

DINÂMICAS REGIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA

ANDREAS ØSTHAGEN GREAT POWER COMPETITION AND CONFLICT POTENTIAL IN THE ARCTIC
MURILO GOMES DA COSTA GEOPOLÍTICA E COOPERAÇÃO EM DEFESA NO ATLÂNTICO SUL: UM
PANORAMA DA CONSOLIDAÇÃO DO ENTORNO ESTRATÉGICO DO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO
XXI AGOSTINHO CUNHA WARFARE IN THE 21ST CENTURY POSTMODERN WORLD: CAUSES AND
CONSEQUENCES FOR STATES' SURVIVAL JORGE GARRIDO DIVERSIFICAÇÃO DAS FONTES DE GÁS
NATURAL DA UNIÃO EUROPEIA: O CASO DE CABO DELGADO, MOÇAMBIQUE PEDRO CUNHA DA
SILVA INDEPENDÊNCIA DO KOSOVO: OS DESAFIOS DE UMA ADOLESCÊNCIA EUROPEIA PEDRO
MIGUEL BEIRÃO PEREIRA DESAFIOS GEOPOLÍTICOS DA INDÚSTRIA DE SEMICONDUTORES

NAÇÃO E DEFESA

Diretora: Isabel Ferreira Nunes

Editor: Luís Cunha

Assistente Editorial: António Baranita

Estatuto Editorial

<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao>

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), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-IUL), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), 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), Vitor Rodrigues Viana (Exército Português).

Conselho Consultivo Nacional

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), 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), 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), 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), Vitor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

National Advisory Board

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusíada University), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), 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), 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, Edição e Sede da Redação

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

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

Paginação, Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

Rainho & Neves, Lda.

R. Do Souto, 8 – São João de Ver – 4520-612

Tel: 256371470 E-mail: geral@rainhoeneves.pt Website: www.rainhoeneves.pt

Direitos de Autor (c) 2022 Nação e Defesa | Copyright (c) 2022 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

ERC 127782 Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR.

Disponível no RCAAAP – 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>	
Great Power Competition and Conflict Potential in the Arctic	9
<i>Andreas Østhagen</i>	
Geopolítica e Cooperação em Defesa no Atlântico Sul: um Panorama da Consolidação do Entorno Estratégico do Brasil no Início do Século XXI	29
<i>Murilo Gomes da Costa</i>	
Warfare in the 21st Century Postmodern World: Causes and Consequences for States' Survival	55
<i>Agostinho Cunha</i>	
Diversificação das Fontes de Gás Natural da União Europeia: o Caso de Cabo Delgado, Moçambique	81
<i>Jorge Garrido</i>	
Independência do Kosovo: os Desafios de uma Adolescência Europeia	105
<i>Pedro Cunha da Silva</i>	
Desafios Geopolíticos da Indústria de Semicondutores	123
<i>Pedro Miguel Beirão Pereira</i>	

O número 167 da revista *Nação e Defesa*, subordinado ao tema *Dinâmicas Regionais de Segurança e Defesa*, inclui um conjunto alargado de temas que têm como denominador comum as dinâmicas regionais e os potenciais conflitos em consequência da competição global entre potências.

Nesse sentido, Andreas Østhagen analisa as diferentes dinâmicas políticas, securitárias e militares na região do Ártico e como estas evoluíram desde o início de 2022. O autor equaciona a hipótese de as relações de segurança do Ártico não serem afetadas pela guerra na Ucrânia, apesar da tensão na região Norte, através de declarações belicosas da Rússia, da adesão finlandesa e sueca à NATO, e dos receios de operações híbridas no Norte.

Ainda tendo o mar como vetor estratégico, mas numa região geográfica mais a Sul, Murilo Gomes da Costa examina a importância do Atlântico Sul no horizonte estratégico da política externa e da política de defesa do Brasil. Para este especialista brasileiro, a cooperação internacional em defesa tem sido orientada tanto para consolidar as capacidades materiais brasileiras, como para reafirmar a presença do Brasil no Atlântico Sul, por meio do diálogo cooperativo com os demais Estados do Atlântico, pela via bilateral e multilateral.

Por sua vez, Agostinho Cunha explora as causas e as consequências para a sobrevivência dos Estados-nação de um novo ambiente de segurança complexo e conflituoso. Para este autor, a complexidade das relações internacionais tem crescido com o aumento do número de atores Estado, não Estado e de redes informais de poder e influência, o que tem resultado num aumento de interações conflituosas e de tensões crescentes no plano internacional.

Jorge Garrido analisa as estratégias de diversificação das fontes de gás natural da União Europeia, através do caso concreto da província de Cabo Delgado, em Moçambique, e a viabilidade dessa alternativa, comparando-a com outras fontes de aprovisionamento de gás natural da União Europeia.

Volvidos 16 anos após a declaração unilateral de independência do Kosovo em 2008, Pedro Cunha da Silva pondera sobre um possível balanço político sobre a posição relativa daquele Estado e a sua estratégia dual de reconhecimento e legitimação soberana no continente europeu, junto de outros Estados tradicionais e de organizações internacionais.

Por último, Pedro Miguel Beirão Pereira examina os desafios geopolíticos decorrentes da indústria de semicondutores num contexto de desenvolvimento económico, tecnológico e digital, tendo por pano de fundo a competição tecnológica entre os Estados Unidos e a China.

Isabel Ferreira Nunes

Dinâmicas Regionais de Segurança e Defesa

Great Power Competition and Conflict Potential in the Arctic

Andreas Østhagen

Senior researcher, Fridtjof Nansen Institute and High North Center, Nord University.

Abstract

The Russian invasion of Ukraine in February 2022 marks a watershed in relations between the West and Russia, including in the Arctic. However, the hope remains that Arctic security relations are sheltered from the War in Ukraine, despite tension creeping northwards through both bellicose statements from Russia, the Finnish and Swedish accession to NATO, and fears of hybrid operations in the North. This article takes a look at the different political dynamics when it comes to state, or military, security in the Arctic, and how they have evolved since the beginning of 2022. It leans on a conceptual separation between levels of analysis in international affairs, as well as Norway as a case study when examining the “national” level, to further develop the way we conceive of Arctic security and geopolitics moving forward.

Keywords: Russia; Arctic; Norway; Levels of Analysis; Regional Security.

Resumo

Competição entre Grandes Potências e Potencial de Conflito no Ártico

A invasão russa da Ucrânia em fevereiro de 2022 marca uma divisão de águas nas relações entre o Ocidente e a Rússia, incluindo no Ártico. No entanto, permanece a esperança de que as relações de segurança do Ártico estejam protegidas da guerra na Ucrânia, apesar da tensão que se espalha em direção ao Norte através de declarações belicosas da Rússia, da adesão finlandesa e sueca à NATO, e dos receios de operações híbridas no Norte. Este artigo analisa as diferentes dinâmicas políticas no que diz respeito à segurança estatal ou militar no Ártico, e como elas evoluíram desde o início de 2022. Apoiar-se numa separação conceptual entre níveis de análise em assuntos internacionais, bem como na Noruega como estudo de caso ao examinar o nível “nacional”, para desenvolver ainda mais a forma como concebemos o avanço da segurança e da geopolítica do Ártico.

Palavras-chave: Rússia; Ártico; Noruega; Níveis de Análise; Segurança Regional.

Artigo recebido: 30.09.2023

Aprovado: 15.10.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2024.167.01>

I. Introduction

Geopolitical tensions and competition for influence in the Arctic have intensified over the past few years. Although there is limited chance of direct competition for resources in the North¹, the Russian annexation of Crimea in 2014 led to a halt in security cooperation with Russia and there has subsequently been an uptake in military exercises and bellicose rhetoric from Russia about the “threat” from the West. The Russian full-scale invasion of Ukraine in February 2022 marks an additional watershed in relations between the West and Russia, including in the Arctic, as also cooperation in non-security domains was halted and further sanctions on Russia were put in place. Moreover, the Russian invasion of Ukraine further underscores another trend in the Arctic, namely the increased engagement of China in Arctic issues, as well as Russian-Sino political, economic and even military collaboration in parts of the same area. Although China, as many other non-Arctic actors, holds legitimate research and economic interests in the region, there is also an element of “great power competition” driving an Arctic interest. This is not only the case for China, but applies more widely to actors like India, the EU, the UK and even – at times – the USA. These dynamics are, however, different from the immediate security consequences of Russian behaviour in the Arctic, or more accurately, parts of the Arctic.

Finally, despite the increased regional tension and the dividing line between Russia and the other seven Arctic states², both Arctic scholars and Arctic states emphasise how the Arctic is a region characterised by the need for mutual cooperation. To sufficiently manage shared marine living resources, measure Arctic-specific effects of climate change, or ensure the rights and livelihoods of Arctic Indigenous peoples, some form of dialogue and engagement with Russian actors is needed. Moreover, some express a hope that due to Russia’s vested interest in low-level “softer” forms of collaboration in various issue areas that pertain to the Arctic, this part of the world could be one arena where the “West” and Russia re-engage politically and economically when, or if, Russia ceases hostilities in Ukraine.

What these sets of political dynamics amount to is a complex pattern of “great power competition” in the Arctic. Furthermore, different security dynamics in the Arctic (or parts of the Arctic) entail varying potential for conflict between Arctic, or non-Arctic, actors. This article sets out to further outline and explore both these dynamics and the linkages to conflict. How is great power competition playing out in the Arctic both before and after Russia’s invasion of Ukraine in 2022? And what does that mean for the conflict potential in various parts of the Arctic?

1 As some believed during the first surge of international attention to the Arctic. See for example Borgerson (2008) and Emmerson (2010).

2 Canada, Iceland, Finland, Norway, Sweden and the USA.

One way to approach a study of these is by separating into “levels of analysis”, a basic concept in the studies of security policy, as for example, formulated by David Singer. Singer (1961, pp. 80-82) divided into “international system” and “nation-state” in order to better distinguish between events in international politics that occurred at one level but not the other. I distinguish here between three levels: *the international* (the system level), *the regional* (the Arctic level), and *the national*.³

The system level is linked to neorealism and Kenneth Waltz (Waltz, 1959, 1979), where all states are considered equal entities in the search for relative power. A spotlight on the nation-state, on the other hand, is about understanding states’ foreign policy decisions and their specific security strategies. Graham Allison’s study (1969) of the US handling of the Cuban [Missile] Crisis in 1962 is a prime example of such an analysis. Over the past decades, we have also seen a number of regional studies on security policy. The decisive factor in such studies is geographical proximity: states that are close to each other have more intense interactions (positive and negative) than those located on different continents (Kelly, 2007). Regional security dynamics in regions such as the Mediterranean, Southeast Asia, and the Arctic have spurred increased academic attention to the “regional” level (Buzan, Wæver and Wilde, 1998; Hoogensen, 2005).

Dividing into these three levels – here using Norway as the example on the national level – helps bring to light the various dynamics of the Arctic; it explains why ideas of conflict persist and why this is not necessarily contrary to the concepts of regional stability. In addition, such striation enables a discussion of how the different Arctic states perceive security policy challenges in their northern regions, and how things have changed (and not) since the Russian invasion of Ukraine in 2022. This article is thus a conceptual piece but with an empirical focus asking: how can we better unpack political security dynamics amongst Arctic states after 2022?

I. International Level: Power Balance and Spillover

During the Cold War, the Arctic played a prominent role in the political and military competition between two superpowers. The region was important not due to conflicts of interest within the Arctic itself but because of its strategic role in the systemic competition between the US/NATO and the USSR at the international level (Åtland, 2008). Norway was one of only two NATO countries (the other being Turkey) that shared a border with the Soviet Union. And Alaska – albeit separated by the Bering

3 Østhagen, Andreas. 2020. “The Good, the Bad, and the Ugly: Three Levels of Arctic Geopolitics”. In “The Arctic and World Order” eds. Spohr, Kristina, David S. Hamilton and Jason Moyer. Washington DC: Brookings Institution Press: Chapter 15, pp. 357-378.

Strait – was in close proximity to the northeast of the USSR. Greenland and Iceland were strategically located in the North Atlantic, and the Kola Peninsula was, and still remains, key in terms of Soviet and Russian military planning, as it provides Russian access to the Atlantic Ocean for strategic nuclear submarines (Huebert, 2013). When the Cold War ended, the Arctic went from a region of geopolitical rivalry to one where Russia could be included in various cooperative arrangements with its former opponents. Several regional organisations (such as the Arctic Council, the Barents Council, and the Northern Dimension) appeared in the 1990s to deal with issues such as environmental matters, regional and local development, and cross-border cooperation – and relates to *regional* relations (next section) (Young, 2009; Lackenbauer, 2011). Although the interaction between Arctic states and Arctic peoples increased during this period, the region nevertheless disappeared from the geopolitical radar and lost its *systemic* or global significance.

Over the last two decades, the strategic importance of the Arctic region has again increased. As in the Cold War, the strategic importance of the region has grown primarily because Russia is committed to revamping its global militaristic and political position. The Arctic is one of the geographical areas where this can be done more or less unhindered. At the same time, the region is critical to Russia's nuclear deterrence strategy vis-à-vis NATO because of the Russian Northern Fleet, which houses the country's strategic nuclear submarines. Russia's increased military emphasis on the Arctic stems both from the melting of the sea ice that leads to increased shipping and activity, and from the importance of the Arctic to Putin's overall strategic plans and ambitions (Hønneland, 2016; Sergunin and Konyshev, 2017; Todorov, 2020).

In turn, especially since the Russian annexation of Crimea in 2014, this has led NATO countries to look north and counter the Russian presence by increasing their military presence through exercises or maritime security operations in the Barents Sea (Depledge, 2020). With Russia's invasion of Ukraine in February 2022, the security environment in the Arctic has become further tense. Hopes of re-starting security dialogue in the North to reduce tension that emerged around 2019-2020 have been dashed, and sanctions on Russia, as well as halts in dialogue with the country, have been put in place. Finland's and Sweden's subsequent decisions to join NATO in 2022 – making seven out of eight Arctic countries NATO members – further solidify the divisions and spillover of tensions to the North.

In contrast to what was the case during the Cold War, China has also emerged as a player in the North. When Beijing asserts its influence on the world stage, the Arctic is one of many regions where China's presence and interactions are components in an expansion of power, be it through scientific research or investments in Russia's fossil fuel industries (Edstrøm, Stensdal and Heggelund, 2020; Guo and Wilson, 2020). China describes itself as a "near-Arctic state", which can be perceived as not only having the right to get involved, but also having a duty to do so (The Guardian, 2019).

But China's entry into the Arctic policy realm elicits reactions, especially in the United States. This has led to the Arctic becoming relevant in the increasing global power competition between China and the United States. US Secretary of State Pompeo's 2019 warning about Beijing's Arctic interests highlights how the United States sees the Arctic as yet another arena where the new systemic competition between the two countries is sharpening (US Department of State, 2019). This is to a lesser extent linked to Chinese actions in the Arctic; it is more about the United States wanting to blunt China's global growth in as many areas as possible (Østhagen, 2021b). However, questions about Chinese-Russian cooperation in the Arctic and the effects this could have on regional tension are increasingly on the agenda after the sanctions placed on Russia in 2022.

Thus, tensions arising from issues in other parts of the world (i.e., Ukraine) or *global* power struggles have a spillover effect for the Arctic: on the rhetorical level in the form of bellicose statements and on the operational level in the form of increased military presence and exercises by NATO and Russia. The Arctic will continue to be on the global political agenda both because of its importance for Russia's strategic thinking and because of increasing Chinese interest in the region that in turn engender rivalry with the US.

II. Regional Level: Shared Interests in Stability

There is an important difference between these overall strategic considerations and those security issues concerning the Arctic region in particular. As highlighted, when the Cold War's systemic competition came to an end, regional interaction and cooperation flourished in the North in the 1990s. As the region again gained global attention, in response to the concerns about "a lack of governance" in the Arctic, the five Arctic coastal states gathered in Greenland in 2008 and declared the Arctic to be a region marked by cooperation (Arctic Ocean Conference, 2008). They affirmed their intention to work within established international parameters and agreements, especially the UN Convention on the Law of the Sea – highlighting a specific *regional* approach and coherence amongst the Arctic states (Stephen and Knecht, 2017).

Following this meeting, the Arctic states have frequently repeated the mantra of cooperation, articulated in relatively streamlined Arctic policy and/or strategy papers (Rottem, 2010; Heininen *et al.*, 2020). The deterioration in the relationship between Russia and the other Arctic states in 2014 did not change this (Østhagen, 2016; Byers, 2017). They reconvened in Greenland in 2018 and repeated promises of cooperation and protection of the Law of the Sea (Jacobsen, 2018), which, after all, gives the Arctic states sovereign rights over large parts of the Arctic Ocean.

In fact, it has been claimed that cooperation at low (regional) levels helps to ensure a low level of tension in the North (Stokke, 2006; Keskitalo, 2007; Graczyk and Rottem, 2020). The emergence of the Arctic Council as the primary forum for regional issues in the Arctic plays a role here, despite (or because of) the fact that the forum actively avoids discussing security policy (Graczyk and Rottem, 2020). An increasing number of actors outside the Arctic have applied to the Council for observer status and this serves the Arctic countries more than anyone else, as it ensures that Arctic issues are addressed by the Arctic states themselves (Rottem, 2017). Demonstrating well-functioning cooperation mechanisms in the region also helps restrain the conflict-oriented discourse we have seen regarding developments in the Arctic. The Arctic Council can also curb any competing regimes in the area (Stokke, 2014).

The Arctic states have shown a preference for a stable political environment in which they maintain their dominance in the region. This is not only encouraged by regional cooperation but also by economic interests, which are well served by a stable political climate. As a consequence of the melting ice and high raw material prices at the beginning of this century, the Arctic states have looked north both in terms of investment and opportunities related to shipping, fishing, and oil and gas extraction. Russia's ambitions with the northeast passage and industrial activity on the Yamal Peninsula in particular require a presence in the North, but also stability (Claes and Moe, 2018; Jørgensen and Østhagen, 2020).

Therefore, we see a commonality of interests between the Arctic states. This is particularly visible at the regional level, where mutual dependence and common interests lead to the absence of conflict. Here, the Arctic states are served by cooperation, with the aim of promoting their own interests. Such cooperation will create interdependence between the players, which in turn will raise the threshold for exiting the cooperation (Young, 1986).

Russia's invasion of Ukraine in 2022 led to the suspension of cooperation with Russia in various forums such as the Arctic Council and Barents Cooperation. Despite these negative developments, the Arctic countries have still stated a desire to shield the region from conflicts in other parts of the world and cooperate in so-called "soft" policy areas. However, political cooperation or dialogue with Russia is not possible as of the time of writing and will apparently be very limited in the country in the future. The question is to what extent the events in 2022 will alter the long-term fundamentals of shared interest amongst the Arctic states. The Arctic is unlikely to figure less prominently in Russian economic development agendas, but this might be counterweighed by its increased strategic importance vis-à-vis NATO. Whether the Arctic Council will ever return to "normal" remains to be seen, and much depends on the actions of the Putin regime in Moscow.

III. The National Level: How Important is Russia?

Finally, to understand the dynamics of security policy in the North, we must include a national perspective on the challenges and opportunities in the Arctic. Central to this is the role of the region in national defence and security considerations, as there is great variation in what each country chooses to prioritise in its northern regions in terms of national security and defence.

For Russia, as mentioned above, the Arctic is integrated into national defence considerations. Although these are to some extent related to developments elsewhere, investments in military infrastructure in the Arctic also have an Arctic impact, although primarily on the countries in close proximity to Russia (mainly Finland, Norway, and Sweden, and to some extent those in the wider North-Atlantic area and the US across the Bering Sea/Strait). Consequently, the Arctic is also integrated into the national defence policy of the Nordic countries, precisely because it is here that Russia – as a major power – invests some of its military capacity (Saxi, 2019; Depledge and Østhagen, 2021).

In North America, the Arctic plays a slightly different role in national security concerns (Østhagen, Sharp and Hilde, 2018; Depledge and Lackenbauer, 2021). Although an important buffer vis-à-vis the USSR and later Russia, some have argued that the most immediate concerns facing the Canadian Arctic today are social and health conditions in northern communities (Greaves and Lackenbauer, 2016; Lackenbauer, 2021). This does not discount the need for Canada to be active in its Arctic domain and to have Arctic capabilities, but this perspective differs from the crucial role that the Russian land border plays in Finnish and Norwegian security concerns. However, with the Russian invasion of Ukraine in 2022, the debate has (again) emerged if Canada has actually invested sufficiently in Arctic security capabilities to be able to deter Russia in the north (Blake, 2022).

The United States, however, is in a different situation. For Alaska, security relations are indeed defined by its proximity to Russia. Alaska plays a somewhat important role in the US defence policy, with its border with the Russian region of Chukotka across the Bering Strait – albeit it is not comparable to the role of the Russian border in the security policy concerns of Norway (and NATO) due to the presence of Russia's strategic nuclear weapons (submarines and ballistic missiles) (Hilde, 2013; Padrtova, 2019). However, this has only to a limited extent attracted the attention of decision-makers in Washington, DC. The United States has been reluctant to make a significant investment in capabilities and infrastructure in the North (Conley *et al.*, 2020), although the rhetoric around the Arctic hardened under the Trump administration, and decisions were made to invest in new icebreakers for the US Coast Guard (Herrmann and Hussong, 2021).

The limited involvement of the US in its own “northern areas” highlights the mentioned differences in the nuanced distinction between the international (system) level and national considerations. At a system level, the United States can and will involve itself in regions such as the Arctic when it coincides with American interests. The activity of the US Sixth Fleet in the Barents Sea in May and September 2020, the reactivation of the US Second Fleet out of Norfolk in 2018 with responsibility for the North Atlantic (i.e. High North)⁴, and increased US participation in NATO exercises in Norway since 2014 – such as the biannual *Cold Response* exercises and *Trident Juncture 2018* – are examples of the United States’ ability and willingness to engage in security policy in parts of the Arctic as required – with a goal to both reassure its Nordic NATO allies and keep a close eye on Russian strategic capabilities on the Kola Peninsula (Østhagen, 2021b).

At the same time, Alaska itself has primarily served as a base for US missile defence and a limited number of forces (primarily air force), and there is no immediate concern over Russian threatening actions across the Bering Strait – a stark contrast to what the northern border with Russia means to Norwegian defence and security policy.

IV. Norway’s Delicate Balancing Act

The relationships between states, however, are more complex than either/or descriptions – especially concerning security. The best example of this is Norway’s relationship with Russia in the Arctic. Concerning security policy, the commonly used mantra of “deterrence and reassurance” can still be used to summarise the Norwegian approach to its neighbour in the east (Holst, 1966; Søreide, 2017; Hilde, 2019). Norway is actively working to “deter” Russia by maintaining its own defence capabilities and engaging Allied nations in its challenges in the North.

At the same time, as part of Norway’s “reassurance” policy (Rottem, 2007; Søreide, 2017; Hilde, 2019), it chose to not allow nuclear weapons on its territory, to restrict military aircrafts flying east of the 24th meridian east, and not allow foreign countries to set up military bases on Norwegian territory. In addition (as a further step in “reassurance”), cooperative relations, both military and civilian, are being built across the border with Russia, with the aim of breaking down distrust (at least before 2022) and avoiding crises.

4 Note that “Arctic” and “High North” are not used interchangeably. The Arctic refers to the whole circumpolar area, often defined as everything above the Arctic Circle (although some countries, like Canada, the US and Denmark/Greenland often include parts below the Arctic Circle in their national definitions of the Arctic). The High North, however, is specifically targeted towards the European Arctic – the area that includes the Barents Sea, North Norway, Svalbard, and the North-western parts of Russia.

However, here it is crucial to highlight that the change in the defence and security posture started already in 2007-2008, as Russia resumed Cold War-patterns of military activity on the Kola Peninsula in 2007, and engaged in conflict in Georgia in 2008. Concerns related to Russia never completely disappeared after the Cold War, but were seen as less pressing in the early 2000s. Before the High North policy was lifted on the political agenda in 2005, and to a large extent from 2005 to 2007, traditional security aspects were almost absent in the High North policy debates. While cooperation was still highlighted in Norwegian foreign policy in general, in the years 2007 and 2008 there was a clear shift in Norwegian security and defence policy.

With the renewal of the Russian Northern Fleet, Norway was (again) faced with a more challenging security policy situation in the north. At the same time as the Stoltenberg II government (2005-2013) continued to emphasise the need for good neighbourly relations with Russia, this government also took the decision to modernize the Norwegian military (Pedersen, 2009). Here, the Norwegian work to secure NATO's and allies' attention regarding Norwegian concerns in the north is central, among other things through the "Core Area initiative" launched by Norway in NATO in 2008 (Rowe and Hønneland, 2010; Haraldstad, 2014; Østhagen, Sharp and Hilde, 2018). The blue-blue coalition government had only barely started (in office since 2013) before a recalibration of the High North policy was forced by external events. Russia's annexation of Crimea in the spring of 2014 and the fall in the price of oil and natural gas in the autumn of 2014 changed both the economic and security policy calculations in the north. The Norwegian authorities began to openly refer to Russia as a possible threat that needed to be deterred – a shift that in many ways was a return to "normalcy" in Norway-Russia relations (Rowe, 2018).

Traditional security policy issues related to geography and Russia in the North became more pronounced, while joint exercises with Russia in the North and forums to discuss Arctic security policy challenges were cancelled. At the same time, as NATO gradually returned to emphasising collective defence at home from 2014 onwards, instead of promoting NATO's involvement in the "Arctic" (Hilde, 2013), Norway placed new emphasis on maritime security issues in the North Atlantic/Barents Sea (Olsen, 2017). As a result of developments after 2014, Norwegian security and defence policy gradually became more detached from the Norwegian Arctic policy. The High North initiative largely consisted of foreign policy attempts to preserve the forms of cooperation in the North in areas such as environmental cooperation and fisheries management, not least within the framework of the Barents Cooperation and the Arctic Council.

Russia's annexation of Crimea and the conflict in eastern Ukraine in 2014-15 is the obvious driver of the "new" policy, namely, to strengthen allied interest in Norwegian northern areas. Thus, the rhetorical and political shift came first in 2014 after the conflict in Ukraine. In the same period, the effects of Norway's desire for attention to

the north become clear: operational interest in the Arctic and the North Atlantic from allies becomes more obvious in terms of presence. In addition to the rotating forces, the United States demonstrated its commitment to the defence of NATO's "northern flank" through exercise activity and military operations. The largest military exercise in Norway after the fall of the wall – the NATO exercise *Trident Juncture* – was held in autumn 2018. In 2020, American interest in the High North culminates with the US Navy carrying out so-called "maritime security operations" in the Barents Sea together with the British Navy (in May) and with the British, Norwegian and Danish Navy (in September), which creates a discussion about whether there was too much allied attention given to the Norwegian Arctic (Påsche, 2021; Sveen, 2021).

At the same time, in 2020 and 2021 American Seawolf-class nuclear-powered submarines mark a presence outside Tromsø, and in 2021 American B-1 bombers operate in the Nordic region from Ørland air station. This eventually leads to a debate about local interests in the use of Tønsnes harbor for submarine landings, and Norway's role in a possible conflict in the north. The Russian invasion in 2022 is therefore not a watershed in the security posture; it just amplifies the already present concerns and provides a rationale for further investments in defence and security with a northern focus. It also has become even more of a priority to ensure allied (i.e. NATO and especially US) engagement in Norwegian security concerns.

We also see signs in the period 2019-2021 that the relationship with Russia was entering a new phase or a new "normal state", characterised by both political and military tension at the same time as cooperation and dialogue resumed in some areas. In 2019, Prime Minister Solberg met Russian President Putin for the first time since 2014, at the Arctic Forum conference in St. Petersburg. Six months later, Russian Foreign Minister Lavrov was in Kirkenes together with Søreide and Solberg as well as King Harald to mark the 75th anniversary of the liberation of Eastern Finnmark. In the same period, Norway and Russia are negotiating an addition to the Incidents at Sea Agreement (INCSEA) from 1990 to prevent dangerous incidents at sea (Bjur, Hilde and Eggen, 2020).

At the same time, the relationship with Russia has several dimensions. Norway had to deal with the particularly difficult Frode Berg case, after the retired Norwegian border inspector was arrested in Moscow in December 2017 on charges of espionage. It took almost two years before Berg was returned to Norway in 2019. After the dust had barely settled after the Berg case, Norwegian MFA had to deal with a Russian Svalbard sting in February 2020. In connection with the centenary of the Svalbard Treaty, Russia breathed life into the old conflict about who has the right to what in the sea areas around the archipelago, at the same time as it invited Norway to a bilateral dialogue on Svalbard (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2020) – which they know would be in direct conflict with Norwegian Svalbard policy (Jensen, 2020; Moe and Jensen, 2020).

After the Russian invasion of Ukraine in February, we have seen that any idea of collaboration or cooperation with Russia has been placed on hold. Norway only maintains bilateral mechanisms to deal with co-management of the shared fish stocks in the Barents Sea, emergency preparedness and response in the border-region at sea, over Svalbard where 400-500 Russians live as they can according to the 1920 Svalbard Treaty, and regarding nuclear waste and safety in the north. At the same time, we have seen continued allied engagement in the North through military exercises – the pinnacle being *Cold Response* in March 2022 – and statements about the importance of the Arctic.

Norway's foreign policy decisions in the North are of course influenced by developments at the other two levels already described (Østhagen, 2021a). The balance of power and tensions between the United States, China, and Russia (and the EU) at the international level have consequences for Norwegian policy and regional agreements and dynamics within the Arctic region. At the same time, the national level is more complex (including foreign policy-wise) than allowing dynamics at another level to set the entire framework for Norwegian manoeuvring space (Østhagen and Rottem, 2020). Local and national interests come into play, such as the need for trade and cultural cooperation across the border between Finnmark and North-west Russia (Hønneland and Jørgensen, 2015).

