fazer cair o atual presidente. E destaca-se o fator mais importante para a sua manutenção no poder. Vladimir Putin apesar de não conseguir esconder o desprezo que sente por Lukashenko, prefere que não exista alterações na presidência da Bielorrússia. Este serve os interesses de Moscovo e isso basta⁹².

Podemos retirar uma importante ilação do comportamento de Lukashenko. O mesmo procura utilizar um *modus operandi* semelhante ao seu homólogo russo. No entanto, a relação entre estes é também frágil⁹³. Durante os protestos que ocorreram antes das eleições de 2020, a detenção de várias dezenas de alegados mercenários russos veio complicar ainda mais a perigosa situação já existente. Estes sujeitos pertenciam a uma empresa de segurança conhecida como “Wagner”⁹⁴ que é detida por um amigo próximo do Kremlin, mas que Putin não reconhece a sua existência. Entre os detidos encontram-se diversos “agentes” que participaram nas operações dos separatistas pró-russos na região de Donbass, no Leste da Ucrânia. Estes grupos paramilitares sem insígnia são o cobro perfeito para a ingerência na política

92 Jakob Tolstrup, “Studying a negative external actor: Russia’s management of stability and instability in the ‘Near Abroad’”, *Democratization*, vol. 16, nº 5, 2009, p. 935.

93 As relações entre ambos os países sempre foram tensas sobretudo em matéria de preços do petróleo que a Rússia fornece à Bielorrússia. Os maiores “picos de tensão” ocorreram em 2007 e 2020. Para uma análise em matéria de energia na Bielorrússia *vide* Alexander Novikau, “Conceptualizing and Achieving Energy Security: The Case of Belarus”, *Energy Strategy Reviews*, nº 26, 2019.

94 Sobre esta “empresa de segurança” *vide* Pavel Felgenhauer, “Private military companies forming vanguard of Russian foreign operations”, *The Jamestown Foundation Eurasia Daily Monitor*. vol. 14, nº 36, 2017.

de outros Estados. Apesar do sucedido, Putin concedeu um empréstimo de 1,2 mil milhões de euros e apoio a Lukashenko para uma alteração profunda da constituição bielorrussa.

Apesar das suas diferenças, Lukashenko desde que chegou ao poder virou toda a política externa⁹⁵ de Minsk em direção a Moscovo. A Bielorrússia é, à semelhança da Ucrânia, dependente da energia fornecida pela Rússia⁹⁶. A relação bilateral evoluiu rapidamente para um Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação de 1995 e mais tarde foi celebrado entre os dois países um Pacto de Defesa em 1997⁹⁷. Em 1 de janeiro de 2010, a Rússia, a Bielorrússia e o Cazaquistão lançaram a União Aduaneira da Eurásia. Decididos a estabelecer um acordo comercial ainda mais restrito, estes países criaram a União Económica da Eurásia, tendo sido este assinado a 29 de maio de 2014 e entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2015. No dia seguinte, foi a vez da Arménia aderir a esta União, sendo que o Quirguistão foi o último país a aderir, a 6 de agosto de 2015. Procura-se através desta união económica estabelecer uma área de comércio livre, no qual nenhuma taxa aduaneira é cobrada sobre as mercadorias transportadas nos territórios dos países aderentes. Os seus membros impõem uma tarifa comum a todos os bens que entram nesta união⁹⁸. Através da União Económica da Eurásia, Moscovo quer ser o equivalente a Bruxelas na União Europeia. Visa desta forma restaurar a influência russa entre os Estados da ex-URSS⁹⁹. Atualmente, a União Económica da Eurásia tem como membros, para além da Rússia, a Arménia, a Bielorrússia, o Cazaquistão, o Quirguistão, tendo como observadores, a Moldávia, o Uzbequistão e Cuba.

95 Maria Raquel Freire e Luís da Vinha definem a política externa como “o conjunto de objectivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas acções” in “Política externa: modelos, actores, dinâmicas”, in Maria Raquel Freire (org.), *Política Externa: As Relações Internacionais em mudança*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p. 18.

96 Sobre a dependência energética da Bielorrússia entre 1992 e 2012 *vide* Margarita M. Balmaceda *The Politics of Energy Dependency: Ukraine, Belarus, and Lithuania Between Domestic Oligarchs and Russian Pressure 1992–2012*, University of Toronto Press, 2013; Chloe Bruce, “Friction or Fiction? The gas factor in Russian-Belarusian relations”, *Chatham House Briefing Paper*, 2005, pp. 1-14.

97 Alena Vieira, “The Politico-Military Alliance of Russia and Belarus: Re-Examining the Role of NATO and the EU in Light of the Intra-Alliance Security Dilemma”, *Europe-Asia Studies*, vol. 66, n.º 4, 2014, pp. 559-560; Ruth Deyermond, “The State of the Union: Military Success, Economic and Political Failure in the Russia–Belarus Union”, *Europe-Asia Studies*, vol. 56, n.º 8, 2004, p. 1192.

98 David G. Tarr, “The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?”, *Eastern European Economics*, vol. 54, n.º 1, 2016, pp. 1-22.

99 Iana Dreyer e Nicu Popescu, “The Eurasian Customs Union: The Economics and the Politics” *Brief* n.º 11, European Union Institute for Security Studies, 2014.

Desde outubro de 2020, que a União Europeia tem vindo a impor um conjunto de sanções contra a Bielorrússia. As medidas foram adotadas em resposta à natureza fraudulenta das eleições presidenciais de agosto de 2020 na Bielorrússia e à intimidação e repressão violenta de manifestantes pacíficos, membros da oposição e jornalistas. O regime de sanções prevê a proibição de viagens para a UE e o congelamento de bens no espaço comum. Para além disso, cidadãos e empresas da UE não podem fornecer fundos aos 59 indivíduos que constam na lista realizada pelo Conselho Europeu. A UE não reconhece os resultados das eleições bielorrussas, pois não considera que tenham sido livres nem justas.

Transnístria: o Estado que não existe

A Transnístria é também ela fruto de “um conflito congelado”¹⁰⁰. A recente intensificação dos contactos diplomáticos, que ocorreram a 19 de outubro de 2019, através de uma ronda de negociações em Bratislava, identificada por “5+2” – República da Moldávia, República Moldava da Transnístria, Rússia, Ucrânia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), tendo os EUA e a UE como observadores¹⁰¹ –, tinha como propósito ajudar as partes a dirimir um conflito que perdura desde a Guerra da Transnístria. Estas conversações já tinham sido iniciadas à mais de uma década, mas só em 2016, em Berlim, foi aprovado um protocolo que definiu cinco áreas de medidas de reforço da confiança – reconhecimento oficial de diplomas universitários transdníestres, matrículas transdníestres no tráfego internacional, telecomunicações, questões ambientais e questões criminais. Nos anos seguintes, o pacote foi estendido e três áreas foram adicionadas – escolas de alfabeto latino, terras agrícolas em Dubasari e a ponte Gura Bicului/Bychok. O objetivo dessas medidas é melhorar as condições de vida da população civil em ambas as margens do rio Dniester. A intenção da reunião era a implementação das medidas pendentes do chamado Acordo Berlim Plus, que ainda não foram postas em prática com sucesso, e a identificação de novas medidas que pudessem auxiliar o povo da Transnístria. Mas o resultado destas negociações foi o mesmo de outra, resultando esta em apenas um encontro diplomático informal. O tempo urge e a influência russa mantém-se. O resultado da Transnístria influenciará sempre

100 Ryan Kennedy, “The limits of soft balancing: the frozen conflict in Transnistria and the challenge to EU and NATO strategy”, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 27, n° 3, 2016, pp. 512-537; Magdalena Dembińska e Frédéric Mérand, “The role of international brokers in frozen conflicts: the case of transnistria”, *Asia Europe Journal*, Springer, vol. 17, n° 1, 2019, pp. 15-30.

101 Stefan Wolff, “A resolvable frozen conflict? Designing a settlement for Transnistria”, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, vol. 39, n° 6, 2011, pp. 863-870.

a Moldávia. É desta forma que Putin consegue enjaular um pequeno país cujas pretensões é fazer parte da União Europeia. Um ponto que merece destaque é a de que à data destas negociações, o presidente moldavo era Igor Dodon, um amigo do regime do Kremlin. Mesmo que as partes fossem com um espírito construtivo para encentrarem negociações, estas seriam, como foram em outras ocasiões, concertações de fachada.

Em primeiro lugar, cumpre saber como nasceu este conflito. A região da Transnístria – Margem Esquerda do Nistru, como é referenciada nos documentos oficiais da Moldávia – foi incorporada na República Soviética Socialista da Ucrânia, fruto da Revolução Russa em março de 1919. A República Socialista Soviética da Ucrânia (RSSU) foi posteriormente anexada à URSS em dezembro de 1922. Em 1924, a Transnístria ganhou autonomia, tendo sido proclamada República Socialista Soviética Autônoma da Moldávia, um território que sempre andou sob o olhar da URSS. Em 1939, foi assinado o Pacto Molotov-Ribbentrop, através do qual se constatava o interesse da URSS na região. Em 1941, as Potências do Eixo invadiram a URSS durante a Segunda Guerra Mundial e a região da Transnístria foi ocupada. Este território passou a estar sob influência da Roménia, tendo até a língua romena sido adotada como a língua oficial da região¹⁰². Contudo, a influência romena sobre a região durou pouco tempo. O Exército Vermelho voltou a ocupar o território em 1944. As autoridades soviéticas voltaram a reprimir o povo da Transnístria. Com o seu punho de ferro, a Rússia mandou executar, exilar ou prender centenas de habitantes. Mais tarde as famílias camponesas abastadas foram deportadas para o Cazaquistão e a Sibéria.

Em 1980, com a Perestroika ocorreram vários movimentos nacionalistas por parte das repúblicas socialistas, uma das quais a da Moldávia. O movimento nacionalista pró-romeno cresceu, até que, em agosto de 1989, a língua romena passou a ser a língua oficial, escrita em alfabeto latino¹⁰³. Estas ações aumentaram as tensões com os povos das minorias étnicas cujo idioma era o russo, como era o caso da Transnístria¹⁰⁴. O partido da Frente Popular Nacionalista ganhou, sem grande surpresa, as primeiras “eleições livres” na República Socialista da Moldávia em 1990. A violência aumentou quando, em outubro de 1990, a Frente Popular pediu que

102 Entre 1941 e 1944, a Roménia causou a morte de 350.000 judeus que se encontravam na região da Transnístria. Sobre o tema: Vladimir Solonari, “A conspiracy to murder: explaining the dynamics of Romanian ‘policy’ towards Jews in Transnistria”, *Journal of Genocide Research*, 2016.

103 Sobre o tema: Sebastian Muth, “Linguistic landscapes on the other side of the border : signs, language, and the construction of cultural identity in Transnistria”, *International Journal of the Sociology of Language*, vol. 2014, nº 227, 2014.

104 John O’Loughlin, Gerard Toal e Vladimir Kolosov, “Who identifies with the ‘Russian World’? Geopolitical attitudes in southeastern Ukraine, Crimea, Abkhazia, South Ossetia, and Transnistria”, *Eurasian Geography and Economics*, 2017, p. 21.

fossem formadas milícias armadas para impedir um referendo sobre autonomia da Gagauzia¹⁰⁵. Em abril do mesmo ano, multidões nacionalistas atacaram membros do parlamento russo, enquanto a polícia moldava se recusou a intervir ou restaurar a ordem. Foi após estes eventos que surgiu a Guerra da Transnístria.

A Transnístria constitui uma trave-mestra no relacionamento entre a Rússia e a Moldávia, sendo que Moscovo considera este Estado uma “parte integrante da sua esfera de influência”¹⁰⁶. Após o desmembramento da URSS, o debate em relação à independência da Moldávia foi intensificado e foi discutida a possibilidade de uma reunificação com a Roménia. Na Transnístria, começaram a ocorrer protestos e confrontos violentos, com o intuito de se proclamar aquele território como independente¹⁰⁷. A guerra opôs separatistas da Transnístria e da Moldávia em novembro de 1990, em Dub sari. Voluntários, incluindo cossacos, vieram da Rússia para ajudar o lado separatista¹⁰⁸. O Exército Soviético entrou no conflito, e com a sua infantaria e tanques causou a morte de 700 moldavos. Os separatistas venceram a guerra e a violência só cessou quando foi negociado um acordo de cessar-fogo em 21 de julho de 1992 entre a Moldávia e a Transnístria¹⁰⁹.

Uma das obrigações decorrentes deste cessar-fogo é a presença, que ainda vigora nos dias de hoje, de um contingente militar russo que serve o propósito de “manter a paz na região”. Tal demonstra que a Rússia continua a manter a sua influência na região, não desistindo de controlar o território. No entanto a influência russa não se manifesta somente na presença militar. Moscovo mantém o apoio ao governo de Tiraspol (capital da Transnístria), garantindo a sua autonomia através de apoio a nível político, militar e económico¹¹⁰. É de relevar a constante violação de direitos

105 Steven D. Roper, “Regionalism in Moldova: The Case of Transnistria and Gagauzia”, *Regional & Federal Studies*, vol. 11, nº 3, 2001, pp. 101-122.

106 Vanda Amaro Dias, “As Relações da Rússia com a Ucrânia, Bielorrússia e Moldova: Poder, Dependências e Assimetrias no Espaço Pós-Soviético”, *A Política Externa Russa no Espaço Euro Atlântico*, (coord.) Patrícia Daehnhardt e Maria Raquel Freire, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014, p. 73.

107 John O’Loughlin, Vladimir Kolossov e Gerard Toal, “Inside the post-Soviet de facto states: a comparison of attitudes in Abkhazia, Nagorny Karabakh, South Ossetia, and Transnistria”, *Eurasian Geography and Economics*, 2015, p. 15.

108 Robert H. Donaldson e Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*, 1.ª ed., Routledge, 2009.

109 Desde essa data a Transnístria tornou-se um Estado “de facto”. Daniela Peterka-Benton afirma que a Transnístria tornou-se um paraíso de atividades criminosas transnacionais, incluindo o comércio ilegal de armas, tráfico de pessoas e lavagem de dinheiro, in “Arms Trafficking in Transnistria: A European Security Threat?”, *Journal of Applied Security Research*, vol. 7, nº 1, 2012, p. 1.

110 Igor Boonstra, “Moldova: An EU Success Story?” *FRIDE Policy Brief*, nº 92, 2011, pp. 3-4.

humanos que ocorre na Transnístria, tais como a prisão e as torturas arbitrárias¹¹¹. No território, não existem eleições livres, sendo imposta a educação em língua romana com o alfabeto proveniente da União Soviética (alfabeto cirílico)¹¹². Foram inclusive fechadas escolas que utilizam como método de ensino o alfabeto latino¹¹³. Moscovo não pretende perder a Transnístria sob a sua esfera de influência. Mas como podemos constatar, esta pequena região não é a única “cartada” russa. A Moldávia ainda se encontra presa pela mão vermelha¹¹⁴. O Partido Socialista Moldavo (pró-russo) tem por hábito vencer por uma maioria considerável, garantindo assim um maior número de lugares no Parlamento. Todos os presidentes “democraticamente eleitos” foram também apoiados por Moscovo. Mas finalmente uma esperança floresce na Moldávia. Em 2012, a nova presidente Maia Sandu assumiu as funções após uma luta renhida com o candidato apoiado por Moscovo, o ex-presidente Igor Dodon. Uma curiosa nota deve ser feita e que demonstra bem o poder e a influência russa. A Transnístria, que é uma “suposta” zona autónoma e que conta com o apoio de Moscovo pôde votar nas presidenciais, tal como já acontecera em outras votações anteriores. E sem grande surpresa, uma larga maioria votou no candidato pró-russo, Igor Dodon. No entanto, Maia Sandu contou com o apoio da Diáspora Moldava que, espalhados pelo mundo, fizeram a diferença e permitiram com o seu voto, a vitória da candidata apoiada pelo Partidul Ac iune i Solidaritate (PAS), um partido pró-europeu, beliscando assim as intenções do Kremlin. A nova presidente já afirmou publicamente que quer celebrar acordos com a União Europeia e sonha com a sua integração. Está nas mãos da União Europeia não deixar que a Moldávia se torne numa nova Ucrânia e que sucumba de novo ao poder de Moscovo. Em suma, como refere Vanda Amaro Dias, “a Rússia contribui para que a Moldávia se mantenha um Estado frágil, incapaz de aplicar a autoridade à totalidade do seu território, restando as suas tentativas de integração com o ocidente, que permanece reticente em importar um conflito onde a Rússia se mantém como parte ativa”¹¹⁵.

111 Estas violações de direitos humanos ocorrem ainda nos dias de hoje. Tal situação foi reportada pela organização não-governamental Freedom House na última análise feita em 2019.

112 Steven D. Roper, “The politicization of education: Identity formation in Moldova and Transnistria”, *Communist and Post-Communist Studies*, 38, 2005, pp. 501-514.

113 Giorgio Comai e Bernardo Venturi, “Language and education laws in multi-ethnic de facto states: the cases of Abkhazia and Transnistria”, *Nationalities Papers*, vol. 43, nº 6, 2015, pp. 886-905.

114 Adrian Rogstad, “The Next Crimea? Getting Russia’s Transnistria Policy Right”, *Problems of Post-Communism*, 2016, p. 2.

115 Vanda Amaro Dias, “As Relações da Rússia com a Ucrânia, Bielorrússia e Moldova: Poder, Dependências e Assimetrias no Espaço Pós-Soviético”, *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico*, (coord.) Patrícia Daehnhardt e Maria Raquel Freire, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014, p. 73; Theodor Tudoroiu, “Structural factors vs. regime change: Moldova’s difficult quest for democracy”, *Democratization*, vol. 18, nº 1, 2011, pp. 236-264.

Note-se que, para além da presença militar russa na Transnístria, a Moldávia depende inteiramente do gás russo (proveniente da Gazprom), bem como de outros combustíveis fósseis que importa da Rússia. A dependência energética é também, à semelhança dos outros países de leste, total¹¹⁶.

Apesar da tentativa de aproximação à União Europeia, nomeadamente através da *European Strategy of the Republic of Moldova* em 2003, cujo objetivo seria a integração na UE, muitos têm sido os esforços de Moscovo para que essa aproximação se frustrasse. Um dos exemplos que devemos referir são os constantes embargos que existem por parte da Rússia em relação aos seus produtos, tal como o embargo aos produtos agrícolas moldavos em 2006¹¹⁷. Previamente, em 2005, a Moldávia passou por uma crise energética, que consistiu numa retaliação por parte da Rússia ao fracasso do Memorando Kozak¹¹⁸. Este memorando proposto por Dmitri Kozak (conselheiro de Putin), visava a criação de um Estado Federal assimétrico, dividido em duas regiões, sendo que uma parte seria da Moldávia e a outra parte menor pertenceria à Transnístria. A Transnístria chegou a assinar o memorando, pois através dele iria possuir direito de veto sobre futuras revisões constitucionais. Contudo, a Moldávia não aceitou fazer parte deste Estado Federal. A OCDE e os EUA intervieram no processo, permitindo que a vontade do povo moldavo prevalecesse. Em suma, “o objetivo era impedir a integração do país nas estruturas internacionais, ao mesmo tempo que favorecia a sua manutenção na órbita de influência russa, levando Chişinău a recusar um compromisso”¹¹⁹.

116 John Beyer e Stefan Wolff, “Linkage and leverage effects on Moldova’s Transnistria problem”, *East European Politics*, vol. 32, nº 3, 2016, p. 338.

117 Helge Blakkisrud e Pål Kolstø, “From Secessionist Conflict toward a Functioning State: Processes of State and Nation-Building in Transnistria”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 27, nº 2, 2011, pp. 186 e ss.

118 Andrey Devyatkov, “Russian Policy Toward Transnistria”, *Problems of Post-Communism*, vol. 59, nº 3, 2012, pp. 58 e ss.; Oleh Protsyk, “Moldova’s Dilemmas in Democratizing and Reintegrating Transnistria”, *Problems of Post-Communism*, vol. 53, nº 4, 2006, pp. 36 e ss.

119 Vanda Amaro Dias, “As Relações da Rússia com a Ucrânia, Bielorrússia e Moldova: Poder, Dependências e Assimetrias no Espaço Pós-Soviético”, *A Política Externa Russa no Espaço Euro Atlântico*, (coord.) Patrícia Daehnhardt e Maria Raquel Freire, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014, p. 74; Eiki Berg, “Pooling Sovereignty, Losing Territoriality? Making peace in Cyprus and Moldova”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 97, nº 3, 2006, p. 232.

Conclusão

Com a presente investigação podemos concluir que ainda existe um longo caminho a percorrer quanto à relação dos Estados Unidos e da União Europeia com os países da ex-URSS. É importante que a UE e os Estados Unidos envidem esforços coletivos sobre a segurança nas regiões da Transnístria, Ossétia do Sul, Abkhazia e Nagorno-Karabach. Caso os Estados Unidos e a UE se abstenham de reforçar a segurança nestas regiões, a Rússia poderá realizar uma incursão militar em regiões onde existe um elevado número de russos étnicos. Esta já foi uma justificação utilizada pela Rússia para interferir na região da Crimeia. Desta forma, defendemos que os países mais poderosos do Ocidente, devem ajudar as regiões que já foram, ou ainda o são, afetadas pela política externa russa.

Desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos e a UE desvalorizavam os “conflitos congelados”, permitindo que a Rússia agisse como “um polvo” sobre as regiões que outrora dominou. A Crimeia é sobretudo um evento catalisador que deve servir como um exemplo no qual o Ocidente não pode e não deve subestimar o poder e as ambições russas. É necessário que sejam aumentados esforços para uma mais estrita relação de cooperação com estes países. Um reforço de segurança em locais estratégicos nestes países pode servir como um fator dissuasor. A União Europeia deverá desenvolver uma nova Política Europeia de Vizinhança¹²⁰ de forma a conseguir corresponder às necessidades destes países, que deverá ser adaptada consoante o país em causa. Medidas como o intercâmbio de estudantes e a atribuição de bolsas de estudo internacionais, o fomento de eventos relacionados com a cultura e com a religião de cada país são muito importantes para a conexão entre estes e aquilo que é o “espírito europeu”. A União Europeia deve ainda conceder apoio, através de empréstimos a estes países que são economicamente fragilizados, oferecendo a sua ajuda com a contrapartida de juros comportáveis. Ao mesmo tempo que a ajuda económica é oferecida, a UE deve garantir a implementação de medidas de anticorrupção¹²¹, sendo que o ideal seria a celebração de acordos económicos, permitindo que o Banco Central Europeu (BCE) tenha poderes de fiscalização sobre os bancos destes países. A Estratégia global para a segurança da União Europeia, de 2016, define as relações com a Rússia como “um desafio estratégico fundamental”. Em março de 2016, o Conselho da UE estabeleceu cinco princípios orientadores

120 Vanda Amaro Dias, “Política Europeia de Vizinhança práticas imperiais na fronteira com o «outro»?”, *Relações Internacionais*, n.º 43, 2014, pp.75-84.

121 Em 2013, a Ucrânia ficou no 144.º lugar em 176 países investigados no Índice de Perceção de Corrupção realizado pela organização não-governamental Transparência Internacional. Em 2019, volvidos seis anos, a classificação não melhorou substancialmente, tendo ficado no 126.º lugar em 180 países investigados.

a aplicar às relações da UE com a Rússia: (1) aplicação dos Acordos de Minsk sobre o conflito no leste da Ucrânia como condição essencial para qualquer alteração substancial da posição da UE em relação à Rússia; (2) reforço das relações com os parceiros orientais da UE e outros países vizinhos, incluindo os da Ásia Central; (3) reforço da resiliência da UE – como por exemplo, em matéria de segurança energética, ameaças híbridas ou comunicação estratégica; (4) diálogo seletivo com a Rússia sobre questões do interesse da UE; (5) necessidade de estabelecer contactos interpessoais e de apoiar a sociedade civil russa¹²².

A resposta da Rússia não tardou em relação à intervenção do Ocidente. Moscovo começou a influenciar as eleições europeias e norte-americanas. O financiamento de partidos extremistas europeus, ciberataques, o apoio ao regime sírio e um controlo exacerbado sobre os *media*, entre outros, foram algumas das medidas tomadas em resposta às atuações do Ocidente. Estas ações, resultantes de uma política externa baseada no “medo” e na “opressão” constitui o *modus operandi*, fruto da nostalgia comunista das elites russas que dominam o Kremlin. Atualmente, o grande domínio de Putin encontra-se ameaçado por Alexei Navalny¹²³. Apesar de já ter sido preso, envenenado e sofrido às mãos do regime russo, este último já mostrou estar disposto a perder a vida para que o seu país tenha um futuro diferente. A Rússia vai, mais tarde ou mais cedo, conhecer profundas alterações. Mesmo que o seu principal opositor consiga ser silenciado, a oposição permanecerá. Os holofotes estão virados para a Praça Vermelha. Putin já não consegue operar na sombra. É uma questão de tempo até que este novo muro, que se construiu após a queda do Muro de Berlim, caia. Quando tal ocorrer, o Ocidente deve estar preparado para ajudar nessa transição de poder.

Não nos podemos esquecer das décadas de propaganda comunista que vigoraram nos países onde a Rússia exerceu o seu “punho de ferro”¹²⁴. Durante esse tempo, o Ocidente foi visto como um inimigo feroz pronto para colocar o fim da soberania da URSS. Países como a Ucrânia, Bielorrússia, Moldávia, entre outros, vivem num normal e compreensível estado de descrença. A “Mãe Rússia” sempre inspirou medo nos seus filhos, condicionando o seu futuro com sombras do passado. Apesar de ter sido escrito em 1949, a icónica frase de George Orwell é um resumo perfeito da atuação russa: “Big Brother is watching you”¹²⁵.

122 Fichas temáticas sobre a União Europeia do Parlamento Europeu. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/177/russia>

123 Líder do Partido Rússia Pelo Futuro e fundador da Fundação Anticorrupção na Rússia. A partir de 2009, Navalny tornou-se no principal opositor de Putin.

124 Andrei Aliaksandrou, “The empire strikes back: Ukraine and Belarus approach their recent former Soviet status in opposite ways. Plus Stephen Komarnyckyj on why Ukraine needs to not cherry-pick its past”, *Index on Censorship*, vol. 47, n° 1, 2018, pp. 40 e ss.

125 George Orwell, 1984, Antígona, 2012.

A Moldávia, em especial a região da Transnístria, pode vir a conhecer um futuro semelhante ao da Crimeia. Ao contrário da Bielorrússia, cuja liderança já está bem cimentada e parece não mostrar sinais de fraqueza, pese embora o desgaste provocado pelas manifestações, a Moldávia está prestes a iniciar um novo, mas espinhoso caminho. Maia Sandu tem a possibilidade de reorientar o país mais pobre da Europa em direção a Bruxelas. É um caminho que a história já provou difícil, em especial quando se trata de um país fracamente munido de capacidade militar. Sem o auxílio da União Europeia, a Moldávia não conseguirá libertar-se das “amarras” de Moscovo. Mas para tal deve preparar-se para o pior. Existe uma elevada probabilidade da Rússia reclamar para si a região da Transnístria. Esta é uma previsão nossa, na medida que até à eleição de Maia Sandu, a política da Moldávia foi sempre bastante condicionada pelos partidos políticos russos. Face à eleição de uma presidente, que contou com a maioria dos votos da diáspora (maioria pró-europeia), contrastando com os votos pró-russos da região da Transnístria, não podemos deixar de antever que poderão existir tentativas de controlo, por parte da Rússia, sobre a política da Moldávia. Desta forma, defendemos que o Ocidente deve garantir a segurança do povo moldavo, auxiliando-o a escolher o seu próprio destino, sem influência externa.

Mesmo que ocorra uma incursão militar na região da Transnístria, a Moldávia não pode deixar de procurar aliar-se ao Ocidente. Devido à quantidade de russos étnicos presentes na Transnístria, esta pode vir a ser uma região considerada como “perdida” para Moscovo, caso exista um conflito. Nestes termos, a Moldávia deve, antes de abraçar de novo esta região que geograficamente lhe pertence, garantir a sua independência e soberania. E isto só será possível com o apoio da NATO que dará garantias de segurança num eventual confronto militar. As relações com a NATO começaram a ser estabelecidas em 1992 e este contacto deve ser intensificado. Defendemos, se o povo moldavo assim decidir, que este país deve integrar a União Europeia.

O nosso raciocínio é apenas o resultado da análise que fizemos ao comportamento do Kremlin, liderada pelo incontornável Vladimir Putin. Que a história sirva como lição para que os erros do passado não sejam os erros do presente. Tal como afirmou Sviatlana Alieksievi, após ter vencido o prémio nobel da literatura em 2015: “O Império Vermelho foi-se, mas o Homem Vermelho, *homo sovieticus*, permanece. Ele resiste”.

Bibliografia

- Aliaksandrau, Andrei, 2018. "The empire strikes back: Ukraine and Belarus approach their recent former Soviet status in opposite ways. Plus Stephen Komarnyckyj on why Ukraine needs to not cherry-pick its past", *Index on Censorship*, vol. 47, n° 1.
- Aliaksandrau, Andrei, 2017. "There's nothing new about fake news: It might be a new term, but the mechanisms of fake news have been in place in Belarus for decades", *Index on Censorship*, vol. 46, n° 2.
- Allison, Graham e Simes, Dimitri K., 2015. "A Rússia e América: a Guerra ao Virar da Esquina", trad. Jorge Lima, *A Guerra na Ucrânia*, Publicações Dom Quixote.
- Almeida, João Marques de, 2008. "A União Europeia e a Rússia após a crise da Geórgia: o fim do paradigma do «pós-Guerra Fria»", *Relações internacionais*, n.º 20.
- Ambrosio, Thomas, 2016. "The rhetoric of irredentism: The Russian Federation's perception management campaign and the annexation of Crimea", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 27, n° 3.
- Antczak, Rafal, Bogdankiewich, Stanislavmm, Daneiko, Pavel, Polomski, Krzysztof e Usowski, Vladymir, 2000. "Impact of the Russian Crisis on the Belarussian Economy, Antczak, "Impact of the Russian Crisis on the Belarussian Economy", *CASE Network Studies and Analyses*, n° 206.
- Ash, Konstantin, 2015. "The election trap: the cycle of post-electoral repression and opposition fragmentation in Lukashenko's Belarus", *Democratization*, vol. 22, n° 6.
- Azarova, Valentina, 2018. "An Illegal Territorial Regime? On the Occupation and Annexation of Crimea as a Matter of International Law". Em, Sergey Sayapin e Evhen Tsybulenko, eds., *The Use of Force against Ukraine and International Law. Jus Ad Bellum, Jus In Bello, Jus Post Bellum*, Springer.
- Balmaceda, Margarita M., 2013. *The Politics of Energy Dependency: Ukraine, Belarus, and Lithuania Between Domestic Oligarchs and Russian Pressure 1992-2012*, University of Toronto Press.
- Barreto, Ireneu Cabral, 2015. *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – Anotada*, 5.ª ed. revista e atualizada, Almedina.
- Barnato, Katy, 2014. "China & Russia's Gazprom Sign Key Gas Agreement", broadcast by CNBC on 21 May 2014.
- Bebler, Anton, 2015. "Crimea and the Russian-Ukrainian Conflict", *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 15, n.º 1.
- Beissinger, Mark R., 2007. "Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions", *Perspectives on Politics*, Issue 02.
- Berg, Eiki, 2006. "Pooling Sovereignty, Losing Territoriality? Making peace in Cyprus and Moldova", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 97, n.º 3.

- Beyer, John e Wolff, Stefan, 2016. "Linkage and leverage effects on Moldova's Transnistria problem", *East European Politics*, vol. 32, n° 3.
- Biersack, John e O'Lear, Shannon, 2014. "The geopolitics of Russia's annexation of Crimea: narratives, identity, silences, and energy", *Eurasian Geography and Economics*.
- Blakkisrud, Helge e Kolsto, Pål, 2011. "From Secessionist Conflict Toward a Functioning State: Processes of State- and Nation-Building in Transnistria", *Post-Soviet Affairs*, vol. 27, n.º 2.
- Bruce, Chloe, 2005. "Friction or Fiction? The gas factor in Russian-Belarusian relations", *Chatham House Briefing Paper*, p. 1-14.
- Brugnara, Frederico Augusto, 2015. *A Política Russa no Espaço Pós-Soviética: A influência do Neo-Eurasianismo e dos Recursos Energéticos*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa.
- Boonstra, Igor, 2011. "Moldova: An EU Success Story?", *FRIDE Policy Brief*, n° 92.
- Bosse, Giselle, 2009. "Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU-Belarus relations", *Contemporary Politics*.
- Bukkvoll, Tor, 2016. "Why Putin went to war: ideology, interests and decision-making in the Russian use of force in Crimea and Donbas", *Contemporary Politics*.
- Burke-White, William W., 2014. "Crimea and the International Legal Order", *Survival*, Faculty Scholarship at Penn Law, vol. 56, n° 4.
- Buzan, Barry e Waever, Ole, 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press.
- Churchill, Winston, 1962. *The Second World War: Triumph and Tragedy*, Book 2, Chapter 15. Bantam.
- Churro, João Manuel Barroso de Matos, 2013. *A Geopolítica enquanto instrumento de afirmação mundial da Rússia*, Dissertação de Mestrado em Estratégia. Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa.
- Cohen, Saul Bernard, 2008. *Geopolitics: The Geography of International Relations*, 2nd ed. Rowman & Littlefield Publishers.
- Comai, Giorgio e Venturi, Bernardo, 2015. "Language and education laws in multi-ethnic de facto states: the cases of Abkhazia and Transnistria", *Nationalities Papers*, vol. 43, n° 6, pp. 886-905.
- Correia, Pedro de Pezarat, 2012. "Geopolítica e Geoestratégia", *Nação e Defesa*, n.º 131, pp. 229-246.
- Cortright, David e Lopez, George A., 1999. "Are Sanctions Just? The Problematic Case of Iraq", *Journal of International Affairs*, vol. 52, n.º 2, Spring.
-

- Cunha, Raul, 2019. *Kosovo: A Incoerência de uma Independência Inédita*, Edições Colibri.
- Daehnhardt, Patrícia, 2015. “A crise na Ucrânia e a Alemanha: o novo paradigma de liderança estratégica europeia?”, *Relações Internacionais*, n.º 45, pp. 5-24.
- Deeks, Ashley, 2014. “Russian Forces in Ukraine: A Sketch of the International Law Issues”, *Lawfare*, March 2.
- Defarges, Philippe Moreau, 2012. *Introdução à Geopolítica*, Gradiva.
- Dembinska, Magdalena e Mérand, Frédéric, 2019. “The role of international brokers in frozen conflicts: the case of transnistria”, *Asia Europe Journal*, Springer, vol. 17, n.º 1.
- Devyatkov, Andrey, 2012. “Russian Policy Toward Transnistria”, *Problems of Post-Communism*, vol. 59, n.º 3, pp. 58 e ss.
- Deyermond, Ruth, 2004. “The State of the Union: Military Success, Economic and Political Failure in the Russia–Belarus Union”, *Europe-Asia Studies*, vol. 56, n.º 8.
- Dias, Vanda Amaro, 2015. “As dimensões interna e internacional da crise na Ucrânia”, *Relações Internacionais*, n.º 45, pp. 45-55.
- Dias, Vanda Amaro, 2014. “As Relações da Rússia com a Ucrânia, Bielorrússia e Moldova: Poder, Dependências e Assimetrias no Espaço Pós-Soviético”. Em, Patrícia Daehnhardt e Maria Raquel Freire, coord., *A política externa russa no espaço euro-atlântico: dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 57-84.
- Dias, Vanda Amaro, 2014. “Política Europeia de Vizinhança: práticas imperiais na fronteira com o «outro»?”, *Relações Internacionais*, n.º 43, pp. 75-84.
- Donaldson, Robert H. e Noguee, Joseph L., 2009. *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*, 1st ed. Routledge.
- Dreyer, Iana e Popescu, Nicu, 2014. “The Eurasian Customs Union: The Economics and the Politics”, *Brief* n.º 11, European Union Institute for Security Studies.
- Duarte, Maria Luísa, 2011. *União Europeia – Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*, Vol. I, Almedina.
- Dugin, Alexandr, 2019. *The Foundations of Geopolitics: The Geopolitical Future of Russia*, Reprint, Moscovo: T8 Publishing.
- Felgenhauer, Pavel, 2017. “Private military companies forming vanguard of Russian foreign operations”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 14, No 36, March 16.
- Freedman, Lawrence, 2014. “Ukraine and the Art of Crisis Management”, *Survival*, vol. 56, No 3, pp. 7-42.
- Freire, Maria Raquel, 2013. “Política externa russa: as dimensões material e ideacional nas palavras e nas ações”, *e-Cadernos CES*, n.º 19.