Clearly, the state's deliberations on the development of foreign policy consist of more than just the balance of power and/or common interests. Historical circumstances, identity, and the impact of Norwegian-Russian cooperation across the three decades since the fall of the Soviet Union play an important role here (Neumann, 1996; Jensen, 2017; Østhagen, 2021a). The narrative is also important for the development of a High North policy by the Ministry of Foreign Affairs (Steinveg and Medby, 2020). The relationship between Norway and Russia in the North, especially related to the Barents' cooperation and practical forms of cooperation, are examples of activity at the national level that is not necessarily characterised by either a systemic balance of power or regional co-operation, but includes a bit of both (Rowe, 2018).

V. Conclusion: Arctic Dynamics After 2022

Security and geopolitics in the Arctic region cannot simply be boiled down to a statement of conflict or no conflict. This tenet holds, even after February 2022. The Arctic states have limited reason, if any at all, for entering into direct regional conflict over resources or territory in the whole Arctic region – even though sub-regional or national security concerns persist, such as those between Finland, Norway, Sweden and Russia. These are linked to the defence posture of various Arctic countries, as

well as the overarching links between the Arctic region and other domains such as the Baltic Sea.

Still, the war in Ukraine has clear consequences for the Arctic security dynamics in several ways. The impression of what is possible in Russian behaviour changed radically. It strengthens the security policy arguments mentioned above. Although the drivers of the growing tension between NATO/“West” and Russia are not in the High North or in the Arctic in general, we are already seeing the contours of the consequences along several axes.

First, the European High North might become even more central to operational defence and security policy thinking in both Norway and NATO in general. This would have been the case even without the Finnish and Swedish accessions: the more tension between NATO and Russia, the more relevant the High North is in terms of deterrence, surveillance and ability to deny Russian access to the North Atlantic/Atlantic at large. These trends are further amplified by the Finnish and Swedish NATO membership, in effect making the Baltic Sea surrounded by NATO countries (some have used the term a “NATO lake”). The force structure of Finland, Norway and Sweden combined, will also be considerable. Some have even made the point that the three countries could divide force responsibility amongst themselves – Finland taking land, Norway taking sea and Sweden taking air – although that seems highly unlikely given the extended land, maritime and air space that each country have been – and will continue to be – responsible for (Diesen, 2022).

Although the entry of Finland and Sweden to NATO is a big shift for each country, and for the Nordics and the immediate High North/European Arctic security environment, these Nordic countries have been training together, exchanging information, engaging in joint-procurement procedures and attempted at closer military and political integration for decades (Saxi, 2011, 2019). The Nordic Defence Cooperation (NORDEF) is an example of this. However, the main barrier NORDEF and the mentioned efforts have always come up against has been the divergence in security and political alliances (NATO vs. EU) (Bailes, Herolf and Sundelius, 2006; Archer, 2010; Forsberg, 2013; Saxi, 2019). With this impediment out of the way, perhaps even closer integration will be possible in years to come.

Some expect that this in turn makes Russia more “insecure” in the north and will lead to it placing further emphasis on the ability to deter threats from both land and sea in the Barents region (Diesen, 2022). Will Russia use this as an excuse (or feel threatened?)⁵ for increasingly belligerent military behaviour in the North, vis-à-vis

5 The debate on Russia’s threat perceptions and concerns has been ongoing in the Arctic ever since Russia started re-investing in its Arctic military posture around 2005-2007 (Mitchell, 2014; Sergunin, 2014; Wilson Rowe and Blakkisrud, 2014; Rumer, Sokolsky and Stronski, 2021). In Norway, for example, the years 2019-2021 mark a time of hefty debate regarding whether NATO’s actions/expansion made Russia “insecure”, or whether Russia was the primary source

the Nordics? Moreover, to counter the new 1340 km long NATO border between Finland and Russia, as well as the losses suffered by Russia in Ukraine including troops from the Northwestern parts of its Arctic region, Russia is likely to focus on enhancing its military capacities in that specific part of the Arctic. Although the reason for conflict does not emerge from the Arctic, the Arctic is undoubtedly important for Russian military doctrines and thus also in a larger deterrence perspective as seen from NATO headquarters in Brussels and Mons. Linked, there is a question concerning Russian calculations in the north. Forums for cooperation in the Arctic have been suspended, and thoughts of a security policy dialogue with Russia in the North have been shelved. The goal of reduced tension and dialogue with Russia in the North (Norwegian Government, 2021, p. 80) has been replaced by a halt in cooperation in some areas and an increased need to deter Russia in the High North.

Up until 2022, it has been the conclusion of decision-makers and scholars alike that Russia has been served with stable relations in the north also from a purely self-interest perspective (Tamnes and Offerdal, 2014; Rahbek-Clemmensen, 2017; Depledge and Lackenbauer, 2021; Østhagen, 2021b). Moreover, Russia has signalled a continued desire to keep cooperation on low-level issues sheltered. The question is whether these interests are shifting away from a desire to keep Arctic relations peaceful, as some of the economic projects in the north are more difficult to complete due to sanctions and Russia has been excluded from various cooperative forums in the north. In this context, small disputes over sovereign rights at sea, the legal status of passageways or maritime zones, or (un)intended mishaps during military exercises and operations might escalate beyond immediate control. Such escalation could drag the Arctic (or parts of the Arctic) into an outright conflict between Russia and NATO members. This is arguably the most troublesome aspect of the current political situation in the North, where transnational dialogue and multilateral cooperation are needed to alleviate pressures.

Additionally, the great power rivalry in the Arctic will increase, as the USA, Great Britain, France, the EU, China and – increasingly – India look more to the North for strategic and symbolic reasons as the region is increasingly accessible as well as relevant in global power games. The Arctic will not become less important, simply because the United States and Russia are already in the region, and actors like China, India and the EU are increasingly demonstrating their (strategic) interests in the North. The worse the relationships among these players are globally, the more tension we will see in the Arctic, too, which is materialised by challenging statements,

of tension in the North (e.g., Heier 2021). With Russia's invasion in 2022, this debate was further amplified, as those who had argued for a deeper understanding of Russian motivations and interests clashed (through op-eds and media coverage) with those who had argued for a more hard-line approach to Russia (e.g., Khrono 2022; Fanghol 2022; Snoen 2022).

sanctions, and occasional military displays. This became particularly apparent in 2022 after Russia's invasion of Ukraine. Such tension has little to do with regional issues in the Arctic (ice melting, economic opportunities, etc.), and everything to do with the strategic position that the Arctic holds as a geographic space where these actors engage.

From the national perspective of Norway, it is also clear that the biggest challenge and concern is how to deter Russia from aggressive behaviour in the North, while maintaining low tension in the same region. Norway needs allied support, but it does not want uncoordinated allied actions that might cause more friction in the Barents Sea (Hilde, 2019). On the one hand, it is a question of coordination and knowledge amongst NATO allies. On the other hand, it is a question of mechanisms to manage unintended (or even intended) escalation in the North. Examples of the latter are the so-called "hotline" between the Norwegian Armed Forces HQ and the Northern Fleet, and the INCSEA agreement with Russia amended in 2021.

In all of this, in a Nordic-NATO context, the US is the most central actor given its security posture. It is also worth noting that the US' High North presence is also about controlling the movements of Russia's strategic assets sailing out of the Kola Peninsula. These submarines with ballistic missiles could pose a threat to the whole North Atlantic seaboard, not just Norway. With Finland and Sweden joining NATO, we are not likely to see less allied – and US – interest in and engagement with security concerns in the north. This is inherently of benefit to Norway (and Finland and Sweden), as long as there is also an emphasis on controlling tension and avoiding escalation in the north.

Finally, despite the unravelling of relations after 2022, Russia and its Nordic neighbours are served with having pragmatic and functional relationships, in order to deal with practical issues ranging from environmental protection to nuclear safety and resource co-management. This, in turn, means that notions about conflict and cooperation are not necessarily mutually exclusive but are components in a more complex picture of the North and the Arctic. Still, whether anything will remain of the "cooperative Arctic spirit" depends on the time and scale of the Ukraine war, and whether the conflict between Russia and the West is further escalated either in the Arctic or areas beyond.

Bibliography

- Allison, G. T., 1969. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, 63(3), pp. 689-718.
- Archer, C., 2010. The Stolteberg Report and Nordic Security: Big Idea, Small Steps. *Danish Foreign Policy Yearbook 2010* (February 2009), pp. 43-74.

- Arctic Ocean Conference, 2008. *The Ilulissat Declaration*. Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27-29 May 2008. Available at: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/080525_arctic_ocean_conference-_outcome.pdf
- Åtland, K., 2008. Mikhail Gorbachev, the murmansk initiative, and the desecuritization of interstate relations in the Arctic. *Cooperation and Conflict*, 43(3), pp. 289-311. doi: 10.1177/0010836708092838
- Bailes, A. J. K., Herolf, G. and Sundelius, B., eds., 2006. *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Stockholm: SIPRI.
- Bjur, I., Hilde, P. S. and Eggen, K.-A., 2020. Mellom varmebølge og isfront: nordområdene, sikkerhet og storpolitikk. *Internasjonal Politikk*, 78(4), pp. 478-489.
- Blake, E., 2022. To what extent does Russia present a real threat to Canada's Arctic? *CabinRadio* [online], April 27. Available at: <https://cabinradio.ca/90997/news/politics/to-what-extent-does-russia-present-a-real-threat-to-canadas-arctic/> (Accessed: 17 September 2022).
- Borgerson, S., 2008. Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming. *Foreign Affairs*, 87(2), pp. 63-77.
- Buzan, B., Wæver, O. and Wilde, J. de, 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Byers, M., 2017. Crises and international cooperation: an Arctic case study. *International Relations*, 31(4), pp. 375-402.
- Claes, D. H. and Moe, A., 2018. Arctic Offshore Petroleum: Resources and Political Fundamentals, in Rottem, S. V., Soltvedt, I. F., and Hønneland, G., eds., *Arctic Governance: Energy, Living Marine Resources and Shipping*. London: I. B. Tauris, pp. 9-26f.
- Conley, H. A., et al., 2020. *America's Arctic Moment: Great Power Competition in the Arctic to 2050*. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS). Available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/Conley_Arctic-Moment_layout_WEB_FINAL.pdf
- Depledge, D., 2020. Train Where You Expect to Fight: Why Military Exercises Have Increased in the High North. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 3(1), pp. 288-301.
- Depledge, D. and Lackenbauer, W. P., eds., 2021. *On Thin Ice: Perspectives on Arctic Security*. Peterborough: North American and Arctic Defence and Security Network (NAADSN). Available at: <https://www.naadsn.ca/wp-content/uploads/2021/04/Depledge-Lackenbauer-On-Thin-Ice-final-upload.pdf>
- Depledge, D. and Østhagen, A., 2021. Scotland: A Touchstone for Security in the High North? *RUSI Journal*, 166(6-7), pp. 46-63.
- Diesen, S., 2022. Norsk og nordisk forsvar etter Ukraina. *Stratagem* [online], 19.JUNE.2022. Available at: <https://www.stratagem.no/norsk-og-nordisk-forsvar-etter-ukraina/> (Accessed: 13 September 2022).
- Edstrøm, A. C., Stensdal, I. and Heggelund, G., 2020. Den «nye supermakten»: Hva vil Kina i Arktis? *Internasjonal Politikk*, 78(4), pp. 523-534.
- Emmerson, C., 2010. *The Future History of the Arctic*. New York: PublicAffairs.
- Fanghol, T. A., 2022. Forskerkrangel om analyser rundt invasjonen i Ukraina. *Khrono* [online], 05.03.2022. Available at: <https://www.khrono.no/forskerkrangel-om-analyser-rundt-invasjonen-i-ukraina/667445>
-

- Forsberg, T., 2013. The rise of Nordic defence cooperation: a return to regionalism? *International Affairs*, 89(5), pp. 1161-1181.
- Georgia Today, 2022. "The Baltic Sea Will Become a NATO Lake" – Interview with Gen. Major Pekka Toveri, Former Intelligence Chief of the General Staff of the Finnish Defense Forces. *Georgia Today*, 19 May.
- Graczyk, P. and Rottem, S. V., 2020. The Arctic Council: soft actions, hard effects?, in Gjørsv, G. H., Lanteigne, M., and Sam-Aggrey, H., eds., *Routledge Handbook of Arctic Security*. Abingdon, UK: Routledge, pp. 221-234.
- Greaves, W. and Lackenbauer, W. P., 2016. Re-thinking sovereignty and security in the Arctic. *Open Canada* [online], 23 March. Available at: <https://www.opencanada.org/features/re-thinking-sovereignty-and-security-arctic/>
- Guo, L. and Wilson, S. L., 2020. China, Russia, and Arctic Geopolitics. *The Diplomat* [online], 29 March. Available at: <https://thediplomat.com/2020/03/china-russia-and-arctic-geopolitics/>
- Haraldstad, M., 2014. Embetsverkets rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk: Nærområdeinitiativet [The role of the bureaucracy in the shaping of Norway's security policy: the close area initiative]. *Internasjonal Politikk*, 72(4), pp. 431-451.
- Heier, T., 2021. *En randstat på avveie? Norges vei inn i den nye kalde krigen, 2014-2021*. Oslo: Cappelen Damm.
- Heininen, L., et al., 2020. *Arctic Policies and Strategies – Analysis, Synthesis, and Trends*. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis. Available at: http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/16175/1/ArcticReport_WEB_new.pdf
- Herrmann, V. and Hussong, L., 2021. No UNCLOS, No Icebreakers, No Clue? U.S. Arctic Policy Through the Eyes of Congress, in Weber, J., ed., *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic: The High North Between Cooperation and Confrontation*. Cham: Springer, pp. 23-40.
- Hilde, P. S., 2013. The "new" Arctic: the Military Dimension. *Journal of Military and Strategic Studies*, 15(2), pp. 130-153.
- Hilde, P. S., 2019. Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge og det militære samarbeidet i NATO [Defend our virtue, but do not get too close. Norway and the military cooperation in NATO]. *Internasjonal Politikk*, 77(1), pp. 60-70. doi: 10.23865/intpol.v77.1626.
- Holst, J. J., 1966. Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. *Internasjonal Politikk*, 24(5), pp. 463-490.
- Hønneland, G., 2016. *Russia and the Arctic: Environment, Identity and Foreign Policy*. London: I. B. Tauris.
- Hønneland, G. and Jørgensen, A.-K., 2015. Kompromisskulturen i Barentshavet [the culture of compromise in the Barents Sea], in Heier, T. and Kjølberg, A., eds., *Norge og Russland: Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene* [Norway and Russia: security challenges in the High North]. Oslo: Universitetsforlaget, pp. 57-68.
- Hoogensen, G., 2005. Bottoms Up! A Toast to Regional Security? *International Studies Review*, 7(2), pp. 269-274.
- Huebert, R., 2013. Submarines, oil tankers and icebreakers. *International Journal*, 66(4), pp. 809-824. Available at: <http://www.jstor.org/stable/23104394>

- Jensen, L. C., 2017. An Arctic “marriage of inconvenience”: Norway and the othering of Russia. *Polar Geography*, 40(2), pp. 121-143. doi: 10.1080/1088937X.2017.1308975
- Jensen, Ø., 2020. The Svalbard Treaty and Norwegian Sovereignty. *Arctic Review on Law and Politics*, 11 (2020), pp. 82-107.
- Jørgensen, A.-K. and Østhagen, A., 2020. Norges vern av suverene rettigheter rundt Svalbard: Russiske persepsjoner og reaksjoner [Norway’s defence of sovereign rights around Svalbard: Russian perceptions and reactions]. *Internasjonal Politikk*, 78(2), pp. 167-192. doi: 10.23865/intpol.v78.1838
- Kelly, R. E., 2007. Security Theory in the “New Regionalism”. *International Studies Review*, 9(2), pp. 197-229.
- Keskitalo, C., 2007. International region-building: Development of the arctic as an international region. *Cooperation and Conflict*, 42(2), pp. 187-205. doi: 10.1177/0010836707076689
- Khrono, 2022. Opprop: Akademisk frihet. *Khrono* [online], 07.03.2022. Available at: <https://www.khrono.no/opprop-akademisk-frihet/668515>
- Lackenbauer, W. P., 2011. Polar Race or Polar Saga? Canada and the Circumpolar World, in Kraska, J., ed., *Arctic Security in an Age of Climate Change*. New York: Cambridge University Press, pp. 218-243.
- Lackenbauer, W. P., 2021. Threats Through, To, and In the Arctic: A Canadian Perspective, in Depledge, D. and Lackenbauer, W. P., eds., *On Thin Ice: Perspectives on Arctic Security*. Peterborough: North American and Arctic Defence and Security Network (NAADSN), pp. 35-47. Available at: <https://www.naadsn.ca/wp-content/uploads/2021/03/Depledge-Lackenbauer-On-Thin-Ice-final-upload.pdf>
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2020. Briefing by the spokesman of the Russian Ministry of Foreign Affairs M. V. Zakharova, *Press*. Available at: https://www.mid.ru/press_service/spokesman/briefings/-/asset_publisher/D2wHaWMCU6Od/content/id/4101166 (Accessed: 1 August 2021).
- Mitchell, J., 2014. Russia’s Territorial Ambition and Increased Military Presence in the Arctic. *Foreign Policy Journal*, April 23. Available at: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2014/04/23/russias-territorial-ambition-and-increased-military-presence-in-the-arctic/>
- Moe, A. and Jensen, Ø., 2020. Svalbard og havområdene – nye utenrikspolitiske utfordringer for Norge? [Svalbard and the maritime areas – challenges for Norway?]. *Internasjonal Politikk*, 78(4), pp. 511-522.
- Neumann, I. B., 1996. Self and other in international relations. *European Journal of International Relations*, 2(2), pp. 139-174.
- Norwegian Government, 2021. *Hurdalsplattformen: For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet*. Hurdal. Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Olsen, J. A., 2017. NATO and the North Atlantic: Revitalising Collective Defence. London: Royal United Services Institute (RUSI). Available at: <https://rusi.org/publication/white-hall-papers/nato-and-north-atlantic-revitalising-collective-defence>
- Østhagen, A., 2016. High North, Low Politics Maritime Cooperation with Russia in the Arctic. *Arctic Review on Law and Politics*, 7(1), pp. 83-100.

- Østhagen, A., 2021a. Norway's arctic policy: still high North, low tension? *The Polar Journal*, 11(1), pp. 75-94.
- Østhagen, A., 2021b. The Arctic security region: misconceptions and contradictions. *Polar Geography*, 44(1), pp. 55-74.
- Østhagen, A. and Rottem, S. V., 2020. Stormaktspolitikk og økt spenning? Kunsten å skille mellom is og bart i Arktis. *Internasjonal Politikk*, 78(4), pp. 466-477.
- Østhagen, A., Sharp, G. L. and Hilde, P. S., 2018. At Opposite Poles: Canada's and Norway's approaches to security in the Arctic. *Polar Journal*, 8(1), pp. 163-181.
- Padrtova, B., 2019. Frozen narratives: How media present security in the Arctic. *Polar Science*, 21 (September), pp. 37-46. doi: 10.1016/j.polar.2019.05.006
- Pásche, E. S., 2021. Amerikanske bombefly skal muligens operere fra Norge. *NRK*, January 21.
- Pedersen, T., 2009. Endringer i internasjonal Svalbard politikk [Changes in international Svalbard Policy]. *Internasjonal Politikk*, 67(1), pp. 31-44.
- Rahbek-Clemmensen, J., 2017. The Ukraine crisis moves north. Is Arctic conflict spill-over driven by material interests? *Polar Record*, 53(1), pp. 1-15. doi: 10.1017/S0032247416000735
- Rottem, S. V., 2007. Forsvaret i nord – Avskrekking og beroligelse. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 48(1), pp. 63-87.
- Rottem, S. V., 2010. Klima og sikkerhet i Arktis. *Internasjonal Politikk*, 68(2), pp. 183-204.
- Rottem, S. V., 2017. The Arctic Council: Challenges and Recommendations, in Rottem, S. V. and Soltvedt, I. F., eds., *Arctic Governance: Law and Politics*, Vol. 1. London: I. B. Tauris, pp. 231-251.
- Rowe, L., 2018. Fornuft og følelser: Norge og Russland etter Krim [Sense and Sensibility: Norway and Russia after Crimea]. *Nordisk Østforum*, 32, pp. 1-20.
- Rowe, L. and Hønneland, G., 2010. Hva er nordområdepolitikk? Utfordringer innenrikspolitisk, i nærområdene og globalt. *Plan*, 42(2), pp. 10-15.
- Rumer, E., Sokolsky, R. and Stronski, P., 2021. Russia in the Arctic – A Critical Examination. *Carnegie Endowment for International Peace* [online], March 21. Available at: <https://carnegieendowment.org/2021/03/29/russia-in-arctic-critical-examination-pub-84181>
- Saxi, H. L., 2011. *Nordic defence Cooperation after the Cold War*. Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies.
- Saxi, H. L., 2019. The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation. *International Affairs*, 95(3), pp. 659-680.
- Sergunin, A., 2014. Four dangerous myths about Russia's plans for the Arctic. *Russia Direct*, 25 November. Available at: <http://www.russia-direct.org/analysis/four-dangerous-myths-about-russias-plans-arctic>
- Sergunin, A. and Konyshov, V., 2017. Russian military strategies in the Arctic: change or continuity? *European Security*, 26(2), pp. 171-189.
- Singer, J. D., 1961. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14(01), pp. 77-92. doi: 10.2307/2009557
- Snoen, J. A., 2022. Om å «forstå» Russland. *Minerva* [online], January 19. Available at: <https://www.minerva.no/nato-russland-sikkerhetspolitikk/om-a-forsta-russland/397258>

- Søreide, I. E., 2017. En balansert sikkerhetspolitikk. *Regjeringen* [online], 30.01.2017. Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avskrekkingberoligelse/id2536988/> (Accessed: 29 March 2020).
- Steinveg, B. and Medby, I. A., 2020. Nordområdenarrativer og identitetsbygging i nord. *Internasjonal Politikk*, 78(4), pp. 535-544.
- Stephen, K. and Knecht, S., eds., 2017. *Governing Arctic Change: Global perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Stokke, O. S., 2006. Examining the consequences of Arctic institutions, in Stokke, O. S. and Hønneland, G., eds., *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building*. New York: Routledge, pp. 13-26.
- Stokke, O. S., 2014. Asian States and Arctic Governance. *Strategic Analysis*, 38(6), pp. 770-783. doi: 10.1080/09700161.2014.952946
- Sveen, E. H., 2021. Ann Helen bor ved en ny atomhavn: – Om man ikke har informasjon, så lager man sin egen. *NRK* [online], April 8. Available at: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/amerikanske-atomubater-til-tonsnestonsnes---en-atomulykke-kan-bli-katastrofalt-for-tromso-1.15431361>
- Tamnes, R. and Offerdal, K., 2014. Conclusion, in Tamnes, R. and Offerdal, K., eds., *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional dynamics in a global world*. Abingdon: Routledge, pp. 166-177.
- The Guardian, 2019. US warns Beijing's Arctic activity risks creating "new South China Sea". *The Guardian* [online], 6 May. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/may/06/pompeo-arctic-activity-new-south-china-sea>
- Todorov, A., 2020. Russia in maritime areas off Spitsbergen (Svalbard): Is it worth opening the Pandora's Box? *Marine Policy*, 122 (December). Available at: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104264>
- U.S. Department of State, 2019. Looking North: Sharpening America's Arctic Focus. May 6. Available at: <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/> (Accessed: 13 June 2019).
- Waltz, K. N., 1959. *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.
- Waltz, K. N., 1979. *Theory of International Politics*. Boston, MA: McGraw-Hill.
- Wilson Rowe, E. and Blakkisrud, H., 2014. A New Kind of Arctic Power? Russia's Policy Discourses and Diplomatic Practices in the Circumpolar North. *Geopolitics*, 19(1), pp. 66-85. doi: 10.1080/14650045.2013.789863
- Young, O. R., 1986. International Regimes: Toward a New Theory of Institutions. *World Politics*, 39(1), pp. 104-122.
- Young, O. R., 2009. Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north. *Polar Record*, 45(1), pp. 73-82.

Geopolítica e Cooperação em Defesa no Atlântico Sul: um Panorama da Consolidação do Entorno Estratégico do Brasil no Início do Século XXI

Murilo Gomes da Costa

*Doutor em Ciência Política / PhD in PolSci-IESP – UERJ. FLAD Atlantic Security Award Research Fellow-
-IDN/FLAD/Atlantic Centre. Assistente Editorial / Editorial Assistant – Revista DADOS.**

Resumo

Este artigo analisa a importância do Atlântico Sul no contexto estratégico brasileiro, com ênfase nos desafios estratégicos e geopolíticos e nas iniciativas de cooperação em defesa do Brasil, decorridos do início do século XXI. O recorte temporal dá ênfase ao período entre 2000 e 2016, no qual o Atlântico Sul foi inserido no horizonte estratégico da política externa e da política de defesa do Brasil. A pesquisa parte de uma metodologia qualitativa, com uma análise de dados empíricos provenientes das bases de

acordos de cooperação, bem como da análise documental dos documentos declaratórios do Ministério da Defesa do Brasil. Como resultado, o autor observa que a cooperação internacional em defesa foi mobilizada tanto para consolidar as capacidades materiais brasileiras, como para reafirmar a presença do Brasil no Atlântico Sul, por meio do diálogo cooperativo com os demais Estados do Atlântico, pela via bilateral e multilateral.

Palavras-chave: Geopolítica; Cooperação Internacional; Atlântico Sul; Brasil; Defesa.

* Este artigo respeita a grafia em uso no Brasil.

Abstract

Geopolitics and Defence Cooperation in the South Atlantic: an Overview of the Consolidation of Brazil's Strategic Surroundings at the Beginning of the 21st Century

This article analyses the importance of the South Atlantic in expanding the idea of Brazil's strategic surroundings, with an emphasis on Brazil's strategic and geopolitical challenges and defence cooperation initiatives at the beginning of the 21st century. The time frame highlights the period between 2000 and 2016, in which the South Atlantic was inserted into the strategic horizon of Brazil's foreign policy

and defence policy. The research is based on a qualitative methodology, with an analysis of empirical data from the bases of cooperation agreements, as well as a documentary analysis of the declaratory documents of the Brazilian Ministry of Defence. The results show that international defence cooperation has been mobilised both to consolidate Brazil's material capabilities and to reaffirm Brazil's presence in the South Atlantic through cooperative dialogue with other Atlantic states, both bilaterally and multilaterally.

Keywords: *Geopolitics; International Cooperation; South Atlantic; Brazil; Defence.*

Artigo recebido: 26.10.2023

Aprovado: 16.11.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2024.167.02>

Introdução

O presente artigo busca analisar a importância do Atlântico Sul na consolidação da ideia de entorno estratégico brasileiro, com ênfase nos desafios estratégicos e geopolíticos, bem como nas iniciativas de cooperação formalizadas no contexto do pós-Guerra Fria e início do século XXI. A escolha deste recorte temporal, justifica-se pela importância do Atlântico Sul no horizonte estratégico da política externa e da política de defesa do Brasil, particularmente a partir dos anos 2000.

No tocante à metodologia, o trabalho tem caráter exploratório e documental, realizando, portanto, uma análise descritiva e a apresentação de dados empíricos provenientes da análise de documentos declaratórios, bases de acordos de cooperação e conteúdo de mídias especializadas. A pesquisa também utiliza como fontes a literatura especializada em Relações Internacionais e Estudos Estratégicos.

Importa frisar o argumento central desta pesquisa de que um marco importante para consolidar o Atlântico Sul como parte do entorno estratégico do Brasil foi o fortalecimento do campo da cooperação internacional. Isto, porque entende-se que neste período analisado, a cooperação internacional ganhou ainda mais espaço na área da defesa nacional, assumindo um papel relevante na atuação internacional do Brasil. Vale ressaltar ainda que, naquele contexto, o Brasil adotou uma estratégia de inserção internacional mais autônoma e transparente. Essa estratégia foi consolidada, principalmente, com a publicação dos documentos declaratórios do Ministério da Defesa (MD) – a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) – que mapearam os principais desafios estratégicos brasileiros e delimitaram os rumos da defesa nacional.

Dois resultados imediatos, provenientes das discussões levantadas por esses documentos declaratórios do MD, foram: a) a implementação dos projetos estratégicos das forças armadas brasileiras; b) a priorização da cooperação internacional em defesa com o objetivo de melhorar as suas capacidades estatais e legitimar uma maior atuação internacional no seu entorno estratégico.

Na primeira seção será avaliado o papel do Atlântico Sul no contexto da segurança global e dos desafios estratégicos e geopolíticos, que ganharam relevância com o fim da Guerra Fria e o início do século XXI. Ainda nesta seção, é analisada a importância da descoberta das reservas petrolíferas do Pré-Sal e da criação do conceito de Amazônia Azul na consolidação do conceito de entorno estratégico do Brasil.

Em uma segunda seção, discute-se a presença das potências extrarregionais no Atlântico Sul, a partir de uma avaliação da configuração geopolítica do oceano, buscando evidenciar os principais desafios estratégicos e geopolíticos que os tomadores de decisão tiveram de encarar no período do pós-guerra fria e início do século XXI. Por fim, na última seção, é debatida a escolha do Brasil em priorizar a cooperação internacional em defesa para legitimar uma maior atuação internacional em seu

entorno estratégico e uma melhoria das suas capacidades materiais no campo da defesa nacional. Nesta seção, também serão brevemente apresentados os acordos de cooperação e as parcerias estratégicas com três potências extrarregionais europeias, a França, a Suécia e Portugal.

1. A dinâmica das relações do Brasil com o seu entorno estratégico e o papel do Atlântico Sul no pós-guerra fria e início do século XXI

Com o final da Guerra Fria, o papel do Atlântico Sul no contexto da segurança global perdeu o sentido que tinha no período anterior, principalmente nas disputas por áreas de influências entre os EUA e a União Soviética. Ainda assim, as questões de segurança não foram deixadas de lado.