- Freire, Maria Raquel e Vinha, Luís da, 2011. "Política externa: modelos, actores, dinâmicas". Em, Maria Raquel Freire, coord., *Política Externa: As Relações Internacionais em mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Gardener, Hell, 2016. "The Russian annexation of Crimea: regional and global ramifications", *European Politics and Society*, vol. 17, n.º 4: Ukraine in Crisis.
- Girgin, Dogan, 2015. "Geopolitical Issues in the Current Crisis Between Ukraine and Russia", *Journal of Social Sciences*; vol. 4, n.º 1.
- Gomes, Mariana Filipe, 2018. *As Relações União Europeia-Rússia no século XXI e a anexação da Crimeia. Uma análise geopolítica*, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa.
- Grilo, Marta Elisabete Almeida, 2018. *A Geopolítica da Turquia: Potencialidades e Riscos para a Segurança Europeia*, Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- Guedes, Armando Marques, 2009. *A Guerra dos Cinco Dias. A Invasão da Geórgia pela Federação Russa*, IESM.
- Helmus, Todd C., Bodine-Baron, Elizabeth, Radin, Andrew, Magnuson, Madeline, Mendelsohn, Joshua, Marcellino, William, Bega, Andriy e Winkelman, Zev, 2018. *Russian Social Media Influence: Understanding Russian Propaganda in Eastern Europe*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J., Kimberly, Ann Elliott, e Oegg, Barbara, 2009. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed. Institute for International Economics, Washington.
- Hung, Ho-fung, 2018. "A Ascensão da China, a Ásia e o Sul Global", *Revista de Economia Contemporânea*. vol. 22, n.º 1, pp. 1-26.
- Inayeh, Alina, 2014. "The Regional Impact of the Ukraine Crisis: Overview and Conclusions". Em, Alina Inayeh, Daniela Schwarzer, e Joerg Forbrig, org., *Regional repercussions of the Ukraine Crisis*, Europe Policy Paper 3, GMF, Washington.
- Kakachia, Kornely, 2009. "The Russo-Georgian Five-Day War: The Price to be Paid and its Unintended Consequences", *Central Asia and the Caucasus*, n.º 1(55).
- Kapitonenko, Mykola, 2014. "Ukraine: The Political Crisis". Em, Alina Inayeh, Daniela Schwarzer, e Joerg Forbrig, org., *Regional repercussions of the Ukraine Crisis*, Europe Policy Paper 3, GMF, Washington.
- Karagiannis, Emmanuel, 2013. "The 2008 Russian Georgian war via the lens of Offensive Realism", *European Security*, vol. 22, n.º 1.
- Karagiannis, Emmanuel, 2014. "The Russian Interventions in South Ossetia and Crimea Compared: Military Performance, Legitimacy and Goals", *Contemporary Security Policy*, vol. 35, n.º 3.

- Kelly, Phil, 2006. "A Critique of Critical Geopolitics", *Geopolitics*, vol. 11, n.º 1, pp. 24-53.
- Kennedy, Ryan, 2016. "The limits of soft balancing: the frozen conflict in Transnistria and the challenge to EU and NATO strategy", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 27, n.º 3.
- Krastev, Ivan e Leonard, Mark, 2015. "O Sonho da Ordem Europeia Estilhaçado: Como Putin está a perturbar a Aliança Atlântica", trad. Diana Soller. Em, Graham Allison *et al.*, *A Guerra na Ucrânia*, Publicações Dom Quixote.
- Koranyi, David, 2014. "Transatlantic energy security and the Ukraine-crisis: A blessing in disguise?", *NATO Review*, 9 May 2014.
- Kuzio, Taras, 2019. "Euromaidan revolution, Crimea and Russia-Ukraine war: why it is time for a review of Ukrainian-Russian studies", *Eurasian Geography and Economics*, vol. 59, n.º 3-4, pp. 529-553.
- Liik, Kadri, ed., 2014. *Russia's "Pivot" to Eurasia*, Londres: European Council for Foreign Relations.
- Larsen, Henrik Boesen Lindbo, 2012. "The Russo-Georgian war and beyond: towards a European great power concert", *European Security*, vol. 21, n.º 1.
- Leichtova, Magdalena B., 2016. "Why Crimea was Always Ours: Legitimacy Building in Russia in the Wake of the Crisis in Ukraine and the Annexation of Crimea", *Russian Politics*, n.º 1.
- Lima, Bernardo Pires de, 2016. *Putinlândia*, Edições Tinta da China.
- Manuel, Héric Sequeira Ramos, 2018. *A Reformulação da Política Externa Russa Durante a Presidência Putin-Medvedev*, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Lisboa: ISCSP-Universidade de Lisboa.
- Marples, David R., 2006. "Color revolutions: The Belarus case", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 9, n.º 3, September 2006, pp. 351-364.
- Mazat, Numa e Serrano, Franklin, 2012. "A geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: vulnerabilidade, cooperação e conflito" (Cap. 1). Em, André Alves, org., *O Renascimento de uma potência? a Rússia no século XXI*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- McMahon, Margery A., 1997. "Aleksandr Lukashenka, president, Republic of Belarus", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 13, n.º 4, pp. 129-137.
- Mearsheimer, John J., 2014. "Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin", *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, vol. 93, n.º 5.
- Mitchell, Lincoln A., 2012. *The Color Revolutions*, University of Pennsylvania Press.
- Mitchell, Lincoln A., 2008. *Uncertain Democracy, U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution*, University of Pennsylvania Press.

- Moraski, Bryon e Giurcanu, Magda, 2013. "European Reactions to the 2008 Georgian–Russian War: Assessing the Impact of Gas Dependence", *Studies in Comparative International Development*, vol. 48, pp. 432-456.
- Muth, Sebastian, 2014. "Linguistic landscapes on the other side of the border: signs, language, and the construction of cultural identity in Transnistria", *International Journal of the Sociology of Language*, n.º 227, pp. 25-46.
- Nikolayenko, Olena, 2014. "Marching Against the Dictator: Chernobyl Path in Belarus", *Social Movement Studies*, vol. 14, n.º 2, pp. 230-236.
- Novikau, Alexander, 2019. "Conceptualizing and Achieving Energy Security: The Case of Belarus", *Energy Strategy Reviews*, n.º 26.
- Nye, Joseph, 2009. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs.
- O'Loughlin, John, Kolossov, Vladimir e Toal, Gerard, 2015. "Inside the post-Soviet de facto states: a comparison of attitudes in Abkhazia, Nagorny Karabakh, South Ossetia, and Transnistria", *Eurasian Geography and Economics*, vol. 55, n.º 5, pp. 1-34.
- O'Loughlin, John, Toal, Gerard e Kolosov, Vladimir, 2016. "Who identifies with the 'Russian World'? Geopolitical attitudes in southeastern Ukraine, Crimea, Abkhazia, South Ossetia, and Transnistria", *Eurasian Geography and Economics*, vol. 57, n.º 6, pp. 745-778.
- Ortega, Felipe Afonso, 2009. *As Revoluções Coloridas e seus reflexos em política externa*, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Orwell, George, 2012. *1984*, Antígona.
- Padula, Raphael, 2018. "O Debate Geoestratégico nos Estados Unidos: O Lugar da Eurásia, do Hemisfério Ocidental e do México", *Superintendência de Pesquisa e Pós-graduação – SPP*.
- Pallin, Carolina Vendil e Westerlund, Fredrik, 2009. "Russia's war in Georgia: lessons and consequences", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 20, n.º 2.
- Peterka-Benton, Daniela, 2012. "Arms Trafficking in Transnistria: A European Security Threat?", *Journal of Applied Security Research*, vol. 7, n.º 1.
- Pronin, Anatoly, 2015. "Republic of Crimea", *Russian Law Journal*, vol. 3, n.º 1.
- Protsyk, Oleh, 2006. "Moldova's Dilemmas in Democratizing and Reintegrating Transnistria", *Problems of Post-Communism*, vol. 53, n.º 4.
- Ratzel, Friedrich, 2009. *Politische Geographie*, BIBLIOLIFE, LLC.
- Rocha, Douglas e Alves, João Paulo, 2016. "A Geopolítica das Relações entre Rússia e Turquia", *Revista Perspectiva*, vol. 9, n.º 17.
- Rogstad, Adrian, 2016. "The Next Crimea? Getting Russia's Transnistria Policy Right", *Problems of Post-Communism*, vol. 65, n.º 1, pp. 1-16.
-

- Roper, Steven D., 2001. "Regionalism in Moldova: The Case of Transnistria and Gagauzia", *Regional & Federal Studies*, vol. 11, n.º 3, pp. 101-122.
- Roper, Steven D., 2005. "The politicization of education: Identity formation in Moldova and Transnistria", *Communist and Post-Communist Studies*, 38.
- Schwingel, Giovana, 2016. *A Importância Estratégica dos Países Bálticos para a OTAN no Pós-Guerra Fria*, Monografia de Relações Internacionais, Centro Universitário UNIVATES.
- Shlapak, David A. e Johnson, Michael, 2016. *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Sinkkonen, Teemu, 2011. "A security dilemma on the boundary line: an EU perspective to Georgian–Russian confrontation after the 2008 war", *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 11, n.º 3, pp. 265-278.
- Sneyder, Timothy, 2018. *Rússia, Europa, América, O Caminho para o Fim da Liberdade*, Edições 70.
- Solonari, Vladimir, 2016. "A conspiracy to murder: explaining the dynamics of Romanian 'policy' towards Jews in Transnistria", *Journal of Genocide Research*.
- Speck, Ulrich, 2015. "O Poder Alemão e o Conflito Ucrainiano", trad. Miguel Freitas da Costa. Em, Graham Allison et al., *A Guerra na Ucrânia*, Publicações Dom Quixote.
- Szostek, Joanna, 2018. "The Mass Media and Russia's "Sphere of Interests": Mechanisms of Regional Hegemony in Belarus and Ukraine", *Geopolitics*.
- Tarr, David G., 2016. "The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?", *Eastern European Economics*, vol. 54, n.º 1.
- Tepera, Yuri, 2015. "Official Russian identity discourse in light of the annexation of Crimea: national or imperial?", *Post-Soviet Affairs*, Routledge.
- Tolstrup, Jakob, 2009. "Studying a negative external actor: Russia's management of stability and instability in the 'Near Abroad'", *Democratization*, vol. 16, No 5.
- Tomé, Luís, 2018. "Geopolítica da Rússia de Putin: Não é a União Soviética, mas gostava de ser...", *Relações Internacionais*, n.º 60.
- Trenin, Dmitry, 2007. "Russia and Ukraine". Em, Hamilton, Daniel e Mangott, Gerhard, eds., *The New Eastern Europe: Ukraine, Belarus and Moldova*, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, pp. 195-213.
- Tudoroiu, Theodor, 2011. "Structural factors vs. regime change: Moldova's difficult quest for democracy", *Democratization*, vol. 18, No 1.
- Turner, Susan, 2011. "China and Russia After the Russian-Georgian War", *Comparative Strategy*, vol. 30, No 1.
- Umland, Andreas, 2018. "Russian policies in the Southern Caucasus", *Caucasus Watch*.

- Vieira, Alena, 2014. "The Politico-Military Alliance of Russia and Belarus: Re-Examining the Role of NATO and the EU in Light of the Intra-Alliance Security Dilemma", *Europe-Asia Studies*, vol. 66, n.º 4.
- Vieira, Alena e Vasilyan, Syuzanna, 2018. "Armenia and Belarus: caught between the EU's and Russia's conditionalities?", *European Politics and Society*.
- Welt, Cory, 2010. "The Thawing of a Frozen Conflict: The Internal Security Dilemma and the 2004 Prelude to the Russo-Georgian War", *Europe-Asia Studies*, vol. 62, n.º 1.
- White, Stephen, McAllister, Ian e Feklyunina, Valentina, 2010. "Belarus, Ukraine and Russia: East or West?", *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 12, n.º 3, pp. 344-367.
- Wolff, Stefan, 2011. "A resolvable frozen conflict? Designing a settlement for Transnistria", *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, vol. 39, n.º 6.

The European Neighbourhood Policy: Democracy Outside or Security Within the EU? Narrative and Practice in the European Neighbourhood Policy

Tomás Infante

Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais e pós-graduado em Estudos Estratégicos e de Segurança.

Abstract:

The end of the Cold War brought a new dynamic for the EU: it had to balance its development strategies regarding Democracy and Good Governance – especially regarding the CEE countries seeking membership – with the new security risks that had arisen as a result of Globalization – such as terrorism, transnational organized crime and migrations. The European Neighbourhood Policy encapsulate these two different dimensions within one policy. Built on three pillars – Democracy, Human Rights and Good Governance, Economic Policy and JHA policy – the ENP was presented by the EU as a Europeanization strategy. However, a tension – or asymmetry – exists between the Narrative promoted by the Commission – that the ENP fosters Democratization and Good Governance – and EU practice within the ENP – much more centred in JHA policy and regional stability. This paper is informed by – and seeks to contribute to – approaches anchored on Social Constructivism and Discourse and Narrative Analysis, which is considered central in the study of EU Foreign Policy.

As such, I seek to answer the question “What are the reasons for the asymmetry between the Narrative and the Practice within the EU?”. Building on the relevant bibliography and on the analysis of the Action Plans, we will construct two hypotheses for explaining the asymmetry: either the deficiencies of the ENP and of the EU Foreign Policy architecture skews the ENP towards JHA and Economic questions – in detriment of the normative objectives present in the Narrative –; or the Narrative and Practice have differing objectives and work symbiotically in order to pursue them – which means the asymmetry is natural and expectable.

This paper seeks to contribute to both the debate regarding the ENP – and to the wider debate of the International Actorness of the EU – as well as the debate on Discourses and Narratives in International Relations in general, and in EU Foreign Policy studies in particular.

Keywords: European Neighbourhood Policy; European Union; Discourse and Narrative Analysis; Social Constructivism; Democratization; Security.

Resumo

**A Política Europeia de Vizinhança:
Democracia fora ou segurança dentro da UE?
Narrativa e prática na Política Europeia de
Vizinhança**

O fim da Guerra Fria trouxe consigo uma nova dinâmica para a União Europeia: equilibrar as suas estratégias de desenvolvimento em relação à Democracia e Boa Governança – especialmente no que diz respeito aos países da Europa Central e de Leste que procuraram a adesão – e os riscos securitários que haviam surgido enquanto resultado da Globalização – tal como terrorismo, crime transnacional organizado e migrações. A Política Europeia de Vizinhança (PEV) encapsulou estas duas dimensões numa só política. Construída sobre três pilares – Democracia, Direitos Humanos e Boa Governança, Política Económica e Política de Justice and Home Affairs (JHA) – a PEV foi apresentada pela UE como uma estratégia de europeização. No entanto, uma tensão – ou assimetria – existe entre a narrativa promovida pela Comissão – a de que a PEV fomenta a Democratização e a Boa Governança – com a prática da UE em relação à PEV – muito mais centrada na política de JHA e na estabilidade regional. Este artigo é influenciado pelas – e procura contribuir para – as abordagens centradas no Construtivismo Social e na Análise de Discurso e de Narrativa, que são aqui consideradas centrais para o estudo da Política Externa da UE.

Assim, procura-se responder à questão “Quais as razões para uma assimetria entre a narrativa e a prática da PEV?” Construídas sobre a leitura da literatura relevante e análise dos Action Plans, serão propostas duas hipóteses explicativas: ou as deficiências da arquitetura da PEV e da Política Externa da UE envia a PEV em direção às questões económicas e de JHA – em detrimento dos objetivos normativos apresentados pela narrativa – ou a narrativa e a prática têm objetivos diferentes e funcionam simbioticamente para a persecução desses objetivos – o que significa que a assimetria é natural e expectável.

Este artigo procura contribuir para o debate acerca da PEV – e, em sentido lato, para o debate acerca da actorness da UE dentro das relações internacionais –, assim como para o debate sobre discursos e narrativas nas Relações Internacionais no geral, e no estudo da Política Externa UE em particular.

Palavras-chave: Política Europeia de Vizinhança; União Europeia; Análise de Discurso e de Narrativa; Construtivismo Social; Democratização; Segurança.

Artigo recebido: 24.06.2021

Aprovado: 19.07.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.159.03>

Introduction

Many scholarly works are eager to note how the EU's Foreign Policy is ineffective, that it lacks the necessary instruments or political cohesion and political will to work effectively. Some note how the EU's action inevitably falls short of the stated goals, how the EU isn't capable of meeting the expectations set by itself. This type of work – commendable as it may be – is pervasive in scholarly circles. Much rarer – though not at all unheard of – is the focus on the discourse or narrative nature of European Foreign Policy. Discourse Analysis – as understood in Social Constructivism – isn't new in International Relations, but it is seldom applied to conceptualizations of European international actorness or European Foreign Policy. Larsen (2004) argues for a greater discursive approach to EU Foreign Policy, and this is the line of inquiry of this paper. As such, this works functions as both a discursive approach to EU Foreign Policy, but also as a critique of EU Foreign Policy practice

This paper will focus on the European Neighbourhood Policy, which is understood as a central policy and instrument in European Foreign Policy. Authors commonly notice a tension between the normative dimensions of the ENP – Democracy, Human Rights and Good Governance promotion – and its more *realpolitik* elements – mainly its Justice & Home Affairs dimension. This makes for fertile terrain in which to study the asymmetry between the Europeanization Narrative – focused on the EU as a central character in the democratization of the wider neighbourhood – and the EU's practice in regards to the ENP – apparently more attuned to JHA questions.

The objectives of this paper are triple-fold: to shine a light on the main question – that of the Asymmetry between Narrative and Practice; to argue for a greater focus on the concepts of discourse and narrative in EU Foreign Policy, and of discourse and narrative analysis as an approach to EU Foreign Policy; and finally to advocate for the continuation and betterment of the study of the European Neighbourhood Policy, as a pivotal policy and instrument in the affirmation of the EU in the international stage.

The paper is divided thus: the first overarching section focuses on the Discourse and Narrative components of the paper, and is composed of two parts. The first of these parts (1.1) is on the legacy of Social Constructivism in IR and European Studies, with a great focus on discourse and narrative analysis; this section is purely theoretical and its focus is to lay the groundwork for the following section. The second part (1.2) focuses on the idea of Europe as a Normative Actor and, more importantly, on the concept of Europeanization and of Narrative of Europeanization. This part conceptualizes and defines Narrative of Europeanization. The second overarching section of the paper is on EU Foreign Policy Practice, and is composed of four parts. The first (2.1), is on the EU Foreign Policy and its architecture; the second (2.2) is

on the Europeanization of the Central and Eastern European Countries before the 2004 and 2007 enlargement; the third (2.3) in on the ENP, its origins; the fourth (2.4) is on why the ENP is a failure when compared to CEE Europeanization. These two sections are functionally independent from which other, as they focus on the two different parts of the binary relation established by the main question – Narrative vs. Practice – independently from each other. The third part joins Narrative and Practice, in order to understand the asymmetry and build hypotheses for why there is one.

1. Narrative

1.1. Social Constructivism, Discourse and Narrative Analysis

Social Constructivism was born within the Social Sciences – namely Sociology, influenced by structuralist and post-structuralist philosophy – and was transported to International Relations by a group of young scholars in the 90s, opening new avenues of inquiry and approaches within IR (Brown & Ainley, 1997). One of the central arguments of Constructivism is that the social world is accessible only through our ways of categorizing it (Larsen, 2004). Human knowledge is “historically and culturally specific” (Larsen, 2004, p. 64) – it is the product of the historical process and individual experiences of each culture – and as such similar contexts can lead to different actions. In the study of Politics, it’s of particular importance to know that each actor’s interests are shaped by their understanding and perception of the World surrounding them.

Of the approaches proposed by the Constructivists – as well as by Critical Theorists – this paper is especially indebted to their focus on: discourse, through which we can understand how actors construct meaning of what surrounds them; identity, central in understanding actor’s actions; and the power relations between actors, and the way in which they are constructed and performed – mainly through discursive acts. Indeed, the study of discourse – and the interrelated concept of identity – is not new. Philosophy – both Continental and Analytical – has been preoccupied with Discourse since the early 20th Century. The basis for this preoccupation is in wanting to understand how we, Humans, create meaning and perceive the social world around us. It is present not only in the Philosophy of Language – where it takes centre-stage –, but also in inquiries on the meaning of life – as Camus (1945: 49) said “What can a meaning outside my condition mean to me? I can understand only in human terms” – and the sociological investigations of Foucault, and other structuralist and post-structuralist philosophers. Foucault’s concept of “*Discours*”

– focusing on the relation between discourse and power – has been particularly influential in the study of politics (Larsen, 2004; Lynggaard, 2019)

Milliken (1999), in her seminal article on discourse in International Relations, defines the three key theoretical claims of Discourse Analysis in IR. The first is that discourses are systems of representation, as understood by mainstream Constructivism – “a concept of discourse as structures of representation which construct social realities” (Milliken, 1999, p. 229). Second, in what Milliken calls “Discourse Productivity” (Milliken, 1999, p. 229), discourse produces objects and subjects, constructing ways of acting towards the world, while excluding other possible visions:

“(…) discourses are understood to work to define and enable, and also to silence and exclude (...) some groups, but not others, endorsing a certain common sense, but making other modes of categorizing and judging meaningless, impractical, inadequate or otherwise disqualified” (Milliken, 1999, p. 229).

So, if discourse can construct “true” visions or ways of acting in the World, while excluding others, then Discourse Analysis should focus on “dominating or hegemonic discourses, and their structuring of meaning” (Milliken, 1999, p. 230). The third assumption is that discourses are “changeable and historically contingent” (Larsen, 2004, p. 67), requiring constant work and articulation in order not to lose their power.

From the idea of Discourse, emerges the idea of Narrative. Narratives are, as understood in International Relations, the overlap of different political discourses (Ni iou, 2013), utilized to justify or sustain political decisions. Whereas discourse analysis is preoccupied with the way in which language constructs – and constrains – social reality (Milliken, 1999; Larsen 2004; Ni iou, 2013; Willig, 2014), narrative analysis is mainly preoccupied with the structure, form, function and articulation of the stories individuals or communities tell themselves about the world around them (Willig, 2014). Narratives – more so than discourses – tend to have an imbued sense of History, meaning that their construction is based on the perception a community has of its History. Furthermore, narratives can only be constructed on the bases of hegemonic discourses – “Only those discourses that are institutionalized and enacted have the potential to create such widely shared narratives” (Ni iou, 2013, p. 242).

Both discourse and narratives are – as alluded to before – of a fluid nature. As Laclau and Mouffe (in Ni iou, 2013, p. 242) put it “neither absolute fixity nor absolute non-fixity is possible”. Indeed, it is argued discourses can only be partially fixed: a crystallization of discourse is impossible, as discourse is a living thing, that has “spaces for change, discontinuity, and variation” (Jones & Clark, 2008, p. 549); but

complete discontinuity or change negates the existence of a hegemonic discourse or narrative. The power of a narrative or discourse is precisely in its capacity to adapt and change to the circumstances, without reneguing its core values or ideas – and in this way the core power structures that support and are supported by the discourse don't change. What this can create, though, is certain “rhetorical entrapments” (Ni oiu, 2013, p. 242), where actors see their action constrained by their previous acceptance of discourses or narratives – and their practical outcomes – when these neither reflect nor match the current social or political context – and when actors act in accordance to the current situations and not the narratives they have accepted, this can create a certain dissonance, or asymmetry, between what is said and what is put to practice.

Discourse analysis in European studies has asserted itself in recent times, though its focus is seldom placed on EU Foreign Policy – its more common for discursive approaches to look at the European integration process. Lynggaard (2019) outlines four¹ schools of thought regarding discourse analysis in relations to the EU. The first is the Copenhagen School, which has its point of departure in International Relations and Security Studies. Truly, its great focus is on the concept of securitization – the discursive process by which threats are created – and by extension, focuses also on politization and de-politization; but apart from that, this line of thought puts focus on how national perceptions of self – that is, of the concept of nation – relate to concepts of Europe, and how that relationship shapes policy regarding European Integration. Secondly, there is the governance school, which approaches the EU as a “a complex web of interaction by territorially as well as functionally different actors” (Diez, 2001, in Lynggaard, 2019, p. 7). This approach focuses on the structural side of discourse – influenced by Foucault – and/or on discursive agency – influenced by Habermas. The great interest of the governance school is in how the EU is legitimized. Thirdly, Critical Discourse Analysis is differentiated, mainly, by its critical part:

“(…) in addition to uncovering the causes and consequences of discursive constructs, CDA evaluates these constructs against value scales of what is just and legitimate, thereby challenging the current state of affairs and aiming to develop strategies for progression” (Lynggaard, 2019, p. 7).

1 In the book, Lynggaard enunciates five schools of thought: the Copenhagen school, the governance school, critical discourse analysis, frame analysis and discursive institutionalism. This paper disregards discursive institutionalism as it is, in Lynggaard's words “more than anything a continuation of the governance school” (Lynggaard, 2019, p. 8).

They draw from the Frankfurt School and Gramsci, and focus on the power of hegemonic discourse. Finally, we have what Lynggaard (2019) calls “Frame analysis”: these are the studies that are not formulated as discourse analysis, but are influenced by this approach – they focus, for example, on the ideational dimension of politics, public opinion or political communication.

While this paper doesn’t subscribe to any one school, it is influenced by both the governance school and critical discourse analysis – and the conceptualizations put forth of Discourse/Narrative and Discourse/Narrative Analysis would attest to it. The double focus put on the power of discourse – that is, in its structure – and the impact of hegemonic discourses – in the case of this paper, the Narrative of Europeanization – will let us contrast the EU’s discourse with the political reality, extracting from it the asymmetry between narrative and practice.

Schmidt (2008, in Ni oiú, 2013, p. 242) argues that there are two types of discourses that “intersect and give birth to narratives”: the first is Coordinative Discourse, the second is Communicative Discourse; their great difference is the public addressed and their locus. Coordinative discourse is an “insider” discourse: it takes place within institutions and it’s addressed to actors who have power and/or knowledge, in order to gain their support for whatever decision one is advocating for; shared-ideas and values are key in this discourse. Communicative discourse emanates from within the institutions, but it’s addressed to the wider public, aimed at convincing the public of the necessity of certain policy or political decision. Both types of discourse have a top-down approach, and coordinative discourse has a more central role in the construction of foreign policy narratives – as would be expected from such an elite and State-drive policy area (Ni oiú, 2013)².

Summarizing, discourse is defined as “both the process and the background through which ideas and social practices become created, institutionalized and reified” (Ni oiú, 2013, p. 241), while narratives are the articulation of hegemonic discourses that are, simultaneously, the reflection of an actor’s self-perception and the justification or sustenance of an actor’s action; the analysis of both leads to the

² Ni oiú (2013) argues that there is another type of discourse that influences the construction of EU Foreign Policy Narratives, and one this paper finds worthy of mentioning: the discourse produced by the academia on the EU Foreign Policy. Larsen (2020, p. 962) states: “There is an increasing interest in the social sciences in the ways in which the theoretical concepts actively employed in research and politics contribute to making the objects they are studying. This development has been dubbed the performative turn (Giesen, 2006). It is based on a view of theory as constitutive: theories are not simply neutral observations of a given reality but are involved in the construction of that reality”. Although it is alluded to throughout the paper, and this line of inquiry is especially needed within EU Foreign Policy, it is neither the scope nor the objective of this paper to investigate, though it encourages this wide-ranging conversation on the study how theoretical and other academic work influences the objects of their studies..

uncovering of how an actor constructs its identity, how discourse and narratives shape – and maintain – power relations, and the way in which actors use discourse and narratives to justify their practices. Within the study of EU, one finds a wide-array of discursive approaches, though most that focus on Foreign Policy note the discourse is created – much like the policy – in a top-down, elite-driven approach.

1.2. Europe as a Normative Power and the Narrative of Europeanization

Although Constructivism had a great impact in IR in general – after all, it is the only other Theory that is capable of rivalling with the two mainstream theories, Liberalism and Realism –, its impact on the study of European Foreign Policy – or of Europe as an International Actor – has been more limited. In spite of that, Larsen (2004) points out that the discursive approach to EU Foreign Policy and Actorness is not new, although it wasn't done with total awareness of the fact. Larsen (2004, p. 68) argues that “to ask what kind of actor is constructed, including what kind of values are articulated as an inherent component of actorness” is to have a discursive approach, and this is something that has been done since the early 70s. This approach is indeed Constructivist in nature, and inherently discursive. If discourse is at the heart of identity construction, this is even more true when analysing the EU International Character – its reliance in diplomacy over hard power-adjacent instruments, and the normative bases with which it builds its identity means that discourse has a bigger role than concrete actions in analysing the International Character of the EU.

In this section we look to the way in which the European Union has been conceptualized as a global actor and then focus on Europeanization, always anchored on a discursive/narrative approach to the concepts.

So, the study of the European Union as an International Actor has fascinated scholars since the 70s, with the emergence of the first debates on the EU's actorness outside its borders, and its character as an international actor. From the beginning, the idea of the EU as a fundamentally different actor within the International System took centre stage, particularly if we situate the debate within the Cold War. When compared to the military and geopolitical competition between the United States and the Soviet Union, one could not look at the European Communities and think of it as just another conventional actor. Moreover, the European Communities were a new type of actor – neither a state nor just a regional organization – which needed conceptualizing.

François Duchêne was the first to argue, in 1972, that the European Communities were a Civil Power, anchored on its economic and diplomatic power, though lacking military might (Manners, 2002). Duchêne not only suggested this conceptualization

but also defended that the main goal for the European Communities should be to strengthen its claim to being a Civil Power in the International System – to construct an identity separate from those of other actors (Manners, 2002). Hedley Bull would take umbrage with this concept, arguing that if Europe wanted to be an effective actor in the international arena, economic and diplomatic power would not suffice (Manners, 2002). Bull took a more Realist approach – even if he wasn't a proponent of Realist Theory –, arguing of an increase in military power, as well as an internal reorientation – more power to Germany, more involvement from France and a change of attitude from the UK – were needed for the European Communities to achieve effective actorhood in the international stage.

Although this was just the first big debate on the Europe's character as an international actor, it showed many of the tendencies that would mark the continuation of the debate: the contrast between economic and military power, the suggestion of Europe as a *sui generis* actor, the Liberal hegemony over this debate – paired with a general disinterest from Realists – and the normative insights and recommendations from the authors. The last tendency is particularly interesting, because even then – as is now – authors seemed less interested in explaining or problematizing what Europe was, but on what it should strive to become. Underpinning all of this is the centrality of identity – which is why such exercises are constructivist in nature. This isn't something one can find so much in Bull's proposition: his argument is for the European Communities to become another actor like the others, not a unique one. From Duchêne's perspective – as well as the many who took him as an inspiration to this day – identity is key; the lack of military means aren't a restraint for the exercise of actorhood, but rather a constitutive part of the European Communities identity, which would be focused on its economic and diplomatic power and, therefore, on the values that underpin them: peace, cooperation and democracy. Ian Manners (2002) would take this a step further.

The most influential conceptualization of the EU as an International actor is Manner's (2002) contribution to the debate, with the concept of Normative Power Europe. Manners (2002) argues that the EU builds its external action not on strategic, political or economic interests, but in accordance to its values – such as respect for Democracy, Human Rights and International Law and norms. The main argument is that, due to its historical process³ and the leadership of elites

3 First, the context in which it emerged: the European Communities were born after the deadliest war in History – one which saw unprecedented violence and atrocities ravaging Europe – making values such as peace, human rights and democracy central in the European identity. Secondly, the hybrid nature of the EU – both a supranational and an intergovernmental organization – leads it to lean on what unites all Member-States, which are the commonly held values and norms. Thirdly, the process of European Integration was consecrated through treaties and laws that upheld the European Constitutional values, such as democracy, protection of human rights, good governance, etc... making these values central in the European Integration Process. In Manners (2002).

with shared ideals, the EU is “normatively different from other polities” (Manners, 2002, p. 241), and is willing to act solely according to the values it upholds – while never instrumentalizing its values to further the political or economic interests of its Member-States. As such, the EU is willing to use its considerable economic and normative power – the legitimacy that other countries recognize in the EU’s norms and values – to further an essentially normative agenda (Haukkala, 2008). At the centre of the Normative Agenda sits the concept of Europeanization.

Europeanization is a flexible concept. Olsen (2002) describes different meanings for this concept: it can mean the expansion of the European Union through the enlargement process; the development of European Institutions; the penetration of European governance in national political systems; the process of exportation of norms and values to non-EU spaces; or a project of European Unification. Simultaneously, we can differentiate Europeanization based on its geography: the Europeanization of Member-States, of Accession Countries and of the Neighbourhood (Börzel T., 2010). Since the focus of this investigation is on the European Neighbourhood Policy and on Europe as a Normative Actor, our working definition of Europeanization is the export – or dissemination – of European values, norms and forms of Governance to non-EU spaces. Going a step further, to Europeanize is to transform non-EU spaces into European spaces. This conceptualization has two very clear caveats, which constitute central parts of the Narrative of Europeanization.

First, to be transformed into a “European space” does not mean EU Membership. There is, as been said before, a differentiation between Accession/Candidate and Neighbourhood countries in regards to their Europeanization. The success of an Accession/Candidate country leads to Membership – the biggest reward possible; on the other hand, being a part of the Neighbourhood almost precludes any hope of becoming a member. To be a Neighbour is to be outside of one’s home, it’s to be an “Other” differentiated from the “We” – the EU recognizes the Neighbourhood as what lies outside of its possible future borders. Candidate countries – most notably the Western Balkans – aren’t part of the “Neighbourhood” for the EU, and as such aren’t part of the ENP. This preclusion of membership means that the final rewards for a successful Europeanization is rather limited, and as such Europeanizing the Neighbourhood is much harder.

The second caveat to our definition, is what constitutes “Europe”. The geographical borders of Europe have always been hard to define – and the European Union has had problems defining them, as the Turkish membership question showed. Furthermore, Europe has always been more of an idea – a culture, a history, a set of values – than a geographical unit (Steiner, 2004). So, if Europeanizing means transforming something into Europe what does “Europe” mean? In this context, the answer is unassumingly easy: it’s what the European Union says it is. The EU

has a singular discursive hegemony over the concept of Europe – the reason why this paper can alternate freely between “European Foreign Policy” and “EU Foreign Policy” is because there is a shared understanding, even if it is erroneous, that Europe and the EU are the same thing. The metonymic relation between the two terms is notorious because it gives the EU the opportunity – and power – to shape the definition of Europe to its own image. Accordingly, being a European state is intrinsically connected to a particular geography, but also to the values that the EU champions: Liberal democracy, protection of human rights, good governance, peace and cooperation. In this regard, being part of the Neighbourhood means not being a “real” European state. This is not problematic for the Southern flank of the Neighbourhood – no one would mistake the Maghreb for Europe –, but it is for the Eastern Partnership. Ukraine and Moldova – Belarus inhabits a wholly different dimension – aren’t regarded in the same way as Switzerland and Norway – even if none are EU Member-States. This is because they don’t fit in the concept of Europe as well: they are former Soviet Republics and they have weak democracies, rampant corruption and internal conflicts⁴. The Caucasus States are even more problematic because of their contested geographical connections to Europe as well as their worse normative standing⁵.

This analysis draws directly from a Derridean approach in which discourses are constructed in terms of binary oppositions (Milliken, 1999). The binary relation in the narrative of Europeanization is the European Union on one side and the Neighbourhood countries on the other; going further, there are other constitutive binary relations within the narrative: Westerns/Non-Western, Developed/Underdeveloped, Democratic/Authoritarian and, in regards to discourse and the diffusion of values and norms, Legitimate/Illegitimate. This structuring is not neutral; the two parts of this binary relations are not equal in terms of discourse (Milliken, 1999). So, even if it is true that the European Union has more power than the Neighbourhood countries – something that is unquestionable –, the discursive practices within the Europeanization Narrative establishes a relation of power which privileges and legitimizes the EU’s actions. Discursively, the EU doesn’t only

4 This hasn’t always been the case, of course. But as of today, both Ukraine and Moldova have ongoing conflicts: the Crimean and Donbass War in Ukraine, and the protracted frozen conflict of Transnistria in Moldova.

5 Not only are the Caucasus States less democratic – Azerbaijan is an Authoritarian State, while Georgia and Armenia are hybrid regimes (The Economist Intelligence Unit, 2020) –, they are also some of the States with the highest levels of state corruption (Börzel & Pamuk, 2011). Moreover, most post-Soviet conflicts are within this area: Artsakh – formerly known as Nagorno-Karabakh –, South Ossetia and Abkhazia.

have more power than, but actually has power over the Neighbourhood countries. This is the basis for the Europeanization Narrative, which has two central elements: the first is the promotion of European values, as understood and constructed by the EU; the second is the EU as its protagonist, mainly through the Commission:

“The European Commission’s pivotal role in these discursive components, highlighting specifically the ways in which it carefully defines and delimits external situations for European intervention, produces systems of signification to render meaningful and appropriate this intervention, and deploys a suite of tactics to ensure the survival of Europeanisation discourses that it has brokered among EU Member States” (Jones & Clark, 2008, p. 568).

This is the great differentiator of this narrative from others: the crucial point is not only that the EU wants to Europeanize – the diffusion of its values by whatever political instruments that are available – other countries, but also that the EU is central in this practice – it is privileged in the binary terms of the narrative. The EU is, under the qualities it gives itself through the Europeanization Narrative, uniquely capable of transmitting its values and norms to others; all the while, within the same narrative, the Neighbourhood Countries, by themselves, are seen as incapable and unwilling to make a change towards a certain – and, for them, unattainable – Europeanness, towards values the EU deems vital. This, as Jones and Clark (2008, p. 567) argue, “renders logical and legitimate European interventions” in the Neighbourhood.

This serves not only the purpose of building an international identity, differentiated from those of other Great Powers, as well as legitimacy of action in its external borders, but it also has the purpose of building internal legitimacy for external action – and this, beyond the structure, form and articulation of the narrative, is its function. It isn’t for naught that the central actor in this Narrative is the European Commission, the *par excellence* supranational organism within the EU and one who has a relatively few powers over EU Foreign Policy. Outside its funding or its trade or financial instruments, Foreign and Defence Policy is still one of the least integrated policy areas in Europe, being an intergovernmental area. Indeed, the debate on the EU’s actorness is over not because of the integration process, but in spite of it: as will be shown in the next section, Foreign Policy instruments and decision-making are still mostly in the hands of Member-States, even if the integration process has given increasing powers to the Commission. Looking only at the instruments, the EU can still be regarded as a non-actor, a vessel for Member-States’ interests (Hyde-Price, 2008). The construction of an encompassing narrative central to its foreign policy-making, one that is maintained and furthered by the Commission, into which the Member-States opt-in and one that – at least

theoretically – constrains their actions within the framework of the narrative, helps the EU – as a supranational entity – to build an international identity that gives itself power and agency.

The European Neighbourhood Policy is a great example of how the EU – or the Commission – frames the Europeanization Narrative. First, it contextualizes the policy, building on past policy successes in order to legitimize new policy endeavours:

“With its historic enlargement earlier this month, the European Union has taken a big step forward in promoting security and prosperity on the European continent” (European Commission, 2004, p. 1).

Then, the Commission goes on to define the common values that are the basis for the relationship between the EU and the Neighbourhood countries:

“The method proposed is, together with partner countries, to define a set of priorities, whose fulfilment will bring them closer to the European Union. (...) The privileged relationship with neighbours will build on mutual commitment to common values principally within the fields of the rule of law, good governance, the respect for human rights, including minority rights, the promotion of good neighbourly relations, and the principles of market economy and sustainable development. Commitments will also be sought to certain essential aspects of the EU’s external action, including, in particular, the fight against terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction, as well as abidance by international law and efforts to achieve conflict resolution” (European Commission, 2004, p. 3).

The framing of the relationship is of particular interest because it makes clear the way in which the EU puts itself front and centre in the narrative: First, the proposed method will bring “them” closer to the EU, not the EU and the neighbours closer “together”; secondly, there is no mention of Neighbourhood countries’ interests, only the EU’s. Indeed, to read the 2004 Communication on the ENP is to find only “common interest”/“shared interest”/“mutual interest” from both actors – mainly focused on European values or JHA issues –, the EU’s interests and the Neighbourhood’s interest in the EU, but no “interests” outside of the EU’s realm of action or influence. This helps to prove not only that the EU as the protagonist is a very important feature of the Europeanization Narrative, but also that the main objective of the Narrative is not only to build an external identity, but internal legitimacy to act as an international actor. Then, finally, it lands its objective:

“The European Neighbourhood Policy’s vision involves a ring of countries, sharing the EU’s fundamental values and objectives, drawn into an increasingly close

relationship, going beyond co-operation to involve a significant measure of economic and political integration. This will bring enormous gains to all involved in terms of increased stability, security and well being" (European Commission, 2004, p. 5).

There is, of course, a certain performativity to the narrative; the Communication (2004, p. 8) goes on to say that "The EU does not seek to impose priorities or conditions on its partners", but this can't be true concurrent to the purported universality of the European values whose promotion sits at the centre of the document. It is true that the ENP – as will be analysed in the following section – takes a differentiated approach to each Neighbourhood country, but the final goal is the same all-round: to effectively Europeanize the Neighbourhood – the path taken might be different, but the destination is invariably the same.

2. Practice

2.1. EU Foreign Policy: Development and Architecture

In the 90s, a series of events led the European Communities to make strides towards a more effective and united Foreign Policy (Tonra & Christiansen, 2004). The end of the Cold War and the military competition between the USA and the USSR, in which Europe was one of the main theatres, freed the European Communities to pursue its interests without paying as much mind to Great Power competition and geopolitical calculations. The possibility of an eastern enlargement, after the complete collapse of the Iron Curtain, led to renewed hopes for the realization of the European Communities as a Pan-European Project. Also in the 90s, new conceptualizations of Security emerged – ones which were embraced by scholars, policy-makers and politicians alike. Gone were the traditionalist outlook on Security, anchored on its military aspect; In were new concepts that focused on political, economic, environmental and societal security on par with military security.

But more than anything, the main catalyst for this decision was the European debacle in Yugoslavia. During the Yugoslavian disintegration, the European Communities had the perfect opportunity to assert its power and influence in its own backyard, working as conflict-managers and peace-builders in a region ravaged by war unseen in Europe since the 40s. A successful intervention would allow the EU to build its power and influence in the global arena, as well as construct its international identity as a purveyor of peace and development. Therefore, the unmitigated failure in Yugoslavia casted a long shadow on Europe's role in the world – a shadow one can feel to this day. This debacle though, informed two very important aspects in European Foreign Policy, both of which are central to this

paper: the centrality of the neighbourhood in European Foreign Policy; and the centrality of Europe as a promoter of peace, democracy and human rights in the global stage – a Normative Power.

The transformation of the European Communities into the European Union led to the consolidation of the EU as an International Actor, first through the Maastricht Treaty and then finally through the Lisbon Treaty. This led to a loss of importance of the actorness debate in academia – though the EU’s international identity continues to support lively debate –, and led to the emerge of new questions regarding the effectiveness of the EU as an International Actor.

According to Edwards (2013), there are certain pre-requisites to an effective Foreign Policy: coherence – that is, concentrating or carefully dividing powers and tasks between different actors so as to guarantee that the EU talks with a single voice; effective instruments; political will to act; and, finally, political internal and external legitimacy. The main crux of this paper is on political will and political legitimacy, so they will be illuminated on the next section of this paper. The instruments possessed by the EU Foreign Policy Actors will also be discussed further on: since the paper is on the ENP, we will focus our attention on ENP instruments. Let us then focus briefly on the very important idea of coherence in EU Foreign Policy.

The EU Foreign Policy architecture has two problems of coherence: that of Vertical Coherence and that of Horizontal Coherence (Edwards, 2013). The first is often the most talked about, as it pertains to the problems between the intergovernmental actor – Member-States and the Council of the European Union – and the supranational actors – mainly the Commission. It is well known – and it has been stated before in this paper – that EU Foreign Policy is essentially an intergovernmental arena, most of the times dependent on unanimity between the Member-States on the Council of the European Union. The lack of coherence comes from the fact that, albeit power mostly residing at the intergovernmental area, there are powers completely under the control of the Commission, which may be essential in Foreign Policy, such as trade policy or economic and financial instruments in the ENP.

Horizontal coherence, on the other hand, pertains to coherence problems within the supranational EU institutions. If one were to ask “Who represents the EU internationally?” the answer would vary: the President of the Commission, the President of the European Council, the High Representative all share representation roles – and roles in defining Foreign Policy. If one were to limit this to the Neighbourhood, there would be the inclusion of the Commissioner responsible for that portfolio. The Lisbon Treaty, which led to the strengthening of the High-Representative’s role and the creation of the EEAS, was a step in the right direction, but incoherence still persists in haunting EU’s international responsiveness. For example, the High Representative’s actions are often hindered because it doesn’t have control over trade, financial or economic instruments – those are with the

Commission, and even if the High Representative is, inherently, Vice-President of the Commission, it does not set its policies regarding those instruments. To summarize, Foreign Policy is a policy arena characterized by division – often overlap – of policy domains and responsibilities; to this it is added the fact that the High Representative, the Commission – including each Commissioner and each DG –, the Council of the EU, the European Council and the Member-States each have different instruments, powers and political interests; the result of these two factors is a Foreign Policy commonly derided as ineffective and unresponsive (Edwards, 2013; Noutcheva, 2015). Few policies are as derided as ineffective as the European Neighbourhood Policy.

2.2. Europeanization in Central and Eastern Europe

The ENP is commonly contrasted to the accession process for Central and Eastern Europe, during the 90s and until the 2004 and 2007 enlargements. The EU's enlargement to Central and Eastern Europe was a largely successful story: in a decade, each CEE country transformed from an authoritarian State with a planned economy to Democratic States with market economies – as is required in order to become an EU Member-State. This clear success is mostly due to the power that the EU could exert in the CEE region, as well as the openness that the CEE countries had towards the European Union; the Europeanizing efforts in the CEE region were a success because all the favourable conditions were gathered. So successful that the EU soon constructed another Europeanization project.

To understand the perceived shortcomings of the ENP, it is essential one understands what led to the success of the Eastern Enlargement, focusing on its instruments. Europeanization – understood here as a process, and not a discourse – encompasses two main instruments/strategies: Conditionality and Socialization (Börzel T. , 2010). The strategy of conditionality is to make, for example, partnerships, financial aid and support conditional on the compliance with a set of established rules and norms. On the case of the EU accession process, it means making the financial, technical and political aid and support – as well as the next steps in the process – conditional on the fulfilment of the necessary reforms to become a Member-State; otherwise, non-compliance would mean a state wouldn't advance through the next steps of the process losing much needed support. The first type is Positive Conditionality – a reward conditional on the fulfilment of a contract – while the second type is Negative Conditionality – a sanction for non-compliance (Börzel & Pamuk, 2011). According to Börzel (2010, p. 9):

“(…) accession conditionality gave the European Commission a powerful tool to pressure candidate countries towards down-loading the comprehensive *acquis communautaire* and introducing institutional reforms”.

Socialization works differently from Conditionality. While Conditionality is a top-down approach, with the EU in control of the process, Socialization requires both top-down and bottom-approaches to Europeanization (Schimmelfennig, 2012). Kelley (2006, p. 39) defines socialization as “when actors generate behaviour changes by creating reputational pressure”; it is an approach based on dialogue and social learning, through which the EU build legitimacy for the compliance with its norms and values. And unlike Conditionality, which focuses on State-driven actions and reforms, Socialization involves the strengthening and democratization of Civil Society and its actors, independent from the State apparatus. Throughout the accession process for the Eastern Enlargement “EU officials travelled to candidate states to negotiate, but also to stimulate domestic debates on issues such as democracy, ethnic minority politics and human rights” (Kelley, 2006, p. 39). In this strategy, power is derived not from the EU’s economic and financial strength – as it is in Conditionality –, but from the legitimacy of its norms and values as perceived by others. In this way, Socialization works in order not only to convince others to conform to its normative standard – “the EU can use political dialogue to win over the minds of governmental actors through persuasion and social learning” (Börzel & Pamuk, 2011, p. 7) – but also to build international legitimacy for this normative standard. This will be more focused on in the next section – which will focus on the tensions and asymmetry between the Europeanization Narrative and the ENP policy practice – but it is worthy of mention the fact that this instrument is crucial to the construction and strengthening of the Europeanization Narrative as an Hegemonic narrative, where “power, and the ideas, values and institutions are seen as both natural and legitimate” (Haukkala, 2008, p. 1608).

The success of the Eastern Enlargement cannot be concluded to have just been the result of the good management of instrument and political strategies for Europeanization. The political situation in the CEE countries was uniquely auspicious for the Europeanization effort. Börzel (2010) argues there are five conditioning factors: costs of adaptation – which is the misfit between EU requirements and domestic conditions –, external push –, which is the capacity and willingness the EU has to enforce its requirements –, capacity and willingness of the target country to respond to EU pressures, and the power of the target country to resist the pressures.

Looking at these conditioning factors, one is able to understand why the Europeanization of Eastern Europe was a success. The CEE countries had membership ambitions, so there was little resistance to EU pressures and a great

quantity of willingness to adapt to EU requirements; capacity-building through socialization also helped CEE countries to become able to adapt. The external push was high, as the EU wanted to expand; and although the costs of adaptation were high – given the historical processes of the CEE countries contrasted to those of the EC Member-States –, the reward was higher: Membership.

2.3. The European Neighbourhood Policy

The ENP was created in 2004, being the product of a two different, but complementing, dynamics. The first – related to the Eastern side of Neighbourhood – was the need to respond to the new opportunities and threats posed by the Enlargement. As Smith (2005, p. 757) posed the question “In May 2004 the European Union acquired not just ten new member states but also several new neighbours”. The engagement with these new neighbours in the East had been reduced, due to the European focus on the CEE countries – although the Post-Soviet States were included in some forums and programs, such as the Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (Smith, 2005; Tömmel, 2013). As such, the EU had to find a way to interact with still volatile new neighbours to the East, and so a new policy was needed. The UK in particular, pressured for the creation of a Wider Europe Initiative, that would include the Ukraine, Moldova, Belarus and Russia (Smith, 2005).

The second dynamic is a product of the first, as some Member-States – namely France, Spain and Italy – pressured the EU into including the Southern Mediterranean countries in this new policy. Indeed, the EU’s political involvement in its southern flank was more historical than its involvement in the post-Soviet space. In 1995, the EU and its neighbours in Northern Africa and the Levant launched the Euro-Mediterranean Partnership – commonly known as the Barcelona Process – which “encompassed an ambitious policy approach, aimed at transnational cooperation in a broad spectrum of policy domains” (Tömmel, 2013, p. 21), from the political-security dimension, to the economic or normative, through a multilateral approach. Tömmel (2013) argues that the multilateral approach was beneficial for social-learning and fomenting regional cooperation, but that its success was very limited, as there were little incentives for the acceptance of the EU’s reforms and norms – something that would only become more difficult in the post-9/11 and its effects on the MENA region (Tömmel, 2013).

These dynamics resulted in the creation of the ENP: first, a Wider Europe Initiative, now including the Southern Mediterranean countries, was approved in 2002; in 2004, after successful lobbying, the former Soviet Republics of the Caucasus were included in the ENP; in that same year, the EU started to operationalize and put to

practice the policy (Smith, 2005). Its stated objective is simple to understand: as the Commission communication on the European Neighbourhood Policy of 2004 puts it:

“The European Neighbourhood Policy’s vision involves a ring of countries, sharing the EU’s fundamental values and objectives, drawn into an increasingly close relationship (...)” (European Commission, 2004, p. 5).

The ENP isn’t a monolithic entity, it presents different approaches, not only from country to country, but also – and quite fundamentally – from region to region. This divided Neighbourhood, alongside Eastern and Southern lines, is institutionalized through two geographically-defined partnerships: the Eastern Partnership and the Union for the Mediterranean. The Eastern Partnership encapsulates both the Eastern European and the Caucasus Countries – Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. On the other side of the ENP, the UfM includes all the ENP Mediterranean Countries – Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestine, Syria (although suspended currently), with Libya as an observer; the UfM also included Turkey, Mauritania and non-EU European Southern Countries, such as Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Monaco.

The ENP’s approach is mainly bilateral, through the constructed of mutually agreed upon Action Plans, that would recommend reforms to be implemented by the Neighbourhood countries, and whose progress would be monitored. The Action Plans would be drawn based on the same norms, principles and policy areas, but would be “differentiated, reflecting the existing state of relations with each country, its needs and capacities, as well as common interests” (European Commission, 2004, p. 3). The Actions Plans are not legally binding documents, and therefore their execution is promoted by the EU through conditionality strategies. For complying with the Action Plans and effectively implement its reforms, Neighbourhood Countries can be rewarded with “a stake in the EU’s Internal Market and further integration and liberalization to promote the free movement of – persons, goods, services and capital” (Kelley, 2006, p. 35), as well as participation in Community projects in education, science and culture, and greater legislative support for transposing the European-style reforms into national legislation, among other incentives.

2.4. The Failure of the ENP and Neighbourhood Europeanization

As this paper has alluded to, contrasting CEE Europeanization to Neighbourhood Europeanization sheds great light on why the latter is so often regarded as a failure.

Unlike the Europeanization of the CEE countries, the ENP has much more limited instruments and strategies. The Socialization component within the ENP is considerably weaker than the Conditionality component. Although political dialogue is fomented, chiefly during negotiations (Kelley, 2006), the ENP's Socialization component has been criticized as insufficient, even non-existent. Firstly, the ENP lacks the multilateral forums of the Barcelona Process, substituting them for a bilateral approach. While a bilateral approach can be seen as inherently more effective – as it lets the Action Plan be shaped to a specific country –, it precludes the necessary forums for social learning, which are important when promoting norms and values. Aside from that – and relative to the Southern Mediterranean – Tömmel (2013, p. 23) asserts that the “abandoning the multilateral approach meant detaching the Mediterranean policy from the Middle East conflict”, and that the bilateral approach led to increased competition between Neighbourhood States for EU financial aid and support. Secondly, the ENP's process – from the negotiation of the Action Plans, their implementation and progress assessment – doesn't involve the active participation of civil society in each Neighbourhood country. When conceptualizing Socialization as a Europeanization strategy, civil society holds a central role. No democracy exists without a strong, democratic civil society – indeed, the latter is a prerequisite for the former (Kelley, 2006). As such, authoritarian states don't have an active civil society and may even fight its emergence (Börzel & Pamuk, 2011); if the EU wants to promote the democratization of a Neighbourhood characterized by fragile democracies and, more commonly, full-fledged authoritarian regimes, supporting civil society organizations should be a focal point. And yet, it isn't; as Börzel (2010, p. 20) points out:

“(...) the ENP does not provide for the involvement of civil society in political dialogue
(...) EU has provided technical and financial assistance mainly to state actors seeking to strengthen effective rather than inclusive policy-making”.

The weakness – or even absence – of the socialization component in the ENP, makes the strategy of Conditionality the central strategy of the ENP. That doesn't preclude it from severe, repeated and widely shared criticisms (Smith, 2005; Kelley, 2006; Gawrich, Melnykovska, & Schweickert, 2009; Börzel T., 2010; Börzel & Pamuk, 2011; Schimmelfennig, 2012), which revolve around two key issues. First, there is the lack of the Negative Conditionality instrument. As we have put it before, the symbioses between Positive and Negative Conditionality are needed to promote compliance with the Action Plans. Theoretically, a State would seek to comply with what was accorded not only because its compliance would mean a reward, but also, and very crucially, because non-compliance would mean a sanction. The application of sanctions for the non-compliance – mainly for the non-compliance of

its normative aspects – would be an effective way to signal that the EU is attentive to violations of human rights and of the democratic principles championed by the EU. Nonetheless, Negative Conditionality is never applied, mostly because “The imposition of sanctions in the case of political repression and gross human rights violations (...) is in the hands of the EU member states, which act by unanimity” (Noutcheva, 2015, pp. 29-30). Bridging the different political and economic interests of all the EU Member-States so as to guarantee unanimity in the Council is nigh-on impossible. Belarus has been under sanctions since before the ENP existed⁶, and following the Arab Spring sanctions have been utilized against Syria (Noutcheva, 2015). Still, these are extreme actions by the EU – one involving a pro-Russian dictatorship to which the EU has no ties, the other involving a civil war instigated and violently perpetrated by an authoritarian regime. The lack of political will to use Negative Conditionality diminishes – or makes non-existent – the costs of non-compliance to the Action Plans.

Secondly, Positive Conditionality within the ENP is also frequently criticized, not so much for what it offers, but for what it can't offer: Membership. In terms of the Conditionality strategy, the larger the reward one can get, the larger the reforms one is willing to implement. The Europeanization of the CEE countries was successful because the reforms imposed by the EU were the path for Membership; the reforms were the way in which the *acquis communautaire* obligatory to be a Member-State was downloaded by the CEE countries, with EU support. There was a final goal in the Europeanization of the CEE countries, that isn't present in the ENP. Indeed, one can argue that Europeanising the Mediterranean partners would always have proven to be a difficult task and that membership would never be a possibility, but for the Eastern partners – as well as the pro-Europe Georgia in the Caucasus – having membership as a final goal would be a just reward for the implementation of reforms in acquiescence to European norms and values. Truth is, though, that the instruments at the disposal of the EU – within Positive Conditionality – are rather weak if one understands the costs of adaptation are higher than the possible rewards, making elites drag their feet or refuse to implement certain politically costly reforms.

The costs of reform implementation, leads us to systematize Börzel's (2010) five conditioning factors for Europeanization, this time in regards to the Neighbourhood.

6 The Commission recognizes this on its Communication on the European Neighbourhood Policy, stating “Belarus and the EU will be able to develop contractual links when Belarus has established a democratic form of government, following free and fair elections. It will then be possible to extend the full benefits of the European Neighbourhood Policy to Belarus. Meanwhile the EU will consider ways of strengthening support to civil society in ways described below” (p. 4).

First, the costs of adaptation are incredibly high for Neighbourhood countries, and much higher than they ever were for the CEE countries. For starters “the CEE countries were much closer to the EU member states with regard to both democracy and state capacity” (Börzel T. , 2010, p. 13), making the costs of adaptation much lower since the costs of adaptation are higher the farther one gets from the European standard. Moreover, the authoritarian regimes of the Neighbourhood see EU requirements as threats to their power. Secondly, the external push by the EU is rather timid:

“While the reform agendas agreed between the EU and the individual ENC constitute a comprehensive misfit on the domestic institutions, policies and political processes, the EU has not exerted sufficient external push to generate pressure for adaptation that could trigger domestic change” (Börzel, 2010, p. 11)

The rewards put forth by the Positive Conditionality approach while encouraging – “The size of the EU market (...) and the lack of alternative markets (...) promises important benefits [for ENP authoritarian regimes]” (2010, p. 17) – aren’t powerful enough to offset the costs of adapting to EU standards and norms.

These two factors skewer the ENP policy practice towards a greater focus/success on Justice and Home Affairs and economic cooperation, in detriment of the promotion of norms – which can be easily seen in the Progress Reports⁷. Azerbaijan (EEAS, 2015a, p. 2), for example, is found to have made “good progress in its macro-economic development” and “good progress on the EU’s Strategic Energy Partnership” and other JHA issues, while at the same time “conditions for civil society organisations in Azerbaijan (CSOs) deteriorated considerably (...) A number of prominent human rights defenders were detained (...) Only limited progress was

⁷ The Progress Reports utilized for this analysis are the 2015 progress reports. This has been done for two reasons: Firstly, it is a year in which all of the Neighbourhood Countries had their progress analysed and reported, which helps build a more homogeneous approach; secondly, the 2015 progress reports analyse the progress made until 2014, which marks the 10th anniversary of the implementation of the Action Plans – and as such, these progress reports allow for the analysis of what the successes or failures of the ENP in its first 10 years.

Not all ENP countries are present in this analysis, for different reasons. The progress reports for Tunisia and Algeria aren’t available; Syria and Libya (as well as Belarus) are effectively frozen out of the ENP; Palestine has the issue of not being considered a State by the EU, which hampers action within the framework of the ENP; and Israel is already regarded as being “based on the values of democracy, respect for human rights and the rule of law, where fundamental rights are enshrined in ‘basic laws’ and it has a functioning market economy” (EEAS, 2015e, p. 2), which means there is no promotion of Democracy, Human Rights and Good Governance needed.

reached in the fight against corruption (...) There was no progress regarding actual judicial independence” – Economic Cooperation and JHA reforms were largely implemented, while Democracy, Human Rights and Good Governance reforms were ignored. This is a trend within the Neighbourhood: whatever progress – good or limited – is made in Economic Cooperation and JHA issues, the progress made in normative issues is invariably smaller. This is the case of Egypt (EEAS, 2015c, p. 3): “Egypt made limited progress in implementing the ENP Action Plan, especially on deep and sustainable democracy”; of Lebanon (EEAS, 2015g, p. 3): “there was limited progress in Lebanon on deep and sustainable democracy”; of Morocco (EEAS, 2015i, p. 2): “*Les efforts du Maroc sur le plan des principes démocratiques et des droits de l’Homme pour mettre en oeuvre la Constitution de 2011 devront s’accélérer*”; and of Armenia (EEAS, 2015b, p. 2): “Armenia made limited progress on deep and sustainable democracy, human rights and fundamental freedoms”.

The other trend is that of good progress in all areas of the ENP, which is the case for Georgia (EEAS, 2015d, p. 3): “Overall, Georgia made some progress in implementing the ENP Action Plan and the Association Agenda, with achievements notably in the areas of human rights and fundamental freedoms and substantial progress in the visa liberalisation process”; Jordan (EEAS, 2015f, p. 2) “Jordan continued to make progress on deep and sustainable democracy”; Moldova (EEAS, 2015h, p. 2): “Moldova made less progress than in previous years on deep and sustainable democracy and on the respect of human rights and fundamental freedoms. The overall level of political freedom in Moldova continued to be comparatively high”; and of the Ukraine (EEAS, 2015k, p. 3) “Ukraine made overall good progress on deep and sustainable democracy, on human rights and fundamental freedoms”.

This overall and simplistic look at the ENP progress reports allows to conclude that while normative issues are of central importance in the ENP’s mission, they are often relegated to the background, while JHA and Economic issues are brought to the foreground. The reasons for this to happen will be hypothesised in the next section, as we start to look into the asymmetry between Narrative and Practice.

3. Asymmetry

We arrive at the final section of this paper, and at the crux of the investigation: the Asymmetry between the Europeanization Narrative and the Policy Practice of the ENP. The first section established the Narrative, and the second established the Practice: their close reading and comparison let us identify the asymmetry between both. This comparison doesn’t produce a canyon between Narrative and Practice; they aren’t complete opposites. What can be found, though, is the sense that the discourse doesn’t match the policy practice of the EU, that they are askew.

The Narrative is anchored on the idea of Europe as a Normative Actor, who uses its considerable economic and normative power to transform non-European spaces in the image of the EU; the Practice displays an ineffective EU, whose power is diminished in the Neighbourhood and incapable of transforming it into its own image. Indeed, the practice betrays the central tenet of the Narrative: Democracy, Human Rights and Good Governance are at the centre of both the Europeanization Narrative and the rhetoric of the ENP, but is often relegated to the background; the reforms that are actually implemented by most of the Neighbourhood countries are economic or JHA related, with little transformation of their internal political system into an EU-adjacent model.

Given this, the paper arrives at its central question: “Why is there an asymmetry between the Narrative of Europeanization and the Practice within the ENP?”. The analysis provided below seeks to shed light on the questions above, though further and complementary work might spring forth from this exercise, in the future.

The most effective way to justify the dissonance between Narrative and Practice, is to lay the blame at the Neighbourhood countries’ feet. Indeed, this is another aspect of the asymmetry: the Europeanization Narrative has the EU as a central actor – the necessary actor for the guarantee that the Europeanization project will work; but as the progress reports for the Action Plan implementation within the ENP show, the language changes considerably when the project fails. The ownership of the failure is the Neighbourhood countries’, while the successes are derived from effective EU action. This discursive subterfuge, though, does have its roots in policy practice and in the political reality of the implementation of the Action Plans. Therefore, the first tentative answer for the problem posed is that there is an asymmetry between Narrative and Practice because the Neighbourhood countries don’t comply with the Action Plans.

If one looks closely at the overview of the progress reports in the conclusion of Section 2, one can systematize which countries work to adopt Democracy, Human Rights and Good Governance reforms – and grow closer to the EU – and those that don’t implement such reforms. Those which do, tend to be politically closer to the EU, have more established democracies relative to the authoritarian regimes of the Neighbourhood⁸ and harbour membership hopes: this is the case of Ukraine, Moldova and Georgia. The lack of membership prospects in the near future hampers

8 In the 2006 The Economist Intelligence Unit’s index of democracy (Kekic, 2006) – the closest Economist index of democracy to the institution of the ENP – shows that Moldova, Ukraine and Georgia score constantly higher than countries such as Jordan, Egypt, Morocco or Azerbaijan. On a scale from 1 to 10 (with 10 meaning a full democracy and 1 a full authoritarian regime) Ukraine scored the highest, with a 6.94 democracy index, followed by Moldova, with 6.50. Both qualify as flawed democracies. Jordan scored 3.92, Egypt and Morocco scored 3.9 and Azerbaijan scored 3.31.

the speed of their Europeanization, but they accept the reforms in order to one day become what they aspire to be. Even if the ENP's instruments and strategies are lacking, the EU holds great influence over these countries; this influence comes not only from the positive conditionality applied to the implementation of the Action Plans, but also because these countries elite – which are closest to the EU – recognize the EU's legitimacy to act in order to transform the internal political systems of their countries. On the other hand, countries such as Egypt, Morocco or Azerbaijan, one will find the opposite. They have more authoritarian states, their civil society is either underdeveloped or actively repressed, and they are further away from the EU – be it geographically or values-wise. The lack of Negative Conditionality or of effective Positive Conditionality means that these countries have no reason to implement the EU's reform.

A good case-study for this is, as Börzel and Pamuk (2011) point out, the Caucasus. Each of the three Caucasus states has a different relation with the EU: “as Georgia capitalizes on its Western orientation and aspires nothing less than membership in NATO and EU, Azerbaijan stresses its genuine (oriental) values and commands control over substantial resources, and finally Armenia is geographically isolated and maintains close relations with Russia” (Börzel & Pamuk, 2011, p. 11), and because of their Europeanization has different results. Georgia is open to Europeanization, even if the ENP lacks membership prospects; Armenia reforms what it perceives as a political gain; Azerbaijan resists reforms and its elites co-opt the EU's influence to consolidate power (Börzel & Pamuk, 2011). Overall, Börzel (2010, p. 24) finds that the ENP “has strengthened state institutions and, hence, stabilized the power of semi-authoritarian regimes rather than fostered their transformation. The Ukraine is the only ENC that has made some progress towards democracy. (...) The other ENC have deteriorated in the democratic quality of their institutions”.

Alas, to talk of Neighbourhood resistance to reform implementation, is to talk about the weakness of the ENP's strategies and instruments – which is the second hypothesis to explain the asymmetry. The asymmetry between Narrative and Practice cannot be sole responsibility of the Neighbourhood countries, as they have to duty to defend the symmetry between narrative and practice. Indeed, if we found that the EU utilized all of the resources, instruments and strategies at its disposal, we wouldn't be talking about an asymmetry between Narrative and Practice, but only of an ineffective Foreign Policy and of the great resistance of the Neighbourhood countries. However, as we have argued before, the EU doesn't utilize all of its instruments and strategies; it lacks the Socialization component that bolsters and gives power to civil society – which in turn helps transform political regimes from the inside, through reforms or revolution – and this lack of Socialization is not happenstance, but an institutional decision – given that the Barcelona Process had multilateral forums which could have been replicated in the

ENP; its Positive Conditionality is incredibly weak when compared to the great costs of adaptation of the Neighbourhood countries; finally, the unwillingness to use of Negative Conditionality means that there are no costs for grave violations of Human Rights, Democracy and Good Governance norms.

A natural conclusion that this hypothesis brings about is that the normative power that the EU purports to have, is not as great as it is thought; the EU purports to have such a normative power that it can, coupled with its economic power, transform non-European spaces into ersatz EU images. This is plainly not true most of the times, showing that both its normative and its economic power has a limit in its ability to transform an internal political landscape. Those countries with elites already close to the EU's values and ideas – such as Ukraine, Moldova or Georgia – will adapt because they recognize this as legitimate, with the economic support from the EU to make the reforms happen successfully and diligently. Countries whose elites derive their power from a vast control over the institutions and instruments of the State, as well as control over the economy, – that is, Authoritarian States – don't recognize the EU's normative power as legitimate, but as a threat to their power. Nonetheless, they push to reform areas which are uncontroversial – such as JHA-adjacent reforms – and reap the benefits from their association with the EU, without incurring in any costs, because of the EU's unwillingness to use Negative Conditionality.

The lack of willingness to use instruments at the EU's disposal within the ENP leads us to the problems regarding the very architecture of EU Foreign Policy. As stated before, Foreign Policy is still an essentially intergovernmental area, with Member-States holding much of the power and most decisions requiring unanimity. This translates into the ENP's practice as such: The Commission, which holds the financial instruments, is capable to reward good behaviour and compliance; the Member-States, through the Council, are capable but unwilling to punish non-compliance. In order to impose sanctions, there must be unanimity in the Council of the European Union; as such, there is willingness to impose them only in the most egregious and grave situations, and only particularly if the Neighbourhood State is strategically unimportant. To impose sanctions on Belarus is relatively easy, as it is a state deeply within Russian influence and with little ties to the EU; to impose sanctions on Azerbaijan is hard because it benefits of a certain strategic independence from the EU due to its status as an oil and natural gas producer and exporter. Moreover, the power that the Member-States hold on European Foreign Policy, means that its interests are translated to it. Unlike the EU, no Member-State can be conceptualized as a Normative Actor, being beholden to their strategic, economic and political interests. These interests tend to translate more directly into JHA and Economic Cooperation issues than to the promotion of European Values. The arguments laid above aren't new per se – they are habitual critiques of EU

Foreign Policy and the ENP –, but they help us build a new argument to explain the asymmetry we found between Narrative and Practice. The basis for this argument is that both elements of this binary relation are controlled by different actors. Narrative construction is an area in which the European Commission holds control, while Foreign Policy is the domain of the Member-States/Council of the European Union. And if we understand Narratives and Discourses as important elements that can shape actions and perceptions, then we should also focus on how the Narrative negatively impacts the Practice.

This fragmentation of powers weakens the power of the Narrative. As was said before, Narratives are built on Hegemonic discourses and have a constraining effect over the actors that have subscribed to them. But for a Narrative to truly wield power, the actors which control it need to have control over its policy instruments. This is not to say that the Narrative of Europeanization isn't incredibly powerful, because it is: it has constrained some actions within the ENP due to the norms it defends⁹, it has effectively shaped the EU international identity and justified EU action outside its borders. But not having control over all the instruments that shape the Narrative leaves it weakened. A narrative – as any discourse – needs constant actualization, it needs to change and adapt in order to stay current; but it also needs affirmation. Any strong Narrative is rooted in the action of the actor that constructs it – after all, a narrative is a story told from a specific POV. If that actor's narrative is constantly upended by another actor's actions within the same framework, we can only conclude that it is a fragile narrative. As Jones and Clark (2008, p. 568) argue “Europeanisation is unstable and requires strenuous efforts to communicate, coordinate and stabilise its contested knowledges and identities”; it's the Commission's objective to communicate, coordinate and stabilize it, but also to adapt the Narrative to the ever-changing situation in the Neighbourhood and to realize the EU's limited impact within this framework. The fragility of the Narrative leads to little “rhetorical entrapments” – Member-States don't feel their actions constrained by the Narrative, and that is the main reason why there is an asymmetry.

9 Kaunert and Léonard (2011) argue, in a study on antiterrorism cooperation between the EU and the ENP countries, that in spite of antiterrorism measures being included in all of the ENP's Action Plans, very little is done in relation to fighting terrorism. The main reason for this, Kaunert and Léonard (2011) argue is because the EU's normative identity precludes effective cooperation with authoritarian states, as this type of cooperation involves, for example, the sharing of information the EU doesn't trust the ENP countries to have. In this way, the EU's norms overtake the EU's tendency to focus on JHA issues.

All of these hypothesis work in tandem, closely aligned and interconnected. They have an internal logic, with each building on the one which precedes it. They are built on the idea that the ENP and the Narrative of Europeanization are inherently connected, and if one deviates from the other, then an asymmetry springs forth into existence. This final hypothesis denies this apparent relation between Narrative and Practice. Yes, there should be no doubt that the Narrative and the ENP are connected to each other, but only in their emergence, not in their objectives. This last hypothesis – which warrants study and fruitful debate – posits that Narrative and Practice inhabit two different realms and, while they influence and constrain each other mutually, they have different goals, each associated to the actors that control them. As we have stated before, discourse constructs power, but it also constitutes power in and of itself. The power of discourse is at the base for the construction of the structures that govern societies, that establish identities and hegemonic narratives and shuts down alternative view-points. Discourse in the EU Foreign Policy is somewhat detached of the wielding of the instruments of power, but it serves other purposes, namely those of constructing the EU international identity and of legitimizing EU external action. In this perspective, there is a symbiotic relationship between Narrative and Practice, each feeding of each other but having different objectives. The Practice relies on the Narrative to legitimize its actions; it utilizes the normative framework and the International Identity to legitimize actions that benefit the Member-States in the pursuit of their interests. The Narrative relies on the Practice to legitimize its discourse; with no policy practice, the Narrative would be deemed as merely performative and would have a diminished power to establish the EU International Identity.

From this angle of analysis, the objective of the policy practice within the ENP – commanded by the Member-States through the Council of the European Union – is to pursue the realization of the Member-States strategic, political and economic interests, notwithstanding the poor mechanisms within the ENP or the inefficient EU Foreign Policy architecture. Of course, promoting Democracy, Human Rights and Good Governance can be part of the Member-States strategic interest – as Manners (2006) argues, promoting norms can be pursuant to security –, but they are relegated to the background if they aren't central, or abandoned altogether if clashing with the strategic interest of any one Member-State. This does not preclude action from the Commission, it means only that its action is hampered by the institutional architecture of EU Foreign Policy and by Member-States interests. This is particularly true in the Neighbourhood, where a wide array of internal and external interests plays out.

On the other hand, for the affirmation and pursuit of Narrative's objective (see section 1.2), effective action symmetric to the discourse isn't totally obligatory. It would certainly bolster the Narrative as well as the Commission's power to shape

Foreign Policy, but it doesn't need to be perfectly reflected in the practice; the semblance of symmetry is enough to affirm the Narrative as a powerful tool to shape international perceptions of the EU as an International Actor. Moreover, its internal dimension necessitates very little policy practice in order to be effective, since it is already built on hegemonic discourses that have shaped internal perceptions of the EU's place in the world. The Europeanization Narrative is based on discourses that run deep within European societies, based on shared History and ideas – European Exceptionalism is central in the internal perception of the EU in the international stage. Therefore, little results are needed for the Narrative to take hold and construct the EU legitimacy to act in the Neighbourhood; anyway, as has been stated before, in cases of failure, the onus of the problem is firmly placed on the Neighbourhood countries' shoulders, and not on ineffective EU action.