Dois esforços diplomáticos atuaram para transformar o Atlântico Sul em uma zona desnuclearizada. Do lado da América do Sul, em 1994, o Brasil aderiu em definitivo ao Tratado de Tlatelolco para a proscrição de armas nucleares na América Latina. Pelo lado do continente africano, em 1996, foi aprovado o Tratado de Pelindaba, que tornava o continente uma zona livre de armas nucleares (Oliveira, 2013).

Nos anos 2000, a segurança regional no Atlântico Sul passou a ser incluída com maior frequência na agenda da política externa e da política de defesa do Brasil, principalmente com a retomada das reuniões ministeriais da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), em 2007, e pela inserção das questões marítimas e de defesa, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

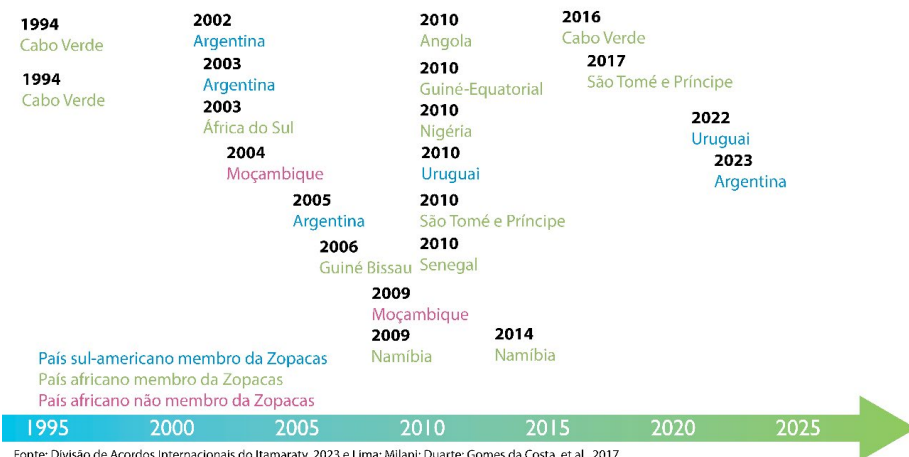
Outro elemento que reforça a relevância do Atlântico Sul no entorno estratégico brasileiro é o avanço da cooperação em defesa com os países sul-atlânticos. A Zopacas, por exemplo, se tornou um meio para legitimar as pesquisas científico-militares dos países integrantes¹, com a finalidade de auxiliar na própria modernização de seus instrumentos de defesa. O Brasil buscou, assim, o fomento da alta tecnologia nos aparatos de defesa e segurança, e, paralelamente, auxiliou os países vizinhos e, principalmente, os países membros na formação e capacitação de militares, bem como na venda ou cessão de equipamentos militares brasileiros. Um panorama mais amplo da cooperação em defesa no Atlântico Sul pode ser visualizado abaixo.

1 Os Estados membros da Zopacas: Argentina, Brasil, Uruguai, África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo (Ministério da Defesa, 2014).

Figura 1
Cooperação em Defesa no Atlântico Sul

COOPERAÇÃO EM DEFESA NO ATLÂNTICO SUL

Acordos bilaterais na área de Defesa e Assuntos Militares firmados entre o Brasil, com países africanos ou países membros da Zopacas, entre 1990 e 2023



Fonte: elaboração própria, com base em Lima *et al.* (2017).

No contexto da CPLP, o Atlântico Sul também ganhou destaque na agenda desta comunidade. Houve a aprovação da “Estratégia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para os Oceanos”, em 2008, que tratou de várias questões relativas ao mar (Moura Neto, 2012).

As ações da CPLP voltadas aos oceanos também ganharam destaque em 2016, com a III Reunião dos Ministros dos Assuntos dos Mares, realizada em Díli. Neste encontro foi aprovado o primeiro Plano de Ação da CPLP para assuntos marítimos.

No próprio continente africano foi aprovada, em 2012, a Estratégia Marítima Integrada de África 2050², que oferece um quadro amplo para a proteção e exploração sustentável do domínio marítimo africano.

Dessa maneira, todas essas iniciativas – a cooperação internacional em defesa desempenhada pelo Brasil, o processo de revalorização da Zopacas, a ampliação das temáticas de defesa na CPLP e a discussão marítima no continente africano – buscam consolidar

2 Dentre os principais objetivos estratégicos, destacam-se a criação de uma Zona Marítima Exclusiva Combinada da África, a necessidade de maior Cooperação e Coordenação Interagência e Transnacional em Segurança e Proteção Marítima, bem como o estabelecimento da Sede Regional Marítima em África, que será padronizada com os Centros Regionais de Operações Marítimas (União Africana, 2012).

zonas de paz e segurança como bens coletivos, dentro das áreas de influência dos Estados situados no Atlântico Sul.

1.1. A consolidação da ideia de Entorno Estratégico do Brasil

No Brasil, no entanto, a relevância do Atlântico Sul ganhou ainda mais destaque com a emergência do conceito de entorno estratégico, no contexto da elaboração e publicação dos documentos declaratórios da política brasileira de defesa, desde meados da década de 1990.

A primeira utilização oficial de um conceito similar ao de entorno estratégico foi feita na Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o nome de Espaço Regional. No documento, ao tratar do quadro internacional no qual esta política era produzida, se exemplificou que o fim da Guerra Fria gerava novas dinâmicas nas relações regionais e internacionais. E, conforme aponta o texto da PDN, para o Brasil,

[...] país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul (Brasil, 1996, p. 5).

Os formuladores dessa política declaratória entendiam que, ao examinar as perspectivas estratégicas da região, era importante levar em consideração que “o mosaico de países e sub-regiões que a compõem é complexo e exige uma inserção regional múltipla, baseada em uma política de harmonização de interesses” (Brasil, 1996, p. 5). Portanto, já naquele momento havia a percepção de que o entorno estratégico brasileiro envolvia também o Atlântico Sul.

Um segundo momento no qual a concepção de entorno estratégico é explorada ocorre quase dez anos depois, no contexto de renovação e ampliação das políticas declaratórias de defesa do Brasil, já durante os mandatos de Lula da Silva (2003-2011). Neste período, o primeiro documento a ampliar a ideia de entorno estratégico foi a PDN de 2005. Neste documento, é apresentado um tópico dedicado ao tema sobre o “ambiente regional” e o “entorno estratégico”. A PDN menciona que o subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. E aponta que “com objetivo de aprofundar seus laços de cooperação, o Brasil visualiza um *entorno estratégico* que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (Brasil, 2005, p. 1).

O documento exemplifica ainda que alguns processos eram importantes e contribuíam para a redução da possibilidade de conflitos no entorno estratégico brasileiro. Segundo a PDN, estes seriam:

[...] o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (Brasil, 2005, p. 1)³.

Em 2008, o conceito de entorno estratégico volta a ser apresentado com a promulgação da END, em 2008. Este documento declaratório é definido como o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Portanto, ele trata:

[...] de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “Grande Estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “Grande Estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças (Brasil, 2008, p. 2).

Sobre o conceito de entorno estratégico, o documento discute dois temas. O primeiro aparece na ideia de que ampliar as relações com o entorno estratégico era uma oportunidade a ser explorada, tendo em vista os pontos positivos e as vulnerabilidades da estrutura de defesa do Brasil naquele contexto. Essa oportunidade seria viabilizada, portanto, por meio do estreitamento da cooperação – técnica, de infraestrutura e de defesa – entre o Brasil e os países da América do Sul e, por extensão, com os países do entorno estratégico brasileiro (Brasil, 2008).

O segundo tema envolve a discussão sobre quais fatores contribuem para a manutenção da estabilidade regional. Neste sentido, o documento aponta que:

[...] O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (Brasil, 2008, p. 27).

Já durante o governo Dilma Rousseff, com a promulgação do Livro Branco de Defesa Nacional, publicado em 2012, ao abordar os princípios básicos do Estado brasileiro,

3 Na versão atualizada da PDN, publicada em 2012, no governo Rousseff, ampliam-se os processos, incluindo também: “a intensificação da cooperação e do comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac); o desenvolvimento de organismos regionais; a integração das bases industriais de defesa; o diálogo continuado nas mesas de interação inter-regionais, como a cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum Ibas. A ampliação, a modernização e a interligação da infraestrutura da América do Sul, com a devida atenção ao meio ambiente e às comunidades locais, podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração” (Brasil, 2012, p. 21).

o documento aponta uma denominação similar ao de entorno estratégico brasileiro. A menção ocorre quando o documento trata das relações prioritárias do Brasil no sistema internacional. Sobre este assunto, o documento descreve que o “Brasil dá ênfase a seu entorno geopolítico imediato, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África” (Brasil, 2012, p. 12).

Dessa maneira, é possível argumentar que, ainda que o documento de defesa mais recente se utilize da expressão “entorno geopolítico imediato” para delimitar as regiões consideradas prioritárias para os interesses brasileiros em matéria de defesa e política externa, tais regiões condizem com aquelas definidas pela PDN e compreendidas pelo conceito de entorno estratégico brasileiro (Preusser de Mattos, 2013).

O conceito de entorno estratégico brasileiro pode ser sintetizado, portanto, como um conjunto de regiões geográficas estratégicas situadas no entorno do Brasil, que são consideradas prioritárias pelas autoridades brasileiras. Essas regiões seriam prioritárias, tanto para garantir a defesa do país contra ameaças externas, concretas ou potenciais, como para exercer influência, por meio de uma atuação de liderança militar, política, diplomática e econômica, que envolvam a promoção de políticas públicas que priorizem tais regiões (Sois e Roedel, 2015, p. 569).

1.2. A descoberta do Pré-Sal e a construção do conceito de Amazônia Azul como ponto de partida para a ampliação do entorno estratégico brasileiro

Outro ponto de partida para entender a inclusão do Atlântico Sul na consolidação do entorno estratégico brasileiro é o debate sobre a soberania brasileira no mar. Essa dimensão doméstica da atuação do Brasil no Atlântico Sul tem relação com a fronteira marítima brasileira – nomeada pelo conceito político-estratégico de Amazônia Azul – e com a perspectiva de sua ampliação, o que envolve os regimes internacionais do direito internacional do mar, além do rico potencial em recursos estratégicos dessa região.

Para contextualizar o debate sobre a Amazônia Azul e a ideia de alargamento da soberania na fronteira marítima do Brasil, importa analisar em retrospecto, como o governo brasileiro aderiu à retórica de utilização do conceito de Amazônia Azul. A primeira utilização pública deste conceito, no entanto, ocorreu no ano de 2005, quando foi empregada por Roberto de Guimarães Carvalho, Comandante da Marinha, no artigo “A outra Amazônia”, publicado na Folha de São Paulo, em que argumenta que Amazônia Azul:

[...] enseja um amplo horizonte de valores, recursos e iniciativas. A partir dessa ocasião a Marinha passou a adotar esse conceito, seja como objetivo educacional ou cultural, seja como objetivo político. O objetivo maior da Marinha é despertar na sociedade Brasileira uma mentalidade marítima consistente, coerente com as dimensões e importância dessa

região para o Brasil. O uso dessa ideia força nessa última década e sua imediata aceitação por parte da população apontam para um êxito dessa empreitada (Carvalho, 2005, p. 1).

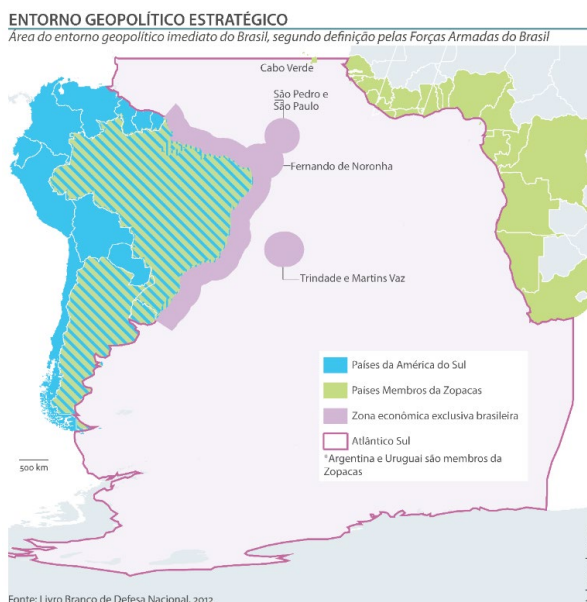
Desde então, a Marinha do Brasil incorporou oficialmente o conceito, como forma de nomear o território marítimo brasileiro, região na qual a Marinha tem a responsabilidade de garantir a segurança e defesa das linhas de comunicação marítimas, portos, plataformas petrolíferas, dentre outros aspectos estratégicos. E, seguindo tal perspectiva, o governo brasileiro incorporou o conceito de Amazônia Azul, de forma oficial, sempre que houvesse menção ao seu território jurisdicional marítimo em documentos ou discursos.

A relevância do conceito teve o seu ápice, com respaldo legal, quando em 2015, o governo Dilma instituiu por meio da Lei Nº 13.187, o Dia Nacional da Amazônia Azul. A data foi escolhida em homenagem à entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, em 16 de novembro de 1994 (Brasil, 2015).

Dessa maneira, o reconhecimento e a importância dada ao território jurisdicional brasileiro associam-se diretamente ao processo de consolidação e ampliação do entorno estratégico do Brasil.

Diante disso, consolidou-se geograficamente o que seria o entorno estratégico ampliado do Brasil (ver Figura 2).

Figura 2
Entorno Geopolítico Estratégico



Fonte: Lima *et al.* (2017).

A demarcação geográfica do entorno estratégico brasileiro ampliado congrega algumas áreas de interesse brasileiro. O primeiro é o entorno estratégico imediato, com a presença de todos os países da América do Sul. O segundo ambiente de interesse do entorno estratégico é o Atlântico Sul. O terceiro é o conjunto dos países africanos banhados pelo Atlântico Sul. Por fim, a Antártida, estando ao extremo Sul da região sul-atlântica, sendo uma região importante para o Brasil, tanto para o desenvolvimento de pesquisas técnico-científicas, como também na consolidação de uma presença em todo o Atlântico Sul.

Importa ressaltar que uma das principais justificativas para o investimento na retórica da Amazônia Azul e no próprio debate sobre a ampliação da fronteira marítima brasileira ocorreu por conta do anúncio feito pela Petrobrás, em 2006, sobre a descoberta de novas jazidas na Bacia de Campos e dos campos nas águas profundas da Bacia de Santos, região que ficou conhecida como o Pré-Sal (Figura 3).

Figura 3
Província Petrolífera do Pré-Sal

PROVÍNCIA PETROLÍFERA DO PRÉ-SAL

Demarcação das Bacias produtoras de petróleo, marítimas e terrestres, com a indicação da região do Pré-Sal



Fonte: Petrobrás (2023), adaptada pelo autor.

A maior atenção dada às questões de soberania no mar se inseriu no aumento das atividades de exploração econômica nos mares e oceanos, com uma tendência de crescimento nos médio e longo prazos. Esse grande potencial econômico despertou a atenção de diplomatas, pesquisadores e militares que passaram a avaliar possíveis disputas entre nações por recursos marinhos, sejam eles pesqueiros ou minerais. Além disso, esse evento engendrou novas nas discussões jurídicas e políticas sobre o direito do mar, principalmente sobre o alargamento das fronteiras marítimas dos Estados. Importa abordar aqui, portanto, como se deu a evolução dos trâmites legais para a ampliação da fronteira marítima brasileira, que foi viabilizada por meio do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, o LEPLAC, desde 1987. Desde a formalização do LEPLAC, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) do Brasil apresentou à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU diversas propostas de ampliação do território marítimo brasileiro. Uma síntese dos pleitos pode ser visualizada na figura abaixo:

Figura 4

Cronologia dos Pleitos para a Ampliação da “Amazônia Azul”

CRONOLOGIA DOS PLEITOS PARA A AMPLIAÇÃO DA “AMAZÔNIA AZUL”

Evolução dos pleitos do Brasil para a ampliação dos limites exteriores da plataforma continental brasileira, além das 200 milhas, entre 2004 e 2024



Fonte: Marinha do Brasil (2023)

Fonte: elaboração própria, com base em Marinha do Brasil (2023).

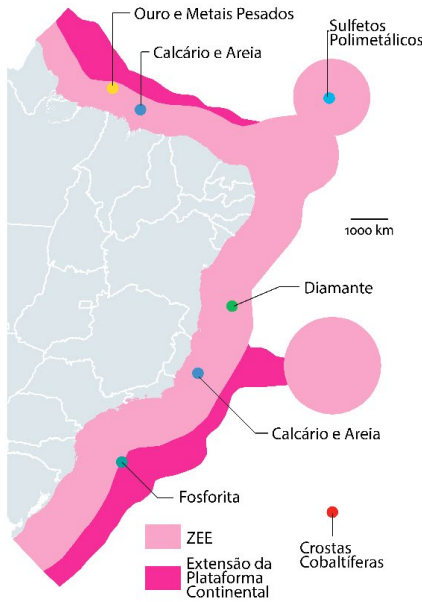
Caso a CLPC aprove todos os pleitos ainda em análise, a chamada “Amazônia Azul” passará a ter cerca de 5,7 milhões de km².

Para além dos recursos petrolíferos do Pré-Sal, existem outros recursos estratégicos, situados no ambiente marinho da zona jurisdicional brasileira. Na figura abaixo (Figura 5), é possível identificar uma síntese de toda esta riqueza, sendo, portanto, ativos estratégicos e marinhos que reforçam a necessidade de ampliação da soberania brasileira em sua fronteira marítima.

Figura 5
Riquezas da Amazônia Azul

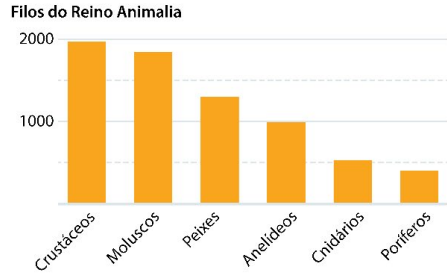
RIQUEZAS DA AMAZÔNIA AZUL

Mapeamento dos principais minérios do leito marinho na costa brasileira, em 2016

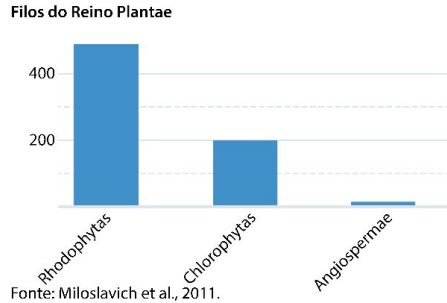


Fonte: Christante, 2010.

Quantidade de espécies conhecidas na biodiversidade marinha da Amazônia Azul, em 2016



Fonte: Miloslavich et al., 2011.



Fonte: Miloslavich et al., 2011.

Labrumundo, 2017

Fonte: Lima *et al.* (2017).

Frente a esta diversidade de riquezas e recursos estratégicos, houve um aumento nos investimentos para a descoberta e a exploração sustentável de recursos no mar. Neste sentido, Costa (2014) argumenta que nas últimas décadas:

[...] foi registrado um redobrado esforço na tentativa de superar a nossa modesta posição internacional em ciências do mar e a notória insuficiência dos conhecimentos sobre o Atlântico Sul em particular. As agências de fomento e a comunidade científica mobilizaram-se e o resultado é o promissor conjunto de programas (todos em rede) focados em pesquisas nas áreas da oceanografia geral, biologia marinha e geologia marinha, além daqueles relacionados ao atualíssimo interesse pelos temas envolvendo fenômenos de larga escala como o do papel da interação oceanos-atmosfera no funcionamento global do clima (Costa, 2014, p. 1).

Em síntese, a perspectiva de ampliação da fronteira marítima brasileira demandou uma confluência de ações, desde aquela realizada pelos atores diplomáticos, na garantia

de negociações para a elaboração de um tratado internacional que definisse fronteiras marítimas, até os estudos realizados por pesquisadores, diplomatas e militares, para vislumbrar a potencialidade de ampliação da fronteira, principalmente mediante a grande riqueza em recursos estratégicos.

Esta dimensão da soberania brasileira na Amazônia Azul possibilita entender o ponto de partida do Brasil para pensar uma ampliação de sua atuação e inserção em seu entorno estratégico ampliado. Em especial, no campo da política de defesa, essa atuação foi reforçada por meio da publicação dos documentos declaratórios do Ministério da Defesa, que argumentaram em favor dos altos investimentos nos projetos estratégicos das Forças Armadas, principalmente nos projetos da Marinha do Brasil.

2. Presença de Potências Extrarregionais no Atlântico Sul

Outro desafio estratégico que serviu de motivação para que o Brasil buscasse uma maior atuação brasileira no Atlântico Sul foi a presença de potências extrarregionais na Bacia do Atlântico. Nessa seção, portanto, será abordada prioritariamente a atuação dos Estados Unidos e do Reino Unido no cenário geopolítico do Atlântico Sul, ainda que em um escopo mais amplo, haja outros atores relevantes, tais como a França, China, Rússia e Turquia, por exemplo, com atuações significativas no continente africano.

Historicamente, os EUA estiveram presentes nas relações militares no Atlântico Sul, mesmo sem um arcabouço formal. Tais relações foram implementadas por meio dos cursos de instrução militar e dos contínuos exercícios navais conjuntos com os países sul-americanos. Para isso, os EUA contam com instalações militares na Ilha de Ascensão, atualmente um território ultramarino britânico, que foi arrendada pelos ingleses e que é de grande valor estratégico, por estar situada próxima ao “estrangulamento” Natal-Dakar (Davis, 1996).

Conforme argumenta Battaglino (2009), a atuação dos EUA é justificada pela retórica de que os países do Atlântico Sul não possuem ameaças estatais externas. Portanto, deveriam transformar as suas forças navais em forças de segurança para o combate ao terrorismo, à pirataria e ao narcotráfico, principalmente em suas zonas jurisdicionais no mar. Por outro lado, tal retórica também enfatiza que a defesa militar do espaço marítimo no Atlântico Sul poderia ser garantida pelos EUA. No entanto, esse argumento só tende a limitar a autonomia militar e estratégica dos Estados em desenvolvimento situados no Atlântico Sul.

É interessante notar também um importante elemento da economia política estadunidense, relacionado ao fato de que os Estados Unidos buscaram diminuir a sua elevada dependência de petróleo do Oriente Médio, tendo como alternativa outras fontes fornecedoras, sendo esse um dos pontos principais da visão estratégica

de longo prazo dos EUA na construção de relações estratégicas com os países do Atlântico Sul (Neves, 2015).

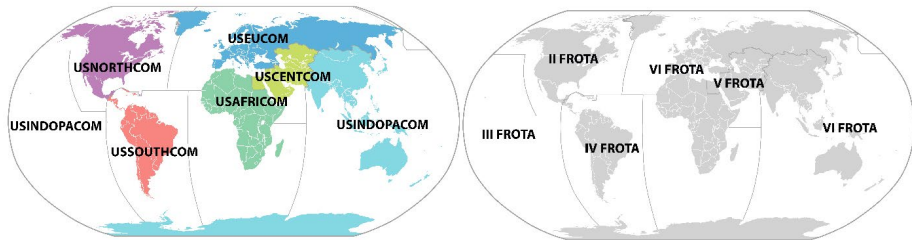
Frente a tal cenário, a presença estadunidense no Atlântico Sul se concretizou em três categorias de ação: o restabelecimento da IV Frota dos EUA, em julho de 2008, o fortalecimento do United States Southern Command (USSOUTHCOM) e a criação do United States Africa Command (USAFRICOM), em outubro de 2008. Pela primeira vez, os EUA passam a ter uma estrutura militar que conta com seis Comandos Unificados Combatentes e seis Frotas no globo (Battaglino, 2009).

Uma síntese da atuação global do poder militar dos EUA pode ser visualizada na figura abaixo, com destaque para os Comandos combatentes geográficos baseados em terra e nas áreas de atuação das Frotas estadunidenses.

Figura 6
Atuação Global do Poder Militar e Naval dos EUA

ATUAÇÃO GLOBAL DO PODER MILITAR E NAVAL DOS EUA

Áreas de responsabilidade para os seis comandos combatentes geográficos baseados em terra e identificação das áreas aproximadas de atuação das Frotas dos EUA, em 2022



Fonte: WikimediaCommons (2022)

Fonte: elaboração própria, a partir de Wikimedia Commons (2022).

Como é possível visualizar na figura acima, a IV Frota é responsável pela segurança da América do Sul e do Atlântico Sul, comportando os navios, submarinos e aeronaves que fazem a defesa da área sob responsabilidade do USSOUTHCOM. Segundo Maclay *et al.* (2009), o objetivo oficial declarado da IV Frota é o estreitamento da cooperação e da parceria dos países da região por meio de cinco missões: o apoio a operações de manutenção de paz, a assistência humanitária, o auxílio a desastres, os exercícios marítimos tradicionais e, também, o apoio às operações antidroga.

Battaglino (2009) expõe ainda dois argumentos para a expansão da infraestrutura militar global estadunidense, para justificar a recriação da IV Frota: a definição do terrorismo internacional como principal ameaça, após o 11 de setembro de 2001, e o modo operacional de vigilância persistente e extensa que visa ao controle e à ocupação dos chamados espaços comuns, com destaque para as áreas do mar e do espaço não pertencentes a nenhum Estado nacional. Dessa maneira, tanto a IV Frota quanto o USAFRICOM seriam manifestações organizacionais desta estratégia.

Battaglino (2009) argumenta que a reativação da IV Frota também funciona como um mecanismo de demonstração de força e afirmação da presença estadunidense no Atlântico Sul, em face à crescente presença da China e da Rússia na disputa de recursos da região.

Um exemplo de securitização em curso no Atlântico Sul, envolvendo atores extrarregionais, teve início em março de 2010, no Golfo da Guiné, com os exercícios militares em escala multinacional, intitulados *Obangame Express*, sob vigilância do Comando dos Estados Unidos em África. Em sua última edição, no ano de 2023, contou com a presença de 32 países. O Brasil passou a se engajar com os exercícios a partir de 2012 (Defesa em Foco, 2023).

No tocante ao AFRICOM, ele foi criado pelos EUA⁴ em 2006. Um dos motivos para a sua criação era a ávida procura por recursos estratégicos. Naquele período, os EUA buscavam aumentar a sua importação de petróleo de uma zona de interesse vital, o Golfo da Guiné, situado na costa africana (Almeida e Bernardino, 2013).

Portanto, desde 2009, a Marinha dos EUA colocou em operação um sofisticado sistema de vigilância, com o uso de radares, que fazem o rastreamento de São Tomé e Príncipe até Cabo Verde, capaz de monitorar todo o Golfo da Guiné. O sistema atua na localização e identificação de navios que circulam naquele espaço marítimo, monitorando, assim, todas as rotas navais que por ali passam. Ademais, o componente naval do AFRICOM desenvolve um projeto de assistência naval para dotar os países membros da Comissão do Golfo da Guiné (CGG)⁵ de meios de ação rápida, para operações concretas de abordagem e interdição marítima (Almeida e Bernardino, 2013, p. 5).

Em suma, nota-se que dos dois lados do Atlântico Sul, os EUA fortaleceram a sua presença militar nas últimas décadas, seja numa ação mais ostensiva, em operações e exercícios militares, seja por intermédio da cooperação e capacitação das forças navais de países da região. Além disso, o crescimento da importância estratégica do oceano para a potência estadunidense fez com que esta adotasse uma abordagem que, muitas vezes, cria desafios estratégicos aos países costeiros do Atlântico Sul. No caso do Reino Unido, o Atlântico Sul exerceu papel central para o estabelecimento do império ultramarino britânico. Assim, para a consecução deste objetivo, os estrategistas da Marinha Inglesa acreditavam que o Reino Unido deveria controlar

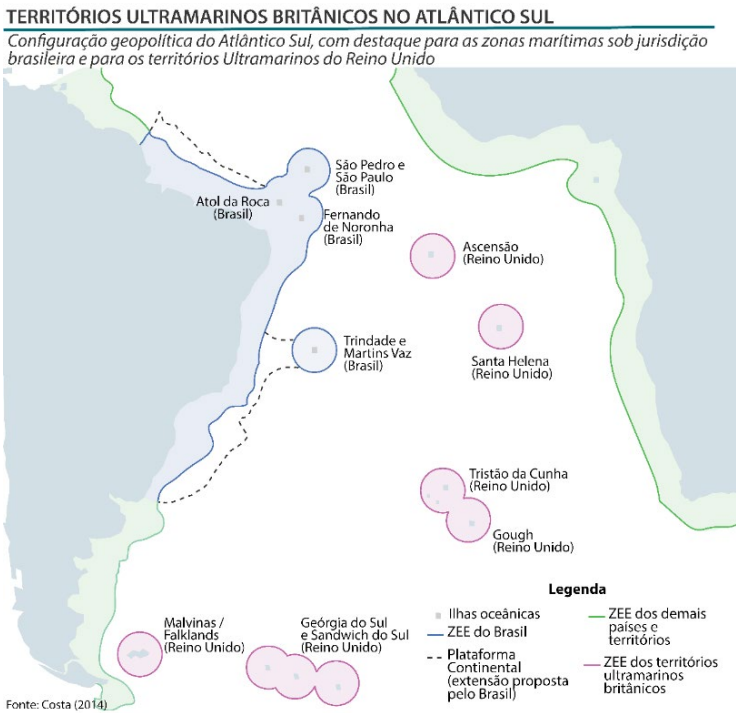
4 O AFRICOM atua principalmente no Golfo da Guiné, mas sua jurisdição engloba 53 países africanos, exceto o Egito (Oliveira e Paulo, 2013).

5 A CCG nasceu do tratado assinado em Libreville, República Gabonesa, no dia 3 de julho de 2001, por Angola, Congo, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Funciona como uma Zona de Paz e Segurança, sendo, portanto, uma ferramenta institucional permanente de cooperação dos Estados ribeirinhos do Golfo da Guiné. Em 2008 também aderiram os Camarões e a República Democrática do Congo. A CCG tem a intenção de ampliar a sua membresia com vista a transformar a sub-região numa Zona de Paz e Segurança (CCG, 2023).

as rotas marítimas estratégicas. Deste modo, ao longo de sua história, o Reino Unido estabeleceu uma presença territorial destacada na Bacia do Atlântico Sul, o que lhe confere capacidade estratégica singular atualmente, superior, inclusive, aos próprios países costeiros deste oceano (Penha, 2011).

Na figura abaixo são ilustrados os principais territórios ultramarinos britânicos, que dão uma dimensão da ampla presença das forças de defesa britânicas no cenário geopolítico do Atlântico Sul.

Figura 7
Territórios Ultramarinos Britânicos no Atlântico Sul



Fonte: elaboração própria, com base em Costa (2014).

Vale destacar ainda que os ingleses têm uma das marinhas mais bem equipadas do mundo e também possuem forças de defesa no Atlântico Sul. O Reino Unido emprega um submarino com base na ilha de Ascensão. E também possui um destróier em estado de patrulha permanente no Atlântico Sul (Guimarães, 2016).

Desde o fim do conflito com a Argentina, em 1982, o Reino Unido estabeleceu uma guarnição nas Ilhas Malvinas, composta por elementos navais, terrestres e aéreos. Há, portanto, dois destacamentos na ilha. A Artilharia Real, que fornece poder de fogo ao

Exército Britânico. E o Corpo de Engenheiros Reais, formado por “sapadores”, que são soldados polivalentes, engenheiros de combate e comerciantes, prestando apoio essencial a todas as áreas do Exército Britânico, em tempo de paz e em operações (Reino Unido, 2023).

Tendo em vista esta atuação das potências extrarregionais, é importante ressaltar, portanto, a relevância das iniciativas multilaterais que criem no Atlântico Sul um espaço de identidade e interesse compartilhados entre os Estados costeiros do Sul, tanto da América do Sul, como do continente africano. Isto, porque a “identidade sul atlântica é construída não apenas por uma agenda positiva em comum, mas também por esforços de construção de novas ameaças, sempre associadas à noção de cobiça alheia pelos recursos do Atlântico Sul” (Abdenur e Marcondes, 2014, p. 218).

No entanto, como veremos na seção seguinte, isso não passa por uma exclusão total da participação dos atores extrarregionais nesse processo de fortalecimento da autonomia dos Estados do Atlântico Sul, tendo em vista que as potências extrarregionais europeias ocupam posição central no campo da cooperação internacional em defesa, principalmente no tocante às tecnologias mais avançadas em termos de aparatos militares.

3. A cooperação em defesa e a ampliação das parcerias do Brasil com as potências extrarregionais europeias

A revolução tecnológica que ocorreu na segunda metade do século XX deixou marcas significativas em áreas como telecomunicações, transporte, setor energético, aeroespacial, robótica e saúde. No entanto, para acompanhar esses avanços, o Brasil enfrentou desafios decorrentes do conservadorismo das tradicionais potências do Norte, que relutavam em compartilhar tecnologias consideradas sensíveis. Diante dessa realidade, o país buscou ativamente diversificar suas parcerias estratégicas.

As iniciativas de cooperação em defesa brasileiras resultaram na formação de novas parcerias, permitindo o desenvolvimento conjunto de tecnologias, ao mesmo tempo em que preservavam os acordos já estabelecidos. Esse movimento ocorreu concomitantemente a uma transformação na atuação do Brasil no âmbito da Cooperação em Defesa, no qual o país adotou uma postura mais proativa no cenário internacional, deixando de ser predominantemente um receptor de ajuda.

Essa mudança ocorre devido a um projeto político de inserção internacional e de desenvolvimento doméstico, do qual a política de defesa está incluída. O Brasil, por meio da cooperação internacional em defesa, deixou de buscar prioritariamente a modernização ou adaptação – reduzindo o hiato tecnológico e assimilando inovações doutrinárias – para desenvolver um processo de transformação de suas Forças

Armadas e de outras capacidades nacionais – incluindo uma maior autonomia em tecnologias sensíveis. Esse compromisso com o processo de transformação ficou documentado na Estratégia Nacional de Defesa, que levou à criação de projetos estratégicos dentro das três Forças Armadas (Costa, 2022).

Este processo de transformação teve como ponto de partida os projetos estratégicos de cada um dos três braços das Forças Armadas brasileiras. Os projetos estratégicos foram criados em conformidade às análises da END. Este documento também faz um diagnóstico dos principais problemas que envolvem as forças armadas e traz recomendações de curto e médio prazo para superá-los. Nesta seção, no entanto, terão destaque alguns dos projetos estratégicos que envolveram um processo de cooperação em defesa com transferência de tecnologia (Costa, 2022).

Para trazer casos empíricos de incorporação de tecnologias, fortalecimento da indústria e da produção nacional, pode-se mencionar o acordo de 2008, assinado entre o Brasil e a França, representada pela empresa DCNS, que visou fomentar o desenvolvimento do Programa de Submarinos (Prosub) da Marinha do Brasil e a construção da base naval de Itaguaí. A característica mais importante desse acordo foi o fato de os contratos incluírem cláusulas de transferência de tecnologia de ponta para o país, permitindo que o Brasil detenha os conhecimentos necessários para construir submarinos de propulsão nuclear (SN-BR) em território nacional (Costa, 2018).

No tocante ao desenvolvimento dos submarinos, em especial os submarinos convencionais, foi construída em território francês a seção de proa do 1.º submarino por técnicos da Marinha do Brasil e da DCNS. No Brasil, foram construídas todas as demais seções do 1.º submarino e as demais seções dos submarinos restantes, sendo responsabilidade dos técnicos da Marinha do Brasil, com assessoramento da DCNS (Costa, 2018).

No caso do SN-BR, a sua construção é feita em território nacional. No projeto do SN-BR, as empresas nacionais atuarão fornecendo diversos componentes, incluindo muitos de alta tecnologia, e prestando serviços de engenharia e gerenciamento industrial nas áreas não-nuclear, onde há assistência técnica da DCNS. Já na área nuclear do projeto, a responsabilidade é da Marinha do Brasil, especialmente pelo fato do Brasil já possuir conhecimentos e tecnologias nacionais para a sua execução (Hirschfeld, 2014).

Outro projeto de cooperação em defesa que merece destaque é o acordo entre a Suécia e o Brasil, que resultou na aquisição de 34 caças suecos da Saab, do modelo Gripen-NG. Nesse acordo ficou definido que a transferência de tecnologia partiria do estabelecimento de uma parceria entre a Saab e a Embraer, as quais trabalhariam em parceria na produção da aeronave, internalizando a capacidade tecnológica e conferindo autonomia à indústria aeronáutica militar brasileira. Com base nessa parceria, a Saab e a Embraer investiram em uma linha de montagem do Gripen-

-NG no Brasil, facilitando a alteração e adaptação de elementos técnicos da aeronave e criando as bases para o desenvolvimento conjunto deste modelo ou mesmo de futuros projetos (Mitozo, 2017).

Um dos principais legados dessa cooperação em defesa foi a criação da Saab Aero-náutica Montagens (SAM), primeira fábrica de aeroestruturas da Saab fora da Suécia. No local são construídas as seções do Gripen que serão entregues para a montagem final do caça na fábrica da Embraer no Brasil e em Linköping, na Suécia. Atualmente, a SAM conta com cerca de 70 funcionários, sendo que metade deles já participou ou está participando do programa de transferência de tecnologia, na Suécia. Uma parcela desses funcionários, inclusive, concluiu o treinamento e voltou para iniciar a produção no Brasil (Mitozo, 2017).

O maior diferencial desta cooperação é o programa de transferência de tecnologia. Além da capacitação dos engenheiros e outros profissionais brasileiros, no programa há transferência de tecnologia para a Embraer, a AEL Sistemas, a Akaer, a Atech, a Saab Aero-náutica Montagens, a Saab Sensores e Serviços do Brasil, Mectron Communication e para o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial, por meio de seus institutos subordinados. Além disso, durante o processo de construção dos Gripen-NG, algumas empresas brasileiras passaram a integrar a cadeia global da Saab, tornando-se fornecedoras do caça para as encomendas feitas pela própria Suécia e por futuros operadores do Gripen de nova geração (Saab, 2023).

Por fim, é importante olharmos para o aprofundamento da cooperação em defesa do Brasil e de Portugal, bem como para a cooperação do Estado português com os países situados no Atlântico Sul.

Ao analisar o relacionamento da cooperação luso-brasileira, desde o marco legal do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, assinado em 2000, a temática da defesa já se fez presente (Consulado Geral de Portugal em São Paulo, 2022).

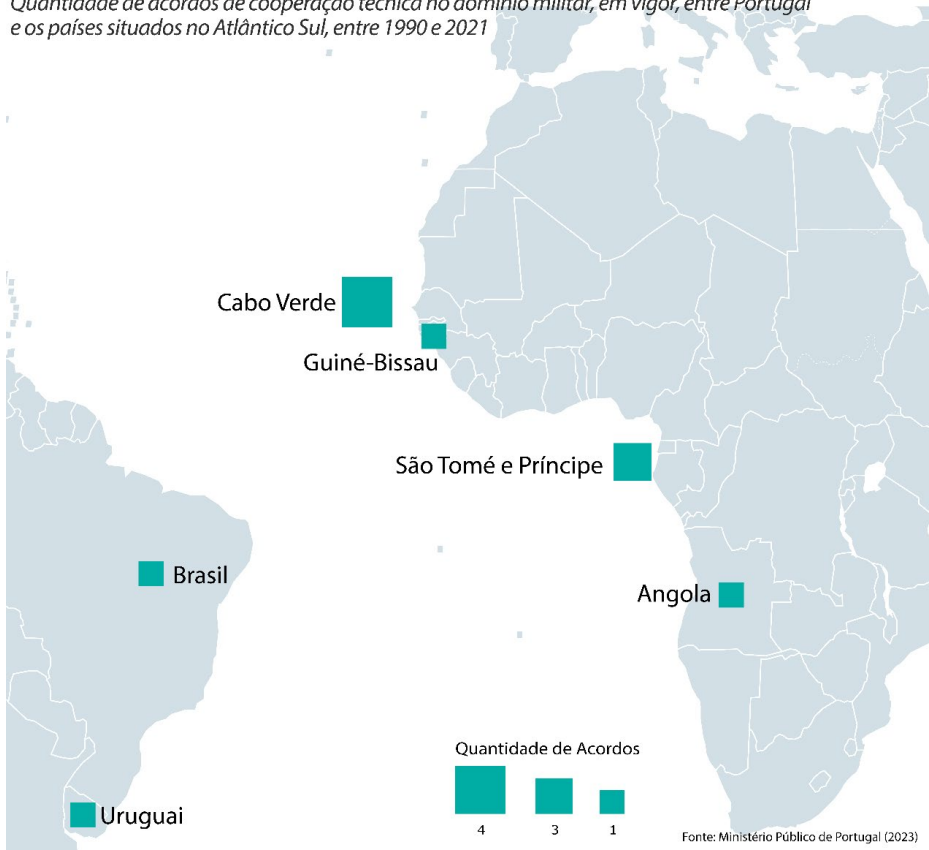
No seio desta relação, o Atlântico Sul ganhou ainda mais notoriedade na última década. Em 2017, por exemplo, no evento “I Diálogo das Indústrias de Defesa Brasil-Portugal”, ambos governos firmaram um acordo para aprofundar a cooperação em defesa, com ênfase em questões marítimas. Na ocasião, enfatizou-se o potencial da cooperação na área da indústria de defesa e também foi discutida a ampliação dessa parceria para o setor da construção naval. Um dos pontos-chaves enfatizados pelos ministros da Defesa do Brasil e de Portugal foi a centralidade da manutenção da Zopacas, tendo em vista que este é um importante espaço geopolítico, que concentra diversos interesses e riquezas naturais cobiçadas, inclusive o petróleo (Abimde, 2017).

O amplo engajamento lusitano no Atlântico Sul fica evidente nos diversos Programas-Quadro em Defesa, principalmente na cooperação técnica, conforme ilustrado na página seguinte.

Figura 8
Acordos de Cooperação de Portugal do Atlântico Sul

ACORDOS DE COOPERAÇÃO DE PORTUGAL NO ATLÂNTICO SUL

Quantidade de acordos de cooperação técnica no domínio militar, em vigor, entre Portugal e os países situados no Atlântico Sul, entre 1990 e 2021



Fonte: elaboração própria, com base em Ministério Público de Portugal (2023).

Os acordos abrangem projetos de natureza técnico-militar, principalmente aqueles ligados aos aspectos da segurança marítima e à criação de condições para a participação conjunta das Forças Armadas portuguesas e dos países referidos em missões de paz e humanitárias (Portugal, 2022).

Importa ressaltar também o destacado protagonismo diplomático de Portugal nos debates sobre o Atlântico. Essa atuação ficou ainda mais evidente com o lançamento da iniciativa Atlantic Centre, como um centro multilateral de excelência, que promove o desenvolvimento da capacidade de defesa.

A iniciativa foi formalizada em 14 de maio de 2021, na Base Aérea n.º 4, nas Lajes, Ilha Terceira, em Açores. A declaração conjunta sobre o Centro do Atlântico já foi assinada por 23 nações atlânticas até julho de 2023. O documento destaca que o Centro Atlântico se concentra em melhorar o contexto de segurança de todo o Atlântico, como parte de uma abordagem abrangente que visa identificar e fornecer respostas aos desafios atuais e futuros. Ele também é um recurso fundamental para unir os interesses Norte-Sul, estabelecendo uma plataforma importante para o diálogo e a cooperação “pan-atlânticos”.

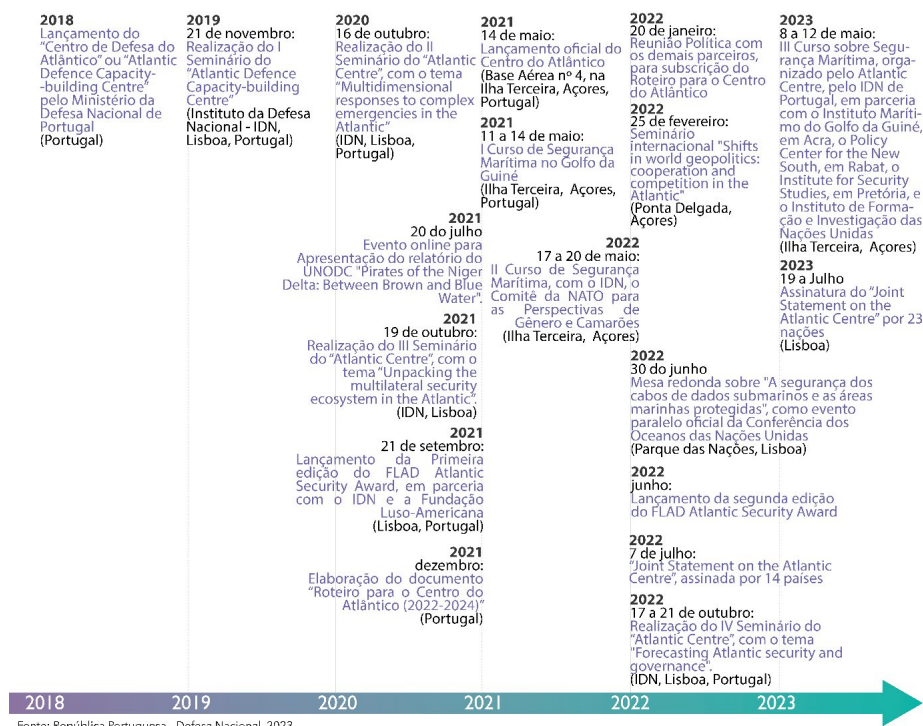
Apesar de sua oficialização ter ocorrido apenas em 2021, desde 2018 há um amplo rol de iniciativas que envolveram diretamente o Centro do Atlântico. Abaixo apresentamos uma síntese das principais atividades desenvolvidas:

Figura 9

Cronologia de Atividades do Atlantic Centre

CRONOLOGIA DE ATIVIDADES DO “ATLANTIC CENTRE”

Detalhamento das principais atividades desenvolvidas pelo Atlantic Centre, entre 2018 e 2023



Fonte: República Portuguesa - Defesa Nacional, 2023

Fonte: elaboração própria, com base em Portugal (2023).

Esse amplo rol de iniciativas denota que é imprescindível que o Brasil mantenha um constante diálogo com Portugal e com os demais países engajados com essa nova iniciativa multilateral, se ele deseja manter-se um ator relevante nos debates sobre paz, segurança e defesa do Atlântico, o que possibilitaria a construção de pontes entre os dois hemisférios do Atlântico.

Considerações Finais

Ao longo deste artigo foi possível compreender como o Atlântico Sul tornou-se cada vez mais central no entorno estratégico brasileiro. Também foi possível ter uma percepção geral dos principais desafios estratégicos e geopolíticos que a presença de potências extrarregionais apresenta ao Brasil e aos demais Estados situados no Atlântico Sul.

Diante deste cenário, o Brasil atuou em duas direções: a) buscou o fortalecimento de suas capacidades estatais, por meio da ampliação de suas parcerias e acordos de cooperação e de transferência de tecnologia com países do Norte; b) fortaleceu a sua atuação bilateral com os países atlânticos e a sua atuação multilateral em fóruns que contassem com participação dos países situados no Atlântico Sul.

Demonstrou-se nesta pesquisa que a consolidação do entorno estratégico brasileiro ampliado passou por amplos debates e iniciativas domésticas que consolidaram a estratégia do Brasil para o seu território marítimo, a Amazônia Azul, e para uma inserção internacional em todo o Atlântico Sul. Portanto, os dados empíricos denotam que o Brasil consolida o seu Entorno Estratégico, sem deixar de lado as suas interações com os demais Estados Atlânticos, sejam eles os países situados no Atlântico Sul, ou mesmo aquelas potências extrarregionais europeias, que possuem uma importante atuação no contexto mais amplo do Atlântico.

Sem dúvidas, o caminho mais frutífero para um diálogo alinhado aos interesses estratégicos brasileiros, ocorre pela promoção da cooperação em defesa com tais atores. No entanto, ainda é necessidade engendrar uma maior coesão entre as estratégias marítimas e os planos de ação existentes ao Norte e ao Sul, para que as pontes entre os atores-chave do Atlântico sejam construídas e consolidadas.

Em um exercício prospectivo e, diante da atual conjuntura, torna-se importante reforçar que a prioridade para o cenário atual deve ser na promoção de acordos quadro de cooperação em defesa que prevejam transferência de tecnologia e no fortalecimento das capacidades materiais dos Estados Sul-atlânticos. Ademais, também devem ser fortalecidas as iniciativas multilaterais tradicionais, como a Zopacas e a CPLP, por serem fóruns que já debatem proficuamente a dimensão da defesa, assim como deve haver um maior investimento brasileiro em iniciativas, tais como o Centro do Atlântico,

proposto por Portugal, que resguardam em si, o potencial de servir como um *hub* de difusão de ideias e propostas diplomáticas entre o eixo Norte e Sul do Atlântico. Espera-se, portanto, com os dados apresentados nesta pesquisa, fomentar e aprofundar o debate e a relevância dos estudos sobre a segurança e a defesa do Atlântico Sul, bem como em ressaltar como a cooperação em defesa pode ser um instrumento importante de aproximação dos Estados do Sul com as potências extrarregionais europeias. Por fim, os dados apresentados por esta pesquisa enfatizam a importância de se investir em projetos de cooperação em defesa, que prevejam a transferência de tecnologia, tendo em vista que eles se tornam essenciais para fortalecer as capacidades materiais dos Estados que buscam promover a paz e a cooperação, sem deixar de possuir elementos dissuasórios necessários para afastar as ameaças e garantir a sua defesa nacional.

Referências

- Abdenur, A., Souza Neto, D. de. (2014). O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In, Reginaldo Mattar Nasser e Rodrigo Fracalossi de Moraes, Org., *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea.
- Abimide. (2017). Brasil e Portugal assinam acordo de cooperação na área de defesa. Brasília: Ministério da Defesa.
- Albuquerque, J. L. C. (2008). Fronteiras e identidades em movimento: fluxos migratórios e disputa de poder na fronteira Paraguai-Brasil. *Cadernos CERU*. v. 19, n. 1.
- Almeida, Eugénio Costa, Bernardino, Luís Manuel Brás. (2013). Uma reflexão estratégica sobre a segurança e defesa em Angola e a intervenção no contexto regional subsaariano. *Revista Militar*, n.º 2532, pp. 45-67.
- Amorim, C. (2016). A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão, 2016, São Paulo: UNESP.
- Battaglino, Jorge. (2009). O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: uma convergência de vantagens. *Revista Nueva Sociedad*, p. 79-89.
- Brasil. (1996). *Política de Defesa Nacional*. URL: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>.
- Brasil. (2005). Decreto Nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Política de Defesa Nacional. Brasília: *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 1º. 7. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm.
- Brasil. (2008). Decreto n. 6. 703 de 18 de dezembro de 2008. *Estratégia Nacional de Defesa: Paz e Segurança para o Brasil*. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.
- Brasil. (2012). Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa. URL: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>.

- Brasil. (2015). Lei nº 13.187, de 11 de novembro de 2015, *Institui o Dia Nacional da Amazônia Azul*. Brasília: Presidência da República. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13187.htm
- Carvalho, R. G. (2005). A “Amazônia Azul”. São Paulo: Folha de São Paulo, 11 maio de 2005. URL: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1105200509.htm>
- Consulado Geral de Portugal em São Paulo (2022). Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. URL: <https://bitly.com/gxFSmD>
- Costa, Murilo Gomes da (2018). *O Atlântico Sul na reconfiguração do entorno estratégico brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 136f.
- Costa, Murilo Gomes da, Duarte, R. S. Costa (2022). A cooperação internacional brasileira em defesa como indutor de inovações. In Amorim, O.; Azevedo, F (org). *Estudos de Defesa: Inovação, estratégia e desenvolvimento industrial*. Rio de Janeiro: FGV. 1 ed., 318p.
- Costa, Wanderley Messias da (2014). Projeção do Brasil no atlântico sul: geopolítica e estratégia. *Revista USP*, nº.95, p. 9-22.
- Davis, S. B. (1996). *A Brotherhood of Arms: Brazil-United States Military Relations, 1945-1977*. Niwot: University Press of Colorado, 1996.
- Defesa em Foco. (2023). *Exercício Obangame Express 2023 ajuda na segurança marítima no Golfo da Guiné*. Maceió, Alagoas. URL: <https://www.defesaemfoco.com.br/exercicio-obangame-express-2023-ajuda-na-seguranca-maritima-no-golfo-da-guine/>
- Guimarães, Bruno Gomes. (2016). The Brazilian geopolitical strategy for the South Atlantic. *Tensões Mundiais / World Tensions*, Ceará, v. 12 n. 22, p. 295-322.
- Hirschfeld, G. (2014). Transferência de Tecnologia e Nacionalização no PROSUB: Benefícios para o Brasil. Brasília: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara de Deputados. URL: <https://cutt.ly/KdOXUAI>.
- Lima, M. R. S. de., Milani, Carlos *et al.* (2017). *Atlas da política brasileira de defesa*. 1ª Edição. Cidade Autônoma de Buenos Aires: CLACSO, 2017.
- Maclay, Jeffrey D., Matthew Potter, Robert R. Scott, e Matthew W. (2009). Sibley. *The Fourth Fleet: A Tool of U.S. Engagement in the Americas*. P. Center for Strategic and International Studies.
- Mapa, D. M. (2011). A África na política externa do governo Lula: fortalecimento do diálogo Sul-Sul. In: *XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*, julho, 2011. São Paulo. *Anais...* São Paulo: [s.n.], p. 1-16.
- Marinha do Brasil. (2023). *Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC)*. URL: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/leplac>
- Ministério da Defesa. (2014). *Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)*. Brasília: Ministério da Defesa. URL: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zopacas>.
- Mitozo, F. T. (2017). *Cooperação Técnica e Transferência Tecnológica como estratégia de desenvolvimento econômico: Uma Análise Através Do Programa Fx-2 Da Força Aérea Brasileira*. Monografia – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil, 46 f.

- Moura Neto, Júlio Soares de (2012). *Discurso na Abertura do III Simpósio Das Marinhas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*. Sítio da Web. Defesa Aérea e Naval. URL: <http://www.defesaaereanaval.com.br/discurso-do-comandante-da-marinha-na-abertura-do-iii-simposio-das-marinhas-cplp/>
- Neves, André Luiz Varella. (2015). Atlântico sul: projeção estratégica do brasil para o século XXI. In: Gheller, G. F., Gonzales, S. L. de M., Mello, L. P. de. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. – Brasília: IPEA: NEP.
- Oliveira, G. Z. de, Silva, I. L. da; Paludo, J. (2013). A África no pós-Guerra Fria: geopolítica e novos atores. In Spohr, Alexandre Piffero; Medeiros, Klei; Stadnik, Marjorie. *Relações Internacionais para Educadores: África em Foco*, 1.ed. p. 161-183. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Penha, E. A. (2011). *Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul*. 1. ed. Salvador: EUFBA.
- Penna, Filho, P. (2015). Reflexões sobre o Brasil e os Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XXI. In GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELLO, Laerte Peotta de. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. – Brasília: IPEA: NEP.
- Petrobrás. (2023). Bacias. URL: <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/>
- Portugal (2022). *Cooperação no Domínio da Defesa*. URL: <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/cdd>
- Portugal. (2023). Ministério da Defesa Nacional. *The Atlantic Centre*. Lisboa, Portugal. URL: <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/about>
- Preusser de Mattos, F. (2013). *Agendas de Segurança do Brasil e dos Estados Unidos da América para o Entorno Estratégico Brasileiro*. 76 f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.
- Reino Unido (2023). *Deployments South Atlantic Islands*. URL: <https://www.army.mod.uk/deployments/south-atlantic-islands/>
- SAAB (2023). *Transferência de Tecnologia*. URL: <https://www.saab.com/pt-br/markets/brasil/gripen-para-o-brasil/transferencia-de-tecnologia>
- Sois, T. D.; Roedel, C. (2015). O Entorno estratégico do Brasil: elementos históricos e atuais. *Anais... Caxias do Sul: 3º Congresso de pesquisa e extensão da FSG – Centro Universitário da Serra Gaúcha*.
- União Africana (2012). *Estratégia Marítima Integrada de África 2050*. URL: https://au.int/sites/default/files/documents/30932-doc2050_aim_strategy_pt_0.pdf
- Wikimedia Commons (2023). Unified Combatant Commands map. URL: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Unified_Combatant_Commands_map.png
-

Warfare in the 21st Century Postmodern World: Causes and Consequences for States' Survival

Agostinho Cunha

Retired army colonel holding a Ph.D. in political science at La Sapienza University in Rome. Currently, he is the Secretary-General at EuroDefense-Portugal.

Abstract

Complexity in international relations has been growing with the increase in the number of states present since the UN's inception, each having different views and interests, which sometimes led to conflictual interactions and growing tensions in their international relations. Recently, the involvement of new international actors other than nation-states that emerged with relevant roles in the international arena introduced additional uncertainty and brought even more complexity to the international system. The involvement of an array of new non-state actors in conflict, the empowerment of individuals, and the diffusion of power among states and from states to informal networks have already had a tectonic global impact on the international security system that forced a debate about the new character of conflict and war.

At the same time, new technological developments and the exploitation of new domains, such as space and cyberspace, along with a broader dispersion of power and knowledge that flows from the new information systems' era and the eroding legitimacy of the armed forces, all contributed to a multidimensional trend towards privatization within armed conflict, which some consider to be a game changer in the realms of security and defense.

Exploring causes and deducing consequences for nation-states' survival in such a complex and conflictual new security environment deserves a proper analysis that is proposed through an inductive approach based on a combination of experience and primary sources by the author.

Keywords: Security; International Affairs; International Environment; Cyberspace; Space; Complex; Hybrid; Conflict; Warfare; War; Insurgency; Terrorism.

Resumo

A Guerra no Mundo Pós-Moderno do Século XXI: Causas e Consequências para a Sobrevida dos Estados

A complexidade nas relações internacionais tem crescido com o aumento do número de Estados desde a criação da ONU, cada um com pontos de vista e interesses diferentes, o que por vezes levou a interações conflituosas e a tensões crescentes nas relações internacionais. Recentemente, o envolvimento de novos atores internacionais, para além dos Estados-nação, que surgiram com papéis relevantes na arena internacional, introduziu incerteza adicional e trouxe ainda mais complexidade ao sistema internacional. O envolvimento de uma série de novos intervenientes não estatais em conflitos, o empoderamento dos indivíduos e a difusão do poder entre Estados e dos Estados para redes informais já teve um impacto global tectónico no sistema de segurança internacional que forçou um debate sobre o novo carácter do conflito e da guerra.

Ao mesmo tempo, os novos desenvolvimentos tecnológicos e a exploração de novos domínios, como o espaço e o ciberespaço, juntamente com uma dispersão mais ampla de poder e conhecimento que flui da era dos novos sistemas de informação e da erosão da legitimidade das forças armadas, contribuíram para a uma tendência multidimensional para a privatização no âmbito dos conflitos armados, que alguns consideram ser uma mudança de jogo nos domínios da segurança e da defesa.

Explorar as causas e deduzir as consequências para a sobrevivência dos Estados-nação num novo ambiente de segurança tão complexo e conflituoso merece uma análise adequada que é proposta através de uma abordagem indutiva baseada numa combinação de experiência e fontes primárias usadas pelo autor.

Palavras-chave: Assuntos Internacionais; Ambiente internacional; Ciberespaço; Espaço; Complexo; Híbrido; Conflito; Guerra; Insurgência; Terrorismo.

Artigo recebido: 10.03.2024

Aprovado: 24.04.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.167.03>

“Let us learn our lessons. Never, never, never believe any war will be smooth and easy, or that anyone who embarks on that strange voyage can measure the tides and hurricanes he will encounter. The Statesman who yields to war fever must realize that once the signal is given, he is no longer the master of policy but the slave of unforeseeable and uncontrollable events”.