Conclusions

This paper presents itself as a limited contribution of two important debates on the EU Foreign Policy. The first is the study of the European Neighbourhood Policy. This paper understands that the study of the European Neighbourhood Policy has never been as necessary as it is now. The effects of the Arab Spring are still being felt, but the EU hasn't done nearly enough to mitigate them; Russia grows bolder, with successive cyberattacks on critical cyber infrastructure all over the world; Belarus' authoritarian regime proved to be a threat to EU citizens; and 2020 proves to be a year marked by the backsliding of Democracy all over the world, with its effects particularly intense in the Neighbourhood (The Economist Intelligence Unit, 2020). Still, glimmers of hope appear on the horizon, and the profound study of the ENP is central in understanding how the EU might – or should – act going forward. The second contribution this paper wished to give is to the study of Discourses and Narratives in EU Foreign Policy. Discourses are central in constructing power and maintaining power relations over the years; discourse and power structures are indissociable from one another. Most papers on EU Foreign Policy touch, however briefly, on some conception of actorness or characterize the EU as some sort of Ideal Power; the critique of EU Foreign Policy often falls along the lines of “The EU didn't achieve its stated goals” or “The EU presents itself as an Ideal Power but can't follow through with the promotion of its values international”; the impact that discourses and narratives have in EU Foreign Policy aren't hidden, and yet they have often been left unproblematized.

Finally, this paper touched upon the issue of the asymmetry between the Europeanization Narrative and the policy Practice within the ENP framework. Mixing policy analysis and narrative analysis, this paper offers two distinct

hypothesis that can explain the asymmetry. The first sees the asymmetry as the undesirable and yet inevitable result of a fragmented Foreign Policy architecture within the EU; the second sees the asymmetry as the natural and foreseen result of the differing objectives of the Member-States/Council of the EU and the Commission, which work together to bolster their differing goal utilizing different instruments and approaches. While both hypotheses are preliminary, the second hypothesis is more experimental, rooted more in discourse and narrative analysis than in foreign policy analysis and warrants further development.

Bibliography

- Börzel, T. (2010). *The Transformative Power of Europe Reloaded. The Limits of External Europeanization*. KFG Working Papers, 1-30.
- Börzel, T. A., & Pamuk, Y. (2011). *Caucasus., Europeanization subverted? The European Union's promotion of good governance and the fight against corruption in the Southern*. KFG Working Papers, 1-26.
- Brown, C., & Ainley, K. (1997). *Understanding International Relations* (3^a ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Edwards, G. (2013). *The EU's foreign policy and the search for effect*. *International Relations*, 276-291.
- European Commission, 2004. *Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, pp 1-35. Available: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_european_neighbourhood_policy_strategy_paper.pdf
- European External Action Service, 2015a. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2014 and recommendations for actions*. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/armenia-enp-report-2015_en.pdf
- European External Action Service, 2015b. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2014 and recommendations for actions*. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/azerbaijan-enp-report-2015_en.pdf
- European External Action Service, 2015c. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Egypt Progress in 2014 and recommendations for actions*. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/egypt-enp-report-2015_en.pdf

- European External Action Service, 2015d. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2014 and recommendations for actions. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/georgia-enp-report-2015_en.pdf
- European External Action Service, 2015e. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Israel Progress in 2014 and recommendations for actions. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/israel-enp-report-2015_en.pdf
- European External Action Service, 2015f. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Jordan Progress in 2014 and recommendations for actions. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/jordan-enp-report-2015_en.pdf
- European External Action Service, 2015g. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Lebanon Progress in 2014 and recommendations for actions. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/lebanon-enp-report-2015_en.pdf
- European External Action Service, 2015h. Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova Progress in 2014 and recommendations for actions. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/repulic-of-moldova-enp-report-2015_en.pdf
- European External Action Service, 2015i. Mise en oeuvre de la politique européenne de voisinage au Maroc Progrès réalisés en 2014 et actions à mettre en oeuvre. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/maroc-enp-report-2015_en.pdf
- European External Action Service, 2015j. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Palestine Progress in 2014 and recommendations for actions. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/palestine-enp-report-2015_en.pdf
- European External Action Service, 2015k. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2014 and recommendations for actions. Available: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/ukraine-enp-report-2015_en.pdf
- García, L. B. (2017). Introduction: a narrative turn in European Studies. *Journal of Contemporary European Studies*, 25(3), 285-290.
- Gawrich, A., Melnykovska, I., & Schweickert, R. (2009). Neighbourhood Europeanization through ENP: The case of Ukraine. KFG working papers, 1-27.
- Haukkala, H. (2008). The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy. *Europe-Asia Studies*, 1601-1622.
- Hill, C. (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, 305-328.
- Hyde-Price, A. (2008). A 'Tragic Actor'? A Realist Perspective on 'Ethical Power Europe'. *International Affairs*, 29-44.

- Jones, A., & Clark, J. (2008). Europeanisation and Discourse Building: The European Commission, European Narratives and European Neighbourhood Policy. *Geopolitics*, 545-571.
- Kaunert, C., & Léonard, S. (2011). EU Counterterrorism and the European Neighbourhood Policy: An Appraisal of the Southern Dimension. *Terrorism and Political Violence*, 286-309.
- Kekic, L. (2006). The Economist Intelligence Unit's index of democracy. *The Economist*, 1-4.
- Kelley, J. (2006). New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy. *Journal of Common Market Studies*, 29-55.
- Larsen, H. (2004). Discourse analysis in the study of European Foreign Policy. In B. Tonra, & T. Christiansen (Eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy* (pp. 62-80). Manchester: Manchester University Press.
- Larsen, H. (2020). Normative Power Europe or Capability–expectations Gap? The Performativity of Concepts in the Study of European Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, 962-977.
- Lynggaard, K. (2019). *Discourse Analysis and European Union Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 15(4), 405-421.
- Manners, I. (2006). European Union 'Normative Power' and the Security Challenge. *European Security*, 405-421.
- Milliken, J. (1999). The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*, 225-254.
- Ni iou, C. (2013). The Narrative Construction of the European Union in External Relations. *Perspectives on European Politics and Society*, 14(2), 240-255.
- Noutcheva, G. (2015). Institutional Governance of European Neighbourhood: Policy in the Wake of the Arab Spring. *Journal of European Integration*, 19-36.
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Markets Studies*, 921-952.
- Schimmelfennig, F. (2012). Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance*, 1-31.
- Smith, K. E. (2005). The outsiders: the European neighbourhood policy. *International Affairs*, 757-773.
- Steiner, G. (2004). *The Idea of Europe*. London: Nexus Institute.

The European Neighbourhood Policy: Democracy Outside or Security
Within the EU? Narrative and Practice in the European Neighbourhood Policy

- The Economist Intelligence Unit, 2020. Democracy Index 2020: In sickness and in health? Available in: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/?utm_source=economist-daily-chart&utm_medium=anchor&utm_campaign=democracy-index-2020&utm_content=anchor-1
- Tömmel, I. (2013). The New Neighborhood Policy of the EU: An Appropriate Response to the Arab Spring? *Democracy and Security*, 19-39.
- Tonra, B., & Christiansen, T. (2004). The study of EU foreign policy: between international relations and European studies . In B. Tonra, & T. Christiansen, *Rethinking European Union Foreign Policy* (pp. 1-9). Manchester: Manchester University Press.
- Willig, C. (2014). Discourses and Discourse Analysis. In U. Flick (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (pp. 341-353). London: SAGE Publications.

A Participação de Portugal em Missões Internacionais como Eixo Estratégico de Política Externa*

Vanda Amaro Dias**

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Letras.

Maria Raquel Freire

Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia.

Joana Rocha Barradas

Mestranda na Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.

Resumo

Este artigo analisa os fatores políticos subjacentes à participação de Portugal em missões internacionais, entendido como eixo estratégico de política externa, em articulação com o interesse nacional. Através de uma abordagem metodológica qualitativa, analisa-se o processo político relativo ao empenhamento das Forças Nacionais Destacadas (FND) em missões internacionais, tendo em conta as oportunidades e constrangimentos no âmbito das relações externas de defesa. O texto começa por contextualizar e mapear estrategicamente a participação portuguesa em missões internacionais. Seguidamente, são analisados três estudos de caso que ilustram o destacamento de forças nacionais em diferentes contextos regionais, institucionais

e operacionais, desde 2000, bem como a definição estratégica do empenhamento das FND, na dimensão política e operacional. O artigo conclui com reflexões sobre os fatores políticos do empenhamento de FND enquanto eixo estratégico de política externa e o seu contributo para a concretização do interesse nacional.

Palavras-chave: Defesa; Forças Nacionais Destacadas; Missões Internacionais; Política Externa; Portugal.

Abstract

Portugal's participation in international missions as a strategic vector of foreign policy

This article analyses the political factors underpinning Portugal's participation in international missions, understood as a foreign policy axis, in articulation with the national interest. A qualitative-methods approach informs the analysis of the political process relating to the deployment of National Detached Forces (NDF) in international missions, taking into consideration opportunities and constraints in the field of foreign defense affairs. The text starts by contextualizing and mapping Portugal's strategy informing its participation in international

missions. It proceeds with the analysis of three case studies to illustrate the deployment of national forces in different regional, institutional and operational settings, since 2000, as well as the political and operational strategic definition of NDF in international missions. The article concludes with reflections on the political contribution of NDF, as a strategic vector of foreign policy, to the national interest.

Keywords: *Defense, Foreign Policy, International Missions, National Detached Forces, Portugal.*

Artigo recebido: 13.07.2021

Aprovado: 19.07.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.159.04>

* As autoras desenvolveram a investigação para este artigo no âmbito do projeto "A Geopolítica das Forças Nacionais Destacadas: análise dos fatores políticos da participação portuguesa em missões internacionais", Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, com financiamento do Ministério da Defesa Nacional – D. 7322/2020. O apoio do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) à produção desta publicação não constitui um aval do seu conteúdo que reflete unicamente o ponto de vista das autoras, e nem o MDN ou a FCT podem ser considerados responsáveis por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas.

** Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Estímulo ao Emprego Científico – Apoio Institucional – 00152_2018.

Introdução

A participação de Portugal em missões internacionais tem-se afirmado, desde os anos 1990, como um dos eixos estratégicos da política externa portuguesa (Teixeira, 2010, p. 54). Nesse sentido, a presença portuguesa no contexto de missões de paz tem constituído um importante veículo para afirmar a capacidade do país se constituir como contribuinte líquido de segurança coletiva, mas também para concretizar o interesse nacional, entendido como a afirmação da presença de Portugal no mundo, através de uma rede de alianças e organizações, que permitam reforçar a credibilidade externa do Estado e contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional (Presidência do Conselho de Ministros, 2013).

Reflexo desta importância é não apenas a tendência de reforço da participação de Portugal em missões internacionais (Cravinho, 2021), mas também a crescente produção bibliográfica, quer sobre esta temática em concreto, quer sobre questões estratégicas, incluindo a origem e fundamento da estratégia portuguesa (Duarte, 2013), ou a definição de uma cultura estratégica portuguesa (Reis, 2013; Reis e Gaspar, 2013). Salientam-se também os estudos sobre política externa, que identificam uma transformação das prioridades no pós-25 de abril de 1974, incluindo a participação portuguesa na produção de segurança internacional como um dos quatro eixos centrais da política externa portuguesa pós-Guerra Fria (Brito, 2005; Freire e Brito, 2010; Galito, 2019; Mendes, 2018; Moreira, 2000; Teixeira, 2015). Da mesma forma, vários autores têm mapeado dinâmicas de segurança à escala regional e global, em articulação com o posicionamento de Portugal face às mesmas, no seio das organizações e das alianças de que faz parte, incluindo a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Europeia (UE) (Cravinho, 2010; Gaspar, 2008; Pinto, 2012; Robinson, 2016; Sousa, 2011; Teixeira, 1999; Nunes, 2017). Finalmente, uma importante linha de investigação pode ser identificada relativamente às missões/operações em que Portugal participou, identificando os contextos internacionais em que as mesmas surgem e se desenvolvem (Branco, 2009, 2015; Garcia, 2008; Pereira, 2011; Reis e Menezes, 2020; Rodrigues, 2011).

Não obstante, são ainda escassos os estudos sobre o processo político relativo à participação de Portugal em missões internacionais, e ao seu contributo estratégico para a concretização do interesse nacional. Este artigo visa contribuir para colmatar esta lacuna, ao analisar os fatores políticos subjacentes à participação de Portugal em missões internacionais, enquanto eixo estratégico de política externa, em articulação com o interesse nacional. Para o efeito, será priorizada a análise da

definição estratégica do empenhamento das Forças Nacionais Destacadas (FND)¹, nas dimensões política e operacional, para aferir como são definidos os objetivos e prioridades nacionais relativos à participação em missões internacionais, tendo em conta as oportunidades e constrangimentos no âmbito das relações externas de defesa. O artigo é sustentado por uma abordagem metodológica qualitativa, que integra a análise de fontes secundárias, através da revisão da bibliografia existente sobre a temática, com a análise de fontes primárias. Esta última inclui a análise de conteúdo de legislação relacionada com as relações externas de defesa da República Portuguesa, no âmbito político e estratégico, e entrevistas semiestruturadas a atores envolvidos no processo de planeamento estratégico do empenhamento das FND, na dimensão política e operacional.² Por forma a concretizar os objetivos da investigação, recorre-se também à análise de três estudos de caso, correspondendo à participação de Portugal em missões internacionais em diferentes contextos regionais, institucionais e operacionais, desde 2000, nomeadamente a NATO International Security Assistance Force (ISAF) (2001-2014) no Afeganistão, a United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) (2014-...) na República Centro Africana (RCA), e a European Naval Force Mediterranean (EUNAVFOR MED) Operação Sophia (2015-2020)³ no Mar Mediterrâneo. Estes estudos de caso foram selecionados com base em diferentes contextos organizacionais, incluindo as Nações Unidas, a Aliança Atlântica e a UE, entendidas como vértices do triângulo multilateral em que Portugal tem situado o seu contributo para a segurança cooperativa (Reis e Menezes, 2020, p. 246). O seu estudo permite analisar como a participação portuguesa em missões internacionais tem sido ponderada estrategicamente, na articulação de compromissos internacionais com potencial de afirmação e/ou constrangimento à atuação de

1 Adota-se, na presente análise, o entendimento de Forças Nacionais Destacadas como unidades militares, adequadamente organizadas, equipadas, treinadas e enquadradas, às quais são atribuídas missões fora do território nacional, por um período limitado de tempo (Ramalho, 2009, p. 66), no âmbito do cumprimento dos compromissos decorrentes da participação de Portugal em organizações internacionais. Não se incluem na análise a participação de forças nacionais no contexto de outros relacionamentos multilaterais ou bilaterais, como sucede, por exemplo, com a Cooperação no Domínio da Defesa.

2 Foram realizadas um total de 10 entrevistas, entre fevereiro e junho de 2021, a Diretores-Gerais de Política de Defesa Nacional (5), a Chefes do Estado-Maior-General das Forças Armadas (2), enquanto figuras centrais no processo de planeamento estratégico, que informa o processo de tomada de decisão no âmbito das relações externas da defesa e, em particular, das FND, respetivamente na dimensão política e operacional, bem como a especialistas na matéria (3).

3 Os períodos temporais identificados correspondem à vigência das missões e não ao período de empenhamento das forças nacionais nas mesmas.

Portugal, nas áreas da defesa e da segurança internacional. Os estudos de caso refletem ainda diferentes contextos regionais (Mediterrâneo, África Subsariana e Ásia Central), temporais e operacionais. Esta variação permite uma reflexão abrangente sobre a forma como, perante diferentes fatores políticos endógenos e exógenos, as FND têm contribuído para a consolidação da participação de Portugal em missões de paz internacionais, como eixo estratégico da política externa portuguesa.

O artigo começa por contextualizar e mapear estrategicamente a participação portuguesa em missões internacionais. Seguidamente, são analisados os três estudos de caso que ilustram o destacamento de forças nacionais em diferentes contextos regionais, institucionais e operacionais, bem como a definição estratégica do empenhamento das FND, na dimensão política e operacional. O artigo conclui com reflexões sobre as dinâmicas de evolução do contributo da participação portuguesa em missões internacionais, como eixo estratégico de política externa, no quadro do interesse nacional e da afirmação da tendência de reforço de visibilidade nas dinâmicas de segurança internacional.

A participação de Portugal em missões internacionais como eixo de política externa: motivações políticas e evolução doutrinária

Em virtude da afirmação da produção de segurança internacional como eixo de política externa, tem sido visível o reforço do contributo de Portugal, sobretudo no que toca aos compromissos decorrentes da participação em alianças e organizações internacionais no domínio da defesa coletiva – decorrente do art.º 5.º do Tratado do Atlântico Norte e da cláusula de solidariedade do Tratado de Lisboa da UE – e da segurança cooperativa, no contexto das missões da ONU, OTAN e UE, com o objetivo de contribuir para a promoção da paz, da estabilidade e da segurança internacional, bem como para garantir o cumprimento do direito internacional. Neste sentido, o vetor militar tem sido um importante apoio à política externa nacional, assegurando o reconhecimento de Portugal como coprodutor de segurança internacional, num contexto em que as fronteiras de segurança nacional se estendem para lá das fronteiras territoriais do Estado, englobando todas as áreas relevantes para assegurar a redução dos fatores de instabilidade global (Bernardino, 2021; Lopes, 2018).

Esta leitura foi sendo paulatinamente integrada na visão geopolítica de Portugal, tal como traduzida nos seus Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional. No essencial, a evolução destes conceitos orienta-se para consolidar a projeção nacional num cenário internacional em constante mudança, através das suas Forças Armadas, entendidas como veículo de afirmação de Portugal como coprodutor de segurança co-

letiva. Este é um passo fundamental para a consolidação de uma visão abrangente do interesse nacional, na estreita dependência da afirmação externa do país, numa lógica de solidariedade, cumprimento das suas responsabilidades internacionais, mas também de superação dos seus constrangimentos internos. Esta redefinição que contrasta com a visão mais estrita contida no *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN) de 1985 resulta, em parte, das várias mudanças internacionais que têm ocorrido no pós-Guerra Fria, geradoras de uma crescente interdependência ao nível da produção de segurança internacional, a uma escala global, com preponderância para o contributo das alianças e organizações internacionais para o combate a ameaças de segurança mais complexas, difusas e não exclusivamente de cariz militar (Pinto, 2012). Estas dinâmicas, aliadas ao facto de Portugal se situar na articulação de diferentes organizações com capacidade de produção de segurança, com destaque para a ONU, a OTAN e a UE, mas onde se inclui também a CPLP, foram determinantes para uma reorientação do interesse nacional para equivaler aos interesses destas organizações (Teixeira, 2012, p. 26). Desta maneira, a política externa portuguesa e, em particular, as relações externas de defesa assumem agora uma vocação mais internacionalista, o compromisso com a consolidação de valores democráticos, de direitos humanos e do direito internacional, a ser concretizado através de uma estratégia de *bridging* e de intervenção ativa em várias plataformas internacionais. Daqui resulta necessariamente uma abordagem diferente à geopolítica e à geoestratégia, que passam a ser geridas em termos de afinidades e interesses partilhados no seio das alianças e organizações internacionais de que Portugal faz parte (PRONE, 2021, p. 3).

Esta evolução doutrinária, que decorre de forma continuada desde os anos 1990, assinala uma maior ambição no que toca à afirmação de Portugal neste domínio e da relevância da participação em missões internacionais para gerar retornos transversais a outros eixos de política externa. Em particular, o CEDN de 2013 destaca-se em relação a versões anteriores pelo seu carácter mais extensivo, leitura exaustiva e abrangente do contexto nacional e internacional, bem como uma visão mais alargada dos desafios, prioridades e oportunidades que se colocam à segurança internacional, numa abordagem setorial (Presidência do Conselho de Ministros, 2013). No entanto, este esforço de enquadramento alargado, apesar de sinalizar uma maior ambição nacional, transforma o CEDN mais num conceito estratégico global do que no necessário conjunto de orientações para a execução dos objetivos da política de defesa nacional. Esta indefinição do foco do CEDN parece resultar da consolidação da diluição entre a dimensão interna e externa da segurança, e da ligação indissociável entre política doméstica e política internacional, que implica uma articulação das mesmas para a prossecução dos objetivos e interesses nacionais. Neste sentido, o enquadramento dado pelo CEDN de 2013 afigura-se necessário enquanto visão geopolítica, mas fica comprometido por não ser claramente identificado como tal,

por não ter sido acompanhado de conceitos estratégicos derivados (Ramalho, 2021) e por resultar numa visão difusa do enfoque estratégico da defesa nacional. Deste modo, o ónus da ponderação e avaliação estratégica da participação das Forças Armadas portuguesas em missões internacionais recai sobre os decisores políticos e os agentes legalmente responsáveis pelo planeamento político-estratégico – Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional – e estratégico operacional – Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA). Daqui resulta um esforço permanente de planificação e leitura do cenário internacional (Lourenço, 2021), por forma a identificar mudanças permanentes e conjunturais e avaliar como delas resultam constrangimentos e/ou oportunidades à segurança e defesa nacional, bem como à afirmação de Portugal como coprodutor de segurança internacional.

É com base neste entendimento que podemos enquadrar o envolvimento contínuo das Forças Armadas portuguesas em missões internacionais e operações de resposta a crises complexas, desde 1991, num esforço que se iniciou com a participação na Segunda Missão de Verificação da ONU em Angola (UNAVEM II). Desde então, Portugal tem consolidado e reforçado a projecção das suas forças nacionais em diferentes teatros de operações, em contextos geográficos diversos, com uma presença particularmente relevante nos Balcãs, Timor-Leste, Afeganistão e África, confirmando o seu contributo para a produção de segurança internacional.

No entanto, até 2003, a participação de Portugal em missões internacionais fez-se exclusivamente no quadro da ONU e da OTAN, com predominância da segunda sobre a primeira⁴ (Estado-Maior General das Forças Armadas, 2021), o que se deve ao facto de não existir ainda uma política de segurança e defesa clara no âmbito da UE. Este ponto é importante para que o diferencial de participação em missões da UE e da OTAN (com maior peso desta última) seja lido em perspetiva, sobretudo, porque se tem verificado um esforço por assegurar a presença portuguesa em todas as operações militares da UE.⁵ Da mesma maneira, desde a participação portuguesa na MINUSCA, assume-se claramente como interesse estratégico a necessidade de garantir uma presença equilibrada nas missões de todas as organizações de defesa

4 Não obstante ser no contexto da ONU que existem maiores possibilidades de exploração de oportunidades e retornos políticos diferenciados. De facto, a participação em missões da ONU implica retorno financeiro, bem como uma projecção de excelência das Forças Armadas portuguesas, que se destacam neste quadro multilateral pelo elevado treino e capacitação (Lourenço, 2021).

5 Em 2021, Portugal participa em todas as operações militares da UE, a saber: *European Union Force in Bosnia and Herzegovina – Operation Althea* (através da Guarda Nacional Republicana), *European Union Naval Force – Mediterranean Operation IRINI* (Mediterrâneo), *European Union Naval Force Atalanta* (Somália), *European Union Training Mission in Somalia*, *European Union Training Mission in Central African Republic* e *European Union Training Mission in Mali* (European External Action Service, 2021; Ministério da Defesa Nacional, 2021a).

e segurança que Portugal integra (Ministério da Defesa Nacional, 2018a, p. 22502). Verifica-se, assim, que, apesar de nem sempre se ter assegurado uma participação equilibrada no âmbito das missões da OTAN, UE e ONU (Pinto, 2021; Monteiro, 2021), a evolução doutrinária e prática nesta matéria faz com que seja expectável uma maior harmonização da participação das FND nas organizações identificadas. Esta tendência parece estar também relacionada com uma abordagem inicial à co-produção de segurança internacional, maioritariamente reativa e orientada para o cumprimento dos compromissos assumidos na OTAN (Branco, 2021) e, posteriormente, também na UE. A afirmação de uma postura mais pró-ativa de Portugal e o assumir da garantia de participação equilibrada como orientação política do empenhamento de FND (Ministério da Defesa Nacional, 2018a, p. 22502) contribuem para o fortalecimento de condições favoráveis a uma política de empenhamento mais harmoniosa no quadro deste triângulo multilateral. Para esta consolidação muito tem contribuído a articulação com os demais eixos de política externa e a reputação internacional de Portugal como Estado solidário e conciliador, o que lhe dá vantagens comparativas em relação a médias e grandes potências, cuja política externa possa ser interpretada como sendo mais interessada e intervencionista. Como salientado nas entrevistas realizadas, os ganhos de reputação que daqui decorrem permitem claramente uma maior projeção internacional de Portugal (Ramos, 2021). Esta é uma dimensão que adquire particular relevância em contextos de emergência complexa, uma vez que Portugal tende a ser procurado pelos seus aliados para contribuir para a produção de segurança de forma mais ‘neutra’, num modelo de relacionamento fácil e integrado com outras forças (Monteiro, 2021), tornando-o num interlocutor privilegiado (Bernardino, 2021), o que tem potencial de gerar oportunidades para novos e estratégicos contributos no panorama internacional. Sublinha-se, assim, uma relação de confiança relativamente ao país como parceiro e contribuinte para os esforços multilaterais, em matéria de segurança, em linha com os objetivos e interesses nacionais. Daqui tem resultado uma dimensão de participação em missões internacionais que contrasta com a dimensão geográfica do país, e que é reforçada por uma já longa experiência que permite conhecimento acumulado e uma atuação com base em lições aprendidas (Brito, 2005, p. 157). Este impulso de envolvimento solidário nas dinâmicas de segurança internacional, através da gestão de afinidades e interesses partilhados, coincidente com a evolução dos CEDN, faz com que os critérios de proximidade geográfica tenham uma importância limitada no próprio processo de planeamento estratégico e tomada de decisão relativo ao empenhamento de FND. Ainda que a este respeito existam áreas de interesse prioritário, nomeadamente aqueles que resultam no cruzamento da localização de Portugal com as áreas de atuação da ONU, OTAN e UE (Lourenço, 2021), quando juntamos a esta atuação a importância do espaço da CPLP para a política externa portuguesa e o facto de os fluxos de insegurança não obedecerem

a fronteiras políticas, vemos que o posicionamento geopolítico e geoestratégico de Portugal se alarga significativamente. É esta leitura que tem justificado o empenhamento de FND em contextos tão diferenciados como o Mediterrâneo, a África Subsaariana, a América do Sul ou a região do Mar Índico (PRONE, 2021), dos quais a participação nacional na ISAF, na EUNAVFOR MED Operação Sophia e na MINUSCA são ilustrativos.

A participação de Portugal na International Security Assistance Force (ISAF)

O contexto da intervenção internacional no Afeganistão expôs a complexidade deste teatro de operações, numa confluência geopolítica, socioeconómica, estratégica e operacional distinta.⁶ A ISAF foi estabelecida, em dezembro de 2001, pela Resolução 1386, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e com base no acordo estabelecido na Conferência de Bona – *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*. Esta força multinacional tinha como objetivo apoiar a Autoridade de Transição Afegã nos esforços de transição institucional e estabilização política, prestar apoio à missão de assistência da ONU no Afeganistão (UNAMA), e garantir um ambiente facilitador da reconstrução do país, nomeadamente através de Equipas de Reconstrução Provinciais,⁷ em articulação com organizações afegãs e internacionais (CSNU, 2001; Vicente, 2010, p. 4; Garcia, 2008, p. 15).

Em agosto de 2003, a OTAN assume a liderança da missão, bem como a responsabilidade pelo seu financiamento, e, em outubro do mesmo ano, o CSNU autoriza o alargamento da sua área de atuação para lá da capital, Cabul, passando, de forma faseada, a abranger todo o Afeganistão, onde as forças da OTAN devem atuar em estreita articulação com as autoridades afegãs, o Representante Especial do Secretário-Geral da ONU, bem como com as forças integradas na Operação *Enduring Freedom* (CSNU, 2003), no âmbito da coligação do *Combined Forces Command*, liderada pelos EUA. A ISAF manteve-se no terreno até dezembro de 2014, altura em que as forças afegãs assumiram a responsabilidade pela segurança do país, completando

6 Para maior detalhe contextual ver, por exemplo, Pereira (2011), Rodrigues (2011) e Branco (2009).

7 Equipas constituídas por elementos civis e militares que operavam nas várias províncias afegãs para apoiar as autoridades locais em tarefas de reconstrução e desenvolvimento, de disseminação da autoridade do Governo afegão, de proteção e de reforma do sector de segurança, demonstrando, simultaneamente, o empenho na comunidade internacional na transição do Afeganistão (Garcia, 2008, pp. 23-24).

um processo de transição que se iniciou em 2011. A ISAF foi substituída, em janeiro de 2015, pela *Resolute Support Mission*, da OTAN, uma missão de menor dimensão, que tem por objetivo treinar, aconselhar e prestar assistência às forças de segurança afegãs. Os aliados da OTAN decidiram iniciar a retirada das forças integradas nesta missão a partir de maio de 2021, terminando um envolvimento de duas décadas no Afeganistão (OTAN, 2021).

Ainda que a participação de Portugal na ISAF não fosse clara na perspetiva das prioridades geográficas do país e do retorno que permitiria, face ao enorme encargo e risco que lhe estava associado, esta rapidamente se tornou uma participação prioritária por se assumir como uma missão nuclear da OTAN (Pinto, 2014). Com efeito, o CEDN de 1994, em vigor na altura, não refere a região da Ásia Central e menciona o Médio Oriente apenas para enquadrar as dinâmicas regionais de instabilidade, com um enfoque no conflito israelo-palestiniano. No entanto, este documento permite enquadrar o empenhamento de FND na ISAF como parte da estratégia nacional de afirmação da capacidade de Portugal agir no mundo, de satisfação dos compromissos internacionais assumidos pelo país, de respeito e promoção do direito internacional e dos direitos humanos, bem como de prevenção de conflitos externos através de esforços coletivos de segurança, em particular no que concerne ao combate ao terrorismo internacional (Presidência do Conselho de Ministros, 1994). Desta forma, a decisão política sobre a participação portuguesa na ISAF foi enquadrada como decorrendo das responsabilidades e obrigações ao abrigo do princípio de defesa coletiva da OTAN, mas também do compromisso assumido de contribuir para a segurança cooperativa fora das fronteiras nacionais.

Para além disso, a ISAF é criada num contexto *sui generis*, marcado pelos ataques terroristas em solo norte-americano, perpetrados a 11 de setembro de 2001, que se situa na confluência de várias dinâmicas: a incapacidade de um Estado (por mais poderoso que seja) garantir sozinho a inviolabilidade do seu território e a sua defesa nacional; a rápida alteração das dinâmicas de segurança internacional e o reforço de ameaças não-convencionais; e, finalmente, a indispensabilidade de uma abordagem cooperativa, ativa e solidária à segurança internacional. Como resultado, assistiu-se a um momento singular e transversal, por parte da comunidade internacional, de apoio ao combate ao terrorismo, no qual a ISAF se insere através do apoio à transição do Afeganistão e capacitação das suas forças para garantirem a estabilidade e segurança do território (Lisboa, 2018, p. 18). Portugal não foi alheio a esta dinâmica e, prontamente, se disponibilizou para, através da participação na ISAF, demonstrar a sua solidariedade na construção de um sistema internacional mais seguro, mas também o seu empenho no reforço da aliança transatlântica, em geral, e dos laços com os EUA, em particular (Reis e Menezes, 2020, pp. 253-254). No processo de ponderação e planeamento do empenhamento de FND na ISAF, à semelhança de outras missões da OTAN, verifica-se a centralidade da dimensão es-

tratético-operacional, que decorre não apenas das dinâmicas já identificadas, mas também do facto do CEMGFA ter assento no Comité Militar da OTAN, contribuindo para o planeamento estratégico e para o acompanhamento da missão também neste contexto (Pinto, 2021). Não obstante, este planeamento foi harmonizado com a tutela política que enquadrou o empenhamento de FND na ISAF como decorrendo dos esforços internacionais de combate ao terrorismo e de “um imperativo de natureza humanitária, social, económica, que exige a intervenção de vários países” (Ministério da Defesa Nacional, 2002). Este enquadramento político-legal, previamente aprovado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional e informado à Assembleia da República, comprova não apenas o compromisso de Portugal em cumprir com as responsabilidades decorrentes da sua participação em organizações internacionais de segurança e defesa, como assinala que a sua contribuição para a segurança cooperativa se faz também em respeito do direito internacional e da promoção de direitos humanos. Denota-se assim um claro interesse político e estratégico na participação de Portugal na ISAF, sendo essencial para Portugal contribuir para aquela que era a maior aposta da OTAN na altura, numa lógica de abordagem solidária à defesa coletiva e à segurança cooperativa. Da mesma maneira, verifica-se um contributo direto para a satisfação do interesse nacional no que toca o combate ao terrorismo transnacional a uma escala global e à afirmação da capacidade nacional na gestão dos grandes fluxos de insegurança internacionais (Pinto, 2014).

Portugal iniciou a sua participação na ISAF, em 2002, com o envio de uma equipa sanitária, essencialmente composta por mulheres, e um C-130 (Pinto, 2014). A presença portuguesa nesta missão vai variar em termos de número de forças, equipamento e desempenho de funções. Em maio de 2004, Portugal contribuiu com uma equipa de controladores, outra de bombeiros e o destacamento de um C-130 (Vicente, 2010, p. 6). Em 2005, Portugal assume a liderança do Grupo de Comando do Aeroporto de Cabul, e passa a contribuir para a *Quick Reaction Force* da missão, sob o comando operacional do CEMGFA, em Lisboa (Garcia, 2008, p. 22).⁸ Portugal contribuiu ainda para as *Operational Mentoring and Liaison Teams*,⁹ numa função de assessoria de uma unidade de guarnição do Exército Nacional Afegão, e na Divisão de Cabul, com o objetivo de apoiar o comando, controlo, planeamento e emprego das subunidades da Divisão durante as operações no terreno (Vicente, 2010, p. 6). Durante os 12 anos em que participou na ISAF,¹⁰ Portugal contribuiu com cerca de

8 Para maior detalhe sobre as operações da *Quick Reaction Force* ver, por exemplo, Lisboa (2018).

9 Responsáveis por desenvolver atividades de treino, ensino e aconselhamento em apoio às unidades do Exército afegão, em todas as áreas funcionais, incluindo na conduta de operações (Garcia, 2008, p. 23).

10 Com um interregno entre agosto de 2002 e abril de 2004 (Rodrigues, 2011).

3200 militares, e assumiu funções de grande importância estratégica, como o Comando do Aeroporto Internacional de Cabul, assumido pelo Coronel Luís Ruivo da Força Aérea Portuguesa, a gestão do Hospital Médico-Cirúrgico situado no mesmo aeroporto, ou a função de porta-voz do Comandante da ISAF, assumido pelo Major-general Carlos Martins Branco, o treino e aconselhamento das forças afegãs e a proteção de forças no terreno, incluindo, se necessário, através de operações ofensivas (Monteiro, 2021; Pinto, 2021). Destaca-se assim o contributo prestado pelos três ramos das Forças Armadas, através de unidades com missões de elevada importância, incluindo as equipas sanitárias, os destacamentos de C-130 que operaram em todos os aeródromos do Afeganistão, incluindo aqueles a que mais nenhum contingente ia (Pinto, 2014), as *Quick Reaction Forces*, as *Operational, Mentoring and Liaison Teams* e a presença de militares portugueses no Quartel-General da ISAF. Esta missão exigiu um grande esforço operacional,¹¹ numa lógica de continuidade e, simultaneamente, adaptabilidade às variações no teatro de operações, nomeadamente com o surgimento de novas ameaças e necessidades decorrentes da assimetria do conflito, de dinâmicas de contrainsurgência e dos chamados *Improvised Explosive Devices* (Branco, 2008, p. 15; Lisboa, 2018, p. 42). Existiram, no entanto, alguns problemas ao nível da capacitação das forças portuguesas, no que toca a: meios de proteção individual, que, numa primeira fase tiveram que ser reforçados pelas forças aliadas destacadas na missão; meios de comunicação por satélite e armamento, que se encontravam desajustados das necessidades de emprego da força e de interoperabilidade, quer em quantidade, quer em qualidade; viaturas blindadas, cuja quantidade se revelou limitativa do transporte total do efetivo da força e da sua proteção; e efetivo limitado dos módulos sanitário e de manutenção que restringia o emprego da força em diferentes localizações (Lisboa, 2018, p. 45; Vicente, 2010, pp. 10-11). Estas são falhas assinaláveis que, muito embora tenham sido resolvidas ao longo da vigência da missão,¹² comprometeram a eficiência das

11 Este esforço resulta não apenas do carácter prolongado da missão, mas de circunstâncias geográficas – incluindo o afastamento do mar e as características inóspitas do terreno – e climatéricas que dificultam uma adequada projeção e sustentação logística das forças militares. Acresce a complexa realidade interna, com muitos atores e interesses em presença, e uma perceção das forças internacionais como forças invasoras, que gerou um clima hostil e perigoso para todos os militares destacados (Rodrigues, 2011, p. 137; Lisboa, 2018, p. 42).

12 Em 2005, foi autorizada a realização de despesa para efeitos de aquisição de serviços de material, incluindo: equipamento de rádio e de satélite, equipamento individual e coletivo de defesa contra ameaças nucleares, biológicas e químicas, e *kits* de blindagem para HMMWV (Veículo Automóvel Multifunção de Alta Mobilidade). Esta despesa foi justificada como necessária para o cumprimento do compromisso de reforçar a participação de Portugal na ISAF com uma força terrestre de escalão companhia, e por o teatro de operações poder ser considerado como um contexto de grave tensão internacional que coloca em causa a segurança externa do Estado (Presidência do Conselho de Ministros, 2005). Posteriormente, em 2012, foi autorizada a aquisição de uma ambulância blindada para apoio das FND, por forma a garantir a disponibilidade de meio de transporte de emergência com capacidade de estabilização e sustentação de vida, uma necessidade que estava, até então, a ser assegurada por outros aliados destacados na ISAF (Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional, 2012).