Winston Churchill, *My Early Life* (1930).

1. The International Humanitarian Law Framework

One-sided Violence Against Civilians

The American military doctrine expressed at the beginning of this century stated: “The nature of warfare in the 21st century remains as it has been since ancient times – a violent clash of interests between or among organized groups characterized by the use of military force.”¹ And this might well be still valid, considering the example of Russia’s invasion of Ukraine in 2022. In this definition, the focus is still on armed conflict and military force according to its traditional definition, which is armed violence between military forces of parties contesting an incompatibility between nation-states. However, since the end of the Cold War, much of the armed violence does not fit anymore into this category. There have been other forms of violence, such as massacres, arbitrary killings, and the wide spread of terrorist attacks, just to name a few, that were inflicted directly and intentionally on civilians. Although these forms of violence are unlawful, they often still take place in the context of an armed conflict, in which this particular type of “one-sided” violence² against civilians has been largely perpetrated.³ One-sided violence is not an armed conflict as such, as it directly and intentionally targets civilians who cannot defend themselves with arms. It is also distinct from battle-related violence that incidentally injures or kills civilians, for instance, when civilians are caught in crossfire between combatants, which is commonly described as “collateral damage”. Yet, the distinction is not always easy to make. In contrast to indiscriminate violence, one-sided violence is a matter of conscious political and strategic choice and not a technological factor, which is an inseparable part of

1 United States Marine Corps, “Warfighting”. MCDP 1, Washington DC, June 1997, p. 3.

2 The Uppsala Conflict Data Program (UCDP) defines one-sided violence as the intentional use of armed force against civilians by a government or formally organized group that results in at least 25 deaths in a calendar year. Purely criminal violence is not included here, although the two can be difficult to distinguish.

3 Ekaterina Stepanova, “Trends in armed conflicts: one-sided violence against civilians” (Chap. 2). *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2008, p. 43.

modern warfare. The practical utility of trying to distinguish between one-sided and indiscriminate violent attacks on civilians is, however, limited, especially in cases of widespread and large-scale campaigns of violence, as both are considered grave breaches of international humanitarian law. Indiscriminate attacks, including attacks on military targets that can be expected to cause excessive loss of civilian lives or too much damage to civilian infrastructure, which violate the principle of proportionality, are prohibited.

Although one-sided violence can take place during peacetime, almost all fatalities from one-sided violence occur in countries affected by armed conflict, where combatants perpetrate much of this one-sided violence.⁴ Despite being unlawful, terrorism overwhelmingly uses one-sided violence against civilians and other non-combatants⁵ in the context of armed conflicts, aiming at destabilization and public intimidation. This serves as a cost-effective force multiplier in the asymmetrical confrontation between a non-state actor and a much stronger state actor.⁶

Main International Humanitarian Law's Rules in Non-international Armed Conflicts

To limit the methods and means of warfare and to protect people who are not taking part in the hostilities, International Humanitarian Law (IHL) applies. For that purpose, the IHL defines and regulates only two categories of armed conflict: international and non-international armed conflicts, where in the latter are the localized wars that include very diverse situations, both in terms of the form and the objective of the internal armed confrontations. This term is usually used as opposed to the category of international armed conflict, thus replacing and including the notions of internal armed conflict, civil war, rebellion, insurrection, and others, which are not specific independent categories defined and recognized by the Humanitarian Law. Anyway, not every situation of armed violence within a state reaches the threshold of a non-international armed conflict. When violence is merely a situation of criminality, internal strife, or civil disturbance, IHL does not apply, and instead, nation-states apply their own internal criminal law.

Civilians are indeed to be protected in areas of armed conflict and occupied territories by the 159 articles of the Fourth Geneva Convention of 1949, which include

4 Kristine Eck and Lisa Hultman, "One-sided violence against civilians in war: insights from new fatality data". *Journal of Peace Research*, 44(2), Mar. 2007, p. 237.

5 A non-combatant is any person not taking part in hostilities, including civilians, military doctors, sick, wounded or captured soldiers, and former combatants.

6 Ekaterina Stepanova, "Trends in armed conflicts: one-sided violence against civilians" (Chap. 2). *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2008, pp. 13-20.

protection from murder, torture, or brutality and from discrimination on the basis of race, nationality, religion, or political opinion. If enemy fighters are captured in a non-international armed conflict, they are not considered prisoners of war (POW), which term refers specifically to a special status afforded by the Third Geneva Convention to captured enemy soldiers (combatants) in international armed conflicts. Prisoners of war cannot thus be prosecuted for acts that are lawful under the IHL, such as using force or fighting with firearms. In contrast, in a non-international armed conflict, IHL does not prevent the prosecution of captured rebel fighters for the mere fact of having taken up arms, although it encourages governments to grant the broadest possible amnesties at the end of an armed conflict, except for persons suspected, accused, or sentenced for war crimes.

This means that most unprivileged combatants who do not qualify for protection under the Third Geneva Convention, which sets out specific rules for the treatment of prisoners of war (POWs), do so under the Fourth Geneva Convention, which concerns civilians, until they have a fair and regular trial. When captured, if there is any doubt whether those persons benefit from combatant status, they must be held as prisoners of war until they face a "competent tribunal" to decide the issue. If found guilty at a regular trial, they can then be punished under the civilian laws of the detaining power. These are the main sets of international rules regarding the methods and means of warfare in non-international armed conflicts.

Terrorism, a Special Case

Terrorism, however, disregards these constraints and has been a scourge that has increased across the globe, especially with the use of terror to further political causes that has accelerated in recent years. Terrorism is a particular form of non-legitimate and unlawful use of force whose complexity, fighting mode, organization, and countermeasures deserve a more profound and independent analysis. It can be expressed in many types and forms, and no single theory can cover them all. Terrorism, despite being widely recognized as a non-legitimate and unlawful use of force, has been practiced by political organizations with both rightist and leftist objectives, by nationalistic and religious groups, by revolutionaries, and even by states and state institutions such as armies, intelligence services, and police.

Politically motivated terrorism, which is the use of violence against non-combatants for the purpose of demoralization and intimidation to inspire fear and advance a political cause, is an old phenomenon. In spite of its recurrence, there is still no universally agreed-upon definition of terrorism, making it a difficult object to quantify. Due to these difficulties, terrorism is not legally defined in all jurisdictions, but the statutes that do exist generally share some common elements: terrorism involves the

calculated use of violence, or threat of the use of violence, and seeks to create fear, not just among the direct victims involved but also among a wider audience, as A. Schmid⁷ mainly contends in his comprehensive analysis of conceptualizing terrorism and its nuances related to its concept, object, term, and definition. Despite these difficulties, terrorism is very real and intended to coerce or intimidate governments or societies in the pursuit of goals that are typically political, religious, or ideological. Terrorism may thus be seen as the systematic and calculated use, or threat of the use, of violence to create a general climate of fear in a population and thereby bring about a particular political, religious, or ideological objective. While the existing United Nations' twelve anti-terrorist conventions and protocols are useful and necessary legal instruments regarding this controversial issue, there is still a need for a UN and a worldwide consensus definition.

In spite of what some might think, insurgencies and revolutionary or partisan warfare are not really forms of terrorism, although they often use terrorist tactics for their purposes. Terrorism has, in fact, its own logic, quite different from that of national or political groups seeking to control a state. Partisan warfare, just like terrorism, has also regularly been present throughout history and was used by guerrillas to achieve their political goals. However, terrorism and partisan warfare are very different concepts, and their differences should always be kept in mind. Like partisan warfare, terrorism is a political concept, but contrary to partisan war, terrorism is a planned, calculated, and systematic act. While the partisan has a real enemy whom he fights in an irregular war, which some claim to be humane and legitimate, the terrorist has an absolute enemy who must be annihilated. As Carl Schmitt contested,⁸ terrorists are outside international law in general and outside the laws of war in particular, which is not the case of partisan warfare or other types of irregular or unconventional warfare. In the modern context, asymmetric warfare is increasingly considered a component of a type of warfare that some call Fourth Generation Warfare (4GW).⁹ But when it is practiced outside the international laws of war, it is often defined as terrorism, although it is rarely recognized as such by its practitioners or their supporters. For instance, terrorists typically use unlawful tactics, such as using women and children as human shields, a practice that is not considered either moral or part of traditional warfare and is forbidden by international law.¹⁰ These practices cannot thus be used in partisan or in any other asymmetric type of warfare.

7 Alex Schmid, "Terrorism – The Definitional Problem". *Case Western Reserve Journal of International Law*, 36(2), 2004.

8 Carl Schmitt, *The Concept of the Political: Expanded Edition*, 2007, p. xvii.

9 See Thomas X. Hammes, *The Sling and The Stone: On War in the 21st Century*. St. Paul: Zenith Press, 2004.

10 William C. Banks, ed., *New Battlefields, Old Laws: Critical Debates on Asymmetric Warfare*. Columbia University Press, 2011.

Another element to be taken into consideration is the definition and the existing criteria for qualification of the types of warfare. These cannot be used or interpreted as creating new categories of conflict that are not covered by international humanitarian law, as some states, for instance, the US and Israel, have tried to do in the past. The work of description and typology of the current forms of armed conflict is nonetheless useful to understand the particular forms of confrontation unique to each context. However, it should not lead to the creation of new legal categories that would fall outside the scope of humanitarian law and will probably open a Pandora's box in this respect. The recent US "Global War on Terrorism" (GWOT), therefore, is not considered a third category of armed conflict, and the guarantees of Common Article 3 of the Geneva Conventions¹¹ will apply in such conditions. Some states and non-governmental organizations (NGOs) believe, however, that counterterrorism does not even fall in the armed conflict category and is just a matter of criminal and human rights law rather than the law of war. This dissonance can have strong effects in warfare, especially when the military is involved in coalition operations, and military leaders in their day-to-day must maneuver carefully through the challenges posed by those present differences.

2. International Political and Security Tectonic Shifts of the 21st Century

Complexity in international relations and in armed conflicts has been growing with the number of new states existing today, with the UN alone growing from 51 member states in 1945 to the present 193,¹² which has brought in a wide range of new voices, perspectives, interests, experiences, and aspirations. Nearly as significant has also been the emergence of many relevant non-state actors in international affairs, including numerous NGOs dealing with global matters and a growing number of media and academic institutions with worldwide reach. In addition, an increasingly diverse array of armed non-state actors, ranging from traditional rebel movements to national and international terrorist organizations and various organized criminal groups, added an even higher level of complexity to the current international environment.¹³

11 Médecins Sans Frontières, "Non-international Armed Conflict (NIAC)", in *The Practical Guide to Humanitarian Law*. Article 3 offers an international minimum protection to persons taking no active part in hostilities, including members of armed forces in certain situations. Humane and non-discriminatory treatment are two of the protections offered.

12 There are 193 countries, if we consider the countries part of the UN. Others consider 195, adding in Palestine and the Vatican City.

13 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility To Protect*. Report of the ICISS, December 2001, p. 4. International Development Research Centre.

New Non-State Actors and the International Trends in Conflicts

Non-state actors began to be effectively relevant to international security in the form of insurgencies. Competition between human networks has been growing, in particular in the post-Cold War era, driven by different narratives and gathered around “coalitions of angry” or around opportunists based in societies in conflict. Insurgencies have thus emerged as transnational and self-supporting movements in many transborder conflicts, in weak and failing or failed states, as was the case in Afghanistan, Iraq, and Palestine, but also in many other cases in Africa and elsewhere. Today, the involvement of many of these international actors other than nation-states that emerged with relevant roles in the international system has also introduced a new paradigm in warfare. They may not have a central vision or a clear end state, often fight with each other, and are unable to rule in coalition, but their role has been increasingly growing in international affairs, as it happened in several Arab Spring movements and more recently also in the Sahel conflicts. These new non-state actors, friendly or adversary, have forced the debate about the new character of war and of international interventions, which have sometimes been conducted online and live in front of a broader public.

Another sad trend in contemporary conflicts has been the increasing vulnerability of civilians, including their often deliberate targeting. Efforts to suppress armed and sometimes also unarmed dissent have in many cases led to excessive and disproportionate actions by states’ governments, producing excessive and unnecessary suffering on the part of civilian populations. In some cases, regimes have launched campaigns of terror on their own populations in the name of an ideology, stimulated sometimes by racial, religious, or ethnic hatred and other times purely for personal gain or a need for power. In other cases, they have supported or encouraged terror campaigns aimed at other countries that have resulted in major destruction and unacceptable loss of life.¹⁴

Despite terrorism being widely recognized as an immoral and unlawful form of armed violence, we can expect asymmetric actions to be often accompanied by terrorist attacks and that terrorism will cyclically come and go, with atrocity levels also probably rising. Indeed, politically motivated terrorism has emerged as the most probable and sometimes the only possible weapon for those desperate, poor and weak needing to fight to advance their aspirations against overwhelmingly strong nation-state adversaries. The success or failure of their asymmetric actions will depend on a number of factors, but determinants of the future of insurgents and terrorists will predominantly be the availability of funds, suitable command and control systems, and the commercial availability of high-capability information

14 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility To Protect*. Report of the ICISS, December 2001. International Development Research Centre.

technology (IT) systems that, when used imaginatively and unconstrained by national and international laws, morality, and electoral accountability, can contribute to disrupting societies, especially if they are merged with the use of other powerful weapons of mass destruction.

Religious extremism, namely by Islamist movements, is another trend that may also peak in the next few years and then fade if all parties progressively accept negotiations. No matter what the root causes of extremism are, the main aspect affecting the future of insurgents and terrorists will always be the availability of finance.¹⁵ Although this is a critical factor, the amount of money required for their actions does not have to be massive, which makes this type of conduct so attractive to them. Still, a huge amount of funding may be needed if terrorists or insurgents decide, and are able, to use chemical, biological, or nuclear agents. Whatever the methods used, asymmetric opponents, whether insurgents or terrorists, will nevertheless proliferate, and under loose franchises, they can even be able to cooperate for decades to come. To counter these threats, the use of military capability may not be proportional to the enemy they fought against in cases of asymmetrical conflicts.¹⁶ In today's world, one of the main focuses of the military will continue to be unconventional warfare, and insurgency and terrorism will be a large and growing element of the security challenges the world will have to face in the 21st century.

In these contexts, powerful states have been intervening internationally to maintain global security around the world. Yet, they should not count on being liked or admired for their actions when the people of the countries where they intervene live in unbalanced and iniquitous economic and social conditions. In fact, they are more likely to be opposed and fought asymmetrically by them, as happened in Afghanistan or the Sahel.

The development of insurgencies in the new age of communications and mass media has also had a profound impact on the ways in which insurgencies operate. Like in many other conflict environments, narratives will be central. Media, in its modern form, allows for an insurgent to spread its narrative and to change the center of gravity of a conflict to a distant population, enabling the inclusion of disparate third parties, nevertheless how distant or detached they are, and allowing also for a direct line of communication between the insurgent and the part of the population still under government control. The introduction of this new non-corporeal "battle space"¹⁷ will thus increase the area vulnerable to insurgent pressure. Overall, the

15 Robert A. Pape, "Empire Falls". *The National Interest*, 99, January/February 2009, pp. 21-34.

16 Macartan Humphreys and Jeremy M. Weinstein, "Handling and Manhandling Civilians in Civil War: Determinants of the Strategies of Warring Factions". *American Political Science Review*, 100(3), August 2006, p. 429.

17 Thomas Rid and Thomas Keaney, eds. *Understanding Counterinsurgency: Doctrine, Operations and Challenges*. Routledge, 2010, pp. 224-227.

advent of this new media space¹⁸ and growing efforts in its use and exploitation have become a major and determinate factor in the success or failure of insurgency in the post-modern age. Even during wars of national survival, conflict will remain focused on influencing people. The battle of narratives will therefore be key, and maintaining public support will be essential for success in operations as well. Critical to this effort will be the perception of the legitimacy of the use of force, but also of the form of intervention and conduct in warfare.

Super-Empowered Individuals

Analysts and experts pointed out that modern information technology and media have also contributed to allowing elements beyond the military's direct control, the so-called "super-empowered individuals" – people who use the tools of technology and networks in order to have an outsized impact on the world – to have gained greater influence and opportunities to alter state policy through disruptive actions.¹⁹ More and more, we have seen the emergence of these super-empowered individuals, or related concepts, in debates over globalization, politics, media, and war. The basic idea is that, today, an individual has much more power to create a difference, be it good or bad, than he or she did in the past. Thomas Friedman,²⁰ who coined the term "super-empowered individual", argued that globalization has radically "flattened" the globe, enabling individuals to decisively influence global systems in another tectonic shift.²¹ Super-empowered small groups, perhaps even individuals, may constitute a serious threat as they already have greater access to lethal and disruptive technologies, particularly precision-strike capabilities, cyber instruments, and bio-terror weaponry. This enables them to perpetrate large-scale violence, a capability that formerly was the monopoly just of states. These groups or individuals will increasingly use the power of knowledge and new "off-the-shelf" technology, and while they may be loyal to a cause, they will hardly be it to a single nation. Biological advances, such as synthetic biology, nanotechnologies, or explosives, along with their decreasing cost and increasing availability, will contribute to the success of potential attacks. Examples of such attacks include

18 Thomas Rid, *War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq*. Routledge, 2007, p. 146.

19 Adam Elkus and Crispin Burke, "WikiLeaks, Media, and Policy: A Question of Super-Empowerment". *Small Wars Journal*, 2010, p. 1.

20 Thomas L. Friedman. *Longitudes and Attitudes: Exploring the World After September 11*. New York: Farrar, Straus & Giroux, 2002.

21 *Tectonic shifts* are critical changes to key features of our global environment that will affect how the world "works".

the US Capitol Hill anthrax attack in 2001, or the 2004 Madrid and 2005 London bombings.

Other times, super-empowered individuals will instead use the power of just their money and influence, as was the case with the growing number of oligarchs in Russia and Ukraine. In reality, oligarchy is a form of power structure in which power rests effectively with a few people that could be distinguished by their royalty, wealth, family ties, education, and corporate or military control. The privatization of many state-owned assets that followed Ukraine's independence from the Soviet Union gave birth to a powerful class of politically connected individuals. They accumulated tremendous wealth while acquiring and monopolizing assets spanning the country's metals, chemicals, and energy distribution industries and, since then, have played a crucial role in their internal political systems.

There are evident close ties between oligarchs and the evolution of Ukraine's political crisis. This was well illustrated, for instance, in Donetsk in 2014, when the Ukrainian candidate for president, Vitaliy Klitschko, met with Rinat Akhmetov, the country's richest man, to discuss the ongoing and future situation in the country. Russia, on the other hand, had a long tradition of centralized power, and while the Kremlin regained its power, Moscow subsumed or eliminated the superior influence of most of these wealthy individuals. Kyiv, instead, wielded no such political might, and Ukraine's oligarchs were never fully subordinated by the government, so their power could grow. There are yet some other examples of oligarchs that have a relevant influence in politics, government, economics, finance, industry, space, communications, and other crucial state areas. Their influence in international affairs can sometimes be great, as some think, for instance, in the case of Elon Musk. Musk co-founded and currently leads several strategic enterprises and businesses, such as Tesla, SpaceX, Neuralink, The Boring Company, X (the former Tweeter), and more. The rise of these super-empowered individuals and other non-state actors became possible due to the growing fade of influence of the nation-state, which they also contributed indeed to eroding.

The Disappearance of a Common Enemy and the Democracies' Decay

The disappearance of an international major enemy threat that came with Fukuyama's "end of history" that followed the Cold War, and the beginning of a new desired world peace was perhaps the main shift that had a profound impact on the international security environment. In an era when threats were swiftly transformed into challenges and enemies into adversaries, it enabled many of the world's tectonic changes and the beginning of the decay of security and defense policies, but also of democracies. The international political environment where liberal democratic nation-states of the Western world lived followed a similar trending path of slowly falling apart. Liberal

democracy's emphasis on the separation of powers, an independent judiciary, and a system of checks and balances between branches of government has also begun to fade away. While Western democracies were lacking the will to strive, populism and corruption grew, at the same time as personal agendas and private interests overlapped with the higher interests of nation-states. After decades of globalization, the Western democratic political system seems to have become obsolete, and spasms of resurgent nationalism are a sign of its irreversible decline. As Zanny Beddoes, editor of *The Economist*, stated on August 29, 2019, "Democracies are generally thought to die at the barrel of a gun, in coups and revolutions. These days, however, they are more likely to be strangled slowly in the name of the people. Old-established polities, such as Britain and America, are not about to become one-party states, but their democracy is already showing signs of decay. Once the rot sets in, it is formidably hard to stop." Values and democratic principles have indeed been disappearing or being substituted by populism, by the search for influence and power, and an excessive focus on economic growth and wealth. Lying became almost an art and a new normal in politics, even if the lie was many times bluntly different from reality. While liberal democracies were growing ill, their basic freedom principle of "government of the people, by the people, for the people," expressed in the Gettysburg Address of U.S. President Abraham Lincoln (November 19, 1863), seems to have also been forgotten in many cases. And these are not the only illnesses that show democracies have been stretched to their limits.

Political ideology also lost most of its strength and meaning. Communism, which had nearly disappeared as a relevant ideology after the Soviet Union's collapse, was rapidly followed by China's surprising economic system transformation. Afterward, Russia would become almost an ally in NATO, and China would have an almost traditional capitalist economy. These events resulted in closer international cooperation, economic growth, and dependence, with Western countries transferring their industries mainly to China and thus also their superior knowledge, condemning their future survival in the name of rapid profit. Countries that did not adapt stayed predominantly poor and internationally outcast, which might have been the case in North Korea and Cuba.

Meanwhile, in many European countries, socialism moved on to be converted into social democracy movements, as expressed in their socialist parties' political manifests, although they retained the fists on their red flags and symbols. Furthermore, in some cases, when losing democratic elections, they promoted unnatural alliances with both leftist and extreme left parties in order to be able to rule; regardless, they all followed afterward more or less liberal or conservative policies, despite continuing to call themselves socialist and leftist parties. Voters felt they had been deceived (but not only by them), and abstention rose significantly in many countries' elections, where discussions in campaigns often got apart from

the main problems societies were needing to be solved, as it seems was, for instance, the case in the UK Brexit.

At the same time, important international organizations have also been losing their influence in the international system, such as the OSCE or, more importantly, the United Nations (UN). The UN, which was settled after World War II and was then thought to be the world's bastion of peace and international law, setting the international relations' rules of conduct between states, solving their disputes, and settling quarrels, seems today to be no more effective in achieving it. While the UN became incapable of functioning at a variety of levels, and not only at its Security Council level, it has dragged down multilateralism with it on this disaggregation path. Multilateralism has indeed slowly been losing importance and is being substituted by the rise of a multipolar power world, where rather prevails the force of the stronger over the weak.

The apparent decline of Western democracies became even more evident with the rise of diverse, relevant non-state actors. These actors flourished due to the growing loss of relevance of the nation-state as the recognized legal actor with the monopoly of the use of force through its armed forces and committed to the rules of international humanitarian law. The armed forces of Western nation-states sadly followed a similar path, not being fit, lacking capabilities, suitable budgets, manpower, logistics, equipment, ammunition, and training. Another worrying insidious trend is the continuously growing political interference in Western armed forces leaderships, structures, and sometimes also in their operations. Military structures and leaders fully rely now on political nominations and organization, which sometimes extend to some rather low levels of the hierarchy, disregarding many of their best-suited and most merited military expertise.

War will expose these weaknesses, as we could have already seen glimpses in the high-ranking Russian military's conduct of war during Ukraine's invasion operations.

Contractors and the New "Civilization" of the Armed Forces

The empowerment of individuals and the diffusion of power among states and from states to informal networks will have a dramatic global impact in the years to come. Interconnectedness, the dispersion of power and knowledge, and the eroding legitimacy of the armed force are leading to a multidimensional trend towards privatization within the realms of both security and armed conflict.²² The maintenance

22 Steven Metz, "Armed Conflict In The 21st Century: The Information Revolution And Post-Modern Warfare". U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College Press, 2000, p. ix.

of a high-tech military force is in fact very costly today, and this may explain why the US military began to search for ways to increase its strategic, operational, and tactical flexibility once the Cold War ended. The disappearance of the threat of a declared common enemy allowed the US military to begin relying on alternative markets' solutions and increasingly outsourcing some support functions to private contractors, a development that was later mirrored by many armed forces of other countries, which sometimes have taken even further outsourcing, extending it also to critical capabilities.

Indeed, many of the nation-states' intrinsic defense and security capabilities need to be fulfilled now by contractors and other civilians, while the Western armed forces have been declining in number, budgets, materials, weaponry, and ammunition, which is to say, they have lost fundamental capabilities and also their goal. As a result, most Western armed forces are no longer able to conduct independent high-intensity operations by themselves and thus need to be integrated and act in coalitions of the willing, within alliances, and in other geometries of forces for operations to overcome their weakness.

Nonetheless, up to now, this has only occurred within the realm of low-intensity conflicts and not really in conventional warfare, understood as one of the forms of high-intensity international armed conflict. For those more demanding high-intensity operations, Western democracies have been mainly relying on American support, which in the future might well never come, especially if Donald Trump becomes President of the US again. Without American support, European armed forces will probably not last long in combat in a high-intensity conventional war, as they have too many critical weaknesses, especially regarding command and control capabilities and almost any remaining meaningful mobilization capability due to the end of conscription. In addition, they do not have enough stock of ammunition and other logistic supplies due to the exigency of defense budgets, the decline of their defense industries, or the relocation of national technological industries to the Far East countries, some of which might well be adversaries in the future. These anti-natural strategic national decisions taken over the years fully compromised the abilities of the European armed forces, like the previous sole dependence on Russia's oil and gas, which fully compromised many European states' energy security in central Europe.

As nations seek ways to attain a surge capacity without the expense of sustaining a large peacetime military, and as they also face important economic constraints and difficulties in recruiting from their own populations, "contracting" was the most attractive option for filling the gaps. The privatization of war and conflict privileged therefore the use of mercenaries and of private military and security companies (PMSC), sometimes simply called 'contractors'. These are a specific type of non-state actors that have been having a "tectonic" influence on the changing character of

conflict and warfare. Corporate armies, navies, air forces, and intelligence services may thus be major actors in future 21st-century armed conflicts, which will open new realms for strategy and policy.

Contractors have already proliferated in all major conflicts as a means states use to augment their forces. They may have provided conventional capabilities, like in Afghanistan, or niche capabilities, like in Georgia, but they can also be used to replace state forces themselves, like in Iraq, Somalia, and Ukraine, or to avoid national and international restrictions, like those offered by private military companies in Nicaragua. Besides this widespread use of contractors mainly by state actors, they may also have a non-state use in niche capabilities, as they are commonly used to provide support in cyber, communications, anti-access, logistics services, training, weapons, and, why not also, by providing entire forces.

Recent military actions in Ukraine, after the unlawful invasion by Russia in 2022, clearly demonstrate that. Yevgeny Prigozhin, a Russian oligarch, led the attack and conquest of Bakhmut by the Russian state mercenaries of Wagner Group, which is no doubt a good example of the growing importance of contractors in warfare. Prigozhin conducted the brutal fight in Bakhmut through the winter and spring of 2023, relying on unorthodox recruitment of combatants in Russian prisons to quickly bolster Russia's badly depleted frontline regular forces. The battle for Bakhmut, one of the bloodiest of the Ukrainian war so far, sapped Kyiv of trained soldiers ahead of its counteroffensive, while Russia lost personnel that Moscow saw as largely expendable. Prigozhin was seen as a national hero in Russia, but soon was disposed of and killed during a private flight over Russia, together with other Wagner's Group leaders.

In many cases, PMSCs are indeed the modern reincarnation of an old lineage of private providers of physical force, such as corsairs, privateers, and mercenaries, which had practically disappeared but reappeared in the 1960s, during the decolonization period, operating mainly in Africa and Asia. Due to their widespread use by that time, the UN adopted a convention that outlawed and criminalized their activities. Additional Protocol I of the Geneva Conventions (Article 47) also contains a definition of mercenary, basically stating that they are recruited to fight in an armed conflict, and take part in hostilities, but are neither a national party to the conflict nor a member of the armed forces, being motivated by private gain.

The new contractors and other non-state actors of the 21st century operate, however, in extremely blurred situations where these frontiers are difficult to separate. The new security industry of private companies moves large quantities of weapons and military equipment, providing services for military operations and recruiting former militaries as civilians to carry out passive or defensive security. However, these individuals cannot be considered civilians because they often carry and use weapons, interrogate prisoners, drive military trucks, and fulfill other essential military

functions.²³ Being armed, they can easily switch from a passive or defensive posture to an active or offensive role; they may commit human rights violations and even destabilize governments; accountability will also be hard to guarantee as they cannot be considered soldiers or supporting militias under international humanitarian law since they are not part of the army nor in the chain of command and often belong to numerous nationalities. Finally, PMSC personnel cannot usually be considered to be mercenaries because the definition in the international conventions does not generally apply to the personnel of PMSCs that are legally operating in foreign countries under contracts with legally registered companies.²⁴

Great efforts have been made to formalize the rules governing warfare through international law and conventions, trying to transcend cultural differences by applying a single set of rules into international law derived from Western tradition. However, the proliferation of non-state antagonists and the involvement of other civilians little bounded by these laws and conventions, became a global challenge to the domination of Western norms and rules, and appear to have also made ineffective the current legal and treaty regime. As impressive as may be the best legal system created, it matters little if it is consistently ignored. Moreover, new non-state actors, such as PMSCs, new disruptive technologies, like drones, robotics, or non-lethal weapons, and also new modes of warfare, such as the use of quantic computation, artificial intelligence (IA) and cyber warfare with its revolutionary new digital tools such as supply chains and blockchains, became all together a test to the traditional Western legal and treaty structure, focused primarily on traditional warfare between nation-states.²⁵ This new technological and digital evolution, brought in an exponential advance not only to weaponry systems but also into computer operative systems, and to command, control and communications systems, challenging the traditional concept of sovereignty in the digital realm, namely regarding the concept of new physical frontiers of action, as well as to the new domains of action, which means now also in space and cyberspace.