FND e o seu grau de operabilidade, num contexto de alta intensidade e risco elevado. Não obstante, esta experiência permitiu a aprendizagem de uma lição importante e que parece estar consolidada na participação de Portugal em missões internacionais: só se assume um empenhamento de FND se e quando se consegue garantir que as forças vão para o terreno devidamente equipadas e com um ciclo de aprontamento assegurado (Pinto, 2021). A garantia deste fator, aliado à preparação específica para as missões antes da projeção de forças, tem permitido a manutenção de uma percentagem de baixas muito reduzida entre os militares empenhados em missões internacionais (Monteiro, 2021).

Do empenhamento das FND na ISAF, resultaram retornos evidentes. Sendo uma missão em que as Forças Armadas portuguesas participaram praticamente sem *caveats*,¹³ a mesma permitiu que Portugal reforçasse a sua projeção e estatuto como coprodutor de segurança internacional e ganhasse reputação junto das organizações de segurança e defesa em que participa, mas também junto de atores locais. De acordo com as entrevistas realizadas, destaca-se aqui a dimensão operacional, uma vez que esta participação permitiu a Portugal demonstrar a sua capacidade de projetar forças e comprovar a sua elevada adaptabilidade a diferentes missões e contextos operacionais (Bernardino, 2021), tendo um grande desempenho na *Quick Reaction Force* da ISAF, responsável pelo salvamento e/ou extração de outras forças paralisadas pelos ataques Talibã, incluindo as forças norte-americanas (Ramalho, 2021). De forma geral, foi amplamente reconhecido o grande profissionalismo, competência e rigor das Forças Armadas portuguesas, numa lógica de contributo para a produção de segurança internacional, satisfação do interesse nacional, mas também de integração das forças locais. A este respeito, destaca-se o treino prestado pelas FND à unidade afegã que viria a assumir a responsabilidade pela segurança da capital, Cabul. Ao contrário de outros contingentes, as forças portuguesas não dispunham de verbas ou meios técnicos que pudessem dar às forças afegãs, mas o seu empenho numa formação competente assente numa lógica de transmissão de *know-how*, confiança e entreaajuda foi fundamental para a capacitação das forças afegãs e para o reforço da imagem de Portugal como país facilitador e reconciliador (Pinto, 2014).

Por outro lado, esta foi a primeira intervenção da OTAN a demonstrar a sua capacidade de resposta a uma nova tipologia de missões fora da sua tradicional área de atuação (ainda que enquadrada pela evocação do art.º 5.º do Tratado do Atlân-

13 Entende-se por *caveats* as reservas ou limitações operacionais com que uma força é destacada no contexto de uma determinada missão ou operação internacional. No caso da ISAF, as FND apresentavam apenas limitações ao nível das operações de combate acima dos 3,000 metros de altitude (Rodrigues, 2011, p. 140).

tico Norte pelos EUA, na sequência dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001), numa tendência de continuidade (Rodrigues, 2011, p. 133). A participação na ISAF permitiu demonstrar a adequação do contributo português aos desígnios da OTAN no pós-Guerra Fria, mas também às necessidades decorrentes de novas, e mais complexas, tipologias de conflitos fora do espaço transatlântico. Nesta dimensão, Portugal parece beneficiar da participação em diferentes formatos, incluindo a OTAN, mas também de outros quadros bilaterais e multilaterais, como a Iniciativa 5+5 e a Cooperação no Domínio da Defesa, que lhe permitem participar em exercícios militares conjuntos e adquirir valências difíceis de desenvolver de forma isolada ou apenas no contexto nacional. Estes exercícios contribuíram para a imagem de umas Forças Armadas muito bem preparadas, com experiência de interoperabilidade e capacidade de adaptação a diferentes exigências operacionais, mas também a diferentes estruturas de comando, e que, paulatinamente, passaram a ser cada vez mais requisitadas no panorama internacional.

Os entrevistados destacam, nesse sentido, a oportunidade colocada por esta missão para o reforço de equipamentos e valências (Torres, 2021) aplicáveis a outros teatros e com relevância significativa para a segurança das FND (Pinto, 2021). Salienta-se também o reconhecimento por parte dos aliados portugueses, sendo o agradecimento público junto da Casa dos Comuns, no contexto da apreciação dos contingentes dos vários países envolvidos na missão, por parte do Comandante britânico da ISAF às Forças Armadas portuguesas, que classificou como os seus verdadeiros “heróis” (Ramalho, 2021) e as suas “forças preferidas no Afeganistão” (Pinto, 2014), algo incomum no âmbito das relações externas da defesa ou da política externa, em geral. Isto reforça a ideia de que o empenhamento de FND na ISAF, e a capacidade de Portugal ajustar a sua contribuição para esta missão responder às necessidades da OTAN e à evolução da situação no terreno, teve retornos positivos em termos do reconhecimento da sua vontade e competência para desempenhar um papel de relevo na coprodução de segurança internacional. Este reconhecimento decorre ainda do facto de Portugal ter sido um dos primeiros países a integrar a ISAF e ter assumido funções cruciais para o seu sucesso, posicionando-se como um ator essencial no contexto operacional da missão, e assinalando a mais valia da sua participação em futuras missões de elevado perfil internacional (Reis e Menezes, 2020, pp. 253-254; Rodrigues, 2011).

Esta credibilidade demonstrou-se fundamental para a participação na ISAF e acabou reforçada pela mesma, contribuindo também para a redefinição estratégica da ação externa nacional em matéria de defesa. Com efeito, o CEDN de 2003 parece integrar as dinâmicas que conduziram à criação da ISAF e à participação das FND nesta missão, clarificando a importância dos esforços coletivos de resposta a ameaças complexas que incluem componentes civis e esbatem a fronteira entre defesa e segurança, implicando uma atuação mais ativa de diferentes organizações interna-

cionais. Neste sentido, reitera-se o compromisso com a satisfação dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, mas alarga-se o seu potencial espectro de ação para incluir tipologias diferenciadas de ameaças e riscos que escapam à tradicional ideia de defesa, e novas áreas geográficas, com destaque para África, o Médio Oriente, os Balcãs, a Ásia Central e a Ásia do Sul. Como resultado, Portugal afirma-se como um país de vocação universalista com responsabilidades humanistas, que implicam uma presença mais ativa no quadro de intervenções multinacionais no âmbito militar (Presidência do Conselho de Ministros, 2003).

A participação de Portugal na EUNAVFOR MED Operação Sophia

A EUNAVFOR MED Operação Sophia é criada em 2015, para reforçar e promover uma abordagem mais integrada e eficiente à crise de refugiados do Mediterrâneo, numa altura em que o elevado número de mortes no Mediterrâneo era considerado pela comunidade internacional como o maior desastre humanitário desde a II Guerra Mundial. Neste contexto, o objetivo desta missão era contribuir para a resolução das causas profundas da crise migratória e prevenir mais mortes na travessia do Mediterrâneo (Conselho Europeu, 2015). A Operação Sophia assinala a crescente atenção da UE no domínio da segurança marítima, constituindo-se como a segunda missão naval europeia no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa.¹⁴ É também uma missão explicitamente coerciva, uma vez que recebe um mandato robusto por parte da ONU, no âmbito do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e inclui atividades nas águas territoriais de um Estado terceiro (Riddervold, 2018, p. 161; Freire e Dias, 2020, pp. 351-352). Daqui decorre que a sua operacionalização é feita sob comando da UE, através do Presidente do Comité Militar da UE e do Comandante da Operação Militar da UE (Conselho Europeu, 2015). É esta estrutura de comando que enquadra as quatro fases da Operação, nomeadamente: 1) estabelecimento e avaliação através da recolha de informações e do patrulhamento em alto mar; 2) subida a bordo, busca, confisco e desvio em alto mar de navios suspeitos de atividade clandestina de migrantes ou de tráfico de pessoas, nas águas territoriais dos Estados-membros da UE, num primeiro momento, e nas águas territoriais da Líbia, num segundo momento e em conformidade com a resolução do Conselho de Segurança 2240/2015; 3) desativação das redes de tráfico de pessoas

14 A primeira missão naval da UE foi a EUNAVFOR Operação Atalanta, estabelecida no âmbito do combate à pirataria ao largo da Somália (Conselho da União Europeia, 2008). Para maior detalhe contextual sobre a Operação Sophia ver, por exemplo, Nováky (2018).

e destruição ou inutilização de navios ou bens conexos suspeitos de serem usados em atividades clandestinas de migrantes; 4) retirada e fim da operação (Baldwin-Edwards e Lutterbeck, 2019, pp. 2249-2250; CSNU, 2015; Conselho Europeu, 2015). A Operação Sophia operou no Mediterrâneo até março de 2020, sendo progressivamente substituída pela EUNAVFOR MED Operação IRINI, desde fevereiro desse ano (Conselho da União Europeia, 2020). Portugal participou na Operação Sophia desde 2016, numa lógica de continuidade dos esforços europeus para garantir a segurança no Mediterrâneo.

A participação de Portugal na Operação Sophia decorre dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da UE, mas também do seu interesse em assumir um papel de relevo no domínio da segurança marítima. Estes elementos são plenamente enquadrados pelo CEDN de 2013, que identifica a afirmação da presença nacional no mundo, a consolidação da inserção do país numa rede de alianças sólida e o contributo para a promoção da paz e da segurança internacional como componentes estruturais da vocação universal de Portugal. Para além disso, contribui para a estratégia portuguesa de garantir uma participação de qualidade nas missões da UE e de contribuir para a segurança da Europa, que surge como a primeira área de interesse estratégico nacional. Simultaneamente, contribuiu para afirmar a capacidade das Forças Armadas portuguesas no domínio da segurança marítima e do auxílio humanitário, em conformidade com os interesses nacionais (Presidência do Conselho de Ministros, 2013).

Neste sentido, o processo de planeamento estratégico sobre o empenhamento de FND neste contexto destacou a importância de assumir um contributo ativo na afirmação das políticas de segurança e defesa europeias, em conformidade com os objetivos políticos, estratégicos e operacionais desta organização, e respetivos esforços para consolidar o papel da UE, enquanto produtora de segurança. De igual modo, a participação de Portugal nesta missão insere-se numa tendência de assegurar a presença nacional em todas as operações militares da UE, seja através das suas Forças Armadas, seja através das suas forças de segurança. Do ponto de vista da satisfação do interesse nacional, resulta clara a prioridade da participação nesta missão. Na dimensão geográfica, esta é uma missão que atua na área de interesse estratégico prioritário de Portugal, dada a sua proximidade do território nacional. Numa dimensão mais setorial, é uma missão que permite a afirmação da capacidade portuguesa de contribuir para a gestão de vários fluxos de insegurança, nomeadamente ao nível da segurança marítima, dos fluxos migratórios e da contenção de potenciais redes criminosas ou terroristas. Desta forma, a participação portuguesa na Operação Sophia é enquadrada como sendo prioritária para a proteção nacional e para os esforços de contenção de fenómenos de insegurança fora do território nacional. Para além disso, o enfoque humanitário desta missão e o seu forte enquadramento internacional, resultante do mandato atribuído pelo CSNU, contri-

bui para a afirmação de Portugal como coprodutor de segurança internacional, em respeito com a promoção de direitos humanos e com os princípios decorrentes do Direito Internacional (Ministério da Defesa Nacional, 2016a).

Desta forma, e mediante aprovação do Conselho Superior de Defesa Nacional e auscultação da Assembleia da República, deu-se início à participação portuguesa na Operação Sophia, em 2016, com contributo da Marinha e da Força Aérea. Para além dos militares envolvidos na missão, ao longo de 5 anos, a Marinha enviou o submarino NRP Arpão, em 2016, e já mais recentemente, em março de 2019, o submarino Tridente. As funções associadas a esta participação na Operação Sophia prenderam-se com recolha e partilha de informação relativa a ações de salvamento marítimo, com vista a reduzir o número de mortes no Mediterrâneo (Diário de Notícias, 2019; Marinha, 2017). A Força Aérea esteve também envolvida nesta Operação, com militares e uma aeronave P-3C CUP+, também com funções de monitorização e recolha de informação com vista ao desmantelamento destas redes ilícitas (Força Aérea, 2016; Ministério da Defesa Nacional, 2016a). Ao longo da sua participação nesta missão, Portugal assumiu funções de grande relevo, incluindo a presença de FND nos Quartéis-Generais da Operação Sophia durante todo o período de participação nacional (Ministério da Defesa Nacional, 2016b; Ministério da Defesa Nacional, 2017a).

O contributo nacional para esta missão manteve-se muito estável, sendo assinalável a diminuição da contribuição com meios navais, por oposição ao reforço do contingente de apoio à aeronave P-3C CUP+, em fevereiro de 2020 (Ministério da Defesa, 2020), tendo, posteriormente, sido reduzida apenas ao empenhamento de FND nos Quartéis-Generais da Missão. Estas alterações foram justificadas como resultado da necessidade de dinamização de recursos humanos e materiais afetos à missão, para melhor responder aos muitos desafios aí encontrados. No entanto, esta decisão parece estar também relacionada com o facto de a expectativa inicial que esta missão se assumisse como uma operação de fiscalização e dissuasão de tráfico, não se ter materializado. Na prática, a Operação Sophia tornou-se numa operação avançada de resgate de migrantes mais próxima da fronteira do Norte de África do que da UE, que não necessariamente teria que envolver Forças Armadas, nem resultava clara naquele que podia ser o seu contributo para o interesse nacional e investimento neste teatro de operações em detrimento de outras possibilidades de empenhamento de FND (Torres, 2021). Esta leitura está, desde logo, em sintonia com o posicionamento dos parceiros europeus que, em março de 2019, decidiram prolongar o mandato da Operação, mas retirando-lhe a componente naval (Conselho da União Europeia, 2019).

Apesar disso, a participação nacional nesta missão permitiu reforçar o papel de Portugal nos esforços de segurança cooperativa no Mediterrâneo e afirmar a sua solidariedade no âmbito da UE. Por outro lado, permitiu aproveitar um contexto

favorável ao treino das suas forças destacadas e ao emprego de meios, num contexto de interoperabilidade e *bridging*, uma vez que o submarino empenhado no contexto desta operação, se encontrava simultaneamente empenhado na *Sea Guardian* da OTAN (Ministério da Defesa Nacional, 2018b).¹⁵ Da mesma forma, a presença de militares portugueses nos Quartéis-Generais da Operação surge como um elemento fundamental para a estratégia portuguesa de captação da sua própria informação e redução da dependência dos seus parceiros nesta dimensão, que é essencial para um contributo diferenciado na coprodução de segurança, em particular no domínio marítimo que adquire particular relevância estratégica para o país. Este posicionamento e a mais-valia do retorno político que permitem, é comprovada pela continuidade da participação de Portugal na segurança do Mediterrâneo, através da EUNAVFOR MED IRINI, desde 2020, com a presença de militares portugueses nos Quartéis-Generais da Operação que visa contribuir para a prevenção do tráfico de armas, impedir a exportação ilícita de petróleo proveniente da Líbia, desenvolver as capacidades da guarda costeira e da marinha líbias, contribuir para o desmantelamento de redes de tráfico humano e recolher informações exaustivas sobre atividades criminosas na região (Ministério da Defesa Nacional, 2020c; Ministério da Defesa Nacional, 2021b).

A participação de Portugal na MINUSCA

O CSNU aprovou, em abril de 2014, o estabelecimento de uma missão multidimensional na República Centro Africana (RCA), para lidar com questões de segurança com potencial de alastramento regional, como a grave crise humanitária e violações de direitos humanos no país. A história pós-colonial do país é marcada por sucessivos golpes de Estado, implicando lutas de poder que resultaram num Estado enfraquecido.¹⁶ Após as eleições de 2012, a situação agravou-se com o surgimento de uma coligação rebelde que visava a deposição de um governo acusado de injustiça e corrupção. A crescente instabilidade no terreno levou à criação, por parte da Comunidade Económica dos Estados da África Central, da *Peace Consolidation Mission*

15 A *Sea Guardian* é uma operação flexível estabelecida em 2016, que opera atualmente no Mediterrâneo com vista a contribuir para a capacitação ao nível da segurança marítima, para o reforço da consciência situacional marítima e para a luta contra o terrorismo. Neste âmbito, colabora com outras instituições e organizações, incluindo a UE, de onde se destaca o apoio prestado à EUNAVFOR MED Operação Sophia. Portugal participa na *Sea Guardian* desde 2016, contribuindo com efetivos militares, meios aéreos e meios navais (Ministério de Defesa Nacional, 2017b).

16 Para maior detalhe contextual sobre o conflito na RCA ver, por exemplo, Smith (2014) e Kewir (2020).

in the Central African Republic (MICOPAX). O objetivo era apoiar a implementação da paz na RCA, e promover negociações entre os vários intervenientes (Mouta *et al.*, 2019, pp. 38-40). Contudo, esta missão revelou-se insuficiente para estabilizar o território e, perante o escalar da violência e agravamento da violência armada, o CSNU autorizou a transferência da autoridade desta missão para a *African-led International Support Mission in the Central African Republic* (MISCA). Esta nova missão, enquadrada pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, seria conduzida pela União Africana (CSNU, 2013). No entanto, este esforço não foi suficiente para inverter a escalada de violência.

A MINUSCA define-se, neste contexto, como uma missão cuja prioridade máxima é a proteção de civis, um objetivo que deve ser alcançado através do apoio ao processo de transição política na RCA, da facilitação de assistência humanitária, da promoção e proteção de direitos humanos, de capacitação ao nível do Estado de Direito e do sistema de justiça, bem como através do envolvimento em processos de desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriamento. Para o efeito, a MINUSCA recebe um mandato também enquadrado pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, e assume-se como uma missão complexa e de larga escala, que inclui forças armadas, forças de segurança, componente civil e militar, bem como meios ajustados, em quantidade e qualidade, ao elevado risco de ameaça no terreno (CSNU, 2014). Segundo dados de abril de 2021, estão empenhados no terreno cerca de 14,400 efetivos militares, aos quais se somam forças de segurança e elementos civis (United Nations Peacekeeping, 2021a). É, por isso, uma missão de grande visibilidade, mas que não tem um forte apoio da população local, o que se prende com relatos de abusos praticados por elementos da MINUSCA, com falhas de articulação das várias forças destacadas neste teatro de operações e com a ineficiência do processo de desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriamento (Mouta *et al.*, 2019, p. 45-46).

O empenhamento de FND na RCA no contexto desta missão não foi um processo intuitivo ou consensual, numa perspetiva política e operacional, conforme salientado pelas entrevistas. Isto deve-se ao facto de esta missão estar, aparentemente, fora da área de interesses estratégicos portugueses e não resultar clara a vantagem que podia resultar do estabelecimento de relações com a RCA (Ramalho, 2021). Para além disso, a missão ocorria num contexto de conflito crónico, prolongado e sem resolução prática aparente. A complexidade deste cenário implicaria, portanto, uma presença significativa de longo prazo, com forças de combate altamente especializadas que soubessem responder ao elevado risco da missão, com as respetivas exigências ao nível do planeamento estratégico-operacional que se veio a revelar bastante complexo (Monteiro, 2021). Pelo mesmo motivo, era necessário garantir que as forças empenhadas fossem para o terreno devidamente equipadas, o que implicava investimento em meios adequados às especificidades do teatro

de operações, incluindo equipamentos de proteção, fardamento, acessórios para armas ligeiras e recetores de localização global por satélite (Medeiros et al., 2019, pp. 80-81). De notar que Portugal já estava empenhado neste teatro de operações, muito embora com uma presença muito reduzida, desde 2015, primeiro no âmbito da *European Union Advisory Mission in the Central African Republic* (EUMAM RCA), e a partir de 2016, no quadro da *European Union Training Mission RCA* (EUTM RCA) (Ministério da Defesa Nacional, 2016c), assegurando as suas responsabilidades de segurança para com os parceiros europeus, e, simultaneamente, garantindo o interesse estratégico através da presença nacional em todas as missões militares da UE. A participação de Portugal na MINUSCA resultou de uma oportunidade inesperada. A França, que até então se assumiu como um ator de relevo na gestão das dinâmicas de segurança na RCA, em virtude dos ataques terroristas em Paris, a 13 de novembro de 2015, tomou a decisão de rever a sua participação na MINUSCA, por forma a permitir uma maior alocação de forças na luta contra o terrorismo, dentro das suas fronteiras, mas também para reforçar a sua presença na EUTM RCA. Nesse sentido, e ao abrigo da cláusula de defesa mútua prevista no n.º 7º do art.º 42.º do Tratado da UE, encetou esforços junto dos seus aliados para colmatar o redirecionamento das suas forças nacionais. O diálogo entre Paris e Lisboa desenvolveu-se nesse sentido, e a França prontificou-se para apoiar o destacamento de forças nacionais, incluindo a disponibilização dos quartéis franceses para aquartelamento das FND e de apoio em caso de necessidade de evacuação, facilitando a gestão operacional deste processo. O elemento que parece ter permitido reunir consenso político quanto ao valor estratégico desta participação foi a articulação com outros objetivos de política externa portuguesa, nomeadamente no âmbito da preparação da eleição de António Guterres para Secretário-Geral da ONU (Torres, 2021). Neste contexto, tornava-se claro para Portugal que era estratégico aumentar a sua contribuição para as missões da ONU. Esta oportunidade resultou no empenhamento das forças especiais portuguesas na MINUSCA, justificado por necessidades internas, de empenhamento das forças do exército (numa altura em que estava em curso a retirada portuguesa da *NATO Mission in Kosovo – KFOR*), e externas, de reforço da participação portuguesa em missões da ONU e do contributo nacional para a segurança no contexto africano.

Foi com base na ponderação destes fatores ao nível do planeamento estratégico relativo ao empenhamento das FND que o Governo, após aprovação do Conselho Superior de Defesa Nacional e auscultação da Assembleia da República, justificou a decisão pela participação portuguesa na MINUSCA. O CEDN de 2013 permite justificar a participação nesta missão, como decorrendo do princípio de solidariedade da participação de Portugal em organizações internacionais, no domínio da segurança e defesa, mas também do contributo para a gestão de dinâmicas de insegurança complexas, em diferentes contextos regionais, incluindo a África subsaa-

riana, muito embora a mesma surja de forma meramente ilustrativa neste conceito estratégico (Presidência do Conselho de Ministros, 2013). Em bom rigor, o carácter vago do CEDN permitiu, neste caso, uma ampla margem de manobra para justificar estrategicamente o empenhamento de FND, num contexto que, numa primeira análise e como vimos, não se assumia como prioritário para o país.

Destaca-se, assim, o enquadramento desta participação como um exercício de solidariedade em várias dimensões. Em primeiro lugar, enfatiza-se o contributo para os esforços internacionais de redução das violações do direito humanitário internacional e de direitos humanos na RCA, através de uma abordagem global que reduzisse de forma sustentada a presença e nível de ameaça de grupos armados, por forma a permitir a proteção de civis e a entrega de ajuda humanitária. Em segundo lugar, esta decisão surge para reforçar o compromisso já assumido por Portugal de gestão das dinâmicas de segurança neste teatro de operações, através da EUTM RCA. Neste enquadramento, a participação das FND na MINUSCA contribuiu para criar um ambiente seguro, para que a EUTM RCA conseguisse atingir os seus objetivos de aconselhamento, formação e treino às forças da RCA. Finalmente, esta participação é justificada como decorrendo dos compromissos relativos ao pedido de assistência formulado pela França, de acordo com o n.º 7º do art.º 42.º do Tratado da UE (Ministério da Defesa Nacional, 2017c). Esta formulação reitera a participação de Portugal em missões internacionais, como eixo fundamental da sua política externa e veículo de satisfação do interesse nacional, através de um contributo solidário para a produção de segurança internacional, mas também de uma ação estratégica de aproveitamento de oportunidades com potencial de retorno político para o país. De notar que a decisão pela continuação da participação nacional na MINUSCA foi sucessivamente aprovada pela tutela política sublinhando o compromisso com a ONU, e sugerindo uma vontade inequívoca de contrariar uma tendência de enfraquecimento (e quase extinção) da contribuição de Portugal para as suas missões, como esclarecido pela Diretiva para a Ação Externa da Defesa Nacional, de 2018 (Ministério da Defesa Nacional, 2018c).

As FND participam na MINUSCA desde janeiro de 2017. Destaca-se, neste âmbito, o contributo da *Quick Reaction Force* que opera a partir de Bangui, e que tem a possibilidade de prestar apoio à EUTM RCA (Medeiros *et al.*, 2019, pp. 71-76). A *Quick Reaction Force*, no comando direto do comandante da MINUSCA, é responsável por conduzir operações em áreas rurais e urbanas, em qualquer ponto da área de operações da missão, em contextos que requerem um elevado nível de mobilidade e uma resposta reativa e decisiva, capaz de assegurar a proteção da população. As FND participam na MINUSCA praticamente sem *caveats*, assumido um leque muito diversificado de funções que comprovam o seu contributo diferenciado para a produção de segurança neste teatro de operações, incluindo: proteção de civis; recolha de informação e operações de vigilância; patrulhas de segurança; operações

de reconhecimento; proteção de outras forças ou entidades; resposta reativa a crises em evolução; operações de pesquisa; responsabilidade por assegurar, prevenir ou negar o uso do terreno ou de infraestruturas chave; fogo direto de helicóptero; operações de salvamento e/ou extração, mediante autorização; e atividades de cooperação civil-militar. As forças nacionais podem ainda operar sem necessidade de apoio logístico externo, até três dias, ser aerotransportadas se apoiadas por outra força, não podendo ser empregues separadamente ou em subordinação a outros comandos (Medeiros *et al.*, 2019, pp. 77-78). Para além da *Quick Reaction Force*, Portugal conseguiu assegurar a presença de FND no Quartel-General da Missão (Ministério da Defesa Nacional, 2017c) e que militares portugueses assumissem o cargo de *Deputy Force Commander* da MINUSCA,¹⁷ desde 2018, sendo apoiados, no exercício das suas funções, por um *staff* constituído por efetivos nacionais (Ministério da Defesa Nacional, 2020d). Atualmente, encontram-se empenhados na RCA 190 militares, com um total de 45 meios envolvidos (Estado-Maior-General das Forças Armadas, 2021), sendo a MINUSCA a missão com mais militares portugueses no estrangeiro.

O empenhamento de FND na MINUSCA, que ainda se encontra em curso, já gerou retornos significativos em várias dimensões. Por um lado, permitiu demonstrar a boa preparação das Forças Armadas portuguesas e a sua capacidade de atuar em cenários de elevada complexidade e risco em que as forças nacionais foram empenhadas sem *caveats*, algo que resulta da sua longa e cimentada tradição de participação em treinos e exercícios conjuntos no âmbito da OTAN e da UE, e que aumenta a credibilidade da contribuição portuguesa para a produção de segurança internacional, potenciando um efeito de contágio para a participação noutras missões internacionais de relevo estratégico. A excelência das Forças Armadas portuguesas foi ainda demonstrada pelo exercício de funções de segundo comando (Bernardino, 2021). Para além disso, a excelência e profissionalismo das FND, num contexto “particularmente perigoso” marcado por potenciais ataques de grupos armados, mas também por outras ameaças como “doenças infectocontagiosas, baixos níveis de salubridade e grandes limitações de evacuação médica resultante do combate, quer no país quer em instalações sanitárias de retaguarda” (Branco *apud* Diário de Notícias, 2020) tem sido amplamente elogiada no plano internacional. São vários os exemplos deste reconhecimento, mas destacamos, a título demonstrativo, a atribuição da medalha da ONU, em setembro de 2019, pelo contributo

¹⁷ Ocuparam o cargo o Major-General Marco Serronha (Presidência da República, 2018), o Major-General Eduardo Ferrão (Presidência da República, 2019) e o Major-General Paulo Pereira (Presidência da República, 2021), encontrando-se este último no exercício de funções à data de elaboração do presente artigo.

das FND na RCA para a estabilização da situação no país e para a proteção de civis (ONU news, 2019), e o elogio, por parte do então comandante da MINUSCA, o General senegalês Balla Keita, aos militares portugueses pelo seu desempenho nas “situações mais complicadas” e “nas missões mais difíceis”, cumprindo as suas funções com espírito de equipa e sem falharem (Sábado, 2019). Salientamos ainda o louvor recebido pelas FND pela sua “coragem”, “bravura”, “excelente atitude” e “profissionalismo” nas operações da MINUSCA, por parte do comandante da missão em 2021, o Tenente-General Daniel Traoré (Observador, 2021). No teatro de operações, destaca-se ainda a “excelente” relação que as forças portuguesas mantêm com a população local e a sua capacidade de prestar formação em diferentes contextos e graus de exigência (Branco *apud* Diário de Notícias, 2020). Para além de reforçar a capacidade de integração e a imagem das FND como facilitadoras, analisadas no contexto da ISAF, no caso da MINUSCA isto permite também contrariar o sentimento de hostilidade da população local que resultou da atuação de alguns dos contingentes destacados, o que consolida um contributo para a produção da paz assente em valores invioláveis.

Por outro lado, gerou também retornos políticos claros, reabilitando uma participação portuguesa mais sólida no contexto da ONU, que se encontrava num longo período de “interregno”,¹⁸ que contribuiu positivamente para a reputação de Portugal no seio desta organização e facilitou a eleição de António Guterres para o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas. Da mesma forma, permitiu a Portugal o exercício de um esforço de *bridging* entre a ONU e a UE, afirmando a sua presença também na EUTM RCA, onde assumiu funções de comando (Lopes, 2018), e destacando a capacidade nacional para contribuir para um esforço integrado e multi-dimensional de produção de segurança. Daqui resultou um posicionamento mais estratégico em relação à participação no contexto da RCA que permitiu o reforço do empenhamento de FND na EUTM RCA, passando de uma contribuição inicial de 11 militares, em 2016, para uma presença com 55 militares, em 2021 (Estado-Maior-General das Forças Armadas, 2021), que asseguram a representação nacional no Quartel-General da missão e na célula de apoio em Bruxelas (Ministério da Defesa Nacional, 2018c). Este reforço da participação nacional permitiu que as forças portuguesas assumissem funções de comando na EUTM RCA desde 2018 (Ministério da Defesa Nacional, 2019). Desde setembro de 2020, e pelo período de um ano,

18 Não obstante, existe ainda margem para Portugal reforçar a sua participação em missões da ONU ou recuperar níveis de participação passados, uma vez que o país ocupa, em 2021, o 52.º lugar do *ranking* dos 123 países contribuintes para as missões da ONU, sendo o 8.º país que mais contribui dentro do universo da UE, o que contrasta com o 45.º lugar ocupado no *ranking* de 2012, e o 7.º de entre os parceiros europeus (Pinto, 2012; United Nations Peacekeeping, 2021b).

12 militares portugueses constituem o Grupo de Comando da EUTM RCA, liderado pelo Brigadeiro-General Neves de Abreu (Ministério da Defesa Nacional, 2020e). Na mesma lógica, Portugal reforçou o seu envolvimento neste teatro de operações com uma Célula de Informações Nacional, com um efetivo de seis elementos (dos quais cinco são militares) que presta apoio às FND na RCA desde 2020 (Ministério da Defesa Nacional, 2020f).

Por fim, e como destacado nas entrevistas, gerou dividendos económicos, pela recompensa de participação nesta missão, que permitiram reforçar o reduzido orçamento nacional para as FND com fontes externas de financiamento (Torres, 2021). Esta quebra do padrão na participação de Portugal em missões internacionais, que resultou de uma leitura prospetiva das oportunidades (Lourenço, 2021) demonstra, por isso, a vantagem de se aproveitarem estrategicamente situações conjunturais, de se assumir uma postura mais pró-ativa na produção de segurança internacional, mas também de se apostar na participação em missões que se situem na convergência das áreas de atuação das organizações internacionais de segurança e defesa que o país integra. Este multiplicar de retornos num contexto que, em primeira instância, não era claro no potencial de retorno político, levou ainda a uma redefinição da atuação externa no domínio da defesa, verificando-se agora uma mais clara delimitação do seu alcance estratégico, em termos de priorização de uma participação equilibrada na ONU, OTAN e UE, e de um contributo pró-ativo para a coprodução de segurança internacional. Desta forma, a participação portuguesa na MINUSCA teve um impacto significativo no reforço do papel das Forças Armadas como vetor da política externa portuguesa e veículo de concretização do interesse nacional.

Conclusão

A contextualização política e doutrinária da participação de Portugal em missões internacionais revelou que as FND se têm consolidado como um importante instrumento de política externa, contribuindo para a afirmação do país como coprodutor de segurança internacional. A análise dos fatores políticos subjacentes à participação de Portugal em missões internacionais, nos três estudos de caso, sugere ainda a transição de uma postura reativa, para um posicionamento pró-ativo do país, no contexto da produção de segurança internacional. Se até meados da década de 2010, a dimensão reativa surge como predominante, no sentido em que a participação portuguesa em missões internacionais decorre essencialmente dos compromissos assumidos junto das organizações de segurança e defesa de que Portugal faz parte, como sucedeu nos casos da *ISAF* e da Operação *Sophia*, a participação de Portugal na *MINUSCA*, marca um ponto de viragem. É neste momento, que Portugal começa a adotar uma posição mais pró-ativa, procurando aproveitar as oportunidades

decorrentes da conjuntura internacional, numa lógica estratégica e de incremento da credibilidade, visibilidade e retorno político do seu contributo para a produção de segurança internacional. Assim, passamos de uma lógica de ponderação política com base no cumprimento das obrigações e responsabilidades internacionais de Portugal, de onde resultavam vantagens para o país, mas com um papel central das organizações internacionais, para uma lógica mais consciente e politicamente informada de articulação coerente dos vários eixos de política externa nacional e de procura de retornos políticos, com impacto na concretização do interesse nacional. Do mesmo modo, os estudos de caso analisados demonstram a limitação do critério geográfico como elemento de fundamentação da decisão sobre o empenhamento de FND. A ponderação de compromissos e oportunidades associados a estes empenhamentos parece adquirir uma maior preponderância, sendo que as missões analisadas permitiram retornos significativos para o país, no plano político, operacional e económico. Aqui inclui-se o reconhecimento internacional que permite uma maior visibilidade de Portugal nos fóruns de governação internacional, em matéria de segurança e defesa, que contribui para uma agência mais ativa na política internacional e a ocupação de cargos de elevado perfil. Salienta-se também a especialização e excelência das Forças Armadas portuguesas, em diferentes contextos geográficos, no quadro de diferentes organizações internacionais, e no âmbito de missões com tipologias de operação diferenciadas, destacando-se uma participação praticamente sem *caveats* em cenários de risco muito elevado. Finalmente, a recompensa económica decorrente da participação em missões da ONU, permite reforçar o orçamento doméstico para as FND e sustentar um esforço continuado de coprodução de segurança internacional. Esta linha de leitura, permite enquadrar a atuação das FND como um pilar importante da política externa portuguesa, numa lógica de projeção de capacidades, reconhecimento de lealdades e subscrição de um contributo relevante para a produção de segurança.

Existe, por isso, a necessidade política de aposta contínua neste posicionamento doméstico e internacional face à produção de segurança internacional, mas também de aprofundamento do mesmo e articulação com outros setores e dimensões que possam permitir escalar o nível de retorno político para o país e o contributo agregado das Forças Armadas para a política externa portuguesa. Desta forma, será possível ampliar a já reconhecida imagem de Portugal como coprodutor de segurança internacional, gerar novos dividendos que justifiquem a aposta nas Forças Armadas como vetor da política externa do Estado, e gerar novas oportunidades que projetem os interesses e o poder nacional.

Referências bibliográficas

- Baldwin-Edwards, M. e Lutterbeck, D. (2019). Coping with the Libyan migration crisis. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(12), pp. 2241-2257.
- Bernardino, L. (2021). Entrevista ao Tenente-Coronel Luís Manuel Brás Bernardino, docente da Área de Ensino de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados do Departamento de Estudos Pós-Graduados do Instituto Universitário Militar, a 24 de maio.
- Branco, C. (2008). A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-Subversão. *Cadernos do IDN*, n.º 1. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 15-23.
- Branco, C. (2009). A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios. *E-Cadernos CES*, 6 [online]. Disponível em: <http://eces.revues.org/365> [acedido a 18 de março de 2021].
- Branco, C. (2015). A participação portuguesa em missões de paz da ONU. *Relações Internacionais*, 47, pp. 101-126.
- Branco, C. (2021). Entrevista realizada ao Major-general Carlos Branco, Investigador do IPRI-NOVA, a 24 de fevereiro.
- Brito, N. (2005). Política Externa Portuguesa. O futuro do passado. *Relações Internacionais*, 5, pp. 147-161.
- Conselho da União Europeia (2008) Ação Comum 2008/851/PESC do Conselho de 10 de Novembro de 2008 relativa à operação militar da União Europeia tendo em vista contribuir para a dissuasão, a prevenção e a repressão dos atos de pirataria e dos assaltos à mão armada ao largo da costa da Somália. JO L301, 12 de novembro, Bruxelas, pp. 33-37.
- Conselho da União Europeia (2019). EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended until 30 September 2019. *Press Release*, 29 march. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/29/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-30-september-2019/> [acedido a 20 de junho].
- Conselho da União Europeia (2020). Council Decision (CFSP) 2020/471 of March 2020 repealing Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). JO L101, 1 de abril, Bruxelas, p. 3.
- Conselho Europeu (2015). Decisão (PESC) 2015/778 do Conselho de 18 de maio de 2015 relativa a uma operação militar da União Europeia na zona sul do Mediterrâneo central (EUNAVFOR MED). JO L112, 19 de maio, Bruxelas, pp. 31-35.
- Cravinho, J. (2010). A campanha portuguesa para o Conselho de Segurança. *Relações Internacionais*, 28, pp. 5-37.