The consequent development of high-tech military forces has already had major repercussions on the relationship between the military and civilian spheres. As the technical complexity of modern weapons systems grew, civilian employees became progressively more important for maintaining and operating high-tech systems.

23 Jose L. Gomez del Prado, "The Privatization of War: Mercenaries, Private Military and Security Companies (PMSC)". Edited version of the presentation given in Geneva, on 3 November 2010, at a parallel meeting at the UN Palais des Nations, on the United Nations Human Rights Council, under the Universal Periodic Review, UN Working Group on Mercenaries and Global Research, on 7 November 2010 and published by Global Research, 27 January 2014.

24 Jose L. Gomez del Prado, *Idem*.

25 Steven Metz and Philipe Cuccia, *Defining War for the 21st Century*. 2010 SSI Annual Strategy Conference Report, February 2011, Strategic Studies Institute (SSI), Carlisle, Pennsylvania, U.S. Army War College, 2011.

Under the paradigm of network-centric warfare, individual sensors, weapons platforms, and control systems engaged in operations could be geographically far apart and spread across continents.²⁶ Consequently, civilian employees far from the actual battle space also began to perform an increasingly direct mission-critical support function in many of those high-tech military engagements. Civilian personnel who administer army battle command, control, and communications systems, cyber, or high-tech weaponry became already a highly specialized modern armed forces' component that supplements military capabilities in areas of operations, becoming meanwhile also an indispensable part of modern warfare.²⁷ These highly technical civilian personnel, together with other non-state actors directly involved in armed forces structures may constitute another tectonic shift, contributing to a new "civilization" of the armed forces, thought to be a change in the traditional culture, lifestyle, values, and customs inherent to traditional military forces, whose consequences are also yet to be conveniently experienced and evaluated.

3. Hybrid Warfare as a Consequence

In the 21st-century security environment, the challenges the international community has been continuously and increasingly facing are a blend of regular and irregular warfare, civil war, insurgency, and terrorism. This has led states and international organizations to adopt the new concept of "hybrid warfare". The US Marine Corps Strategic Vision Group that first introduced the concept of hybrid warfare defined it as a method to "combine a range of different modes of warfare, including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts, including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder".²⁸ The US National Maritime Strategy further described this new trend as "conflicts (that) are increasingly characterized by a hybrid blend of traditional and irregular tactics, decentralized planning and execution, and non-state actors, using both simple and sophisticated technologies in innovative ways."²⁹ Therefore, both states and a variety of non-state actors can be involved in the conduct of a hybrid type of warfare with multi-modal activities whose effects can be felt at the strategic, operational, and tactical levels of war.

26 Arthur K. Cebrowski and John H. Garstka, "Network-centric warfare: its origin and future". *U.S. Naval Institute Proceedings*, 124(1), 1998.

27 Geoffrey S. Corn, "Unarmed but how dangerous? Civilian Augmentees, the Law of Armed Conflict, and the Search for a More Effective Test for Permissible Civilian Battlefield Functions". *Journal of National Security Law & Policy*, 2(2), 2008, p. 275.

28 Frank G. Hoffman, "Hybrid Warfare and Challenges". *Joint Forces Quarterly*, 52, 1st Quarter 2009, p. 36.

29 U.S. Army Combined Armed Center, "Hybrid Warfare". Center for Army Lessons Learned.

Hybrid warfare is a military strategy that combines all forms of warfare, such as conventional warfare, irregular warfare, information warfare, and cyber warfare, with potential attacks that could include anything from terrorist acts that involve indiscriminate violence and coercion and criminal disorder to nuclear, biological, and chemical weapons (NBC). Hybrid warfare addresses the use of a wide range of tools by current and future adversaries based on their capability and capacities against the adversary. This method of handling disputes is a powerful twist on traditional warfare that may be explained by the dynamic and flexible nature of the new “battle space,” which is no longer limited to “battlefields,” and which calls for a highly adaptable and resilient response.³⁰ As a result, more technological advancements for military application in tactics will likely be needed in future hybrid wars to be used in conjunction with conventional, unconventional, and irregular warfare strategies across the entire spectrum of conflicts, as well as information, cyber, and space operations.

Urban Combat and Warfare

In hybrid environments, urban warfare is expected to play a major role, as was the case in Syria, Ukraine, and Palestine. Urban combat can take many forms, from guerrilla attacks to militia patrols and gang violence, but fighting in cities and other urban areas, where civilians are at risk and combatants can hide more easily, is very different from combat in a more open or defined theater of operations, at both the operational and tactical levels. The main complicating factors in urban warfare include precisely the complexity of urban terrain and the presence of civilians. In spite of well-known IHL responsibilities requiring protection for civilians, in urban areas, civilians are always severely stressed by a lack of distinction in targeting and in their protection. In Eastern Ghouta, in Syria, for instance, the rebel-held enclave with high-density populated towns and suburbs of Damascus was subject to intense shelling and airstrikes for weeks, which rendered many semi-destroyed towns there. By 2016, the suburban enclave was effectively besieged by governmental forces, and around 400,000 people were trapped in an area just over 100 km² in size, with a population density of around 4,000 inhabitants per km².³¹ Syrian forces continued their bombings while accusing Al-Nusra rebels of using civilians as human shields, a charge that they obviously denied. The humanitarian challenges in Ghouta and elsewhere in Syria included not only siege but also aerial and artillery bombard-

30 Jim Kouri, “War on Terrorism: Defining ‘hybrid warfare’”. Canada Free Press, September 16, 2010.

31 Tom Rollins, “The unravelling of Syria’s Eastern Ghouta”. *Al Jazeera*, 18 December 2016. Retrieved 22 February 2018.

ment and the alleged use of prohibited chemical weapons, which are forbidden by international law. This seems to be basically the case also in Gaza and in Russia's invasion war in Ukraine.

As contended by John Sullivan (Stratfor, 2018), sieges against cities are not fully prohibited under IHL, but their use is severely limited in order to protect civilians. Sieges must serve a military objective, which must be proportionate and cannot lead to the starvation of the civilian population under customary IHL (Rule 53). Examples such as the nearly 900-day Siege of Leningrad and its toll of mass civilian starvation had already well highlighted the horrors of sieges in warfare.

Aerial bombardment of cities is another legacy of human suffering, also highlighted by the Nazi and Fascist bombing of Guernica during the Spanish Civil War, the carpet bombings of Allies in Dresden and Tokyo, and the more recent bombing of Aleppo and other subsequent bombings in Syria. All aerial bombardments in urban areas have been recognized as having potentially catastrophic consequences for civilians, as have also artillery barrages that are recognized as having potentially indiscriminate effects. Indeed, the combined effect of aerial bombardment, artillery shelling, urban street fighting, and the siege of cities, as it happened in Ukraine or more recently in Gaza, arguably changed our appreciation of modern war.

In Syria, there have also been allegations that humanitarian aid has been blocked or denied in violation of customary IHL (Rule 55) and other war crimes, including the use of chemical weapons to make areas uninhabitable. Effective ethnic cleansing is also suspected to have been perpetrated. Protecting civilians by balancing military necessity and humanitarian considerations, including respecting IHL dispositions, is therefore needed for both state and non-state forces involved in urban operations and combat. Military commanders must be reminded of their responsibility to reduce civilian harm in operations, which will require additional training, intense intelligence preparation, and consideration of using alternative targeting methods, techniques, and procedures, such as precision striking, targeting, and direct fire, as opposed to aerial bombardment and shelling, which can better prevent indiscriminate civilian casualties but may not match political and military warfare objectives.

Notwithstanding all the difficulties, hybrid wars seem winnable, but winning will be invariably manpower-intensive, costly and will take a long time. The key problem in conflicts is, however, always political, and the remaining question is whether Western forces will ever get the resources, especially the time and political will, required to achieve success. In hybrid conflicts, as in many other types of armed conflicts, the use alone of military pressure cannot solve antagonisms that are fundamentally political problems. Thus, the need for using military force against insurgents and other non-state actors in hybrid warfare might make the military no longer the only answer to solving modern complex hybrid crises.

Multidimensional Threats and New and Disruptive Technologies

New threats in modern hybrid warfare are already very real and will impact the character of conflict, like the use of space, cyberspace, computer network operations, directed energy weapons (DEW), chemical, biological, radiological, and nuclear (CBRN) defense, non-lethal weapons, and possibly other novel weapons,³² such as the extraordinary Chinese announcement of their 'Force Gun', a new kind of magnetized coaxial gun that can generate plasma rings to move objects at a distance without physical contact in space that once operational definitely will impact future space operations. Space is indeed a critical enabler in modern society, in which domain technology is rapidly proliferating, and the environment is becoming contested. Here, like in computer network operations, Western forces are already very dependent on civilian information structures. This, along with their reliance on commercial logistic infrastructure, may provide opportunities for less technically advanced adversaries, but already cyber knowledgeable, to attack us at relatively little cost.³³ Disruptive capabilities and technological developments in areas such as drones, artificial intelligence, nanotechnology, and biological computation are among the most important developing technologies that are bound to change the face of future armed conflicts. Unmanned systems' success in hybrid and in many other operations makes them already an invaluable asset. Aside from being a crucial part of military operations, drones are also quite popular in the public and private sectors because of their utility and growing affordability. Unmanned aerial vehicles (UAVs) are a popular type of remotely controlled device systems used in military warfare that have already proven their effectiveness. The military can deploy different types of drones for specific missions, and despite their becoming increasingly capable and autonomous, in most cases they will not be able to replace the human factor in warfare.

Cyber warfare is another technological advance at the core of governments and intelligence agencies' concerns, which are worried that digital attacks against critical infrastructures, like banking systems, power grids, or command and control systems, will give attackers a way of bypassing states' traditional defenses with the aim of creating significant damage, death, or destruction. Cyber warfare, despite being an emerging concept, is considered a significant component of future conflict and has already been embedded in military doctrine and structures.

Hybrid conflicts might also demand an expected increase in the use of non-lethal weapons, particularly in situations that may preclude other forms of force and will require improved law enforcement measures and coordination.

32 U.K. Ministry of Defence, *The Future Character of Conflict*. Corporate Report, Strategic Trends Programme. 3 February 2010, p. 15.

33 Colin S. Gray, "Understanding Air Power". *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2008, p. 25.

The exponential increase in new and disruptive technologies of the 21st century's conflicts has led to a continuous pursuit of control that has to expand to all operational environments: land (surface and underground); sea (surface and underwater); air (low and stratospheric); space (low orbit and outer space); cyberspace (internet-plus and artificial intelligence); but probably also to the biosphere (inside and outside the human body). Each of these environments will be affected differently, and will be interlinked and porous, with activities in one having effects on others.³⁴

High-tech forces will therefore consist of many complex elements, including manned and unmanned, controlled by man, or man-in-the-loop and autonomous, in net-enabled operations, both centralized and decentralized, concealed and open or intermingled, increasingly using cyber, virtual and real, with lethal and non-lethal weapons, explosives and directed energy weapons, by stand-off and close combats in Joint Military Operations, with the involvement of civilians and other non-state actors, friendly, and adversary. In one word: complex. If our political class will acknowledge these new challenges anytime soon, affirm their political will and allow the resources to build a military prepared to cooperate with them still needs to be seen.

Global risks such as the proliferation of weapons of mass destruction (WMD), long-range and hypersonic weapons systems, along with organized crime and terrorism, all play a multifaceted and interactive part in the dynamics of armed conflicts in destabilized regions. As insurgencies and civil wars overflow state borders, their indirect non-military international consequences will put further pressure on the homeland security instruments in faraway parts of the world. In many countries, furthermore, active migration and integration policies are also gaining strategic significance in homeland security, while the inflow of qualified individuals and unrestricted mobility across borders remain a key demand for the globalized economy and business.

Extreme complexity in conflicts will furthermore hamper the capacity to precisely predict the future and, at best, probable trends will be expected from analysis of such environments. To achieve success, it is needed a broader understanding of the overall security environment and the awareness that probably it will be subject to continuing shifts. Environmental sensing may be in fact the most important tool in trying to track changes, where the stress must be put on varying levels of potential instability and in the multiple groups involved, with their multiple motivations that may impact the security environment. A successful strategy will thus rely on incorporating analysis both on interactions among a broader range of actors and their changes over time.³⁵

34 U.K. Ministry of Defence, *The Future Character of Conflict*. Corporate Report, 2010, pp. 20-21.

35 Lawrence Cline, "Complexity Theory and Counterinsurgency Strategy". *Small Wars Journal*, Mar 18, 2012.

4. Final Thoughts

Like Donald Rumsfeld once argued, “as we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns – the ones we don’t know we don’t know”, which might continue to be a good description of the dangerous uncertainty and complexity of the current political and security international environment and, therefore, also of conflict and war.

After the Cold War’s end, the disappearance of a major international enemy threat and the growing loss of relevance for the nation-state and main international organizations allowed the emergence of new trends in the international system that have already had a tectonic impact on the realms of security and defense. The new non-state actors’ role in the international system, the empowerment of individuals, and the diffusion of power among states and from states to informal networks, all brought in new multidimensional threats and new domains of action, such as in space and cyberspace, in which conflict may be also conducted. In addition, the dispersion of power and knowledge associated with an increased interconnectedness and the availability of new disruptive high-tech weapons, in conjunction with the loss of capabilities in many military armed forces, led to another multidimensional trend towards privatization and civilianization in the nation-state armed forces. These might have constituted a new tectonic shift and are considered a game changer for security and defense areas.

While the military gap between the US capability for high-tech warfare and that of all other national militaries widened considerably, it contributed to a widespread feeling of humiliation in many world areas, especially in many Arab countries and in Africa, which rapidly learned the US could only be outmaneuvered by asymmetric warfare. Asymmetric opponents, whether insurgents or terrorists, have therefore proliferated, and in this context, terrorism as a military tactic, although unlawful, has been legitimized as a weapon of the weak in their struggle against the overly strong.³⁶ Future violent political conflict will thus likely be characterized by some sort of asymmetric approach and terrorism and will be marked by a growing involvement of civilians and non-state actors in warfare. The involvement of these non-state actors, the dangerous privatization of war and conflict, and the “civilianization” of armed confrontation resulting from the vicious interaction between all trends that evolved since the Cold War’s end contributed to the change of character in conflict, and introduced a new paradigm to warfare.

36 Martin van Creveld, *The Transformation of War: The Most Radical Reinterpretation of Armed Conflict Since Clausewitz*. New York: The Free Press, 1991.

This is the background against which informal warfare flourished, which means armed conflict where at least one of the antagonists is a non-state actor, such as an insurgent army or ethnic militia. The 21st-century informal war will thus be based on some combination of ethnicity, race, regionalism, economics, personality, and ideology, and these types of informal war will be both more common and more strategically significant. Extremist non-state actors will range from state proxies to single-interest groups, transnational criminal gangs, and even individuals, in an explosive cocktail of interests that, along with the effects of globalization and more porous borders, will make some of these non-state actors much harder to counteract. Using asymmetric warfare methods, they can employ a wide spectrum of military capabilities, even if some only on a limited scale, but they will nevertheless be capable of using innovative tactics and techniques that will effectively exploit Western countries' vulnerabilities.³⁷

While some informal warfare types will be somehow simple to solve, counterinsurgency, which uses military forces to attain not only the short-term restoration of order but also the ultimate resolution of the conflict, will take a long time and will be a different and more difficult problem to find a solution for. On the other hand, there is not yet an effective doctrine or strategy for quickly dealing with networked opponents, be they existing criminal cartels, terrorists, or future insurgents. Finally, finding and characterizing the adversary will also be more difficult to achieve, as warriors will be interspersed among non-combatants, using them as cover and as shields. Unlike formal high-tech wars, informal wars will thus remain dirty and bloody.³⁸

Warfare will be increasingly conducted with and against non-state actors and among the civilian population. Military commanders must always have these new conditions in mind, remembering their responsibility to reduce civilian harm in operations. This requires training, intense intelligence preparation, and consideration of using alternative targeting methods and procedures as opposed to the traditional shelling techniques, such as mass artillery preparations and aerial bombardments, that can better prevent indiscriminate civilian casualties or excessive property destruction. Yet, these constraints might not fit into political or military operational needs.

Hybrid conflicts will be the most probable in the future, implying the simultaneous application of all modes of warfare by state and non-state actors, with a mixed use of advanced conventional weapons, irregular tactics, terrorism, and disruptive criminality, taking different picks of violence to destabilize the existing order. Even if conflicts will be increasingly hybrid in their character, this does not specifically mean insurgency or terrorism, as it is more about a change in the mindset of the

37 U.K. Ministry of Defence, *The Future Character of Conflict*. Corporate Report, 2010, p. 18.

38 Steven Metz, "Armed Conflict In The 21st Century: The Information Revolution And Post-Modern Warfare". Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2000.

adversaries who are aiming to exploit all our weaknesses, using a wide variety of both high-end and low-end asymmetric techniques at the same time.

Last, but definitely not least, there may also be unforeseeable emerging threats related to the diverse strong military powers that are growing around the world other than the US. This means that the former assessment emphasizing the most probable scenarios of unconventional warfare and terrorism does not preclude the occurrence of a conventional, high-intensity international war or even a nuclear war involving nation-states. Nowadays, these threats might already be a possible scenario in eventual future confrontations with China, North Korea, Iran, or Russia. These confrontations will require specific high-tech heavy military equipment and training and will result in an unimaginable toll of destruction and death. If confrontation occurs, conventional or nuclear types of warfare might become a reality, along with other hybrid approaches. States and their armed forces need to be prepared for this new paradigm of warfare.

Ukraine's invasion by Russia was the last wake-up call for Europe regarding many of the aforementioned security problems: it introduced conventional warfare again; institutionalized hybrid warfare; highlighted the importance of international non-state actors' actions and their roles in warfare, and the need to safeguard civilian lives; relaunched the importance of transatlantic cooperation; underlined the need for a comprehensive approach in conflict; and highlighted the crucial need for an effective collective defense system.

What it did not achieve yet was the institutionalization of a political truth comprehension and concern about the new security threats we will probably need to face in the future, which is quite evident, for instance, in many European countries still missing at least the 2% of the GDP target for defense expenditure asked by allies in NATO; but also the need to build effective operational national armed forces; the importance of a European strategic autonomy able to face future international security challenges in cooperation and coordination with NATO; and the guarantee of a proactive combined European action in chosen conflict situations.

To Conclude

The emergence of new threats, new international non-state actors, new disruptive weapons, and new domains of action in warfare took the 21st-century postmodern world to the dawn of a new era. The diffusion of power among a growing number of relevant power states, from states to informal networks and to an array of non-state actors, will allow new risks to emerge from unforeseeable situations that might not be possible to counteract in advance. The uncertainty stemming from this new dangerousness, complexity, and fluidity of the international security environment

will have an important impact on conflict and warfare, allowing confrontation and conflict to grow.

To be able to survive in the 21st-century post-modern world, containing the spread of violence and conflict will be paramount for nation-states. To achieve it, they need to be willing to accept differences as the base for keeping independence and maintaining democracies meaningful. As usual, once armed violence is unleashed, nation-states will have to rely on their armed forces, naturally if they will have also some meaningful ones at that time.

With dangerousness and complexity growing in the international system, resilience needs to become a state of mind and a permanent integrated behavior culture in Western countries to ensure their survival. And, lastly, despite all UN flaws and constrictions, it will continue to be the only global multinational political organization that is still worth saving.

Despite all these well-intended wishful thoughts, we must be aware that, and may already say, the world seems to be again a powder keg, just like Edward House, US President Wilson's trusted adviser to Europe wrote in a report before the outbreak of World War I: "The whole of Europe (and now also of the rest of the world) is charged with electricity. Everyone's nerves are tense. It needs only a spark to set the whole thing off." And we would better be prepared for that if we want to survive.

Bibliography

- Banks, William C., ed. *New Battlefields, Old Laws: Critical Debates on Asymmetric Warfare*. Columbia University Press, 2011.
- Cebrowski, Arthur and John Garstka. "Network-centric warfare: its origin and future". *U.S. Naval Institute Proceedings*, 124(1), 1998.
- Corn, Geoffrey S. "Unarmed but how dangerous? Civilian Augmentees, the Law of Armed Conflict, and the Search for a More Effective Test for Permissible Civilian Battlefield Functions". *Journal of National Security Law & Policy*, 2(2), 2008.
- Crevelde, Martin van. *The Transformation of War: The Most Radical Reinterpretation of Armed Conflict Since Clausewitz*. New York: The Free Press, 1991.
- Eck, Kristine and Lisa Hultman. "One-sided violence against civilians in war: insights from new fatality data". *Journal of Peace Research*, 44(2), Mar. 2007.
- Elkus, Adam and Crispin Burke. "WikiLeaks, Media, and Policy: A Question of Super-Empowerment". *Small Wars Journal*, 2010.
- Friedman, Thomas L. *Longitudes and Attitudes: Exploring the World After September 11*. New York: Farrar, Straus & Giroux, 2002.
- Gray, Colin S. "Understanding Air Power". *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2008.
- Hammes, Thomas X. *The Sling and The Stone: On War in the 21st Century*. St. Paul: Zenith Press, 2004.

- Hoffman, Frank G. "Hybrid Warfare and Challenges". *Joint Forces Quarterly*, 52, 1st Quarter, 2009.
- Humphreys, Macartan and Jeremy M. Weinstein. "Handling and Manhandling Civilians in Civil War: Determinants of the Strategies of Warring Factions". *American Political Science Review*, 100(3), August 2006.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The Responsibility To Protect*. Report of the ICISS. International Development Research Centre, December 2001.
- Kouri, Jim. "War on Terrorism: Defining 'hybrid warfare'". Canada Free Press, September 16, 2010.
- Médecins Sans Frontières (MSF). Non-international Armed Conflict (NIAC). *MSF Practical Guide to Humanitarian Law*, 2016. Available at: <https://guide-humanitarian-law.org/content/index/>
- Metz, Steven and Philippe Cuccia. *Defining War for the 21st Century*. 2010 SSI Annual Strategy Conference Report, February 2011, Strategic Studies Institute (SSI), Carlisle, Pennsylvania, U.S. Army War College, 2011.
- Metz, Steven. "Armed Conflict In The 21st Century: The Information Revolution And Post-Modern Warfare". Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2000.
- Odysseos, Louiza and Fabio Petito. *The International Political Thought of Carl Schmitt: A New Global Nomos?* New York: Routledge, 2007.
- Pape, Robert A. "Empire Falls". *The National Interest*, 99, January/February, 2009.
- Prado, Jose L. Gomez del. "The Privatization of War: Mercenaries, Private Military and Security Companies (PMSC)", 2010.
- Rid, Thomas and Thomas Keaney, eds. *Understanding Counterinsurgency: Doctrine, Operations and Challenges*. Routledge, 2010.
- Rid, Thomas. *War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq*. London: Routledge, 2007.
- Rollins, Tom. "The unravelling of Syria's Eastern Ghouta". *Al Jazeera*, 18 December 2016. Retrieved 22 February 2018.
- Schmid, Alex. "Terrorism – The Definitional Problem". *Case Western Reserve Journal of International Law*, 36(2), 2004.
- Schmitt, Carl. *The Concept of the Political: Expanded Edition*, 2007.
- Stepanova, Ekaterina. "Trends in armed conflicts: one-sided violence against civilians" (Chap. 2). *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2008.
- Sullivan, John P. "Urban War fighting and Classic Siege", STRATFOR, 20 Mar, 2018.
- U.S. Army Combined Armed Center. "Hybrid Warfare". Center for Army Lessons Learned.
- U.S. Government. "Hybrid Warfare". GAO-10-1036R, September 2010.

Diversificação das Fontes de Gás Natural da União Europeia: o Caso de Cabo Delgado, Moçambique

Jorge Garrido

Doutorando em Estudos Culturais da Universidade do Minho. Licenciado em Geografia e Planeamento e mestre em Geografia, com especialização em Planeamento e Gestão do Território, pela Universidade do Minho.

Resumo

Este trabalho reflete sobre a diversificação das fontes de gás natural da União Europeia, através do caso concreto da província de Cabo Delgado, em Moçambique. Analisa-se a viabilidade dessa alternativa, comparando-a com outras fontes de gás natural da União Europeia.

Palavras-chave: Cabo Delgado; Diversificação; Gás Natural; Moçambique; União Europeia.

Abstract

Diversification of the European Union's Natural Gas Sources: The Case of Cabo Delgado, Mozambique

This work seeks to discuss the diversification of natural gas sources in the European Union, through the specific case of the province of Cabo Delgado, in Mozambique. The viability of this alternative is analysed, comparing it with other natural gas sources in the European Union.

Keywords: Cape Delgado; Diversification; European Union; Mozambique; Natural Gas.

Artigo recebido: 28.05.2023

Aprovado: 24.04.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.167.04>

Introdução

No livro *Connectography: Mapping The Global Network Revolution*, Parag Khanna (2016) cartografou o mundo das infraestruturas globais, nas quais se incluem as energéticas. Segundo Khanna, a cartografia das fronteiras territoriais é cada vez mais problemática, especialmente quando se pretende entender a paisagem contemporânea da política global. Os mapas “antigos” não oferecem mais do que “ilusões cartográficas” de um sistema internacional estabelecido, ocultando os processos dinâmicos e as infraestruturas materiais transnacionais que conectam o globo de formas inesperadas. A proliferação da conectividade transfronteiriça, entre pessoas, empresas, cidades e nações, está a remodelar o mundo para sempre; e as técnicas usadas para representar padrões de desenvolvimento material, que refletem os ritmos pulsantes da demografia, economia, ecologia e engenharia, estão a transformar o sistema internacional.

Neste texto, exploramos a necessidade que a União Europeia (UE) tem, fruto da (des)connectography com a Federação Russa, em proceder à (re)connectography com outras geografias ricas em gás natural, diversificando as suas fontes e dissipando a sua dependência por mais países, diminuindo a sua insegurança energética face ao exterior.

Embora sejam abordadas outras geografias alternativas ao gás russo, neste texto especificamos a análise em torno da província moçambicana de Cabo Delgado.

Localizada na costa oriental africana, a cerca de 7.000 km do canal do Suez e a 10 dias do porto de Pireu, na Grécia, a província setentrional moçambicana de Cabo Delgado possui jazidas de gás natural de dimensão considerável. No entanto, em Cabo Delgado, instalou-se um clima de instabilidade e insegurança: nos últimos anos, grupos armados de extremistas islâmicos têm perpetrado ataques violentos, inclusivamente em Pemba, a capital da província, o que levou a multinacional energética francesa TOTAL a interromper as suas operações no terreno.

Entretanto, na Europa, por causa do agravamento da guerra na Ucrânia, a UE tem em curso um plano para acabar, de forma faseada, até 2027, com o fluxo de gás vindo da Rússia, geografia da qual a união era dependente em cerca de 45% antes da guerra (155bmc, em 2021), sendo inclusivamente o maior importador de gás natural a nível mundial.

Ora, se por um lado, a UE precisa de aumentar e diversificar as suas fontes de gás natural, por outro lado, Moçambique quer estabilizar Cabo Delgado, de modo a garantir as condições de normalidade e segurança necessárias à exploração dos seus recursos. Fica assim implícita uma situação da qual os dois lados poderão beneficiar, se cooperarem.

Mas será que ambos pretendem a democratização de Moçambique?

Partindo da perspectiva eurocêntrica, a democracia liberal é o sistema que melhor integra todo o *apparatus* subjacente à indústria do gás natural, e a melhor forma de integração das regiões do denominado Sul Global nas engrenagens da “máquina” do comércio e da economia internacionais, características do mundo globalizado.

Mas seria contraproducente permutar de uma fonte de gás autoritária e ditatorial, para outra cuja democracia ainda é frágil. A UE podia, porventura, aproveitar a oportunidade conferida pela atual conjuntura para romper com o paradigma dos combustíveis fósseis e investir em tecnologias e inovações da indústria energética, ao nível dos renováveis, do hidrogénio verde e da fusão nuclear; utilizando esse novo paradigma para suprimir a sua crónica dependência energética face ao exterior, reindustrializando-se e respondendo à crise das alterações climáticas, servindo de exemplo aos restantes atores globais. Seja como for, negociar com a UE sobre a exploração e transação de recursos implicaria, certamente, a consideração pelas idiosincrasias das democracias liberais ocidentais como, por exemplo, o respeito pelos direitos humanos, os direitos dos trabalhadores, as comunidades afetadas pelo projeto, as práticas mais responsáveis e amigas do ambiente, entre outras. Perante tal conjuntura, Maputo poderia encontrar outros atores que, em simultâneo, garantissem a estabilização de Cabo Delgado e a exploração do gás e de outros recursos existentes na província, sem nunca exigir a democratização do Estado moçambicano, avanços nesse sentido ou outras condicionantes negociais que a UE costuma exigir neste tipo de contextos.

Assim, perguntamos. Será a alternativa moçambicana viável? Não existem outras fontes de gás natural que, por estarem mais próximas da UE e serem politicamente mais estáveis e democraticamente mais maduras, apresentem vantagens comparativas face a Cabo Delgado? Não existem, para lá de Moçambique, outros territórios mais bem capacitados, no que diz respeito ao nível das infraestruturas já existentes para a exploração do gás natural? A própria infraestrutura de gás da UE estará preparada para receber os novos fornecimentos a tempo de substituir o gás russo? Quando estarão concluídos os novos terminais de GNL? Poderá a UE abdicar da máxima diversificação possível ao nível energético? As energias renováveis, o hidrogénio verde, a fissão e a fusão nucleares podem ser alternativas?

É com estas e outras questões em mente que avançamos para a concretização do presente texto. Numa primeira parte, de modo a enquadrar e contextualizar, começamos por abordar temas como a questão energética, a geopolítica dos recursos energéticos, especificando a análise em torno do gás natural, e, por fim, o conceito de segurança energética. Numa segunda parte, focamo-nos no tema em concreto, isto é, a dependência energética da UE, o processo de substituição da Federação Russa como fonte de gás natural e a (re)connectography da UE com outras geografias, nomeadamente, Cabo Delgado, em Moçambique.