- Cravinho, J. (2021). Intervenção do Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho, por ocasião da sessão de apresentação das FND para 2021 aos Órgãos de Comunicação Social. Auditório do JALLC, Unidade de Apoio do Reduto Gomes Freire (CCOM), Oeiras, 6 de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/intervencoes/Lists/PDEFINTER_IntervencoesList/20210106_MDN_Discursos-Apresentacao-FND-2021.pdf [acedido a 9 de junho de 2021].
- CSNU (2001). Resolution 1386(2001) Adopted by the Security Council at its 4443rd meeting, on 20 December 2001. S/RES/1386(2001).
- CSNU (2003). Resolution 1510(2003) Adopted by the Security Council at its 4840th meeting, on 13 October 2003. S/RES/1510(2003).
- CSNU (2013). Resolution 2127(2013) Adopted by the Security Council at its 7072nd meeting, on 5 December 2013. S/RES/2127(2013).
- CSNU (2014). Resolution 2149(2014) Adopted by the Security Council at its 7153rd meeting, on 10 April 2014. S/RES/20149(2014).
- CSNU (2015). Resolution 2240(2015) Adopted by the Security Council at its 7531st meeting, on 9 October 2015, S/RES/2240(2015).
- Diário de Notícias (2019). Tridente integra Operação da UE Sophia e apoia NATO no Mediterrâneo, 19 março. Disponível em: <https://www.dnoticias.pt/2019/3/19/216665-tridente-integra-operacao-da-ue-sophia-e-apoia-nato-no-mediterraneo/> [acedido a 7 de junho de 2021].
- Diário de Notícias. 2020. República Centro-Africana. Militares portugueses “ganharam a pulso” a confiança da população, 4 setembro. Disponível em: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/04-set-2020/republica-centro-africana-militares-portugueses-ganharam-a-pulso-a-confianca-da-populacao-12606677.html> [acedido a 7 de junho de 2021].
- Duarte, A. (2013). Estratégia: Origem e Fundamento. *Nação e Defesa*, 136, pp. 34-65.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas (2021). *Forças Nacionais Destacadas 2021 – Contributo para a paz, a segurança e a estabilidade internacional*. Disponível em: https://www.emgfa.pt/DocumentosRelacionados/2020/AsForcasNacionaisDestacadas2021/documentos/Livrete%20FND's_2021_Portugues.pdf [acedido a 16 de junho de 2021].
- European External Action Service (2021). *Military and civilian missions and operations*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en [acedido a 18 de junho].
- Força Aérea (2016). P-3C E 29 militares participam na Operação SOPHIA, 14 abril. Disponível em: <https://www.emfa.pt/noticia-1029-p3c-e-29-militares-participam-na-operacao-sophia> [acedido a 7 de junho de 2021].
- Freire, M. e Brito, R. (2010). Ensaio bibliográfico: estudos sobre política externa portuguesa após 2000. *Relações Internacionais*, 28, pp. 157-179.
-

- Freire, M. e Dias, V. (2020). A securitização das fronteiras externas da UE: rumo à militarização da Europa fortaleza? In: C. Robalo-Cordeiro e R. Jacinto, orgs., *Geografias & Poéticas da Fronteira – Leituras do Território*. Coleção Iberografias, 39. Lisboa: Âncora Editora.
- Galito, M. (2019). Ensaio sobre Política Externa Portuguesa. *Working Paper CEsa CSG*. 176/2019.
- Garcia, F. (2008). A participação portuguesa nas missões militares: Iraque, Afeganistão e Líbano. *Nação e Defesa*, 121, pp. 177-209.
- Gaspar, C. (2008). Portugal e as Missões Militares Internacionais. *Revista Militar* [online] n.º 2479/2480. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/318> [acedido a 17 de março de 2021].
- Kewir, K. (2020). Rethinking Regional Security in Central Africa: The Case of the Central African Republic. *International Journal of African Renaissance Studies – Multi-, Inter- and Transdisciplinarity*, 15(2), pp. 115-133.
- Lisboa, J. (2018). Capacidade de emprego de Quick Reaction Force em Ambiente Multinacional – Estudo de caso: Teatro de Operações do Afeganistão. *Mestrado integrado em Ciências Militares, na especialidade de Infantaria – Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada*. Lisboa: Academia Militar.
- Lopes, A. (2018). Uma nova ação externa da Defesa Nacional. *Jornal Observador*, 12 de maio. Disponível em: <https://observador.pt/especiais/uma-nova-acao-externa-da-defesa-nacional/> [acedido a 19 de junho de 2021].
- Lourenço, P. (2021) Entrevista realizada a Paulo Lourenço, Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional desde 2020, a 11 de maio.
- Marinha (2017). Militares da Marinha integram a operação militar SOPHIA, 24 fevereiro. Disponível em: <https://www.marinha.pt/pt/media-center/Noticias/Paginas/Militares-da-Marinha-integram-a-operacao-militar-SOPHIA.aspx> [acedido a 7 de junho de 2021].
- Medeiros, G. et al. (2019). As Forças Terrestres na República Centro-Africana: o caso português. In: J. Saramago, L. Batista e T. Costa, orgs., *A Participação do Exército em Forças Nacionais Destacadas: Casos do Kosovo, Afeganistão e República Centro-Africana Vertente Operacional e Logística*, Cadernos do IUM, 38. Lisboa: Instituto Universitário Militar, pp. 69-90.
- Mendes, P. (2018). Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português. *Análise Social*, 53(227), pp. 458-487.
- Ministério da Defesa Nacional (2002). Portaria n.º 161/2002 de 22 de fevereiro. *Diário da República*, n.º 45/2002, Série I-B de 22 de fevereiro, pp. 1474-1475.
- Ministério da Defesa Nacional (2016a). Portaria n.º 128/2016 – Operação Militar da União Europeia EUNAVFOR MED SOPHIA – Meio Aéreo. *Diário da República*, n.º 80/2016, Série II de 26 de abril, p. 12987.

- Ministério da Defesa Nacional (2016b). Portaria n.º 69/2016 – Operação Militar EUNAVFOR MED SOPHIA. *Diário da República*, n.º 51/2016, Série II de 14 de março, p. 8885.
- Ministério da Defesa Nacional (2016c). Portaria n.º 252/2016 – Participação nacional na Missão de Formação Militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUTM RCA). *Diário da República*, n.º 165/2016, Série II de 29 de agosto, pp. 26928-26929.
- Ministério da Defesa Nacional (2017a). Portaria n.º 247/2017 – Participação nacional na operação militar da União Europeia EUNAVFOR MED SOPHIA. *Diário da República*, n.º 166/2017, Série II de 29 de agosto, p. 18779.
- Ministério da Defesa Nacional (2017b). Portaria n.º 82/2017 – Participação Nacional na Operação OTAN – Sea Guardian. *Diário da República*, n.º 69/2017, Série II de 6 de abril, p. 6412.
- Ministério da Defesa Nacional (2017c). Portaria n.º 29/2017 – Missão da ONU na República Centro Africana – United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA. *Diário da República*, n.º 22/2017, Série II de 31 de janeiro, p. 2182.
- Ministério da Defesa Nacional (2018a). Despacho n.º 7861/2018 – Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais no Exterior para o Ano Civil de 2019. *Diário da República*, n.º 157/2018, Série II de 16 de agosto, pp. 22501-22502.
- Ministério da Defesa Nacional (2018b). Portaria n.º 405/2018 – Participação nacional na operação militar da União Europeia EUNAVFOR MED SOPHIA. *Diário da República*, n.º 155/2018, Série II de 13 de agosto, pp. 22119-22120.
- Ministério da Defesa Nacional (2018c). Portaria n.º 373/2018 – Participação nacional na EUTM RCA. *Diário da República*, n.º 34/2018, Série II de 16 de fevereiro, p. 5272.
- Ministério da Defesa Nacional (2019). Portaria n.º 300/2019 – Participação nacional na EUTM RCA, 2019. *Diário da República*, n.º 85/2019, Série II de 3 de março, pp. 13460-13461.
- Ministério da Defesa Nacional (2020). Portaria n.º 111/2020 – Autoriza o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas a proceder à alteração do contributo de Portugal para a Operação EUNAVFOR MED SOPHIA. *Diário da República*, n.º 20/2020, Série II de 3 de fevereiro, p. 51.
- Ministério da Defesa Nacional (2020c). Portaria n.º 465/2020 – Participação nacional na operação militar da União Europeia EUNAVFOR MED IRINI em 2020. *Diário da República*, n.º 121/2020, Série II de 24 de junho, p. 43.
- Ministério da Defesa Nacional (2020d). Portaria n.º 83/2020 – Participação nacional na United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA). *Diário da República*, n.º 16/2020, Série II de 23 de janeiro, pp. 67-68.
- Ministério da Defesa Nacional (2020e). Portaria n.º 436/2020 – Contributo nacional para a Missão de Formação Militar na República Centro-Africana (EUTM RCA) em 2020. *Diário da República*, n.º 104/2020, Série II de 28 de maio, pp. 49-50.

- Ministério da Defesa Nacional (2020f). Portaria n.º 193/2020 – Participação nacional de uma célula de informações nacional na República Centro Africana. *Diário da República*, n.º 193/2020, Série II de 2 de outubro, p. 53.
- Ministério da Defesa Nacional (2021a). Missões Internacionais. Disponível em: <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/mi> [acedido a 18 de junho de 2021].
- Ministério da Defesa Nacional (2021b). Portaria n.º 82/2021 – Participação nacional na operação militar da União Europeia EUNAVFOR MED IRINI em 2021. *Diário da República*, n.º 33/2021, Série II de 17 de fevereiro, pp. 30-31.
- Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional (2012). Despacho n.º 10786/2012 – Ambulância blindada para apoio ao CN na ISAF. *Diário da República*, n.º 154/2012, Série II de 9 de agosto, p. 27986.
- Monteiro, A. (2021). Entrevista realizada ao General Artur Pina Monteiro, Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas entre 2014 e 2018, a 14 de maio.
- Moreira, A. (2000). Situação internacional portuguesa. *Análise Social*, 35(154-155), pp. 315-326.
- Mouta, L. et al. (2019). O Teatro de Operações da República Centro-Africana – Atual Ambiente Operacional. In: J. Saramago, L. Batista e T. Costa, orgs., *A Participação do Exército em Forças Nacionais Destacadas: Casos do Kosovo, Afeganistão e República Centro-Africana Vertente Operacional e Logística*, Cadernos do IUM, 38. Lisboa: Instituto Universitário Militar, pp. 35-66.
- Nováky, N. (2018). The road to Sophia: Explaining the EU’s naval operation in the Mediterranean. *European View*, 17(2), pp. 197-209.
- Nunes, I. (2017). A União Europeia como Sistema de Governação Regional no Domínio da Segurança. In: V. Viana e I. Nunes, orgs., *Segurança Europeia*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 37-74.
- Observador (2021). RCA. Militares portugueses recebem louvor por “coragem, bravura, excelente atitude” e “profissionalismo”. *Jornal Observador*, 13 de fevereiro. Disponível em: <https://observador.pt/2021/02/13/rca-militares-portugueses-recebem-louvor-por-coragem-bravura-excelente-atitude-e-profissionalismo/> [acedido a 21 de junho de 2021].
- ONU News. 2019. Militares portugueses na República Centro-Africana recebem medalha da ONU, 10 setembro. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/09/1686232> [acedido a 7 de junho de 2021].
- OTAN (2021). Joint press point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, US Secretary of State Antony Blinken and US Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, 14 de abril. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_183061.htm [acedido a 19 de junho de 2021].
- Pereira, C. (2011). Dez Anos de Guerra no Afeganistão. *Nação e Defesa*, n.º 130, pp. 179-216.

- Pinto, L. (2014). General Valença Pinto ao Expresso. *Jornal Expresso*, 9 de dezembro. Disponível em: https://multimedia.expresso.pt/091214_ValencaPinto/index.html [acedido a 20 de junho de 2021].
- Pinto, L. (2021). Entrevista realizada ao General Luís Valença Pinto, Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas entre 2006 e 2011, a 12 de maio.
- Pinto, M. (2012). Portugal: a participação em missões de paz como factor de credibilização externa. *Janus.net – e-journal of International Relations*, 3(1), pp. 66-78.
- Presidência da República (2018). Decreto do Presidente da República n.º 58/2018 de 6 de setembro. *Diário da República*, n.º 172/2018, Série I de 6 de setembro, p. 4451.
- Presidência da República (2019). Decreto do Presidente da República n.º 86/2019 de 18 de dezembro. *Diário da República*, n.º 243/2019, Série I de 18 de dezembro, p. 2.
- Presidência da República (2021). Decreto do Presidente da República n.º 10/2021 de 29 de janeiro. *Diário da República*, n.º 20/2021, Série I de 29 de janeiro, p. 3.
- Presidência do Conselho de Ministros (1994). Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94 que Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Diário da República*, n.º 29/1994, Série I-B de 4 de fevereiro, pp. 550-552.
- Presidência do Conselho de Ministros (2003). Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003 que Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Diário da República*, n.º 16/2003, Série I-B de 20 de janeiro, pp. 279-287.
- Presidência do Conselho de Ministros (2013). Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 que Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Diário da República*, n.º 67/2013, Série I de 5 de abril, pp. 1981-1995.
- PRONE – Centro de Excelência Jean Monnet (2021). A participação de Portugal em missões de paz: objetivos, prioridades e capacidades. *Relatório 1*, março 2021. Disponível em: https://coe.uc.pt/wp-content/uploads/2021/06/Mesa-Redonda_PolicyBrief_PT_final_17mar2021.pdf [acedido a 13 de junho de 2021].
- Ramalho, J. (2009). O Aprontamento e Sustentação das Forças do Exército nas Missões Internacionais na NATO. *Nação e Defesa*, 123, pp. 63-80.
- Ramalho, J. (2021). Entrevista realizada ao General José Pinto Ramalho, Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional entre 2001 e 2004, a 20 de maio.
- Ramos, L. (2021). Entrevista realizada ao Embaixador Luís Filipe Melo e Faro Ramos, Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional entre 2010 e 2012, a 22 de junho.
- Reis, B. (2013). Ensaio em torno de uma cultura estratégica portuguesa. *Nação e Defesa*, n.º 136, pp. 9-33.

- Reis, B. e Gaspar, C. (2013). Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise. *Cadernos IDN*, 9. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Reis, J. e Menezes, S. (2020). The Portuguese Special Operations Forces as Instrument of Foreign Policy. In Á. Rocha e R. Pereira, orgs., *Developments and Advances in Defense and Security*. Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd., pp. 245-255.
- Riddervold, M. (2018). A humanitarian mission in line with human rights? Assessing Sophia, the EU's naval response to the migration crisis. *European Security*, 27(2), pp. 158-174.
- Robinson, S. (2016). Still focused on the Atlantic: accounting for the limited Europeanization of Portuguese security policy. *European Security*, 25(1), pp. 134-158.
- Rodrigues, D. (2011). As Forças Armadas Portuguesas no Afeganistão. *Nação e Defesa*, 130, pp. 131-155.
- Sábado (2019). RCA: Militares portugueses são enviados para as missões mais difíceis. *Jornal Sábado*, 14 de abril. Disponível em: <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/rca-militares-portugueses-sao-enviados-para-as-missoes-mais-dificeis> [acedido a 21 de junho de 2021].
- Smith, I. (2014). Conflict management in the Central African Republic: making genocide prevention work. *African Security Review*, 23(2), pp. 178-185.
- Sousa, F. (2011). A Participação de Portugal nas Operações de Paz e a Segurança Nacional. *Revista Militar*, n.º 2509/2510, pp. 271-297.
- Teixeira, N. (1999). Portugal e a NATO: 1949-1999. *Nação e Defesa*, n.º 89, pp. 15-41.
- Teixeira, N. (2010). Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa. *Relações Internacionais*, 28, pp. 51-60.
- Teixeira, N. (2015). Portugal. In: M. Freire, org., *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*, 2.ª edição. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 355-363.
- Torres, N. (2021). Entrevista realizada a Nuno Pinheiro Torres, Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional entre 2012 e 2020, a 11 de maio.
- United Nations Peacekeeping (2021a). *MINUSCA Mission Fact Sheet*. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/minusca_aug20.pdf [acedido a 7 de junho de 2021].
- United Nations Peacekeeping (2021b). Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking – Experts on Mission, Formed Police Units, Individual Police, Staff Officer, and Troops, as of 30/04/2021. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02-country_ranking_37_apr2021.pdf [acedido a 20 de junho de 2021].
- Vicente, J. (2010). A Participação da Força Aérea Portuguesa na International Security Assistance Force (ISAF). *Boletim do IESM*, 9, pp. 55-88.

Mapping the Invisible Rape: Men and Boys as Victims of Sexual Violence in Armed Conflict

Rui Garrido

Investigador no Centro de Investigação em Justiça e Governação da Universidade do Minho e Professor Auxiliar na Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Doutorado em Estudos Africanos pelo ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2585-2571>

Abstract

An armed conflict is always a scenario of extreme violence. From all forms of violence, the rape is one with tremendous power of destruction of the individual and collective, disaggregating family and community bonds. This kind of violence is portrayed as targeting particularly women and children, putting the men in the place of perpetrator of the rape. This works aims to approach the sexual violence as a weapon of war targeting men and boys as victims of such violence. We focus this issue in armed conflicts in the African continent as geographical space of analysis. Based on records from the international press, it seeks to understand the relations of power, dominance, and submission, established between man as perpetrator of sexual violence and man victim of rape, as well as the reasons for the invisibility of this kind of sexual violence.

Keywords: sexual violence, men and boys, invisibility, armed conflict.

Resumo

Mapeamento da Violação Sexual Invisível: Homens e Rapazes como Vítimas de Violência Sexual em Conflito Armado

Um conflito armado é sempre um cenário de extrema violência. De todas as formas de violência, o estupro tem um grande poder de destruição individual e coletiva, desagregando os laços familiares e da comunidade. Esta violência tem sido tratada como dirigida especialmente às mulheres e crianças, conferindo aos homens um caráter exclusivo de agressor. O presente artigo aborda o tema da violência sexual enquanto arma de guerra, prestando especial atenção aos homens enquanto vítimas dessa violência e focando o continente africano como espaço geográfico de análise. Tendo por base artigos de imprensa internacional, procura perceber as relações de poder, de dominância e de submissão, que se estabelecem entre o homem perpetrador de violência e o homem vítima dessa violência, assim como as razões para a invisibilidade desta violência sexual.

Palavras-chave: violência sexual; homens e rapazes; invisibilidade; conflito armado.

Artigo recebido: 01.08.2021

Aprovado: 10.08.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.159.05>

Introduction

The sexual violence during armed conflicts is a phenomenon which has been taken a growing awareness by scholars and policy makers. The dynamics of non-international armed conflicts are volatile and characterized by lack of respect for the international law, resulting in mass human rights violations, atrocities, and the most heinous crimes. There's little, or none, respect for the International Humanitarian Law (IHL). IHL is a branch of international law that seeks to humanize war and limit its methods to those absolutely necessary to achieve the objectives of the parts involved (Salmón, 2012). It is characterized by a core of norms, from treaty law to customary law, with the aim to limit the means and methods during armed conflict, having in mind the needs of those who are no longer taking part of the hostilities or those who are not taking part at all (Pereira, 2014).

The use of sexual violence as a weapon of war is increasing in recent years or being reported often than it was in the past. The rape of civilian population by armed forces, in particular the rape on women, is a phenomenon which characterizes the inner essence of widespread violence during wartime. Raping civilian population of a conquered territory was the consummation of the conquistador's victory and the ultimate defeat of the conquered. As Susan Bronmiller states, quoted by Danise Aydelott (1993):

Men of a conquered nation traditionally view the rape of "their women" as the ultimate humiliation, a sexual coup de grace.... Rape by a conquering soldier destroys all remaining illusions of power and property for men of the defeated side. The body of a raped woman becomes a ceremonial battlefield, a parade ground for the victor's [trooping]. The act that is played out upon her is a message passed between men – vivid proof of victory for one and loss and defeat for the other.

The First World War (WWI) brings a new significance to the sexual violence in armed conflict. This conflict was characterized by extravasating the borders of the battlefield, resulting in a more generalized violence. The battlefield changed for the villages and the cities, representing a much deadly threat for civilian population, in particular, women and children (Pereira, 2014). This situation was even worse during the Second World War, where, besides the millions of deaths, there was a prevalence of sexual violence and sexual slavery¹,

1 As the known case of "comfort women", when the Empire of Japan invaded the Korea peninsula and the Japanese army abducted thousand of women and forced then to prostitution and sexual satisfaction of Japanese army. The relative unknown Massacre of Nanking, a massacre that occurred during the conquer of Nanjing, former Chinese Capital, which was followed by the massive rape of chinese women. Even today, this massacre is not fully recognized by Japanese government.

forced pregnancy and other cruel, inhuman, and degrading treatments (Pereira, 2014).

In ancient times, in the aftermath of the armed conflict, the rape of women had – and in certain way, still have –, the symbolic power of total destruction of the enemy. Diana Marder, quoted by Danise Aydelott (1993), states that: “When I rape your woman, ... I destroy your property. I insult you. I humiliate you. If I rape all your women, I defile an entire generation. And if I force your women to bear my children, I pollute your race”.

The destructive power of rape goes much further than sexual satisfaction of the perpetrator. It represents the full dominance of the winner over the defeated. The relation portrayed between perpetrator and victim it is a power relation of dominance of powerful male and masculinity to the weak female. But this may not correspond entirely to the reality, despite power relations still acting during wartime. According to Valorie Vojdik (2013) the post-colonial feminist theories empowered the invisibility of men as victims, as men being portrayed always as perpetrators of violence and never as victims. Vojdik supports that the rape of a woman in armed conflict scenario represents a relation of power, but also, a negotiation between different groups, despite its ethnic, religious or national nature.

Being defined as a power relation between men *v.* women, it's not a surprise that rape, in the main legal instruments and resolutions adopted by the United Nations and regional organisations, had a unique focus on women as vulnerable victims and object of great concern during an armed conflict. In fact, the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa dedicates an article to the protection of women in armed conflict, in particular the need for protection against sexual violence to women who seeks refugee. The article 11, n.º 3 of the Protocol states that:

States Parties undertake to protect asylum seeking women, refugees, returnees, and internally displaced persons, against all forms of violence, rape and other forms of sexual exploitation, and to ensure that such acts are considered war crimes, genocide and/or crimes against humanity and that their perpetrators are brought to justice before a competent criminal jurisdiction.

This reflects also in the programmes for development and post-conflict scenario. And a broader term had emerged on political agendas for development, which is gender-based violence. According to the UN:

‘gender-based violence’ (GBV) is used to distinguish violence that targets individuals or groups of individuals based on their gender from other forms of violence.

GBV includes violent acts such as rape, torture, mutilation, sexual slavery, forced impregnation and murder (IRIN, 2004, p. 3).

The European Institute for Gender Equality highlights that the gender-based violence is particularly destructive for the victims, as it constitutes a grave violation of the person's physical and psychological integrity, as well as a grave violation of his/her fundamental human rights (European Institute for Gender Equality). In the case of men, the more recent human rights reports started to pay attention to victims of sexual violence during armed conflict. The data available suggests a violence like the one found against women. Despite of this, many organisations keep seeing men only as perpetrator, replicating stereotypes of masculinity and power dynamics. As we will see, the question of masculinity(ies) is crucial to understand the invisibility men as victims of rape during armed conflicts.

This article aims to highlight sexual violence during armed conflicts and the changing stereotypes of men as perpetrators and women as victims. It looks for growing visible reality of men and boys being subject of sexual violence. The methodology adopted is based, primarily on reports and media records, as well as a review of the most relevant literature on the topic. In the first part, this article briefly explores masculinity(ies) in the Africa continent to understand patterns of violence and silence. In the second part, sexual violence as a weapon of war is explored. Finally, the third part looks at men and boys as victims of sexual violence and the growing attention that this issue gathering.

Masculinity(ies) and its role in armed conflict

To understand the question of sexual violence against men it is necessary to look for the question of masculinity (or masculinities), as the perceptions of masculinities in peace and wartime are of great importance because the sexual rape of a man by other man, had the clear objective to destroy the victim's sense of being man. Masculinity is directly linked with the behaviour expected by the society in which the individuals are, this is "[masculinity] is what any given society accepts as features associated with the male gender and expressions of maleness" (Uchendu, 2008, p. 3).

Stevlana Koudolo (2008) states that the formation of masculinity is conditioned by several factors, as family, friends, education, social communication, religion, and others. For Gary Barker and Christine Ricardo, masculinity, as a social construction, needs to be framed in the context that people are inserted. For the authors, for example, formal education is central in the formation of masculinity. In their words, "[f]ormal schooling clearly also has an impact on the social construction

of masculinities, and is a space for constructing, creating, or reinforcing specific versions of manhood” (Barker & Ricardo, 2005, p. 14).

Egodi Echendu conducted a research on the perception of a Nigerian youth group about the conception of masculinity. What he found reveals the masculinity as a social construction. The young linked to masculinity, peculiar physical, biological, and psychological characteristics.

These [characteristics] include superior physical strength, firmness, fearlessness, decisiveness, an ability to protect the weak, to be principled, to control, to conquer, to take risks, provide leadership, to be assertive, to enjoy a high social status, and to display versatility in martial arts. (Echendu, 2007, p. 283)

The results found by Echendu must be read in conjunction with the social context in which this young people are inserted. For example, for many of these young boys, the transition for adulthood is made through rituals of initiation, and as concludes Júlio Langa, “[i]n many African communities, the initiation rite constitutes a very crucial stage in an individual’s life. The initiation rites symbolize the transition from boyhood to manhood” (Langa, 2014, p. 21). This author studied Mozambican youth and found that the concretization of masculinity occurs through male sexualization (Langa, 2014). In other word and having as frame the Mozambican boys, their masculinity — or masculine identity — is related with sexual competence, or the perception of that sexual competence. It’s negative for a man to be perceived as sexually incompetent because “there is nothing more frightening than to be seen as sexually weak” (Langa, 2014, p. 21).

Sexual violence in armed conflict: searching for a definition

In an armed conflict, thinking about sexual violence equals to think about rape, and rape as a strategy of war. As observes Sophocles Kitharidis, in an armed conflict rape “is used as a military strategy by rebel forces in order to humiliate and intimidate” (Kitharidis, 2015, p. 455). Maria Baaz and Maria Stern call for a holistic understanding of sexual violence during armed conflict. In the view of the authors, it was useful to conceptualise sexual violence as a weapon of war, but they call for an understanding beyond that. In their words:

The conceptualisation of sexual violence as a ‘weapon of war’ has been indispensable in placing war-time rape on the security agenda. From being a tragic but inevitable outcome of war, war-time sexual violence is now legally decreed to be a crime against humanity and a war crime. Many recent conflicts, such as in Rwanda and Bosnia,

have indeed demonstrated the ways in which systematic mass rape has been used as a weapon of war, as a tool of violent identity politics and oppression. (Baaz & Stern, 2010b)

The understanding of the sexual patterns of violence during armed conflict has evolved in recent years. The kind of acts that of sexual nature are beyond the sexual act itself, encompassing a wide range of acts that may fall within this concept. Interestingly, Aisling Swaine, in a brief policy paper on conflict related violence against women refers to rape as “strategic rape”, stressing the intentionality of the act as a method of war (Swaine, 2018, p. 4).

There is no consensus about a definition of sexual violence during armed conflict. Nordås and Cohen (2021, p. 193) states that most of the proposed definitions generally “include rape and consider sexual violence to include a wide range of violations”. This seems a narrow definition for highly complex reality. An essentialist definition of rape in wartime, as Elvan Isikozlu and Ananda Millard observe is generally defined as the “forced penetration of an individual’s body by the perpetrator’s sexual organ, or the penetration of an individual’s sexual organs with the perpetrator’s body parts or with an object”, a definition based on the developments in International Criminal Law (Isikozlu & Millard, 2010, p. 23). In the view of the said authors, this definition essentialises rape to a non-consensual sexual act performed during war, which misses the power dynamics of rape and equals all acts of rape. In the words of Isikozlu and Millard:

Such a limited understanding appears to have precluded a consideration of how the dynamics of war, which surround the perpetration of rape, influence the experience and consequences of rape, as well as the most effective means of responding to these consequences. (Isikozlu & Millard, 2010, p. 23)

Following the point mentioned, some scholars stress other misconceptions that may help to better understand the phenomenon. Sexual violence during conflict is not just about forced and no consented sexual relations. Dara Cohen, Amelia Green and Elisabeth Wood (2013) stress that sexual violence is not a ubiquity of war, it’s not just a problem in ethnic conflicts, perpetrators aren’t always men nor combatants, and victims aren’t always female. This helps us to escape to the stereotype of sexual violence as a power relation between male combatants and powerless civilian women.

An important aspect to take into consideration in defining sexual violence during armed conflict is the developments in international jurisprudence. As Olivera Simi and Jean Collings observe, the former International Criminal Court for Rwanda, in the case *Akaesu* densified the definition for more than a performative act:

The Chamber specifically rejected a mechanical description of rape and instead defined it as 'a physical invasion of a sexual nature, committed on a person under circumstances which are coercive'. Despite the reference to the 'sexual nature' of the offence, the Chamber noted that rape is ultimately a crime of aggression that is unable to be captured through a mechanical description of possible objects and body parts. (Simi & Collings, 2018, p. 189)

International jurisprudence has dealt with the issue of rape in other parts of the words, but the Akaeysu case in Rwanda is a landmark case in defining elements of rape during armed conflict. The importance of this case is such that scholars have pointed notions of 'genocidal rape' or rape as genocide (Eboe-Osuji, 2007; Vito, Gill, & Short, D. (2009).

The legal framework in International Law

The International Humanitarian Law (IHL) is body of laws, from customary law to treaty law, that regulates the armed conflicts. It aims to protect people from the hostilities, reducing unnecessary suffering and driven by the principle of humanity. Rape and other forms of sexual violence are prohibited in several IHL treaties and other codes of war.

Before the born of IHL, the Lieber Code (1863) included rape as a prohibited act against the civilians of occupied territories. Article 44 stated that:

All wanton violence committed against persons in the invaded country, all destruction of property not commanded by the authorized officer, all robbery, all pillage, or sacking, even after taking a place by main force, all rape, wounding, maiming, or killing of such inhabitants, are prohibited under the penalty of death, or such other severe punishment as may seem adequate for the gravity of the offense.²

It also states, in its article 47, that American soldiers may be tried for crimes committed, including rape, in occupied territories. This is an important recognition of rape as a heinous crime committed against civilians.

The most important development took place in two branches of International Law: International Humanitarian Law and International Criminal Law, the later as we already had the opportunity to mention. For International Humanitarian Law, in case of International Armed Conflict (IAC) the four Geneva Conventions of 1949 gave special attention to civilian women as a vulnerable group during armed

⁶ Article 44 of the Lieber Code (1863).

conflict. Geneva Convention I states, in its article 12 regarding to the protection of the wounded and sick, that all must be treated equally without discrimination, but highlights that 'Women shall be treated with all consideration due to their sex'. Similarly, Geneva Convention III, in its article 14 states the same. Only in Geneva Convention IV, rape is mentioned regarding to the protection and special needs of women. In the wording of the article 27 of the IV CG:

Women shall be especially protected against any attack on their honour, particularly against rape, enforced prostitution, or any form of indecent assault.

The I Additional Protocol (1977), expanding the protection of civilians in an IAC, grants several protections to women and children. Article 75 (Fundamental Guarantees) states that:

Women whose liberty has been restricted for reasons related to the armed conflict shall be held in quarters separated from men's quarters. They shall be under the immediate supervision of women. Nevertheless, in cases where families are detained or interned, they shall, whenever possible, be held in the same place and accommodated as family units.³

Furthermore, under chapter II of the Protocol (measures in favour of women and children), and entire article is dedicated to the Protection of Women. Article 76, number one states:

Women shall be the object of special respect and shall be protected particularly against rape, forced prostitution and any other form of indecent assault.⁴

For Non-International Armed Conflict (NIAC), common article 3 of the four Conventions prohibits "mutilation, cruel treatments and torture" as well as "outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment".⁵ No specific reference is made to rape or women. The Additional Protocol II (1977) only mentions that, while under custody and "Except when men and women of a family are accommodated together, women shall be held in quarters separated from those of men and shall be under the immediate supervision of women".⁶

3 Article 75, 5), I Additional Protocol.

4 Article 76, 1), I Additional Protocol.

5 Common article 3, a) and c).

6 Article 5 (2) a), II Additional Protocol.

The growing awareness of United Nations to sexual violence against men and boys

Under the United Nations, some important developments must be referred. In the beginning of the new millennium, the United Nations Security Council adopted a resolution that put women and girls in the centre of the peace and security concerns. The Resolution 1325 (2000) – *Women, Peace and Security* (WPS) – calls on states to address attention to the vulnerabilities of women and girls during armed conflict, but also to include women as promoters of peace, and active agents in conflict resolution and post conflict transformation. Regarding to sexual violence, the UNSCR 1325:

Calls on all parties to armed conflict to take special measures to protect women and girls from gender-based violence, particularly rape and other forms of sexual abuse, and all other forms of violence in situations of armed conflict.⁷

In 2009, part of the Women, Peace and Security agenda, it was adopted the resolution 1888, that calls on States to fight the growing sexual violence in conflict. In this resolution, the UN Security Council states that:

Reiterating deep concern that, despite its repeated condemnation of violence against women and children including all forms of sexual violence in situations of armed conflict, and despite its calls addressed to all parties to armed conflict for the cessation of such acts with immediate effect, such acts continue to occur, and in some situations have become systematic or widespread.⁸

The WPS agenda at the UN offers an opportunity to rethink the relationships of gender and power in armed conflict and other scenarios of turmoil. And it's also important to mention the cultural impact globally (Romão, 2021). Notwithstanding this great window of opportunity, several scholars point out that WPS fails to recognise men and boys as victims of sexual violence, as well as LGBTI communities (Davis & Stern, 2018; Hagen, 2016).

In 2019, the UN Security Council adopted the resolution 2467, which clearly recognise men and boys as victims of sexual violence during situations of armed conflict. In the said resolution, the UN Security Council:

7 S/Res/1325 (2000).

8 S/RES/1888 (2009), paragraph 3.

Notes that sexual violence in armed conflict and post-conflict situations disproportionately affects women and girls, recognizes also that men and boys are also targets of sexual violence in conflict and post-conflict settings, including in the context of detention settings and those associated with armed groups; urges Member States to protect victims who are men and boys through the strengthening of policies that offer appropriate responses to male survivors and challenge cultural assumptions about male invulnerability to such violence; requests further that the monitoring, analysis and reporting arrangements on conflict-related sexual violence focus more consistently on the gender specific nature of sexual violence in conflict and post conflict situations against all affected populations in all situations of concern, including men and boys.⁹

Resolution 2467 was the first of its kind, mapping women, men, and children as vulnerable to rape and wartime sexual violence. It's an important recognition, but the resolution fails to intersect gender, sexual orientation, and gender identity, as scholars point out (Davis & Stern, 2018; Hagen, 2016).

Sexual violence against men and boys: a sociological approach

The sexual violence against men in wartime has been subject of growing attention by scholars in recent years (Carpenter, 2006; Sivakumaran, 2007; Russell, 2007; Solangon & Patel, 2012). On the other hand, NGOs and research institutes are contributing for policy making and law drafting, as illustrates the report of the Refugee Law Project on comments to the ICC draft gender Policy (Refugee Law project, 2014).

The sexual violence in armed conflict, with particular focus on rape, is majority perceived as a relation *perpetrator v. victim*, which represents *man v. women* (Baaz & Stern, 2010a). Legal and political efforts concerning to rape in armed conflict are focus on the protection of women and children. They are perceived as vulnerable group inside the civilian population and protected as such. As we had opportunity to explore, the rape of the female body represents the destruction of family and community bonds. This kind of “weapon” is very destructive, pulverizing that way the social cohesion of the community and nullifying resistance (Sivakumaran, 2007).

On the opposite side, despite rape of men by other men in context of armed conflict follow the same patterns of violence against women, and in theory should receive

⁹ S/RES/2467, paragraph 32, p. 9.

the same protection by legal and political spheres, but that's not the case. As Sivakumaran (2007, p. 260) states:

There is a strong link between male sexual violence and sexual violence against women. Male sexual violence should be considered under the same rubric and using similar analyses as sexual violence against women for, [the] dynamics, the constructions of masculinity and femininity and the stereotypes involved are similar.

The report *Human Security Report 2012* affirms that the narrative of rape in armed conflict, portrayed by the media, fails in considering men as victims. The report says that media always “[represents] men – invariably combatants – as the perpetrators of sexual violence and women and girls as the victims. Little is said about sexual violence against males, while female perpetration is ignored almost completely despite recent evidence indicating that it may be far more prevalent in wartime than is generally understood” (Human Security Report, 2012, p. 29).

In situations of armed conflict, the sexual violence against women or men, goes far beyond from sexual satisfaction. The former International Criminal Court (ICC) Prosecutor, Louis Moreno-Ocampo, stated in November of 2010 that women “were raped systematically to assert dominance and to shatter resistance” and, in the other side, men were also subject of sexual violence, in particular rape in public, with the objective to “destroy their authority, their capacity to lead” (Durr, 2014). The declarations of Moreno-Ocampo are indicative of the awareness of the ICC to the full dimensions of gender-based violence during armed conflict.

For men, sexual violence is much more than a mechanical act. They are subjected to “[s]odomy, being forced to have sexual intercourse either with a woman or another man, being forced to gang rape women, having their genitalia touched, being forced to strip in public and any indecent sexual act without consent” (Chitsike, 2013). The ultimate objective of the perpetrators is the humiliation of the male victim and elimination of resistance. To achieve this goal, some men are subjected to torture and other cruel and inhumane treatments, such as being “forced to penetrate holes in banana trees that run with acidic sap, to sit with their genitals over a fire, to drag rocks tied to their penis, to give oral sex to queues of soldiers, to be penetrated with screwdrivers and sticks” (Storr, 2011). The physical consequences of those acts for the victims are, among others, “bruises, lacerations, stabbings and fractures, genital pain during urination, anal and testicular pain and sexual dysfunction including impotence, [genital] mutilation, anal tearing and bleeding and sexually transmitted diseases such as HIV” (Solangon & Patel, 2012, 421).

The sociological process that explains the rape of men in armed conflict it's not different from the one that explain the rape of women in the same scenario. According to Vojdik “wartime sexual violence against men is about masculine domination and

power just as it is for women – both forms of violence involve similar constructions of masculinity and heterosexualized masculine domination” (Vojdik, 2013, p. 926). Vojdik highlights three important aspects of this kind of violence.

The first point is related to the temporal nature of the phenomenon. By this, the author means that sexual violence against men is not an isolated nor recent phenomenon, but something that happened in several armed conflicts from ages. She realized that legal protection granted by law is, in practice, different depending on the victim’s gender. A problem arose from the data collected in the field shows that men subjected to rape and other forms of sexual violence are treated as cases of torture, cruel, inhuman, or degrading treatments (Russell, 2007). This happens because of stereotyped perceptions that men cannot be raped and by such they only may suffer from degrading treatments, as defends Sivakumaran. In the author’s words, “[if] the abuse is recognized, it may not be seen as sexual violence, for the issue is often buried under the rubric of ‘abuse’ or ‘torture’, [castration] is seen as ‘mutilation’ and rape as ‘torture’ [this] may be due to, and reinforces, the view that men cannot be subject of sexual assault.” (Sivakumaran, 2007, p. 256). This misconception jeopardizes the whole dimension of the raped men during wartime. The second point highlighted by Vojdik, is the sociological basis of sexual violence, which is similar for men and for women. The author states that “the rape and sexual violation of men constructs and enforces actual and symbolic gendered power on several levels” (Vojdik, 2013, p. 926). Concluding, she supports that rape is a process which masculinizes the perpetrator and feminizes the victim.

The third point is that sexual rape of men “is not an aberrant result of the chaos of war” (Vojdik, 2013, p. 927). The phenomenon is part of a social system that builds men as masculine, heterosexual, and dominant. This results that this particular kind of violence is not exclusive of armed conflict scenario, but during the conflict, without Law and order, the traditional dynamics of power between men and women are destroyed and hierarchies are reshaped. (Sivakumaran, 2007).

Rape of men in media outlets

Men subject to sexual violence feel themselves ashamed, humiliated, diminished in their masculinity and helpless. The following testimony of a man raped by soldiers is illustrative of that: “I was raped by different soldiers. I have so many thoughts. I cannot sleep. I became impotent. Concentration is my main problem. My future is ruined. I have no future” (Time Live, 2011). For those men who were raped in front of the community, the consequences may be particularly severe. They are abandoned by family and for the community. For those who were raped out of sign, these men live in fear that the community finds out that they were raped. They fear

to be called homosexuals for being sodomized. The homosexuality is illegal in most African countries, and homophobia is on rampage in the continent (Garrido, 2016). Perpetrator and victim are, by this, bound to a pact of silence. The victims do not talk about the trauma because they are afraid of being identified as homosexuals (Durr, 2014). This silence conspiracy in which the victims are trapped is fed by this fear of violence and homophobia.

It is for this reason that both perpetrator and victim enter a conspiracy of silence and why male survivors often find, once their story is discovered, that they lose the support and comfort of those around them. In the patriarchal societies found in many developing countries, gender roles are strictly defined (Storr, 2011).

This necessity, in societies, to be masculine, or at least to look masculine, keeps these men in silence. The community and family expect that its men are strong and protective. Being raped destroys their masculinity, and that sense of protection and strength expected to those men. On the opposite side, rape another man reinforces the masculinity of the perpetrator.

The fear of rejection drives the lives of raped men. As another man told to the German *Deutsche Welle*:

How do I tell my wife I was raped? What is she going to think about me? She won't see me as a man again. She will start looking at me like any other woman (Ndinda, 2013).

For those who speak about the violence suffered, rejection and abandonment are the hard reality, because family perceive that he was not able to defend himself, and by that, it is not able to defend them (Ndinda, 2013). These men are perceived as weak, as being no longer men: "The people in my village say: 'You're no longer a man. Those men in the bush made you their wife'" (Gettleman, 2009).

There is also the fact that episodes of such men are often reported to be coerced into rape or witnessing rape. Clearly, the intent is not the sexual satisfaction of the perpetrators of violence. This is the destruction of family ties, which are particularly strong in African societies. Valorie Vojdik (2013) asserts that the sexual rape of men publicly as well as the forced incest of family members is intended to humiliate and foster feelings of shame and impotence as these acts destroy fundamental values and norms in those societies.

The abduction of these men is a pattern that has been consistent in several accounts of victims of sexual violence who told of their experience. Armed groups assault communities and separate women and children from men, subtracting the latter from the community. The abducted men are obliged to do various household

tasks, for example, to fetch water, but also to serve as sexual slaves – a role always attributed to women and girls – or, in the case of boys, as child soldiers. The performance of tasks normally attributed to women is part of a wider strategy to emasculate these men. Often the victims state that the first sexual contact occurs with the commander of the armed group, or another who is hierarchically superior to the others:

The leader of the group asked to have sex with me. I did not understand what I meant. I have ordered that I have tied up and then raped me. The other nine came after him (Seruwagi, 2011).

The mentioned testimony gives us another pattern of this kind of violence. Gang rape is a behaviour frequently reported by the victims. It is a phenomenon that assumes an important role of fostering group cohesion, because “can create bonds between people in social groups and may provide psychological benefits to the perpetrators by improving group morale through inducing feelings of power and victory” (Cohen, 2013, p. 463). In other words, the individuals belonging to the armed groups perceive that a gang rape as a process of belonging to the group, as an act of camaraderie. Scholars stress that it is a recurrent behaviour in armed groups with low degree of cohesion (Cohen, 2013). Sexual violence is a process of affirming perpetrators as male, dominant and heterosexual, as it still is a means of cohesion among individuals in armed groups.

As we already had to opportunity to demonstrate, for the victims of sexual violence, the scenario is the opposite. Men who are victims of sexual violence experience feelings of individual destruction, shame, impotence, failure to protect their families and communities, fear of family rejection, abandonment, and social stigma, among others (Solangon & Patel, 2012). The sources on international media are illustrative of this reality. In this sense, it is clear the allusion to shame for the fact and loss of dignity in the following excerpt:

After what they did to me, I felt ashamed. It was a bad experience of my life. I left Congo when I was broken and confused. I felt like I had lost my dignity, with too much pain on my body (Durr, 2014).

Raped men may suffer from confusion of gender, and doubts over their own sexuality. In these cases, it is often found that these men do not feel themselves to be such, or that they have been somehow transformed into women by their abusers:

In the past, I thought that it was only females who were raped but not men. I cannot understand myself today. I feel pain all the time in my anus and bladder. I feel like my bladder is full of water. I do not feel like a man (Seruwagi, 2011)

Conclusion

The wartime sexual violence is a hard reality of wars from ages. But men and boys were always not taken into consideration as victims of such violence. The present article aimed to drawn on this hidden reality and bring invisible victims of sexual violence in wartime to the centre of the debate. The patterns of sexual violence perpetrated against women and girls may also be found against men and boys. The objective is the dehumanisation of the victims and the destruction of social cohesion. But to rape a man, as we may conclude, reinforces masculinity of the perpetrator, and destroys masculinity of the victim. It's a powerful mean to eliminate resistance from civilian populations.

Policy and decision makers need to have a gender sensitive approach to the issue of sexual violence in conflict. The fact highlighted by several scholars of sexual violence against men and boy is catalogued as torture, inhuman and degrading treatments jeopardize the frame of wartime sexual violence. Despite women and girls are, in matter of fact, most vulnerable to violence, security policies must consider the complex dimension of victims, their gender, their ethnic group, age, religion, sexual orientation and gender identity among other. There is no more tolerable rape depending on those factors. Finally, there are some visibilities of this issue in international media and ONG reports, which helps to raise awareness from politician and public opinion.

References

- Aydelott, D. (1993) 'Mass rape During War: prosecuting Bosnian Rapists under International Law' *Emory International Law Review*, VII, pp. 585-631. Available at: www.law-lib.utoronto.ca/Diana/fulltext/ayde.pdf (accessed: 15 September 2015).
- Baaz, M. & Stern, M. (2010b) 'Understanding and addressing conflict-related sexual violence Lessons learned from the Democratic Republic of Congo', The Nordic African institute Policy Note 2010/3. Available at: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:319658/FULLTEXT02> (accessed: 15 June 2021).
- Baaz, M. and Stern, M. (2010a) 'The Complexity of Violence: A critical analysis of sexual violence in the Democratic Republic of Congo (DRC)'. *SIDA/The Nordic Africa Institute Working Paper*. Available at: <http://nai.diva-portal.org/smash/get/diva2:319527/FULLTEXT02.pdf> (Accessed: 18 December 2016).

- Barker, G., Ricardo, C. (2005) 'Young Men and the Construction of masculinity in Sub-Saharan Africa: Implications for HIV/AIDS', *Conflict, and Violence*. Available at: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/23/000012009_20050623134235/Rendered/PDF/327120rev0PAPER0AFR0young0men0WP26.pdf (Accessed: 20 December 2014).
- Carpenter, R. C. (2006) 'Recognizing Gender-Based Violence Against Civilian Men and Boys in Conflict Situations', *Security Dialogue*, 37(1), pp. 83-103. DOI: 10.1177/0967010606064139.
- Chitsike, K. (2013) "'Zimbabwe's Macho Men" – Politically Motivated Sexualised Violence against Men by Men', July. Available at: <http://www.swradioafrica.com/Documents/Sexualised%20violence%20against%20men.pdf> (Accessed: 13 July 2016).
- Cohen, D, Green, A. and Wood, E. (2013) 'Wartime sexual violence. Misconceptions, Implications, and Ways Forward', *United States Institute of Peace special report*. Available at: <https://www.usip.org/sites/default/files/resources/SR323.pdf> (accessed: 12 August 2021)
- Cohen, D. (2013) 'Explaining Rape during Civil War: Cross-National Evidence (1980-2009)', *American Political Science Review*, 107(3), pp. 461-477. Available at: <http://wcia.harvard.edu/publications/explaining-rape-during-civil-war-cross-national-evidence-1980%E2%80%932009> (Accessed: 17 January 2016).
- Davis, L. and Stern, J. (2018) 'WPS and LGBTI Rights', in Davies, S. and True, J. *The Oxford Handbook of Women, Peace and Security*, Oxford Handbooks Online. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190638276.013.50 (accessed: 24 July 2021).
- Durr, B. (2014). "ICC puts 'rape campaign' in CAR on trial", *Al Jazeera*, 30 November 2014, available online at <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/11/icc-puts-rape-campaign-car-trial-201411301063373446.html>
- Eboe-Osuji, C. (2007) 'Rape as genocide: some questions arising', *Journal of Genocide Research*, 9(2), pp. 251-273. DOI: 10.1080/14623520701368669
- European Institute for Gender Equality (n.d.) 'What is gender-based violence?'. Available at <http://eige.europa.eu/content/what-is-gender-based-violence> (Accessed: 21 July 2017)
- Garrido, R. (2016) 'Ativismo LGBT num campo político hostil – Uma leitura dos movimentos ativistas no Uganda', *Cadernos de Estudos Africanos*, 31, pp. 95-114. Available at: <https://cea.revues.org/2031>
- Gittleman, J. (2009) 'Symbol of Unhealed Congo: Male Rape Victims', *The New York Times*, 4 August. Available at http://www.nytimes.com/2009/08/05/world/africa/05congo.html?_r=0 (accessed: 23 August 2017)
- Hagen, J. (2016) 'Queering women, peace and security', *International Affairs*, 92(2), 313-332. Available online <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12551> (Accessed: 24 July 2021)
- Human Security Report 2012. *Sexual violence, Education, and War: Beyond the Mainstream Narrative* (2012). Vancouver; Human Security Press. Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2012HumanSecurityReport-FullText_0.pdf (Accessed: 19 January 2017)

- IRIN. (2014), 'Our Bodies – Their Battle Ground: Gender-based Violence in Conflict Zones', *IRIN Web Special on violence against women and girls during and after conflict*. Available at <http://www.irinnews.org/pdf/in-depth/gbv-irin-in-depth.pdf> (Accessed: 17 December 2017)
- Isikozlu E. Millard, A. (2010) 'Towards a Typology of Wartime Rape', *Bonn International Center for Conversion* brief 43. Available at: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief43.pdf (accessed: 14 July 2021)
- Kitharidis, S. (2015) 'Rape as a weapon of war: Combating sexual violence and impunity in the Democratic Republic of the Congo, and the way forward', *African Human Rights Law Journal*, 15, pp. 449-472. Available at: <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2015/v15n2a11> (Accessed: 23 May 2021)
- Koudolo, S. (2008) 'La formation de la masculinité entre la tradition et la modernité (le cas du sud du togo)' in Uchendu, E. (Ed), *Masculinities in Contemporary Africa*. Dakar: CODESRIA, pp. 88-109.
- Langa, J (2014) 'Notions of Sex, Masculinity and Manhood in African Cultures', *Buwa! A Journal of African Women's Experiences*, pp. 20-24. Available at http://www.osisa.org/sites/default/files/notions_of_sex_masculinity_and_manhood_in_african_cultures.pdf (Accessed: 20 January 2015).
- Ndinda, L. (2013) 'Male Rape Victims In Uganda Speak Out', *Deutsche Welle*, 13 May. Available at: <http://www.dw.de/male-rape-victims-in-uganda-speak-out/a-16809077> (Accessed: 20 March 2016).
- Nordås, R. and Cohen, D. (2021) 'Conflict-related Sexual Violence', *Annual Review of Political Science*, 24, pp. 193-211. Available at: <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/annurev-polisci-041719-102620.pdf> (accessed: 27 August 2021).
- Pereira, M. A. (2014) *Noções Fundamentais de Direito Internacional Humanitário*. 1st edition. Coimbra: Coimbra Editora.
- Refugee Law Project (2014) 'Comments on the ICC Draft Policy Paper on Sexual and Gender Based Crimes', *Refugee Law Project*, 24 February. Available at: http://www.refugeelawproject.org/files/briefing_papers/14-02-26-RLP-Commentary_on_ICC_Policy_Paper.pdf (Accessed: 7 May 2018).
- Romão, A. (2021) 'The Cultural Impact of UNSC Resolution 1325: Fictional Representations of Wartime Sexual Violence', *Nação e Defesa*, 158, pp. 29-42. Available at: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD158/NeDef158_2_AnaRomao.pdf (accessed: 23 July 2021).
- Russell, W. (2007) 'Sexual violence against men and boys', *Forced Migration Review*, 27, pp. 22-23.
- Salmón, E. (2012) *Introducción al Derecho Internacional Humanitário*. International Committee of the Red Cross [online]. Available at <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25212.pdf> (accessed: 13 August 2021)

- Seruwagi, M. (2013) 'Unreported Horrors – Male Rape in DR Congo', *Inter Press Service*, 13 November. Available at: <http://www.ipsnews.net/2011/11/unreported-horrors-male-rape-in-dr-congo/> (Accessed: 2 March 2016).
- Simi, O. and Collings, J. (2018) 'Defining Rape in War: Challenges and Dilemmas', *Griffith Journal of Law & Human Dignity*, 6(1), pp. 184-228. Available at: <https://griffithlawjournal.org/index.php/gjlhd/article/view/1018> (accessed: 20 August 2021)
- Sivakumaran, S. (2007) 'Sexual Violence Against Men in Armed Conflict', *European Journal of International Law*, 18(2), Available at: <https://doi.org/10.1093/ejil/chm013> (Accessed: 21 June 2021)
- Solangon, S. & Patel, P. (2012) 'Sexual violence against men in countries affected by armed conflict', *Conflict, Security & Development*, 12(4), pp. 417-442. DOI:10.1080/14678802.2012.724794
- Storr, W. (2011) 'The rape of men: the darkest secret of war', *The Guardian*, 17 July. Available at: <http://www.theguardian.com/society/2011/jul/17/the-rape-of-men> (Accessed: 23 August 2021)
- Swaine, A. (2018) 'Understanding and Addressing Conflict-Related Violence Against Women', *Political Settlements Research Programme (PSRP) Brief Paper*, [online]. Available at: https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/05/2018_BP_Swaine_Understanding-and-Addressing-Conflict-Related-Violence-Against-Women.pdf (Accessed: 14 May 2021)
- Uchendu, E. (2007). 'Masculinity and Nigerian Youths', *Nordic Journal of African Studies*, 16(2), pp. 279-297. Available at <http://www.njas.helsinki.fi/pdf-files/vol16num2/uchendu.pdf> (Accessed: 24 November 2018).
- Uchendu, E. (2008) 'Are African Male Men? Sketching African masculinities', in Uchendu, E. (Ed), *Masculinities in Contemporary Africa*. Dakar; CODESRIA, pp. 1-17.
- Vito, D. Gill, A. and Short, D. (2009) 'Rape characterised as genocide', *SUR*, 10, pp. 29-51. Available at <https://sur.conectas.org/en/rape-characterised-genocide/> (accessed: 15 August 2021)
- Vojdik, V. (2013) 'Sexual Violence Against Men and Women in War: A Masculinities Approach' *Nevada Law Journal*, 14, pp. 923-952. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2271222> (accessed: 20 February 2016).

Covid-19 e o Tempo Mundial: a Crise Iniciadora de uma Nova Realidade?*

Carlos Coutinho Rodrigues

Assessor e Investigador do Instituto da Defesa Nacional. Investigador do Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-ISCTE-IUL). Mestre em Ciências Militares, pela Academia Militar. Doutorando em História, Estudos de Segurança e Defesa, pelo ISCTE-IUL e Academia Militar.

Resumo

A relevância do tema advém da centralidade do fator tempo na crise disruptiva e complexa, com diferentes atores e instrumentos de poder, no quadro das Relações Internacionais contemporâneas e dos Estudos de Segurança.

A pandemia desafia Estados e sociedades em todo o mundo, não afeta apenas os sistemas de saúde e os efeitos complexos do COVID-19 estendem-se a todas as áreas do bem-estar e segurança. A crise COVID-19 radica no *momento crítico*, o *kairòs*, oportunidade qualitativa para pensar, planejar, produzir o juízo crítico e decidir sobre uma nova realidade que incorpora a anterior. O artigo equaciona a possibilidade de a crise apresentar uma oportunidade de maior integração política da União Europeia densificando-a como ator global, caso exista a capacidade e a vontade dos Estados-Membros para construir uma solução política inclusiva, apoiando os processos e os programas desenhados pela Comissão Europeia, com o apoio das populações.

O caso português na gestão da crise Covid 19 sugere, pela sua resiliência, a possibilidade do desenvolvimento de uma grande estratégia baseada na Cultura e na História, incorporando as novas dimensões metodológicas e tecnológicas de apoio ao planeamento estratégico.

Abstract

Covid 19 and World Time: the Crisis for a new reality?

The theme's importance comes from a centralized time factor within a disruptive and complex crisis, with various actors and power tools framed on contemporary international relations and security studies.

*The pandemic challenges countries and societies around the world, it does not only affect our healthcare systems, and the complex effects of COVID-19 extend to all fields of well-being and security. The COVID-19 Crisis is rooted in the critical moment, *kairòs*, qualitative opportunity to think, plan, produce the necessary judgment, and decide onto a new reality.*

The Crisis presents itself as an opportunity for more political integration within the European Union, enhancing it as a global actor, as long as there is capacity and will from all Member States to build a political solution with the support of the populations.

The Portuguese case in Covid 19 crisis management suggests, due to its resilience, the possibility of developing a grand strategy based on Culture and History, incorporating new methodological and technological dimensions to support strategic planning.

Palavras-chave: Tempo; Crise; relações internacionais; Covid-19; pandemia; política; estratégia; Estado; sociedade; União Europeia; Portugal.

Keywords: Time; Crisis; international relations; Covid-19; pandemic; politics; strategy; State; society; European Union; Portugal.

Artigo recebido: 29.07.2021

Aprovado: 06.08.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.159.06>

* Texto com origem no trabalho de investigação realizado no âmbito da Unidade Curricular, Relações Internacionais II, do Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa (ISCTE-IUL e Academia Militar).

Introdução

A relevância do tema advém da tentativa de estabelecer uma centralidade do fator tempo na crise disruptiva e complexa, *momento crítico* de decisão, com diferentes atores e instrumentos de poder, no quadro das relações internacionais contemporâneas.

O conceito de tempo mundial inscreve-se numa reflexão politológica e numa problematização que utiliza diferentes disciplinas em torno da análise histórica, filosófica e sociológica, através de uma abordagem no âmbito das relações internacionais (Laidi, 1998). A complexidade crescente da rede mundial de dependências e o tempo acelerado da mudança ultrapassaram as capacidades, as rotinas e a criatividade das estruturas arquitetadas em “tempo demorado”.

O tempo pode também experimentar-se como uma realidade qualitativa, isto é, pode ser finalmente definido como “o tempo de”, “o tempo para”. O que se sublinha não é tanto a duração, mas o *momento* propício, o ponto determinante capaz de alterar os referentes do mundo. Se assim acontecer, o *chrónos* foi transformado em *kairòs*. A crise radica precisamente no momento crítico, no qual o processo e toda a realidade que levou à decisão, ao *kairòs*, sofre uma mutação decisiva da qual resulta uma nova realidade que a supera e integra a realidade anterior. A crise em sentido forte e clássico liga o presente ao futuro, projeta os diferentes intervenientes para um novo futuro alterando estados e realidades.

A pandemia associada à doença infecciosa Covid-19 causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), constitui-se como uma disrupção complexa e colocou o mundo perante uma crise multidimensional extrema.

Neste artigo propomos-nos a partir do conceito de tempo mundial, problematizado por diferentes disciplinas e tratado no âmbito das relações internacionais contemporâneas, argumentar, com recurso aos Estudos de Segurança e à concetualização clássica do termo crise, que o mundo vive um *momento* crítico, de decisão, onde poderá ocorrer uma mutação decisiva da qual resulta uma nova realidade de longo prazo que supera e integra a realidade anterior. São escassos os trabalhos especificamente devotados ao tema do tempo mundial e da crise apesar de existir já bibliografia a sustentar que a crise resultante da pandemia Covid-19 deverá dar origem a uma nova ordem que responda no longo prazo aos riscos e ameaças anteriores à atual crise multifacetada onde já se incluíam os riscos colocados pela ação de pandemias e doenças infecciosas e os riscos resultantes das alterações climáticas que ameaçam a sustentabilidade da vida na Terra.

Optando por restabelecer a questão colocada em título, partimos da seguinte questão de investigação: O que identifica a crise complexa resultante da pandemia Covid-19 como um *momentum* decisivo de mudança e quais as linhas de ação política e estratégica de continuidade e de mudança da realidade ante crise para uma nova

realidade de longo prazo, indutoras de profundas alterações estruturais e sistêmicas?

O artigo organiza-se da seguinte forma: após um enquadramento inicial sobre a crise e o tempo, onde são abordados os conceitos de crise na acepção clássica e de tempo mundial, este problematizado em torno da análise histórica, filosófica e sociológica, através de uma abordagem no âmbito das relações internacionais, é tratado o caso da crise multidimensional resultante da pandemia associada à doença infecciosa Covid-19 causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), identificando-o como um *momentum* crítico para a decisão sobre uma realidade de longo prazo, indutora de profundas alterações estruturais e sistêmicas. Concluímos com uma reflexão apoiada no presente ensaio defendendo a importância de aceitar a permissão de que a crise Covid-19 radica no *momento crítico*, o *kairòs*, oportunidade qualitativa para pensar, planejar, produzir o juízo crítico, decidir sobre uma nova realidade, um futuro.

A Crise e o Tempo

A complexidade crescente da rede mundial de dependências e o tempo acelerado da mudança ultrapassaram as capacidades, as rotinas e a criatividade das estruturas arquitetadas em “tempo demorado”, utilizando um termo de Adriano Moreira (2005). Os Estados perderam parte da eficácia do modelo assente na centralidade da direcção, permitindo, sem grande diferença qualitativa entre poderosos e pequenos, multiplicar, em todas as áreas das competências que conservam, os centros de intervenção que se articulam em redes internacionais, constituídas por Estados e organizações não estatais. Na diplomacia, na segurança e na defesa, nas finanças, na economia, na cultura, na ciência, na educação, na saúde, na protecção civil, na comunicação, as responsabilidades institucionais, que exigem percepção e prospectiva, multiplicam as linhas de acção, para resposta às crises e emergências.

Ainda de acordo com Adriano Moreira (2006), os defensores da verdade no exercício da política e da importância do diálogo, dificilmente aceitam uma época diferente da baseada num modelo fundado na informação e no saber. A frase, “inverter o ritmo, isto é, regressar ao modelo de pensar antes de correr, exige uma profunda remodelação dos aparelhos diplomáticos, de modo que a coordenação volte a ser um valor reconhecido, não apenas pela filosofia e estrutura de governo de cada Estado, também pela dos grandes espaços em que os Estados se articulam” (Moreira, 2006), ganhou uma atualidade extraordinária.

Conforme a observação de tempo de uma sociedade, mais dinâmica ou mais estática, assim os tempos passado, presente e futuro adquirem significados de acção ou inacção diferentes. O grau de unificação, a homogeneização e a integração das três

dimensões de tempo na mesma sociedade, não determinar as respostas em função da sua memória e patrimônio, da sua realidade e da capacidade de projetar novos modelos organizacionais.

Os *momentos críticos*, conturbados e dramáticos, de experiência limiar, permitem estabelecer os traços de analogia entre as três dimensões do tempo, afirmando-se, consolidando-se e redefinindo-se. São os períodos em que a temporalidade se torna eficaz e produtiva, permitindo aos indivíduos e ao coletivo, às sociedades, “(re) encontrarem os seus próprios rumos no devir histórico” (Sales, 2006).

José Tolentino Mendonça (2006) refere que toda a narrativa é uma operação sobre o tempo e que Italo Calvino a classificava como “encantamento que actua sobre o correr do tempo”. Referia-se aos incontornáveis processos de manipulação temporal que o contar de uma história impõe. O tempo da história é cronológico e sucessivo, traduz o tempo factual. Já o narrar a história consiste num processo seletivo, que introduz cortes no tempo, permite acelerar ou retardar, criar uma nova ordem, traduzir modificações na frequência, avançar com investimentos semânticos. A narrativa refigura o tempo histórico e interpreta-o pelo tempo do discurso. “Assim, a perspetivação do tempo não se situa, antes de tudo, no que o texto diz, mas desenvolve-se prioritariamente a partir do que o texto é. Todo o texto é uma operação sobre o tempo, uma meditação sobre essa categoria da existência” (Mendonça, 2006). Importa aqui introduzir dois importantes termos para a definição da questão do tempo. Continuando a socorrer-nos de Tolentino de Mendonça, este refere que São Marcos mostra, à semelhança de vários outros autores e passagens do *Novo Testamento*, saber fazer a distinção entre *kairòs* e *chrónos*, uma distinção que viria a ser bem expressa, uma geração mais tarde, nas palavras de Ammonius, um gramático notável:

“Há uma diferença entre momento (*kairòs*) e tempo (*chrónos*). Um momento é uma porção de tempo, como que um conjunto de dias contabilizados. O tempo, esse, compreende e engloba uma pluralidade de momentos. Dito de outra maneira: o *kairòs* exprime uma qualidade (*poiotèta*) do tempo, como quando dizemos «quando decorria a guerra»; o *chrónos*, por sua parte, designa uma quantidade (*posotèta*), como quando se diz «dez anos antes» ou «dez anos depois»¹ (Ammonius, *apud* Mendonça, 2006).

O significado fundamental de *kairòs* é assim o de uma expressão decisiva do tempo, o seu ponto miliar, essencial. Um significado, portanto, que foge ao horizonte estri-

1 Ammonius, Peri “diaphorôn lexeôn” in K. NICKAU (ed.), *Ammonii qui dicitur Liber De adfinium vocabulorum differentia*, Leipzig, 1966, 69, citado por José Tolentino de Mendonça.

tamente cronológico². Em autores antigos, Sófocles ou Aristóteles, ou na tradução grega da Bíblia Hebraica, a chamada Septuaginta, vai também ganhar um sentido religioso, a ponto de coincidir com a revelação do próprio Deus.

A palavra crise tem origem no grego antigo – *krisis* – e tinha um significado original e filosófico ligado a opinião, ação de julgar ou de decidir. A evolução do significado da palavra tornou-o mais preciso passando a traduzir um contexto de incerteza, situação precária, agravamento de condição, mas igualmente decisão e ponto de viragem. Dir-se-ia que há uma apropriação da palavra como significado médico, que prevaleceu até ao início da era moderna, através da imposição de alternativas bem delimitadas como o certo e o errado, a salvação ou a condenação, a vida ou a morte (Koselleck, 2006: 358).

A evocação do fenómeno da crise é recorrente desde a Antiguidade clássica e Tucídides, general e historiador ateniense, no relato sobre a Guerra do Peloponeso, utilizou este termo várias vezes para definir os “pontos-chave” das relações de mudança entre os indivíduos e o Estado (Dougherty, 2003: 736). O significado de *krisis* também está ligado ao conflito e à disputa; à separação, decisão; juízo e sentença.

É importante a relação do termo crise com o termo *crítico*. Sócrates, Péricles, a deusa Palas Atenas, Platão, figuras simbólicas atenienses, identificadas como da Grécia, são considerados os *críticos* e, como tal, relacionados com crise. A identificação da Grécia Antiga com uma Atenas “iluminista” impõe a modernidade cultural como imagem da cultura helénica e, com ela, a crise adquire uma relevância própria. Não tanto na Filosofia, mas na Medicina e no Direito, as duas tradições intelectuais mais antigas, que a acompanham (Leone, 2016).

A Medicina adequou-se pela sua especificidade à interpretação e utilização do termo crise no *momento* de decisão em que se produz uma viragem decisiva no estado do doente. Ou seja, o *momento* no qual ou o doente ou a doença soçobram, o *momento* em que o tratamento começa (ou não) a produzir o efeito pretendido. A crise como *momento* decisivo não o é pela condição ou pelo processo até à cura completa, embora o processo seja importante, por exemplo manter a medicação até à cura, independentemente da melhoria da condição do paciente. A crise, deve ser também lida como superação, é um *momento* que pode ser reversível, se não for aplicado o tratamento em toda a sua extensão; é o *momento* que a define, não a irreversibilidade do *momento*.

O Direito apresenta uma forma menos técnica, menos fechada e mais socializada da dimensão do fenómeno da crise. A necessidade de uma sociedade organizada gerir

2 Como recorda Gian Luigi Prato, o tempo “deve necessariamente fixar, na gama de um vocabulário não directamente e não propriamente cronológico, o âmbito preciso das suas acepções”. Gian Luigi Prato, *Il lessico biblico per il tempo in Humanitas*, 2 (2003), 242, citado por José Tolentino de Mendonça.

a injustiça, convoca todos os seus elementos a avaliar o bem público e interpela-os pela condição *sine qua non* da vida em comum que é a Justiça³. Também no Direito, a crise está no *momento* da decisão, no juízo, na sentença emitida pelo Juiz, a autoridade que decide segundo a norma, e a lei, determinante na avaliação da crise. Feita a ponderação da matéria de facto, exercidos o contraditório e a argumentação das partes envolvidas, o juiz profere a sentença, essa decisão é a crise, o *momento crítico*, no qual o processo e toda a realidade que levou ao julgamento sofre uma mutação decisiva da qual resulta uma nova realidade que irá superar e integrar a realidade anterior.

Também nesta matéria a arte é o repositório precioso, preciso e intemporal de informação e de reflexão que importa ter presente na difícil problematização de uma teoria da crise. A dimensão imaterial ou intangível da emoção, da comoção, das tragédias, traduzidas pelos mitos através da arte, destinadas aos gregos do século V a.C. e legadas ao presente, são a revelação experimental para o entendimento da arte enquanto algo de constitutivo da Humanidade, individual e social, de todas as sociedades e de todos os tempos e, portanto, de construção de novas realidades. A crise, como pensada na Antiguidade, foi-se esbatendo na sua evidência ligada ao *momento* decisivo em que se produz uma realidade nova, resolvendo uma tensão anterior, e foi adquirindo matizes de um estado indefinido, mais marcado pela incerteza, pela insegurança, pelo medo, por um “mal-estar civilizacional” da modernidade. A crise passa de produtiva e resolvida, a repetitiva, recorrente, a problema sem reconhecida resolução.

Carlos Leone (2016) diferencia crise de “crises”. A crise na sua formulação antiga e forte e as “crises” no seu sentido atual e derivado, de uso recorrente, obriga a distinguir crise de “crises”, “eventos”, “projetos”. As “crises” funcionam por analogia, a crise por análise. No modelo antigo, resultava mesmo da análise; no modelo atual é uma espécie de análise sem conclusão, sem um fim. As “crises”, ao reproduzirem-se em ciclos recorrentes, repetem uma realidade pouco mutável, não fazem a passagem do passado para o presente gerando uma nova realidade ou uma nova ordem, onde se corrijam os erros políticos e estratégicos traçando novos objetivos e caminhos de longo prazo. Essa acomodação às “crises” sem “aprender as lições” cria nas sociedades uma percepção de “crise permanente”.

A crise em sentido forte e clássico liga o presente ao futuro, projeta os diferentes intervenientes para um novo futuro, alterando estados, ordenamentos e realidades. Terá sido através dessas *crises maiores* que a Humanidade perdurou como civilização até aos nossos dias e, acreditamos, continua a possui os argumentos e as forças necessárias e suficientes para construir o futuro.

3 A Filosofia dialoga diretamente com o Direito, caso da *República* de Platão (Leone, 2016).

Podemos situar a primeira grande crise na desagregação do mundo retratado pelas tragédias gregas. O seu relato magistral, histórico e incompleto foi feito por Tucídides (Leone, 2016). A História da Guerra do Peloponeso descreve o soçobrar de Atenas e da unidade do mundo grego. A persistência do paganismo e uma longa crise política marcaram as instituições da época, alterando-as profundamente, num processo que durou séculos e que culminou na sua queda final, após as tentativas falhadas de recompor a unidade no século V a. C., primeiro com Alexandre e depois com Roma – que começou por ser colónia grega e depois na fase republicana se assumiu como império e se produziu algo semelhante no tempo seguinte.

Zaiki Laïdi (1998) expõe num interessante texto, subordinado ao tema “Le temps mondial”, uma reflexão muito oportuna para épocas de mudança e busca de novos equilíbrios do sistema internacional, sobre as transformações em contexto de grande imprevisibilidade resultante do fim recente da Guerra Fria e do sistema bipolar. A abordagem era ambiciosa dado que se propunha demonstrar como uma reflexão politológica sobre o tempo mundial se inscreve plenamente nos debates da análise histórica, filosófica e sociológica sobre o tempo.

O problema do tempo mundial era colocado em três planos: – o primeiro segundo uma perspetiva histórica, provocando o debate entre o longo prazo e o acontecimento, os eventos; – o segundo através através do posicionamento da questão no campo da fenomenologia, decisiva para a compreensão da chamada ressonância temporal dos eventos; – por último destacar as questões que tornam o tempo uma variável decisiva na interpretação sociológica da mundialização.

O historiador alemão Wolfram Eberhard (1970) terá sido o precursor da ideia do tratamento do tempo mundial ao referir-se-lhe num livro dedicado à China Antiga e ao contexto internacional. Eberhard defende que o Japão consegue o seu enorme progresso económico, no final do século XIX, devido à margem que dispôs para impor mudanças brutais à sua população. O autor refere que a repetição desse padrão se tornou dificilmente concebível precisamente devido à existência de um tempo mundial que viria a desenvolver internacionalmente ideias e valores que dificultaram essas práticas ou mesmo tornando-as inaceitáveis e ilegítimas. O historiador identifica o tempo mundial, menos com um *momento* ou um *kairòs*, origem de novos valores, e mais com uma temporalidade do ambiente que delimita as políticas tornadas possíveis.

Colocou-se também a questão do longo prazo de tempo que negligenciaria as rupturas, continuada por Ricœur após Braudel, analisando o quadro da Revolução Francesa. Parte da avaliação de Tocqueville sobre o Antigo Regime e a Revolução e as obras de Furet, sobre a grande lacuna entre a historiografia “continuista” e a tirania da experiência histórica dos atores, tinham como base a ideia de rutura. Ricœur aqui escolhe Furet em oposição a Tocqueville: “nenhuma reconstrução conceitual

deixará de dar continuidade ao Antigo Regime através da tomada do poder de um imaginário experimentado como ruptura e origem” (Ricœur, 1983).

Todos os argumentos de Ricœur são precisamente para afirmar que a primazia do tempo longo não pode abolir o evento ou autorizar a sua desvalorização temporária, desde que, é claro, o evento não seja considerado como “singularidade, contingência ou desvio”, mas como um enredo. Consequentemente, não há subordinação do evento à longa duração, mas derivação da longa duração em relação ao evento colocado em enredo.