A Questão da Energia

Quando o *Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994*, apresentado pelo PNUD, definiu a universalidade, a interdependência, a prevenção e o centro no indivíduo como as quatro características essenciais da segurança humana, abriu o caminho para a ligação entre segurança e desenvolvimento (Serra, 2021).

A energia, e a sua produção e consumo, está, também, profundamente relacionada com o desenvolvimento da Humanidade (Sousa, 2019), porque “tal como o ser humano, que não pode viver sem assimilar energia, também as sociedades humanas têm de assegurar um fluxo permanente de recursos energéticos para subsistir e desenvolver-se” (Duarte, 2019, p. 11).

Entendida como fluxo (Duarte, 2019), a energia é, simultaneamente, um “elemento vital” e um “desafio” (Fernandes, 2019, p. 93). Tal como Duarte (2019, p. 12) refere:

“a base é a energia, a dimensão vital, sem a qual, as sociedades arriscam a submergir na anemia – ou paradoxalmente, a ser atiradas para o abismo – e nesse sentido, a energia, enquanto debilidade ou exponenciação, é uma vulnerabilidade existencial, porquanto a energia é fundamento da sustentabilidade social”.

Ela “determina se nossas luzes se acendem ou se apagam, se nossa agricultura e indústria avançam ou retrocedem, se nossas casas e escritórios serão habitáveis – e, de facto, se podemos ou não nos defender” (Hamilton, 2005, p. xxi).

Neste sentido, a energia adquire uma dimensão estratégica, exigindo, portanto, “uma resposta que colmate as debilidades e potencia as virtualidades que asseguram o abastecimento ininterrupto dos recursos energéticos para que qualquer coletividade possa progredir” (Fernandes, 2019, p. 73).

A conjugação dos fenómenos da dependência das sociedades modernas face aos combustíveis fósseis, resultantes do desenvolvimento industrial, tornaram a questão energética numa questão securitária (Duarte, 2019).

Desencadeado pela Guerra de Yom Kippur, o choque petrolífero de 1973 obrigou ao repensar da economia da energia (Rato, 2022). Por ter sido um dos primeiros períodos de insegurança de abastecimento para o Ocidente, a crise energética de 1973 é uma referência. Os países consumidores de energia viram-se confrontados com a descontinuidade do fluxo e a simultânea subida dos preços (Fernandes, 2019), o que expôs a sua vulnerabilidade energética, resultante da dependência das importações, “muitas vezes de um só fornecedor” (Fernandes, 2019, p. 75).

Consequentemente, “as primeiras estratégias para proteger e mitigar os efeitos negativos de possíveis interrupções do aprovisionamento energético através da cooperação energética entre Estados consumidores” (Fernandes, 2019, p. 75) foram instituídas após a crise energética de 1973. Por exemplo, a França, ciente da sua dependência

face aos combustíveis fósseis e dos riscos que isso tinha para a sua economia, decidiu, a partir de 1974, enveredar por um caminho que incluía (e ainda inclui) a aposta no seu programa de energia de fissão nuclear: o Plano Messmer.

A partir da década de 1980, recuperada que estava a estabilidade dos fornecimentos, fomentou-se a globalização e a integração das cadeias globais, permitindo o desenvolvimento de uma economia mundial aberta e interdependente. A queda do bloco comunista soviético, na década de 1990, fortaleceu e potenciou ainda mais o quadro de desenvolvimento supracitado. Desde então, incentivou-se “a cooperação energética com Moscovo, porque os países Ocidentais, e a Alemanha em particular, acreditam que a interdependência comercial contribuía para a democratização da Rússia e – dizia-se – gerava a paz, porque tornava os custos da guerra demasiado elevados” (Rato, 2022, p. 2).

A Geopolítica dos Recursos Energéticos

Como vimos, o acesso à energia tem sido uma preocupação constante ao longo da história e atualmente, principalmente na UE, assume-se como uma inquietação acrescida. De facto, nenhum setor social e do Estado pode alhear-se da questão energética, pois é “estratégica para a segurança e defesa nacional dos Estados”; e planos que regulem a proteção e segurança de infraestruturas críticas, reduzindo a vulnerabilidade energética, são imperativos (Sousa, 2019, pp. 104-105).

Paralelamente, “a geopolitização da energia e a sua leitura securitária têm trazido novos desafios à gestão da relação energética” (Freire, 2019, p. 50).

Para isso contribui o facto da localização geográfica dos recursos energéticos, por não estar distribuída de forma homogénea pela superfície terrestre, não coincidir com a geografia da população nem do consumo, tornando os recursos energéticos um “vetor politizável” (Rodrigues, 2019, p. 150).

Podemos dizer que o mundo se dividiu, de um modo geral, de forma bipartida. De um lado, temos as geografias consumidoras, cujo objetivo é adquirir da forma mais fluida, estável e barata possível recursos energéticos. Do outro lado, temos as geografias produtoras de energia, cujo interesse é vender tais recursos ao preço mais competitivo possível e sem contrapartidas, como, por exemplo, avanços ao nível da democratização do Estado. Para Duarte (2019, p. 42), esta conjuntura traduz-se e materializa-se em “vulnerabilidades mútuas” para ambos os lados.

Consequentemente, será a partir de cenários geopolíticos variáveis que “uma batalha surda pelo controlo dos espaços energéticos decisivos, com implicações diretas na segurança e defesa regional” (Sousa, 2019, p. 102) é travada. Neste sentido, em 2015, Silva e Rodrigues (p. 11) alertavam para o facto de que “a tensão causada pela assimetria entre a geografia do consumo e a dos recursos energéticos continuará a

existir e corre o risco de passar de geoeconómica a geopolítica, gerando tensões ou mesmo conflitos com vista à sua posse”. Dito de outra forma, “a estrategização da energia é uma resultante da dependência que desta têm as sociedades modernas, originando-se assim uma vulnerabilidade basilar” (Duarte, 2019, p. 10).

A dinâmica dos recursos energéticos, a sua exploração e controlo, o comércio e a gestão dos espaços onde eles existem exigem aos principais atores globais um estado de controlo permanente e, simultaneamente, uma atitude de complexa coordenação com as múltiplas e, por vezes, dissonantes iniciativas uns dos outros, sejam eles aliados, parceiros, concorrentes ou adversários (Sousa, 2019).

Assim, e de acordo com Sousa (2019, p. 103), o espaço energético global pode ser concetualizado como:

“elemento estruturante da política mundial, onde os Estados individualmente e na sua relação com os outros Estados, as organizações internacionais e os principais agentes económicos e industriais envolvidos, interagem no setor do mercado energético, público ou privado e determinam as suas relações de interesses”.

No entanto, fruto das circunstâncias atuais, já não será possível aquilo que o autor descreveu como “a conceção de um plano energético integrado, a médio e longo prazo (...), que permita a construção das matrizes energéticas”.

A falta de confiança que se gerou, resultante da guerra na Ucrânia, e as consequências que o conflito tem para as relações entre Bruxelas e Moscovo não permitem visualizar um cenário de cooperação em matéria de energias fósseis (Freire, 2019).

Mais, se, em 2019, Freire alertava para o facto de aquilo que alguns autores catalogavam como “casamento de conveniência” (Johnson, 2005) – que se traduzia em dinâmicas de interdependência, materializadas por uma “grelha de gasodutos e oleodutos que as interliga de forma densa” (Freire, 2019, p. 66), exigindo, assim, o mínimo de entendimento entre as partes para permitir o cumprimento dos fornecimentos, bem como dos rendimentos correspondentes – ser “marcado pela incerteza” (Freire, 2019, p. 66), a verdade é que hoje esse “casamento” já não existe em plenitude, especialmente após a destruição do gasoduto *Nord Stream 2* e do encerramento do gasoduto *Nord Stream 1*, os dois principais gasodutos que concretizavam a *connectography* direta entre a Rússia e a Alemanha, através do mar Báltico.

O Gás Natural

Como facilmente depreendemos do referido na página anterior, o gás natural é um “recurso energético, que mais que qualquer outro, provoca nos dias de hoje e previsivelmente para a próxima década, alterações e amplas movimentações no pensamento geoestratégico das grandes potências” (Sousa, 2019, p. 102). Se já era

verdade quando Sousa, em 2019, o referiu, hoje, com o agravamento da guerra na Ucrânia, isso tornou-se numa certeza. E porque o gás natural “caminha por terra e por mar”, destacando-se o fator estratégico dos gasodutos e a oportunidade do transporte marítimo desencadeada pela criação do GNL, este recurso energético será, certamente, usado com mais frequência como arma, tanto em guerras convencionais como em guerras comerciais, naquilo que podemos designar por *weaponization of LNG* (Sousa, 2019, p. 102).

Assim, Sousa (2019, p. 118) conclui que o gás natural:

- Surge como uma fonte energética de referência no espaço energético global;
- Observando o comportamento da utilização das diferentes energias disponíveis, o gás natural é aquela que se apresenta mais dependente e mais permeável aos jogos e interesses da geopolítica dos Estados, em especial dos mais influentes do sistema internacional;
- Alia as potencialidades técnicas que o integram com algumas vantagens no domínio da matriz energética e com a existência significativa de reservas mundiais provadas, que podem ser utilizadas e geridas diretamente pelas potências regionais e mundiais.

A Segurança Energética

Na sua definição clássica significa a “capacidade de cada sociedade assegurar um fluxo contínuo de recursos energéticos a custos admissíveis” (IEA/AIE in Duarte, 2019, p. 11). Outros autores definem segurança energética de forma inequívoca, enfatizando a dimensão política, considerando “o fator da independência energética como a capacidade de um país formular e implementar de forma independente uma política livre de interferências e pressões externas e internas” (Žuk e Žuk, 2022, p. 2). Tendo surgido após a crise de 1973, trata-se de um conceito de “formulação relativamente recente e de natureza essencialmente empírica” (Silva e Rodrigues, 2015, pp. 12-13). Em 2010, Felix Ciuta alertava para o facto de que: “A introdução de energia no domínio da segurança provavelmente afetará a maneira como as políticas de energia são adotadas” (in Fernandes, 2019, p. 82). Com efeito, nos dias de hoje, a segurança energética é pensada em termos estratégicos, de modo a garantir que a sociedade se desenvolva e prospere (Duarte, 2019), nomeadamente:

- Energia (A Questão Energética – todos necessitam de energia para prosperar);
- Estratégia (A Geopolítica dos Recursos – relação/interação entre produtor/consumidor);
- Segurança (A Segurança Energética – uma questão de segurança vital).

Por decorrer da articulação entre dinâmicas e tendências económicas, geopolíticas e tecnológicas (Rodrigues e Fernandes, 2019, p. xii), a segurança energética significa

a segurança de todos, dos recursos energéticos, das redes de transporte, das plataformas de produção, dos pontos de distribuição e até dos padrões de consumo, passando ainda pelos campos e jazidas de gás natural, pelo petróleo, pelos gasodutos e oleodutos, pelos postos de gasolina e até pelas próprias residências, incluindo, também, os problemas a tudo isto associados, como o esgotamento dos recursos, o aquecimento global, entre outros (Fernandes, 2019). É, assim, necessário olhar para a multidimensionalidade da segurança energética e incluir toda a cadeia energética (extração, produção, transporte, refinação, distribuição, comercialização) e os fatores exógenos (ciberataques, terrorismo, acidentes, catástrofes naturais) (Rodrigues, 2019, p. 148). Como podemos ver “a multiplicidade de termos que podem integrar o conceito de segurança energética é um espelho da complexidade que envolve este tema” (Duarte, 2019, p. 10).

De facto, Benjamim Sovacool (2011, pp. 3-6) enumerou cerca de 45 definições do conceito que incluíam elementos comuns entre elas, dos quais destacamos: acessibilidade, conexão, disponibilidade, diversificação e segurança.

Para compreendermos melhor o conceito, tomemos como exemplo a crise energética despoletada pela invasão russa da Ucrânia e a *weaponization* do gás natural. A Federação Russa “tornou o gás natural no que a energia renovável costumava ser: não confiável e cara” (Osička e Černoč, 2022, p. 1), colocando em causa a segurança energética europeia, ou seja, a capacidade de obter energia de forma contínua e a custos acessíveis. Atualmente, os cidadãos europeus sentem o aumento do custo de vida, resultante dos preços da energia, dos bens e dos serviços cada vez mais elevados: “aumentos bruscos nos preços da energia e do gás podem causar uma profunda crise social, que pode rapidamente se transformar em crise política” (Žuk e Žuk, 2022, pp. 1-2).

No entanto, se alicerçarmos o contexto atual no conceito de mudança de paradigma de Florian Kern *et al.* (2014), podemos transformar uma crise numa oportunidade. A atual crise energética e “a associação do *slogan* ‘segurança energética’ com a segurança económica e militar dos Estados” não têm de ser, necessariamente, a “reação comum que deixará de lado os desafios das ameaças climáticas” (Žuk e Žuk, 2022, p. 2).

Por outras palavras, os desentendimentos em torno da transição energética e da política climática – em que o *slogan* de “segurança energética” foi instrumentalizado por alguns Estados-membros para negar os objetivos da política climática da UE – podem ser evitados, se os 27 entenderem a atual situação como uma oportunidade. Mais, “se [a união] realmente quer garantir a sua segurança energética, deve focar-se mais em renováveis, e isso deve ser feito imediatamente” (Hosseini, 2022, p. 3). Afinal, a implementação de um “modelo em que a ‘segurança energética’ será mais importante do que a aposta nas energias renováveis será [a longo prazo] mais caro” (Žuk e Žuk, 2022, p. 3), uma vez que, como refere Hosseini (2002, p. 4), “o futuro da energia é renovável”. Assim, esta crise pode acelerar a transição energética europeia,

contribuindo para a descarbonização da sua economia, ao passo que diminuirá a vulnerabilidade energética da UE face à Rússia e aumentará a soberania energética da União, garantindo a independência face aos combustíveis fósseis, através da revitalização e do desenvolvimento da indústria europeia das energias renováveis e de outras alternativas energéticas (fissão e fusão nuclear, hidrogénio verde, etc.). Por fim, se bem gerida, no âmbito de uma securitização energética comunitária, esta crise pode ser entendida, futuramente, como um caso paradigmático de determinação e resiliência conjunta dos Estados-membros da UE.

De acordo com Morena Skalamera (2023), a guerra na Ucrânia coincidiu com tendências preexistentes, produzindo, pelo menos, dois efeitos políticos distintos:

- uma nova compreensão sobre os perigos da interdependência energética; e
- uma mudança na noção de energia limpa como ferramenta de segurança de abastecimento.

Como resultado, a Europa procurou evitar respostas centradas no abastecimento e priorizou a energia limpa doméstica como forma de garantir a sua segurança energética (Skalamera, 2023).

Como forma de conclusão, referir que a energia apenas adquire uma dimensão vital se, de algum modo, as fontes de energia não estiverem disponíveis para serem facilmente apropriadas. Neste sentido, vamos agora especificar a análise sobre a dependência energética da UE.

A Dependência Energética da União Europeia

Como temos vindo a abordar, a energia faz parte da agenda política internacional, sendo essencial para a estabilidade e desenvolvimento económico e para a segurança de um território (Geo4Ger, 2014).

No contexto particular da UE, a questão energética, a geopolítica dos recursos energéticos, em especial do gás natural, e a segurança energética são três desafios complexos, devido (Camacho e Fernandes, 2019):

- à dependência da União face ao exterior no que à importação de recursos energéticos diz respeito;
- à falta de diversidade ao nível das fontes de energia fóssil;
- ao aumento da procura verificado um pouco por todo o mundo, principalmente no mercado asiático;
- aos problemas relacionados com a rede de transmissão de energia.

Em primeiro lugar, a UE é dependente dos recursos energéticos. Mesmo antes do agravamento da guerra na Ucrânia, os 27, principalmente os Estados-membros do Leste, encontravam-se numa posição de vulnerabilidade face ao gás russo. Fruto do atual enquadramento, a UE decidiu eliminar gradualmente as importações de energia russa durante a conferência realizada em Versalhes em março de 2022 (Rato, 2022). Em segundo lugar, a UE é o maior consumidor de energia do mundo, mas não tem recursos energéticos suficientes para si, no seu território. De facto, “a UE é o maior consumidor de energia mundial, mas possui apenas cerca de 1% das reservas naturais de petróleo, 2% de gás natural e 4% de carvão, o que a torna refém da importação para garantir as necessidades de consumo crescente” (Rodrigues, 2019, p. 153). Apesar de se verificarem avanços ao nível da produção de energia primária, principalmente derivada de fontes de energia renováveis, a dependência da União face à importação de energia continua a crescer (Camacho e Fernandes, 2019). Dito de outra forma, o crescimento da produção de energia, nos 27, através de fontes renováveis continua a ser menor do que o crescimento da procura interna por energia: “a produção primária da UE está muito aquém das necessidades de consumo” (Fernandes, 2015, p. 46; Camacho e Rodrigues, 2017, p. 3, *apud* Rodrigues, 2019). Daqui resulta a necessidade de recorrer ao exterior, a recursos energéticos que a UE não possui, levando à dependência e, em última instância, à insegurança energética.

Em terceiro lugar, Moscovo vai procurar diversificar as suas fontes consumidoras dos recursos energéticos que possui em abundância, em mercados asiáticos como a Índia ou a China. Isto trará outra preocupação para a UE, dado que o aumento da procura global e a emergência de novos mercados consumidores vai criar um ambiente de maior concorrência. Ou seja, enquanto que no passado as geografias consumidoras de energia eram poucas, o que fazia com que as geografias produtoras não tivessem muita escolha e vendessem os seus recursos aos poucos consumidores existentes na altura, no contexto atual, pelo contrário, as geografias produtoras podem escolher as geografias consumidoras, não apenas com base em princípios económicos (lei da oferta e da procura), mas com base em interesses políticos próprios, optando por mercados em que o pensamento é semelhante, em relação à forma como o mundo deve estar organizado e ser gerido (nova arquitetura e estrutura internacional). Algo que, a efetivar-se, será caso de grande preocupação para geografias como a UE e, em última instância, o Ocidente alargado.

Em suma, a dependência energética da UE coexiste com a reduzida diversificação das suas fontes de energia, tanto através de mercados externos alternativos, como através da valorização dos seus recursos endógenos, em particular o gás de xisto. No que ao gás natural diz respeito, mais de dois terços (66%) do gás importado para a UE-28 é proveniente de apenas dois países – a Federação Russa (40%) e a Noruega (26%) (Comissão Europeia, 2019). Assim, a UE “debate-se com uma fraqueza estrutural

em termos energéticos, agravada pelos níveis médios de consumo que continua a manter e vê com inquietação as mudanças em curso na Federação Russa, um dos seus principais fornecedores” (Rodrigues, 2019, p. 147).

Em quarto lugar,

“A resposta iniciada tardiamente para aumentar a sua segurança energética teve como ponto alto a criação da União Energética e do Mercado Energético Comum. Mas estas iniciativas têm enfrentado vários obstáculos, resultantes de diferenças nas políticas energéticas nacionais e a falta de uma estratégia comum” (Rodrigues, 2019, p. 155).

Na verdade, a *connectography* do continente europeu revela uma realidade dual. Isto traduz-se numa Europa Central e de Leste dependentes do gás russo (por via de gasodutos) e numa Europa Atlântica também dependente, mas de fontes e tipologias diferentes como, por exemplo, o GNL proveniente do Médio Oriente, do Magreb e da África Ocidental (Rodrigues e Campos, 2017, p. 10). Mesmo durante a guerra na Ucrânia, a falta de unidade de interesses e estratégias energéticas entre os Estados-membros continua a ser um fator presente que condiciona a aplicação da política energética europeia (Camacho e Fernandes, 2019, p. 129). Antes da guerra, o exemplo mais claro disto era a Alemanha e a relação bilateral que tinha com a Rússia, em detrimento de uma política energética comum, através da construção dos *Nord Stream 1* e *2*. No contexto de guerra, um exemplo paradigmático é o mercado ibérico, com Portugal e Espanha a assumirem-se como “ilha energética” no mercado de energia comum.

Agora, os Estados-membros do Leste apontam para a necessidade de uma política energética europeia comum para fortalecer a segurança energética. Para atingir os seus objetivos, a UE está a desenvolver algumas medidas, como (COM, 2014):

- o aumento da produção de energia primária a partir de energias renováveis;
- a diversificação de países e rotas de fornecimento;
- a diversificação do *mix* energético, apostando no consumo de gás e energias renováveis;
- a conclusão do mercado interno da energia e reforço de ligações nas infraestruturas energéticas para responder rapidamente a interrupções no fornecimento;
- a promoção da eficiência energética para alcançar os objetivos para a energia e o clima propostos para 2030.

No entanto, as medidas chocam com os diferentes níveis de dependência, opções políticas e interesses. Em suma, falta de estratégia comum (Rodrigues, 2019). Por causa destes obstáculos, a UE poderá não ter a dinâmica exigida para encarar, de forma assertiva, o mercado internacional da energia e diversificar as suas fontes.

O Processo de Substituição do Gás Russo: Diversificação e os Seus Desafios

Quando a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, diz que a UE não pode confiar num fornecedor que ameça a estabilidade europeia, admite que a União terá de obter recursos energéticos num quadro de multipolaridade cada vez mais complexo (Rato, 2022).

O panorama geopolítico contemporâneo, que resultou do agravamento da guerra na Ucrânia, pôs a descoberto uma realidade: a vulnerabilidade energética que perdurava há mais de três décadas. Moscovo era responsável pelo fornecimento de cerca de 40% do gás, 25% do petróleo e 42% do carvão a Bruxelas (Sobral, 2022, p. 4). Perante tal conjuntura é cada vez mais frequente a *weaponization* e *politization* do gás natural. Por outro lado, “a necessidade de não alimentar a máquina de guerra russa ou de ficar à mercê de um regime cada vez mais antagónico, obriga a uma aceleração das mudanças em curso” (Sobral, 2022, p. 4).

O plano europeu passa pelo denominado RePowerEU, cujo objetivo principal é reduzir a importação de combustíveis fósseis da Rússia de forma faseada: redução em cerca de 66%, que se verificou até 2022, e redução total até 2027. Mas, porque as suas necessidades energéticas não estão a diminuir, a União terá de encontrar alternativas. Antes de avançarmos, é importante dizer que, no curto prazo, não será possível depender apenas das energias renováveis, pois, embora em crescimento, elas não conseguem acompanhar o crescimento da procura por energia verificado nos últimos anos. Paralelamente, a aposta na energia de fissão nuclear é suscetível de discórdia entre os 27 e a energia de fusão nuclear ainda não tem valor comercial. Assim, fruto da atual posição em que se encontra, o mais plausível será a UE encontrar novas fontes de combustíveis fósseis, nomeadamente de gás natural.

Analisemos, então, de forma breve, algumas dessas hipóteses.

A nível interno, os Países Baixos e a Roménia são os Estados-membros com as maiores reservas de gás, sendo que “Itália, Polónia, Alemanha e Dinamarca têm quantidades residuais” (Rodrigues, 2019, p. 153). Embora estas opções não sejam suficientes, é sobejamente conhecida a predisposição (ou melhor, a falta dela) da generalidade dos europeus para a exploração dos recursos energéticos endógenos do seu próprio continente. Existem preocupações ambientais e sociais que serão sempre tidas em linha de conta, respaldadas por sistemas políticos democráticos bem estabelecidos, e que dificultarão, logo à partida, qualquer projeto energético. Por exemplo, nos Países Baixos, a exploração do gás natural nos campos de Groningen foi suspensa devido, em parte, à pressão exercida pela população da região, que alegou, comprovadamente, que a extração do recurso estava a tornar o subsolo instável e que isso provocava tremores de terra. Do mesmo modo, os processos associados à exploração do gás de xisto – recurso que a Europa tem – encontraram e encontrarão a mesma ou semelhante resistência popular e democrática.

Continuando agora a nível externo, mas nas imediações da UE. A Noruega e o Reino Unido são os países europeus com maiores reservas de gás natural. Logo, poderia pensar-se que seriam alternativas viáveis. Por um lado, e devido ao Brexit, Bruxelas poderia colocar-se numa posição negocial de maior vantagem face a Londres, mas não é plausível que tal aconteça. Por outro lado, no caso norueguês, verifica-se a subcarga das infraestruturas existentes e, portanto, da capacidade de fornecimento. É impossível a Noruega vender mais gás natural à UE com a atual *connectography* existente no mar do Norte. Outro aspeto particular do caso norueguês tem a ver com a forma como o sistema da exploração dos recursos energéticos está estruturado e o próprio regime instalado. Sendo uma democracia consolidada, em que os recursos energéticos são estatais e os lucros resultantes da sua exploração contribuem para o Estado social (pensões, reformas, educação, saúde), é provável que o ritmo de exploração dos recursos (gás e petróleo) não aumente nas próximas décadas, pois não é do interesse da população norueguesa. Esta irá, certamente, exercer o seu poder, no contexto do regime democrático consolidado instalado, para garantir a sustentabilidade da segurança social, das suas próprias pensões e reformas e dos sistemas educativo e de saúde, no futuro.

Ainda num contexto geográfico de proximidade, mas localizadas na orla da esfera europeia, temos geografias produtoras de gás como a Argélia, na região do Magrebe, o Egito, Israel e Turquia, no Mediterrâneo Oriental, e o Azerbaijão, na bacia do mar Cáspio. No entanto, deverá ser tido em linha de conta que a Argélia poderá ter uma atitude, tal como a Rússia, de *weaponization* e *politization* do gás, não por causa da UE em particular, mas por causa do Ocidente alargado, de um modo geral. No que diz respeito à região oriental mediterrânea, esta é marcada pela instabilidade resultante da indefinição quanto à pertença das jazidas de gás ali existentes, com desavenças entre Israel, os territórios palestinos e o Líbano, sobre as Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) e entre a Turquia e a Grécia, também sobre a ZEE da ilha do Chipre. Algo que dificulta a sua exploração. Finalmente, o corredor de gás meridional que se estende desde a bacia do Cáspio até à Grécia. “A UE e alguns dos seus Estados-membros elegeram a bacia do Cáspio como a principal aposta na diversificação de abastecimento de gás natural, com o objetivo de reduzir a dependência do fornecimento russo” (Rodrigues, 2019, p. 153), no entanto, esta opção passa, obrigatoriamente, por territórios que não pertencem à UE.

Especificando, enquanto que no caso argelino é possível concretizar uma *connectography* direta com Espanha, Portugal e/ou França e no exemplo oriental mediterrâneo com Chipre ou a Grécia, no exemplo azeri a ligação seria concretizada através da Arménia, com a qual o Azerbaijão tem dissidências e esteve em guerra, recentemente; da Geórgia, Estado parcialmente ocupado pela Federação Russa (regiões da Abcásia e da Ossétia do Sul); e da Turquia, que apesar de ser membro candidato à adesão à UE, tem as negociações congeladas e tem optado por uma

aparente atitude de ambiguidade e de *self-interest* no panorama das relações internacionais e geopolítica.

Numa perspetiva geográfica mais alargada, para lá da Europa e dos territórios adjacentes, ressurgem alternativas como o Médio Oriente, nomeadamente o Qatar, e os Estados Unidos da América (EUA), principalmente no que ao GNL e ao gás de xisto diz respeito. De facto, “os Estados europeus pretendem substituir o gás russo com GNL oriundo dos Estados Unidos e do Qatar” (Rato, 2022, p. 3). Mas, embora algumas empresas americanas, fruto do agravamento da situação na Ucrânia, tivessem enviado remessas de GNL para a Europa, os contratos atuais impedem que os EUA substituam o fornecimento russo no curto prazo (Rato, 2022). Relativamente à alternativa do Qatar, e tendo em conta que uma das razões de Bruxelas para o corte do fornecimento de gás russo se prende com a cessação do financiamento da máquina de guerra de Moscovo contra Kiev, resta perguntar que outro tipo de guerras estará a UE a financiar ao optar pelo gás de Doha. Adicionalmente, a opção pelo país do Golfo torna-se arriscada com a perspetiva, não muito distante, de o Irão assegurar armas nucleares e ter mais capacidade de condicionar os fluxos que passam (ou não) pelo estreito de Ormuz.

Assim,

“como não é possível no curto prazo depender apenas de fontes renováveis, acelerar a diversificação através do aumento de importações via gasodutos existentes com a Noruega, a Argélia e o Azerbaijão, assim como aumentar importações de gás natural liquefeito, em particular dos EUA que se (...) [comprometeram] (...) a enviar 15 bcm em 2022, e até 30 bcm nos próximos anos. Parte integrante desta estratégia deverá ser uma plataforma conjunta para negociar compras com países produtores de forma a fazer valer o peso do mercado único europeu” (Sobral, 2022, p. 4).

Em África, podemos encontrar outras fontes alternativas de gás natural, nomeadamente na Nigéria, quer por via marítima, através da costa ocidental africana, quer por terra, mediante a construção do denominado gasoduto transaariano (Nigéria-Níger-Argélia). No entanto, tal infraestrutura, a concretizar-se, localizar-se-ia num dos territórios mais inseguros do continente africano: o Sahel. A região tem sido palco de insurgências terroristas que a têm empurrado para a instabilidade. Além do referido, chegado à Argélia, o fluxo de gás deparar-se-ia com os problemas do caso argelino.

Outro exemplo africano é Moçambique. Mas antes de avançarmos para a sua análise, importa sublinhar um aspeto crucial que envolve a UE e a sua atividade de negócios com os restantes atores, principalmente os do chamado Sul Global, no momento de operacionalizar a exploração dos recursos energéticos e, no fundo, as restantes interações com o exterior.

A Atitude Europeia de Exportação da Democracia (Democratização)

Em 1991, Huntington abordou a questão da terceira onda de democratização a nível mundial, que começou com a Revolução dos Cravos, no dia 25 de abril de 1974, em Portugal, e se estendeu no tempo até às revoluções coloridas e à Primavera Árabe. Sendo, portanto, a democratização o processo através do qual os Estados, até então considerados pela generalidade da comunidade internacional (CI) como menos democráticos, passariam a ser mais democráticos.