O tempo mundial compreende a forma como os processos significativos convergem ao longo do tempo para produzir novos eventos à luz de determinados eventos – o fim da Guerra Fria ou a aceleração da globalização –, de novas formas de ver o mundo, de pensar, acreditando no início de uma nova era. O tempo mundial é um “ponto de viragem” planetário, uma “era axial” para usar os termos de Jaspers, ou um “avanço mundial”, para usar os de Eric Weil.

Ainda no primeiro plano da perspectiva histórica, os estudos das representações por parte dos historiadores, numa nova relação espaço-tempo, caso de Stephen Kern (1983), são significativos e mostram como, entre 1880 e 1914, uma série de mudanças tecnológicas e culturais deu origem a novas representações. Colocou em evidência a convergência de eventos “em feixe” (Nora) com a invenção do telefone, do telégrafo sem fio, dos raios-X, do cinema, do automóvel, da psicanálise, do cubismo e da teoria da relatividade. A ideia de um período crucial, de alterações planetárias nos anos 1880-1914, é totalmente confirmada pelas obras de Georges Poulet sobre literatura e tempo em Gide, Claudel e Valéry. Também é claramente reconhecido como tal por David Harvey a partir das produções literárias (Proust, Joyce, Pound), plásticas (Braque, Klee, Kandinsky), musicais (Stravinsky, Schoenberg, Bartók). Por último, surgem os trabalhos de Marcel Gauchet sobre psicanálise. Esta forma de problematizar os novos tempos também é evidenciada na obra de Helga Novotny (Láidi, 1998).

Para filósofos tão diferentes quanto Arendt, Ricœur ou Deleuze ou, mais recentemente, Badiou, a questão do evento é absolutamente central. Mas o significado dado ao próprio conceito de evento dificulta muito o diálogo entre “analistas” e “filósofos”, com divergências também entre os cientistas políticos, sendo provável que os cientistas políticos “internistas” estejam mais próximos das interpretações históricas de longo prazo do que os internacionalistas, mais sensíveis às rupturas e inflexões na ordem mundial. Um “internacionalista” tende a considerar, em cima do acontecimento, o fim da Guerra Fria como um evento com consequências a longo prazo, enquanto um “internista”, provavelmente, não aceitará essa suposição sem outra análise mais alongada no tempo. Entre os internacionalistas e os internistas, os “comparativistas” provavelmente ocupam um lugar intermediário, estando inclinados a analisar e interpretar as transições políticas para o Leste e para o Sul à

luz da longa história dessas sociedades. Simultaneamente aceitam que a aceleração das mudanças internacionais e o desenvolvimento dos processos de globalização em cascata influenciam o tempo político dessas sociedades.

Na formalização do tempo mundial o desafio é pensar na ruptura da ordem do tempo evitando três erros: – o erro descritivo, redutor da ideia de “ruptura”, de “novos tempos”, de “cesurismo temporal”⁴, aceita uma “era da globalização” ou era “pós-Guerra Fria” sem questionar o significado das rupturas e sem vincular os problemas geopolíticos da era pós-Guerra Fria aos problemas da globalização; – o erro da causalidade, que levaria a favorecer um fenômeno em vez de outro na ordem de causalidade dos eventos; – o erro da generalização, que levaria a questionar se é possível falar do tempo do mundo, isto é, da temporalidade do mundo, quando precisamente a globalização reforça a dispersão do significado numa escala mundial?

No segundo plano do tratamento do tempo mundial, o da fenomenologia e da análise política, importa reter a ideia de ressonância, ou seja, a capacidade de os eventos ecoarem num momento decisivo e assim evidenciarem significados novos e originais. A ressonância ocorre num preciso momento e não noutra, e é esse momento que se torna um *kairòs*, uma “emergência” – (Ricoeur) ou uma nova síntese de eventos (Elias).

Zaiki Laïdi (1998) nota que para criar um “novo calendário” são necessárias três condições: – existir um evento que valide com provas a ideia de uma nova era; – ponto de discriminação claro entre “antes” e “depois”; – um “novo referencial” de unidade de medida de tempo.

O valor heurístico da problemática do novo calendário mundial pode ser reforçado com a problematização do conceito de novo paradigma por disciplinas externas às ciências sociais. Progogine e Stengers, por exemplo, consideraram que qualquer grande desenvolvimento deve atender a três condições: o evento, irreversibilidade e consistência. A questão do calendário e a recuperação da crise Antiga é reveladora. No terceiro plano de análise do tempo mundial, o campo da sociologia, Laïdi (1998) identifica quatro autores que, metodologicamente (Elias) ou conceituais (Giddens, Harvey, Robertson), permitem esclarecer o problema do tempo mundial ou alimentá-lo, mesmo que não se refiram explicitamente ao termo.

4 A corrente teórica cesurista explica o conhecimento pela descontinuidade e não pela cumulatividade. Ao contrário da aceção de que a modernidade teria sido construída e afirmado numa lógica cumulativa em que as sociedades mudaram e continuaram a funcionar baseadas no acréscimo do saber pela acumulação e pela compatibilidade com novos dados e teorias. A análise cesurista defende que a partir do século XX o processo passou a ser interpretado como sendo essencialmente descontínuo, alegando que a continuidade era apenas uma paragem temporária entre avanços no conhecimento, sustentados em “saltos”, isto é, por “crises”, rompendo com os modelos anteriormente aceites.

A determinação do tempo será a capacidade peculiar da espécie humana captar o *momento* e, assim, estabelecer uma ligação, na mesma seqüência contínua de eventos, que posicione “mais cedo” e “mais tarde”, “antes” ou “depois”. Nesta tese existe um distanciamento de uma interpretação filosófica do tempo, que o consideraria uma “categoria *a priori*”, distanciando-se da observação da sucessão de eventos. Nesta linha o tempo mundial consiste numa representação claramente situada no tempo, sustentada por duas ideias essenciais: – a primeira é a do *momento*, com poder de estabelecer o antes e o depois – após a Guerra Fria, por exemplo; – a segunda é baseada na noção decisiva de seqüências entre eventos que “respondem” e se complementam para produzir novos significados.

Anthony Giddens (1996) faz a disjunção do espaço e do tempo no seu trabalho sobre as consequências da modernidade, em duas dimensões. Trazendo à colação como caso a globalização, esta não seria o começo de uma nova era da pós-modernidade, mas um processo de radicalização da modernidade. Tal aceção introduz uma cesura entre “modernidade” e “modernidade radicalizada”. De qualquer forma Giddens concebe a globalização como uma acentuação da modernidade e não a sua superação. A segunda dimensão da análise de Giddens consiste no distanciamento entre espaço e tempo. Ainda sobre a globalização, esta apresentar-se-ia como um estágio da modernidade onde a simultaneidade temporal dos eventos seria dissociada da sua proximidade espacial. A globalização intensifica as relações sociais planetárias, aproximando lugares distantes, e os eventos locais são influenciados biunivocamente por eventos que ocorrem separados por milhares de quilômetros de distância, consistindo num processo dialético, dado que esses eventos locais podem ir contra os relacionamentos distantes que os moldam (Giddens, 1996).

Este olhar sobre a disjunção entre espaço e tempo permite reconhecer implicitamente a primazia do tempo sobre o espaço. Consiste na interpretação da globalização como uma temporalização do espaço mundial, também impulsionada por fluxos diversos e por instrumentos e tecnologias de comunicação e informação.

Covid-19: a Crise Global

A Organização Mundial da Saúde declarou, em 12 de março de 2020, a Covid-19 (*Coronavirus Disease 2019*), como uma pandemia global. À data já muitos governos haviam implementado instrumentos de resposta a emergências, regras e normas de confinamento das populações e recomendações sanitárias e de higienização, com o objetivo de limitar a propagação da doença.

Não afetando apenas os sistemas de saúde, os efeitos complexos do Covid-19 alargaram-se a todas as áreas do bem-estar e da segurança, bases estruturais das unidades políticas contemporâneas, gerando uma grave crise econômica e social,

com efeitos brutais nos sistemas de saúde e na população mundial⁵, ainda difícil de avaliar nos seus verdadeiros contornos e consequências, mas que irá certamente acentuar as desigualdades e evidenciar as fragilidades endêmicas vindas do passado. São muito diferentes as capacidades de resposta à crise e as vulnerabilidades dos diferentes Estados e sociedades do atual sistema internacional adquirem uma dimensão extrema. A cooperação e a solidariedade internacional revelaram-se insuficientes ou mesmo ausentes, sobretudo numa fase inicial, e os fluxos associados a muitos dos programas de ajuda ao desenvolvimento humano e económico foram afetados importando agora avaliar até que grau irão ser prejudicados na mobilização de recursos e doações, nos seus objetivos e nos prazos de execução. Os objetivos de saúde mundial traçados pelas Nações Unidas, ainda não alcançados, evidenciam insuficiências estruturais e operativas sobretudo em contextos de grande fragilidade, ao nível regional e local, afetando Estados institucionalmente não capacitados para realizar as suas tarefas fundamentais no âmbito do bem-estar e da segurança, fragilizando as sociedades, as populações, fomentando a conflitualidade e as guerras de forma continuada em ciclos recorrentes de conflito. As funções vitais não são asseguradas a uma parte expressiva da população mundial⁶, caso do fornecimento de água potável, alimentos, eletricidade, cuidados básicos de saúde, educação, autonomização e emprego. As “crises” recorrentes e endêmicas acentuam a fragilidade dos países e das regiões, mas também criam bolsas de enorme fragilidade em outras áreas que não estão diretamente associadas às fronteiras políticas ou económicas entre países ricos e países pobres⁷.

5 A pandemia causou até à data da escrita deste artigo ao nível global, 204.644.849 casos confirmados de infeção, onde se incluem 4.323.139 mortes, reportados à Organização Mundial de Saúde.

6 2,1 mil milhões de pessoas não têm acesso a serviços de água potável com segurança (WHO/UNICEF 2017); 4,5 mil milhões de pessoas carecem de serviços de saneamento com segurança (WHO/UNICEF 2017); 1,5 milhões de crianças com menos de cinco anos morrem todos os anos de doenças relacionadas com a diarreia (WHO/UNICEF 2015); a escassez de água já afeta quatro em cada dez pessoas (UN); 90% de todos os desastres naturais estão relacionados com a água (UNISDR); 80% das águas residuais retornam ao ecossistema sem serem tratadas ou reutilizadas (UNESCO, 2017); cerca de dois terços dos rios transfronteiriços do mundo não possuem uma estrutura de gestão cooperativa (SIWI-Water Institute).

7 De acordo com dados das Nações Unidas, embora a taxa global de pobreza tenha caído em mais de metade desde 2000, uma em cada dez pessoas nas regiões em desenvolvimento ainda vive com menos de 1,90 dólar por dia – valor fixado para definir as pessoas que vivem na pobreza extrema – e milhões de outras vivem com pouco mais do que esta quantia diária. Registaram-se progressos significativos em muitos países do Leste e Sudeste da Ásia mas, ainda assim, 42% da população da África subsariana continua a viver abaixo do limiar de pobreza; 783 milhões de pessoas vivem abaixo do Limiar Internacional da Pobreza (LIP) de 1,90 dólares por dia; em 2016, quase 10% dos trabalhadores e famílias viviam com menos de 1,90 dólares por pessoa por dia; a maioria das pessoas que vive abaixo do LIP vive em duas regiões: a Ásia meridional e a África subsaariana; as altas taxas de pobreza são frequentemente encontradas em países pequenos, frágeis e afetados por conflitos.

A disrupção associada ao Covid-19 surgiu num ambiente internacional marcado por um conjunto de ameaças e riscos, por percepções de incerteza e imprevisibilidade fundadas na observação de várias tendências com potencial disruptivo e de fragmentação da ordem existente, num prazo mais ou menos longo e em domínios muito diversos, mas também profundamente interrelacionados como os da geopolítica, da economia, da segurança e da defesa, da sociedade, da demografia, do ambiente, da energia, da tecnologia. A crescente desigualdade económica e a rápida mudança demográfica alimentaram os populismos, o etnonacionalismo e uma desconfiança crescente nas instituições nacionais e internacionais em vários países, nalguns casos por questões de legitimação e reconhecimento pelas respetivas populações. As relações e a tensão crescente entre os Estados Unidos da América e a China, esta com crescente proeminência no cenário mundial, a mudança nos padrões de comércio internacional, as alterações massivas na tecnologia e na comunicação aumentaram as possibilidades de vigilância e a proliferação das campanhas de desinformação. As questões em torno da “crise da democracia”, as ameaças e riscos no horizonte da política externa, da segurança e da defesa europeia, a afirmação do autoritarismo e a afirmação crescente das pulsões nacionalistas e fenómenos decorrentes. Para algumas destas tendências a pandemia constituiu uma oportunidade para uma continuidade linear acelerada, noutras a pandemia tornou-se um fator de coexistência e mesmo de influência permanente sobre um sistema internacional em crise, mesmo que sejam tendências não diretamente ligadas a dinâmicas geopolíticas anteriores.

Entretanto foi ganhando terreno em diferentes fóruns e publicações a ideia de que a crise multidimensional decorrente da pandemia teria necessariamente um impacto *crítico* e transformador, abrindo uma janela de mudanças estruturais (Gaub e Boswinkel, 2020).

A sucessão de acontecimentos colocou em análise a vulnerabilidade das cadeias de abastecimentos de bens essenciais para assegurar as funções vitais junto da população, tornando prementes a sua diversificação e realocização, e deverá obrigar a refletir estrategicamente sobre o complexo domínio da logística dos bens⁸. A crise provou a necessidade e o benefício do reforço da cooperação científica e de uma abordagem abrangente e integrada na área da saúde. O aumento exponencial da utilização de ferramentas e tecnologias digitais acelerou os processos de decisão e

8 O *Índice DHL Global*, uma iniciativa do Center for the Future of Management da Universidade de Nova Iorque mostra que a globalização manteve os seus efeitos em 2020, mostrando-se muito resiliente em situação pandémica mundial. O Índice monitoriza a globalização de 169 países, baseando-se nos fluxos internacionais e tendo em consideração a dimensão das suas economias e a medida em que estes são distribuídos – globalmente ou restritos (Steven e Bastian, 2020).

ação ao nível político e estratégico designadamente nos campos da ciberdiplomacia e da cibersegurança.

As mudanças nas prioridades individuais e coletivas, no estilo e formas de vida, nos padrões de consumo, as linhas de força ecológicas que se vinham desenhando nas últimas décadas com crescente expressão económica, deverão adquirir com a crise o impulso e os recursos orientados para práticas económicas mais sustentáveis e solidamente apoiadas por políticas públicas, estratégias e planos de ação no âmbito das alterações climáticas e ambientais, em lógicas de transformação como as enunciadas por exemplo no Pacto Ecológico Europeu da União Europeia e no instrumento NextGenerationEU⁹, que expressam um elevado nível de ambição nos objetivos para transformar as economias e sociedades europeias. As questões ligadas à crise dos sistemas políticos e da democracia continuarão a colocar-se como tendência relevante com origem muito anterior à pandemia e à crise social e económica dela decorrentes, mas com outras dimensões mais problemáticas e complexas. A crise Covid-19 de acordo com Schwab e Malleret (2020) obrigará a uma redefinição das três forças predominantes deste século: a interdependência, a velocidade e a complexidade. Estas forças num contexto de globalização influenciam, em diferentes graus, todos os indivíduos e organizações. A interdependência, um subproduto da globalização e tecnologia ligados ao progresso, define-se como a dinâmica da reciprocidade, a dependência entre os elementos que compõem um sistema. A complexidade das ligações e do impacto dos riscos de ordem diversa leva a que por exemplo o risco associado às doenças infecciosas e pandemias tenha um efeito direto sobre os riscos da incapacidade de governança mundial, da instabilidade social, do desemprego, das crises fiscais e da migração involuntária (Schwab e Malleret, 2020). De acordo com o modelo exposto pelos autores o risco de doenças infecciosas está inserido na macro dos riscos sociais que vai ligar-se com outras macros como riscos económicos, geopolíticos, ambientais e tecnológicos. Na perspetiva da gestão de crise e do controlo político e decisional da crise multidimensional, mobilizando todos os instrumentos e recursos disponíveis e, portanto, do âmbito da estratégia total, a crise pandémica mobilizou de forma direta e indireta, epidemiologistas, especialistas em saúde pública, economistas, órgãos e especialistas em comunica-

⁹ Perante os graves impactos da pandemia nas economias europeias, foi criado um instrumento comunitário estratégico de mitigação do impacto económico e social da crise, capaz de promover a convergência económica e a resiliência das economias da União, contribuindo para assegurar o crescimento sustentável de longo prazo e para responder aos desafios da dupla transição para uma sociedade mais ecológica e digital. Foi neste contexto que o Conselho Europeu criou o Next Generation EU, um instrumento temporário de recuperação, a partir do qual se desenvolve o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, onde se enquadra o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

ção, cientistas sociais, civis e militares, a sociedade e a academia, no processo de decisão, evidenciando a dificuldade ou mesmo em alguns casos a impossibilidade de ir além dos limites da disciplina e área de cada um. O decisor carece para a sua decisão, ação política e ação estratégica da apresentação de modalidades de ação e proposta resultantes de abordagens abrangentes e integradas, resultantes dos contributos das diferentes áreas do conhecimento, articulando recursos e capacidades, no tempo e no espaço, garantindo em permanência o controlo político e os objetivos definidos na gestão da crise, tendo em vista o retorno à normalidade e a realização das tarefas fundamentais do Estado.

Do ponto de vista da segurança internacional, acentuou-se a complexidade da conflitualidade do século XXI através da consolidação de tendências como a internacionalização substancial da generalidade dos conflitos, envolvendo atores regionais e internacionais que utilizam os cenários de conflito e guerra para prosseguir os seus objetivos e rivalidades. Tal confere cada vez mais uma repercussão estratégica aos eventos e crises, muitas vezes com recurso a instrumentos híbridos, projetando-as para um espaço muito mais alargado, por vezes global (IISS, 2020). A transformação de alguns conflitos e a evolução instrumental e temporal de outros evidenciou a centralidade dos grupos armados não estatais – surgiram nos últimos oito anos mais grupos do que nas oito décadas anteriores – o que também obriga a adotar novas metodologias e abordagens para o estudo da conflitualidade e da influência da pandemia nos diferentes fatores de análise. O ISIS¹⁰ ou ISIL¹¹, atraiu uma preocupação global excessiva, desviando a atenção para uma tendência que irá definir a conflitualidade na próxima década: a proliferação de grupos armados (ISIS, 2020). Grupos construídos em torno de alianças adaptativas de unidades de menor escala com lideranças e autoridade difusas. A redução do envolvimento político, militar e de apoio ao desenvolvimento e à criação de segurança por parte dos governos ocidentais, particularmente no Norte de África e no Médio Oriente, caso da retirada dos Estados Unidos e da NATO¹² do Afeganistão, que a crise pandémica parece agravar, significa acelerar o processo de proliferação de grupos armados que ocupam o vazio de segurança e carência de bens e serviços vitais das populações em situação de fragilidade, conjugados com a ausência de capacitação institucional do Estado. A prolongada frustração de expectativas e a ausência de educação e emprego sólido para milhões de jovens que vivem em diferentes regiões e países do mundo constituem um problema anterior e a crise pandémica irá certamente aumentar as ameaças e riscos multifacetados dele decorrentes até porque é a segunda

10 Islamic State of Iraq and Syria.

11 Islamic State of Iraq and the Levant.

12 North Atlantic Treaty Organization.

crise económica e social que as gerações mais jovens enfrentam no intervalo de uma década. Temos presente que a fonte de recrutamento forçado de homens, mulheres e crianças para grupos armados para fins de luta, trabalho, serviços sexuais ou casamentos forçados é constituída por crianças e jovens (ISIS, 2020)¹³.

Do ponto de vista do nexu segurança e desenvolvimento é fundamental que uma nova realidade pós-crise, de longo prazo, produza as respostas políticas e estratégicas globais para as questões: de que forma a profunda crise sanitária, económica e social global irá, ou não, acelerar essas ameaças, aumentando a probabilidade e o impacto dos riscos, em contextos internos e externos muito disruptivos, designadamente em países e regiões com um histórico de conflitos e crises endémicas. Que novas estratégias terão que ser prosseguidas, sabendo-se que nas últimas décadas falharam muitos dos objetivos traçados?

Nesta data são ainda escassos os dados e publicações que permitam uma conclusão sobre a influência da situação pandémica na fragilidade e conflitualidade mundial. Recorremos a um relatório¹⁴ publicado recentemente que analisa o ano de 2020, vivido em situação de pandemia Covid-19, e onde ocorreram 34 conflitos armados, número idêntico a 2019: 15 em África, 9 na Ásia e 6 no Médio Oriente, 3 na Europa e 1 na América. Julgamos útil para o presente artigo mencionar algumas conclusões mais relevantes do relatório:

- Em 2020 verificou-se a ativação de dois conflitos: Etiópia (Tigray) e Arménia-Azerbaijão (Nagorno Karabakh);
- O quadro dos conflitos armados em 2020 começou a ser influenciado pela pandemia Covid-19 quando um primeiro sinal forte foi dado, em março de 2020, pelo secretário-geral das Nações Unidas, ao apelar a um cessar-fogo mundial e imediato em todas as regiões, sem que desse apelo decorresse uma resposta relevante por parte dos grupos armados e países envolvidos nos conflitos;
- Em 2020, verificou-se uma amplificação dos impactos dos confrontos entre grupos armados e do uso indiscriminado e deliberado da violência contra civis resultante da pandemia Covid-19, designadamente no acesso a bens e apoios vitais,

13 Definition of human trafficking: [T]he recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation (Protocol to the UN Convention against Transnational Organized Crime).

14 Escola de Cultura de Pau. Alert 2021! Report on conflicts, human rights and peacebuilding. Barcelona: Icaria, report completed in February 2021.

- agravando a precariedade e a falta de proteção das populações. Do ponto de vista das capacidades institucionais muito fragilizadas por anos de guerra destacam-se casos como a Síria e o Iémen, designadamente na resposta no apoio sanitário;
- Na grande maioria dos conflitos armados existe uma participação e influência externa no interior das unidades políticas;
 - Perto de metade dos conflitos armados (47%) são de alta intensidade e essa percentagem subiu em 2020. Os 16 conflitos armados mais graves são: Camarões (Ambazonia/Noroeste e Sudoeste); Etiópia (Tigray), Líbia, Mali, Moçambique (Norte); Região do Lago Chade¹⁵ (Boko Haram); Região do Sahel Ocidental; República Democrática do Congo (Leste), DRC (Leste – Forças Democráticas Aliadas – ADF); Somália; Sudão do Sul; Afeganistão; Arménia-Azarbajão (Nagorno-Karabakh); Iraque; Síria e Iémen;
 - De acordo com os dados disponibilizados pelo United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), um total de 235 milhões de pessoas precisam de assistência humanitária em 2021, um aumento de 40% em relação às estimativas do ano anterior e atribuível principalmente ao Covid-19;
 - O relatório anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), publicado em junho de 2020, confirmou a tendência de crescimento do número de deslocados na última década: no final de 2019, havia 79,5 milhões de pessoas deslocadas à força, em comparação com os 70,8 milhões registrados no final do ano anterior; 26 milhões do número total de pessoas deslocadas eram refugiados – 20,4 milhões sob o mandato do ACNUR e 5,6 milhões de palestinos sob o mandato da UNRWA – e 45,7 milhões estavam em situação de deslocamento interno forçado; 48% dos refugiados são mulheres.

Portugal e a Europa

Em termos nacionais a crise mobilizou os órgãos de soberania, os órgãos políticos de consulta, outras entidades e instituições da Administração Pública – Central, Regional (autónoma) e Local – e a sociedade nas suas expressões individual e coletiva, para o processo difícil e complexo da gestão de crise pandémica, que afetou, a partir das áreas social e de saúde, todas as áreas de governação e da sociedade. A dimensão da crise e as suas consequências ao nível estrutural cedo impuseram a

15 O Lago Chade tem uma importância vital por fornecer água para um número estimado de 20 milhões de pessoas, abrangendo parte importante da população dos quatro países localizados ao seu redor: Chade, Camarões, Níger e Nigéria.

necessidade de, num muito curto espaço de tempo, ir além da gestão e mitigação da crise iniciando, em simultâneo, o desenho de um planeamento estratégico – genético, estrutural e operacional – definindo objetivos, mobilizando recursos tangíveis e intangíveis, traçando caminhos, que permita recuperar dos danos provocados pela crise e, mais importante, permita densificar uma verdadeira estratégia nacional resiliente, inclusiva e de longo prazo, instrumento de confiança nacional.

Os graves impactos da pandemia em todas as economias europeias, levaram à criação pelo Conselho Europeu do Next Generation EU¹⁶, um instrumento comunitário estratégico de mitigação do impacto económico e social da crise, capaz de promover a convergência económica e a resiliência das economias da União, contribuindo para assegurar o crescimento sustentável de longo prazo e para responder aos desafios da dupla transição para uma sociedade mais ecológica e digital, deverá ser determinante para assegurar uma resposta a uma crise sem precedentes e, em simultâneo, garantir a coesão do espaço europeu.

Portugal, a partir do Mecanismo de Recuperação e Resiliência da União Europeia, que demonstra o compromisso dos Estados-membros com o projeto europeu, baseado na prosperidade partilhada, elaborou o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)¹⁷, um programa de aplicação nacional, com um período de execução até 2026, e vai implementar um conjunto de reformas e de investimentos que permitirá ao país retomar o crescimento económico sustentado, reforçando o objetivo de convergência com a Europa ao longo da próxima década. “O PRR assume-se como um dos instrumentos de financiamento de uma Estratégia global mais vasta que cobre um horizonte temporal mais alargado – a Estratégia 2030, que define para a corrente década, uma visão do país em termos económicos, sociais e ambientais” (Ministério do Planeamento, 2021).

Bruno Cardoso Reis (2019) ajuda a identificar as exigências que se colocam a Portugal, agora com redobrada oportunidade. A propósito da questão que deu título ao livro, “Pode Portugal ter uma estratégia?” cabe referir o confronto permanente, como pequena potência do sistema internacional, com problemas complexos e fluidos, que leva a concluir que não chega uma grande estratégia. Estaremos sempre confrontados com a necessidade de fazer escolhas difíceis dispendo de recursos escassos. Bruno Cardoso Reis refere-se também a uma questão não resolvida da

16 A combinação dos fundos europeus do Quadro Financeiro Plurianual e do Next Generation EU permitirá a Portugal aceder a um volume de cerca de 50 mil milhões de euros (M) no período de 2021 a 2029, considerando apenas as subvenções.

17 Será financiado por recursos totais de 16,6 mil M, distribuídos por cerca de 14 mil M de subvenções e 2,7 mil M de empréstimos, e com um perfil de desembolsos que permitirá a liquidez necessária para que o PRR funcione como instrumento efetivo de resposta à crise.

cultura estratégica portuguesa: a tradicional incapacidade para construir um bom planeamento estratégico, prevendo uma implementação bem coordenada e controlada, corrigindo os desvios nos caminhos para os objetivos traçados e reduzindo fortemente a probabilidade de cometer erros. “Falta-nos capacidade de análise, planificação e coordenação do conjunto dos meios do Estado para antecipar ou responder a ataques, crises, emergências” (Reis, 2019).

A crise afeta o mundo inteiro, afeta Portugal. Importa repensar para Portugal “uma grande estratégia nacional, que articule sistematicamente uma visão do seu lugar no mundo e tire o máximo partido das suas capacidades” (Reis, 2019).

Conclusão

Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts (1992) referiam-se, logo após o final da Guerra Fria, a um sistema internacional instável, integrado por um número elevado e diverso de unidades em rápida evolução e transformação, sem que fosse possível identificar as leis que iriam reger o futuro. As lealdades políticas, em mutação e ajustamento, uma atomização crescente dos particularismos e individualismos tornavam muito difícil a identificação de uma nova ordem baseada num sistema equilibrado e verdadeiramente internacional. Na verdade, podemos no tempo atual identificar muito do que então foi observado. A incerteza, os particularismos, as fraturas geopolíticas e os ajustamentos geoeconómicos, os efeitos das alterações climáticas, a ecologia, as tecnologias, a aceleração da era digital, dificultam enormemente a revisão próxima dos conceitos e das estratégias dos Estados e das organizações internacionais.

A disrupção associada ao Covid-19 surgiu num ambiente internacional já profundamente marcado por ameaças e riscos, por forte incerteza e tensões crescentes fundadas na observação de várias tendências com potencial disruptivo e de fragmentação da ordem existente. As linhas de fratura projetavam uma maior probabilidade e impacto na ocorrência de eventos críticos, em prazos e contextos difíceis de antecipar e em domínios muito diversos e profundamente interrelacionados como os da geopolítica, da economia, da segurança e da defesa, da sociedade, da demografia, do ambiente, da energia, da tecnologia.

O artigo apresentado, recorrendo à conceitualização de tempo mundial e de crise, baseado no estudo das Relações Internacionais e nos Estudos de Segurança, procurou responder à questão de investigação inicial demonstrando que a crise disruptiva e multidimensional originada pela pandemia Covid-19, constitui-se como um *momentum* do tempo mundial, qualitativo, “momento propício para alterar estados e realidades esgotados ou falhos de grande estratégia”, tempo para pensar, planear,

produzir o juízo crítico, decidir sobre uma nova realidade que supera e integra a realidade anterior, um futuro.

O General Cabral Couto (1988) cedo enunciou de uma forma superior o que importa ter presente na crise atual: A ação política – e também a ação estratégica – devem ser concebidas numa perspetiva de futuro. Implica “prever” e não “esperar e ver”, como forma de preparar e comandar a atividade futura, em vez de atuar reactivamente em face dos acontecimentos e das forças em presença. Atingir os fins propostos, explorar as linhas de força favoráveis e evitar ou contrariar as opostas, utilizar processos coerentes com a estratégia traçada de forma racional, traduzem domínio sobre os acontecimentos e sobre a situação final.

Importa-nos o tempo que compreende e engloba uma pluralidade de *momentos*. O *kairòs* exprime uma qualidade (*poiotèta*) do tempo, como quando dizemos “quando decorria a guerra”; o *chrónos*, por sua parte, designa uma quantidade (*posotèta*), como quando se diz “dez anos antes” ou “dez anos depois”. Em 2030 o mundo começará a avaliar tudo o que foi pensado e iniciado em 2021.

Bibliografia

- Ammonius, Peri (1966). “diaphorôn lexeôn” in K. Nickau (ed.), *Ammonii qui dicitur Liber De adfinium vocabulorum differentia*, Leipzig, 1966, 69, *apud* Mendonça (2006).
- Arendt, H. (1983). *Condition de l'homme modern*. Paris, Press Pocket.
- Aron, R. (1983). *Mémoires*. Paris: Calmann-Lévy, p. 729.
- Aron, R. (1984). *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Calmann-Lévy.
- Badie, B. e Smouts, M. C. (1992). *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Biscop, S. (2020). Weaker together or weaker apart? Great power relations after the coronavirus. *Asia Europe Journal*, 18, pp. 231-234. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10308-020-00582-3>.
- Buzan, B. e Weaver, O. (2003). *Regions and Powers the Structure of International Security*. Cambridge University Pres.
- Chardin, T. (1959). *L'Avenir de l'Homme*. Paris.
- Dougherty, J. e Pfaltzgraff, R. (2003). *Relações Internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa, Gradiva.

- Eberhard, W. (1970). *Conquerors and Rulers. Social Forces in Medieval China*. Leiden, Brill.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, 6, pp. 3-17.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nova Iorque, Free Press.
- Gaub, F e Boswinkel, L. (2020). How COVID-19 Changed the Future. Geopolitical implications for Europe. *Chaillot Paper* 162. EU Institute for Security Studies, Belgium.
- Giddens, A. (1996). *Les consèquences de la modernité*. Paris, L'Harmattan.
- Giddens, A. (2008). *Sociologia*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Huntington, Samuel P. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), pp. 22-49.
- Huntington, Samuel P. (1999). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa, Gradiva.
- King, A. (2020). The Shape of Things to Come. *idn brief* [em linha], 29 de abril. COVID-19 – *Que impacto nas Forças Armadas?* Instituto da Defesa Nacional, p. 2. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/noticias/Documents/idnbrief_29abril2020.pdf
- Koselleck, R. (2006). "Crisis". *Journal of the History of Ideas*, 67(2), pp. 357-400.
- Laïdi, Z. (1998). Le temps mondial. Em, Marie-Claude Smouts *et al.* (orgs.), *Les Nouvelles Relations Internationales, Pratiques et theories*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Leone, C. (2016). *Crise e Crises em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Mendonça, J. T. (2006). A qualificação messiânica do tempo. *Cultura* [em linha], Vol. 23, colocado em linha no dia 11 abril 2014, URL: <http://journals.openedition.org/cultura/1482>. Disponível em DOI: 10.4000/cultura.1482 [consultado a 30 abril 2019].
- Mendonça, J. T. (2020). Redescobrir o poder da esperança. *Expresso* [em linha], 17:02, dia 22 de março. Disponível em: <https://expresso.pt/coronavirus/2020-03-22-Redescobrir-o-poder-da-esperanca-com-Jose-Tolentino-Mendonca-em-tempos-de-quarentena>
- Ministério do Planeamento (2021). *Recuperar Portugal, Construindo o Futuro. PRR-Plano de Recuperação e Resiliência*, 22 de abril, pp. 335. República Portuguesa [em linha], XXII Governo. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDQzMgYAqIWYAUAAAA%3D>
- Moreira, A. (1964). *Ideologias Políticas*. Lisboa.
- Moreira, A. (1992). *Comentários*, 2.^a ed. Lisboa.
- Moreira, A. (1995). *Ciência Política*. Coimbra.
- Moreira, A. (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra, Edições Almedina.
- Moreira, A. (2006). A espuma do tempo. *Cultura* [em linha], Vol. 23, colocado em linha no dia 14 fevereiro 2014, URL: <http://journals.openedition.org/cultura/1271>. Disponível em DOI: 10.4000/cultura.1271 [consultado a 20 abril 2019].

- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*. Nova Iorque.
- Opitz, A. (2020). COVID-19: Why health is also a security issue. *idn brief* [em linha], 15 de abril. *COVID-19 e segurança sanitária: o que muda?* Instituto da Defesa Nacional, p. 2. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_15abril2020.pdf
- Reis, B. C. (2019). *Pode Portugal ter uma estratégia?* Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Reis, B. C. (2020). COVID-19 Será um novo 11 de setembro? Impacto da pandemia na política internacional. *idn brief* [em linha], março. *A pandemia COVID-19: que impacto nas áreas de segurança e defesa?* Instituto da Defesa Nacional, pp. 4-5. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_marco2020.pdf
- Ricœur, P. (1983a). *Temps et récit*. Tome I, *L'intrigue et le récit historique*. Paris, Editions Seuil.
- Ricœur, P. (1983b). *Temps et récit*. Tome III, *Le temps raconté*. Paris, Editions Seuil.
- Rodrigues, C. C. (2020). COVID 19 e a Gestão de Crises em Portugal. *idn brief* [em linha], 13 de maio. *COVID 19 e Gestão de Crises: Um Novo Paradigma?* Instituto da Defesa Nacional, pp. 2-3. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_13maio2020.pdf
- Sales, J. C. (2006). Conceção e percepção de tempo e de temporalidade no Egípcio Antigo. *Cultura* [em linha], Vol. 23, colocado em linha no dia 14 fevereiro 2014, URL: <http://journals.openedition.org/cultura/1282>. Disponível em DOI: 10.4000/cultura.1282 [consultado a 30 abril 2019].
- Schwab, K. e Malleret, T. (2020). *COVID-19: The Great Reset*. Cologny/Geneva Switzerland, World Economic Forum. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2020/07/covid-19-the-great-reset/>
- Smouts, M. C., et al. (1998). *Les Nouvelles Relations Internationales. Pratiques et Théories*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Steven, A. e Bastian, P. (2020). *DHL Global Connectedness Index 2020. The State of Globalization in a Distancing World*. Nova Iorque, NYU Stern School of Business, Center for the Future of Management, DHL Initiative on Globalization.
- The International Institute for Strategic Studies (2020). *The Armed Conflict Survey 2020. The worldwide review of political, military and humanitarian trends in current conflicts*. Londres, Routledge.
- Tucídides (2001). *História da Guerra do Peloponeso/Tucídides*. Prefácio de Helio Jaguaribe, trad. do grego de Mário da Gama Kury. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001 XLVII, 584 p., 23 cm, Clássicos IPRI, 2.

Vasconcelos, Á. (2020). Reconstruir a Solidariedade Europeia. *idn brief* [em linha], 27 de maio. *Covid-19 – Como Fica a Defesa Europeia?* Instituto da Defesa Nacional, p. 2. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_27maio2020.pdf

Waltz, K. (1954). *Man, the State and War*. Nova Iorque.

Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Nova Iorque.

Waltz, K. (1994). The Emerging Structure of International Politics. *International Security*,18(2), pp. 44-79.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation
	141		Arquipélago dos Açores
	142		India
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional

Política Editorial

A *Nação e Defesa* proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

Nação e Defesa é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

Editorial Policy

Nation and Defense provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

Nation and Defense is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrônico para idn.publicacoes@defesa.pt devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf> devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrônicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to idn.publicacoes@defesa.pt observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

Nation and Defense adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/ Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt

ids.publicacoes@defesa.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa



idn Instituto
da Defesa Nacional

ISSN 0870-757X



9 770870 757007