Relacionadas com o processo de democratização estão as denominadas Missões de Observação Eleitoral (MOE) que a UE e outras entidades concretizam a convite dos governos nacionais de democracias menos consolidadas. Poderá ser objeto de interrogação o facto de alguns governos convidarem entidades estrangeiras para observarem os seus processos eleitorais e de democratização. No livro *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm*, Susan Hyde (2011) explica que os líderes pseudodemocráticos convidam as MOE para no final do processo eleitoral conseguirem o respaldo da CI, com base numa avaliação mais ou menos fidedigna desse processo eleitoral, e, desse modo, assegurarem a continuidade das atividades de negócios e de financiamento com as entidades responsáveis pela MOE e o resto da CI. No caso europeu, a UE apenas continuará a concretizar negócios e a financiá-los se as eleições de um determinado Estado forem livres, justas, plurais e decorrerem de acordo com as normas e os princípios democráticos internacionalmente reconhecidos pela CI, na sua generalidade. Do processo faz parte uma atitude paternalista: nós cooperamos com vocês, mas têm de “comportar-se bem”; sendo que “bem” significa “como nós europeus”, o que implica, entre outras coisas, respeitar a Carta das Nações Unidas, os direitos humanos, as minorias, a democracia liberal, a ordem do pós-Guerra Fria, os cidadãos, os trabalhadores e o ambiente.

A noção expressa anteriormente poderá, à partida, revestir-se de lógica, mas na atual conjuntura internacional apresenta um conjunto de debilidades.

Em primeiro lugar, a democracia não se resume aos processos eleitorais, pois os seus resultados podem estar decididos muito antes de terem início, em democracias pouco consolidadas. Se isso acontecer, a MOE pode cometer o erro, ainda que de forma não intencional, de publicar um relatório final que transmita ao mundo uma falsa realidade democrática de um Estado, acabando por respaldar os líderes pseudodemocráticos desse Estado, que, depois, instrumentalizam esse documento para aplicar medidas pouco ou nada democráticas.

Em segundo lugar, as entidades responsáveis pela MOE podem decidir concluir que as eleições foram justas e livres mesmo não tendo sido, pois, caso não o fizessem, as consequências para a estabilidade política, social e económica interna do Estado poderiam ser mais prejudiciais para o país em causa, a sua região e a própria UE.

Isto significa, em última análise, que é melhor manter um Estado pouco democrático dentro da “máquina” económica e política internacional, do que marginalizá-lo por completo apenas por causa de um relatório final de MOE.

Em terceiro lugar, a atual conjuntura internacional já não se compagina com a dos anos 1990 e 2000. Globalização, democratização, mundo unipolar, Sul Global e outros conceitos já não são uma inequívoca prevalência do *modus operandi* da arquitetura global, das relações internacionais e da geopolítica contemporânea. As democracias, mesmo as mais maduras e estáveis, estão em decréscimo e os últimos relatórios do *Freedom House*, da OCDE e de outras organizações comprovam-no.

Os conceitos de Norte e Sul Global resultam da distinção entre países menos e mais afetados pelos problemas económicos, políticos, sociais e ambientais, respetivamente. Trata-se de uma perceção genérica, subjetiva e imprecisa do mundo, pelo que se deve evitar dividir o globo através de qualquer catalogação geográfica. Por exemplo, a nível político, segundo a narrativa criada pelo Ocidente fruto da Guerra na Ucrânia (Manning, 2022), o mundo divide-se entre democracias e autocracias, e os Estados têm de escolher um lado. Mas, em algumas geografias, o fator económico pesa mais do que o ideológico – Coreia do Sul (Kelly, 2022); as autocracias têm mais peso relativo, atualmente, pelo que esta dicotomia será mais custosa (The Economist, 2022). É necessário compreender que os Estados, principalmente as potências regionais democráticas e/ou autocráticas, operam mediante os seus próprios interesses. As autocracias são agora rivais especialmente sérias das democracias quando se trata de investimento e inovação (The Economist, 2022).

Simplificando, democracias e autocracias vão interagir umas com as outras se isso for do interesse nacional: os reinos do Médio Oriente são fontes vitais de petróleo e gás de várias democracias (The Economist, 2022).

Os EUA não convidaram alguns países para a Cúpula das Américas por serem pouco democráticos (Manning, 2022). Posteriormente, Biden foi à monarquia absolutista da Arábia Saudita para tentar aumentar a produção de petróleo e fazer diminuir o preço, mas sem sucesso (Lawson, 2022). Inclusivamente, a Arábia considera vender petróleo à China em *yuan*, em vez de dólares (The Economist, 2022).

Resumindo, não é apenas o Ocidente a operar mediante os seus interesses e a proclamá-los como legítimos, justos, moralmente válidos e benéficos para todos. Outros atores começam a reclamar o mesmo, embora saibam que isso acarreta riscos: “o comércio cria alavancagem e as autocracias ficam felizes em transformá-lo numa arma” (Kelly, 2022; Stoltenberg, 2022 e Trump, 2018a e 2018b).

Concluindo, a Guerra da Ucrânia traz à superfície um mundo onde os Estados calculam os seus interesses com base na economia, geografia, história, cultura e política, não apenas em valores mais ou menos democráticos (Manning, 2022). Assim, identificar forças/fraquezas ao estabelecer cadeias de valor e trocas comerciais com a União Europeia *versus* potências autocráticas centralizadas torna-se difícil.

Finalmente, o redesenho da arquitetura global, fruto do agravamento da guerra na Ucrânia, fez emergir, definitivamente, atores internacionais que não operam do mesmo modo que a UE, ou seja, numa perspetiva de auxílio à resolução dos problemas sociais, económicos, políticos e ambientais e de concretização de negócios e financiamento de projetos, num determinado Estado, mediante o maior ou menor grau de respeito desse Estado pelos princípios democráticos, consentâneos com a perspetiva ocidental de como o mundo deve operar. Atualmente, existe uma multidão de atores que podem solucionar os problemas e concretizar negócios, em várias geografias, com o puro e simples intuito de os solucionar e concretizar, isto é, sem contrapartidas e sem ingerência nas políticas internas do Estado e no modo como ele deve operar ao nível do respeito pelos direitos humanos, minorias, democracia, ambiente, trabalhadores.

O Caso de Cabo Delgado, Moçambique

“A Europa na minha opinião devia olhar para África. A África tem imenso gás”. Estas foram as palavras do presidente do Banco Africano de Desenvolvimento, Akinwumi Adesina, em maio de 2022, que recordou que em África não faltam fontes de gás para substituir a Rússia e dissipar, por mais países, a dependência energética da UE:

“O Gana tem depósitos, a Costa do Marfim acaba de encontrar gás, o Senegal tem gás, Angola tem gás, Moçambique tem tanto gás que no BAD estamos a trabalhar com parceiros para ajudar a conseguir o projeto de gás liquefeito de 24 mil milhões, que tornará o país o terceiro maior fornecedor de gás liquefeito do mundo”.

Em contrapartida, Adesina concluiu a sua intervenção lembrando que são precisas “infraestruturas de gás, não só para exportar, mas também no continente”, acrescentando: “Vejo como uma prioridade que África se torne um mercado que pode fornecer gás à Europa, mas temos de garantir que temos a infraestrutura”.

O caso de Cabo Delgado como fonte de gás natural para a UE é uma alternativa de ponderação quase obrigatória, mas, embora alguns fatores importantes, como a existência prévia de algumas infraestruturas (TOTAL e ENI), joguem a favor desta alternativa, existem algumas desvantagens a considerar:

- A distância ao mercado consumidor europeu, em comparação com outras fontes de gás em África, como a Argélia, a Nigéria e o Gana. Cabo Delgado é a região mais longínqua das fontes de gás consideradas neste texto. A província setentrional moçambicana de Cabo Delgado está localizada na costa oriental africana, a cerca de 7.000 km do canal do Suez e a 10 dias do porto de Pireu, na Grécia;

- A proximidade a mercados consumidores emergentes como a Índia, por estar localizado de frente para o oceano Índico. A inserção da UE na corrida pelo gás moçambicano, numa conjuntura em que países como a Índia e a China também estão à procura de mais fornecedores, provocará uma concorrência forte, que acabará por fazer aumentar o preço;
- Desde 2017, em Cabo Delgado instalou-se um clima de instabilidade e insegurança, depois de grupos armados de extremistas islâmicos terem perpetrado ataques violentos, inclusive na capital da província, Pemba, o que levou a TOTAL a interromper as suas operações no território. Neste momento, está em curso a Missão de Formação Militar da UE em Moçambique, para formar e apoiar as forças armadas moçambicanas, proteger a população civil e restabelecer a segurança em Cabo Delgado;
- A questão da exportação da democracia e dos processos de democratização dos Estados, que abordámos anteriormente neste texto. É de notar que, de entre todos os países onde a UE realizou MOE, Moçambique foi o país em que realizou mais. No entanto, e apesar de se realizarem eleições autárquicas no final deste ano, a UE não estará presente;
- A falta de uma rede integral de infraestruturas, em Moçambique, e principalmente na UE, no que à receção do GNL diz respeito. Esta é, aliás, uma preocupação transversal a todas as alternativas equacionadas e para a qual a UE acordou tarde, respaldando-se num fluxo de gás que se pensava ser eterno e contribuir para a interdependência e a paz. Ora, isso não aconteceu, pelo que temos às portas da Europa o pior conflito desde a II Guerra Mundial; e foram poucos os Estados-membros minimamente preparados (Portugal e Espanha) para o câmbio urgente para outras fontes de energia.

Apesar das desvantagens apresentadas anteriormente, a escolha de Moçambique como área de estudo para este trabalho tem a ver com a exposição da crónica dependência energética da UE face ao exterior, servindo este trabalho como uma demonstração de que até a alternativa moçambicana é passível de consideração e não pode ser descartada.

No entanto, enquanto procura solucionar a urgência de substituir o mercado russo, a UE pode aproveitar a oportunidade conferida pela atual conjuntura para tomar nas suas mãos o destino da sua segurança energética e assegurar o seu futuro económico, político, geopolítico, diplomático, etc., através da completa independência energética face aos restantes atores globais, num mundo cada vez mais multipolar. Assim, é importante acrescentar ao presente texto uma breve análise que tem a ver com o rompimento com o paradigma do fóssil e que é concretizada de seguida.

O Rompimento com o Paradigma do Fóssil

No início da análise impera a necessidade de se ter em linha de conta o seguinte: é impossível concretizar a transição energética de toda a economia e sociedade europeia do dia para a noite; há atividades económicas cujo funcionamento depende do consumo de recursos energéticos fósseis. Veja-se, por exemplo, a indústria do armamento, que a UE vai revitalizar com um investimento de 500 milhões de euros. Por outro lado, há realidades sociais que não comportam os meios próprios necessários para acarretar tal transição, pois nem todos os cidadãos terão capacidade monetária para adquirir veículos elétricos, ou vontade para remodelar as suas habitações e substituir o gás, que usam para o aquecimento, pela eletricidade fotovoltaica ou outra energia renovável.

Ainda assim, se tivermos em conta uma perspetiva de longo prazo, na qual a independência e soberania total da UE a nível energético é o objetivo final, pretendendo-se também resolver a crise das alterações climáticas, não existirá outro caminho senão o rompimento definitivo com o paradigma dos combustíveis fósseis e o investimento nas energias renováveis, através da revitalização desta indústria e do controlo de todas as fases do processo, no qual se inclui a produção dos equipamentos (geradores, painéis, eólicas), o desenvolvimento da tecnologia, das infraestruturas, nomeadamente das associadas ao hidrogénio verde e a aposta na energia de fusão nuclear, até esta se tornar comercialmente viável.

No entanto, os sinais dados pela União não vão neste sentido. Veja-se a definição do gás natural e da energia nuclear como energias verdes, e a procura de gás natural em geografias onde, até recentemente, a UE pedia a credores multilaterais (como o Banco Mundial) para não financiarem mais projetos de combustíveis fósseis.

Conclusões

Terminamos este texto recordando que: “Sem energia não há vida, e sem os fluxos energéticos necessários à sustentabilidade das sociedades, estas definirão e morrerão” (Duarte, 2019, p. 41). Tal como a história recente o demonstra, a luta pelo usufruto dos recursos energéticos tem sido a raiz de muitas tensões e disputas entre os povos. A escassez relativa dos recursos deriva da desigual distribuição territorial, que por sua vez dificulta o acesso de alguns Estados, em benefício de outros, transformando-os em verdadeiros instrumentos geopolíticos e, simultaneamente, vitais para a sobrevivência humana (Sousa, 2019). Como resultado, a “segurança energética é existencial”, ainda mais no contexto de vulnerabilidade face ao exterior da UE. “A UE confronta-se quotidianamente com a necessidade de reduzir as suas fragilidades estruturais no setor da energia” (Rodrigues, 2019, p. 149). Para garantir

a sustentabilidade, o desenvolvimento, a prosperidade e a perdurabilidade, a UE deve assegurar o acesso ao bem vital que é a energia.

Para isso, os Planos de Contingência e de Segurança Energética e os Planos Energéticos de Emergência devem assegurar a reposição imediata de qualquer falha no sistema energético, face a futuras ameaças e riscos, garantindo que as redes de comunicações, as ligações aos vários níveis de responsabilidade e as redes e rotas de transporte energético alternativas à Federação Russa devem ser objeto de medidas de segurança coordenadas (Sousa, 2019).

O gás natural e outros recursos energéticos são vetores estratégicos para os Estados, constituindo fatores ímpares de desenvolvimento. Neste sentido, “assegurar a autonomia energética constitui uma prioridade” (Sousa, 2019, p. 104).

No entanto, o processo de diversificação das fontes de gás natural da UE depara-se com muitos obstáculos (Viana *et al.*, 2014, p. 5 *in* Rodrigues, 2019, p. 155):

- a redução da produção no Mar do Norte e no Mar da Noruega;
- a dificuldade em aumentar a produção nas bacias energéticas do Norte de África;
- o contexto de instabilidade que reduz a segurança do abastecimento em múltiplas geografias;
- o aumento da competição e pressão sobre as fontes de abastecimento, fruto do aumento das necessidades energéticas das economias emergentes.

Esta concorrência em volta da energia irá potenciar um “recuo da globalização” (Rato, 2022, p. 3) e da democratização: “Para as democracias, o risco da transição energética reside no potencial de mobilização populista que, rapidamente, se transformará numa rejeição global da transição energética se os custos do processo não forem contidos” (Rato, 2022, p. 3). Isto porque a inflação, a agressão da Rússia contra a Ucrânia e as profundas fraturas geopolíticas e geoeconómicas “colocam à prova a capacidade para promover os princípios e os valores da liberdade, da democracia e do Estado de direito, mobilizando para a defesa dos interesses do espaço geopolítico em que nos inserimos” (Rodrigues, 2022, p. 6).

Relativamente ao caso de Cabo Delgado. Porventura será possível apostar na alternativa de três formas, nomeadamente através da:

- rota marítima da costa oriental africana, seguindo pelo oceano Índico, mar Vermelho, canal do Suez e mar Mediterrâneo, até à Grécia;
- rota marítima do Índico e do Atlântico Sul, passando pela África do Sul, Angola, até à Nigéria (Golfo da Guiné, onde Portugal terá, brevemente, um destacamento da Marinha composto por navios e um submarino para combater a pirataria na região). Da Nigéria, o fluxo seguiria pelo gasoduto transaariano até à Argélia e dali até Espanha;

- rota marítima e terrestre do Índico e Atlântico Sul e da costa ocidental africana, que é semelhante à anterior, mas, em vez de seguir pelo gasoduto transaariano, o fluxo de gás seguiria pela costa ocidental africana, passando pelo Gana, Senegal, até Portugal.

A terceira rota, embora mais longa que as restantes, apresenta algumas vantagens. Ao contornar o Cabo da Boa Esperança e seguindo pela costa atlântica de África, esta rota cria um colar que une os países africanos fornecedores de recursos energéticos à UE, evitando, portanto, o *choke point* do canal do Suez, no *Rimland*, e a região instável e insegura do Sahel, terminando numa geografia particular, a Península Ibérica, dotada das infraestruturas necessárias para receber os fornecimentos de GNL.

Concluindo, à primeira vista nenhuma das alternativas abordadas neste texto parece reunir a 100% todas as condições favoráveis para a diversificação das fontes de gás natural da UE. No entanto, a definição de Moçambique (Cabo Delgado) como área de estudo deste trabalho subjaz a constatação do seguinte: mesmo apostando em todas as alternativas possíveis, elas serão insuficientes para a União substituir a Federação Russa, pelo menos na atual conjuntura. A UE deverá, assim, apostar na plena diversificação das fontes de energia, porque quantas mais fontes de energia tiver, mais distribuída e dissipada estará a sua dependência energética. Neste sentido, deve acelerar a criação das infraestruturas necessárias à receção, transporte e distribuição do GNL e do gás natural por todos o Estados-membros; e deve, também, continuar a apostar nas energias renováveis e a investir no hidrogénio verde e no desenvolvimento da energia de fusão nuclear até esta ser comercialmente viável. Desta forma poderá romper com o paradigma de dependência energética de origem fóssil face ao exterior, reindustrializando-se e respondendo, ao mesmo tempo, à crise das alterações climáticas.

Bibliografia

- Camacho, P. e Fernandes, C., 2019. Um Olhar sobre a Cooperação Energética UE-Rússia: Desafios numa Nova Era Global da Energia. *Nação e Defesa*, n.º 157, pp. 125-146. <http://hdl.handle.net/10400.26/32164>
- Ciuta, F., 2010. Conceptual notes on energy security: total or banal security? *Security Dialogue*, 41(2), pp. 123-144.
- Comissão Europeia, 2019. *Shedding light on energy in the EU: A Guided Tour of Energy Statistics, 2019 Edition*. Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/index.html>
- COMUNICAÇÃO COM (2014) 15 final. *Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

- Duarte, A., 2019. A Humanidade Demiúrgica sob o Signo do Aniquilamento: uma Reflexão Holística sobre o Conceito de Estratégia de Segurança Energética. *Nação e Defesa*, n.º 157, pp. 9-48. <http://hdl.handle.net/10400.26/32164>
- Dźwigoł, H., et al., 2019. Evaluation of the energy security as a component of national security of the country. *Journal of Security & Sustainability Issues*, 8(3), pp. 307-317.
- FCT, 2014. Projeto de investigação: *A Geopolítica do Gás e o Futuro da relação Euro-Russa – Geo4Ger*. FCT – PTDC/IVC-CPO/1295/2014.
- Fernandes, C., 2019. Segurança Energética: Para Quem, Por Quem e De Que Ameaças? *Nação e Defesa*, n.º 157, pp. 73-100. <http://hdl.handle.net/10400.26/32164>
- Freire, M., 2019. Energia nas Relações UE-Rússia: um Estudo Exploratório de Segurança Ontológica. *Nação e Defesa*, n.º 157, pp. 49-72. <http://hdl.handle.net/10400.26/32164>
- Hamilton, L., 2005. Foreword. Em J. H. Kalicki e D. L. Goldwyn, eds., *Energy and security: Toward a new foreign policy strategy*. Washington: Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, pp. xxi-xxiii.
- Hosseini, S., 2022. Transition away from fossil fuels toward renewables: Lessons from Russia-Ukraine crisis. *Future Energy*, 1(1), pp. 2-5.
- Huntington, S., 1991. *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Hyde, S., 2011. *The pseudo-democrat's dilemma: why election observation became an international norm*. Cornell University Press.
- Johnson, D., 2005. EU-Russian Energy Links: A Marriage of Convenience? *Government and Opposition*, 40(2), pp. 256-277.
- Kelly, R., 2022. S Korea's Confused Response on the Ukraine War wasn't just Reflexive Mercantilism, but also the Leverage Autocracies Gain Over Democracies Who Trade with Them Too Much. <https://robertedwinkelly.com/2022/04/22/s-koreas-confused-response-on-the-ukraine-war-wasnt-just-reflexive-mercantilism-but-also-the-leverage-autocracies-gain-over-democracies-who-trade-with-them-too-much/>
- Khanna, P., 2016. *Connectography: Mapping the future of global civilization*. Random House.
- Lawson, A., 2022. Oil price rises after Joe Biden fails to secure Saudi output increase. *The Guardian*, 18 de julho. <https://www.theguardian.com/business/2022/jul/18/oil-price-rises-joe-biden-saudi-output-petrol-diesel-prices>
- Manning, R., 2022. Does Biden's 'democracy v. autocracy' framework make sense? *The Hill*, 13 de junho. Retirado de <https://thehill.com/opinion/national-security/3521187-does-bidens-democracy-v-autocracy-framework-make-sense/>
- Osička, J., e Černoch, F., 2022. European energy politics after Ukraine: The road ahead. *Energy Research & Social Science*, 91, 102757.
- Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 1994. *Rapport Mondial sur le Developpement Humain 1994* [em linha]. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_fr_complet_nostats.pdf
- Rato, V., 2022. Geopolítica da energia. *IDN Brief*, setembro. <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Paginas/IDN-Brief-setembro-2022-2.aspx>

- Rodrigues, C., 2022. Energia: uma questão de defesa. *IDN Brief*, setembro. <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Paginas/IDN-Brief-setembro-2022-2.aspx>
- Rodrigues, T. e Campos, A., 2017. Segurança energética e um modelo para o futuro da Europa: A questão russa. *IPRI Working Paper Series*, n.º 3, A Geopolítica do Gás e o Futuro da relação Euro-Russa, 25 abril, 19 pp. <http://geo4ger.wixsite.com/projetogeo4ger/working-papers>
- Rodrigues, T. e Fernandes, C., 2019. Introduction. Em Carla Fernandes e Teresa Rodrigues, eds., *The Future of Energy: Prospective Scenarios on EU-Russia Relations*. Nova Iorque: NOVA Publishers, pp. xi-xix.
- Rodrigues, T., 2019. *A Gas Russian Issue?* Segurança Energética e um Modelo para o Futuro da Europa. *Nação e Defesa*, n.º 157, pp. 147-168. <http://hdl.handle.net/10400.26/32164>
- Serra, J., 2021. Segurança e Desenvolvimento: uma Perspetiva da Cooperação no Domínio da Defesa. *Nação e Defesa*, n.º 160, pp. 19-36. <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao>
- Silva, A. C. e Rodrigues, T. F., 2015. A segurança energética e um modelo para o futuro da Europa. *Relações Internacionais*, 46, pp. 11-24.
- Skalamera, M., 2023. The Geopolitics of Energy after the Invasion of Ukraine. *The Washington Quarterly*, 46(1), pp. 7-24.
- Sobral, H., 2022. A segurança Energética no contexto da transição e sustentabilidade. *IDN Brief*, setembro. <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Paginas/IDN-Brief-setembro-2022-2.aspx>
- Sousa, E., 2019. O Gás Natural nos Confrontos da Geopolítica Global. *Nação e Defesa*, n.º 157, pp. 101-123. <http://hdl.handle.net/10400.26/32164>
- Sovacool, B., 2011. Introduction. Defining, measuring and exploring energy security. Em Sovacool, B., ed., *The Routledge Handbook of energy security*. Londres: Routledge.
- Stoltenberg, J., 2022. Economic decoupling: Is globalization dying or transforming? | DW Business Special, (min. 7:20). *DW News*. <https://www.youtube.com/watch?v=a5qt5fFOJl0>
- The Economist, 2022. Globalisation and autocracy are locked together. For how much longer? *The Economist*, 19 de março. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/03/19/globalisation-and-autocracy-are-locked-together-for-how-much-longer>
- Trump, 2018a. Germany is 'totally controlled' by Russia, Trump says | Squawk Box Europe. *CNBC International TV*. <https://www.youtube.com/watch?v=nu57D9YcIk0>
- Trump, 2018b. President Trump addresses U.N. General Assembly – FULL SPEECH, (min. 20:00-22:35). *C-SPAN*. <https://www.youtube.com/watch?v=KfVdIKaQzW8>
- Viana, V., et al., 2014. Portugal, a Geopolítica da Energia e a Segurança Energética Europeia. *Policy Paper* 5. http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/ebriefing_papers/policypaper5geopoliticada_energia_seguranca%20energetica_da_europa.pdf
- Žuk, P., e Žuk, P., 2022. National energy security or acceleration of transition? Energy policy after the war in Ukraine. *Joule*, 6(4), pp. 709-712.

Independência do Kosovo: os Desafios de uma Adolescência Europeia

Pedro Cunha da Silva

Doutorando em Relações Internacionais pela NOVA FCSH, Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela NOVA FCSH. Pós-Graduação em Globalização, Diplomacia e Segurança, coordenada pela NOVA FCSH e pelo Instituto Universitário Militar (IUM). Mestrado com o tema «As relações UE-Rússia no Horizonte 2035: uma análise prospetiva», cuja adaptação foi premiada com o Prémio Jacques Delors em 2022.

Resumo

O presente artigo faz um balanço político dos 16 anos decorrentes da declaração unilateral de independência do Kosovo em 2008, e da sua estratégia dual de reconhecimento e legitimidade no continente europeu, junto dos Estados soberanos e das organizações internacionais, respetivamente. Será feito um ponto de situação das relações bilaterais do Kosovo com os cinco Estados-membros da União Europeia (UE) que não reconhecem a sua independência – Chipre, Eslováquia, Espanha, Grécia e Roménia –, e o *rationale* político que subjaz ao não reconhecimento. Concluiremos com os prospetos da estratégia dual kosovar, próximos passos concretos e sua exequibilidade.

Palavras-chave: Kosovo; 16 anos; independência; reconhecimento; legitimidade.

Abstract

Kosovo's Independence: the Challenges of a European Adolescence

The present article will make a political assessment of the 16 years following Kosovo's 2008 unilateral declaration of independence, and its dual strategy of recognition and legitimacy in the European continent, regarding its sovereign States and international organizations, respectively. We will present the bilateral relations' state of play between Kosovo and the five EU Member States who do not recognize its independence – Cyprus, Slovakia, Spain, Greece, and Romania –, and the political reasoning underlying their non-recognition. We will conclude with the prospects for the Kosovar dual strategy, future concrete steps, and its achievability.

Keywords: Kosovo; 16 years; independence; recognition; legitimacy.

Artigo recebido: 31.01.2024

Aprovado: 20.03.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.167.05>

Da História Pré-nacional à Declaração de Independência

O espoletar primevo do Kosovo pode situar-se na batalha de *Kosovo Polje* (“campos”), em 1389, perdida por kosovares albaneses e sérvios contra os otomanos. O soberano sérvio, Lazar Hrebeljanović, morreu em batalha, acelerando a influência otomana pelos Balcãs, ditada com a queda de Constantinopla, em 1453.

O Kosovo tornou à Sérvia em 1878, após derrota militar otomana e seu recuo na região. Em Versalhes, “as grandes potências (...) não queriam que o reino sérvio se estendesse para o mar. Reconheceram e desenharam fronteiras para um novo Estado da Albânia. Mas o Kosovo, situado nas suas fronteiras montanhosas distintas, ficou à mercê de Belgrado” (Macshane, 2012, p. 22).

A previsão constitucional, desde 1974, da Região Autónoma do Kosovo e Metohija (Metóquia) e da Província Autónoma da Vojvodina, procurou mitigar ímpetos secessionistas através da atribuição de maior autonomia político-administrativa às minorias albanesa¹ e húngara², respetivamente. A primeira declaração independentista surgiu em 1990, sem apoio internacional. O Kosovo não foi parte dos Acordos de Dayton, sob receio do “Ocidente” em alienar a Sérvia da pacificação bósnia.

A resistência pacífica kosovar escalou em militarização, com mediatismo e contactos diplomáticos. Nos Acordos de Rambouillet (1998), os representantes kosovares colocaram como condição à sua maior autonomia sob a Sérvia a retirada dos soldados sérvios do Kosovo e um referendo. A recusa sérvia motivou a campanha militar da NATO, bombardeando Belgrado (Newman e Visoka, 2016). O Kosovo foi colocado sob administração da ONU, com a UNMIK³, e desde 2008 também com a EULEX⁴ da UE. Após a declaração de independência de 17 de fevereiro de 2008, a sua legitimidade foi levantada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)⁵, que requereu um parecer junto do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), emitido a 22 de julho de 2010. O TIJ decidiu sobre três questões (ver Figura 1, na página seguinte).

A questão mantém-se controversa. Newman e Visoka (2016) simplificam a divisão doutrinária entre duas correntes. A primeira observa a independência kosovar como excecional, atendendo “ao caso liminar de secessão após violações sistemáticas de Direitos Humanos, o contexto e circunstâncias constitucionais após a dissolução

1 Segundo a Agência de Estatísticas do Kosovo (ASK), em 1961, 67,1% dos habitantes eram albaneses, e 23,5% sérvios. Em 1981, 77,4% e 13,2%, respetivamente, e em 2011, 92,9% e 1,5% (ASK, 2022).

2 Na Vojvodina, os húngaros só eram maioritários no norte da província, sendo atualmente a segunda maior etnia na Sérvia.

3 *United Nations Interim Administration in Kosovo*, estabelecida após a Resolução do Conselho de Segurança 1244/1999, de 10 de junho.

4 *European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, mandatada pela Resolução 1244, e estabelecida ao abrigo da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). O atual mandato vigora até 14 de junho de 2023.

5 Resolução 3 da 63.ª Sessão Ordinária da AGNU (A/RES/63/3), de 8 de outubro de 2008.

da Jugoslávia, e a natureza *ad hoc* do Direito Internacional sobre secessões” (2016, pp. 5-6). A segunda invoca “a norma cogente de soberania estatal e integridade territorial, a necessidade de consenso antes da separação (...) [v.g., Sérvia e Montenegro], e as implicações perigosas que o caso do Kosovo apresenta em relação a outras pretensões secessionistas.” (2016, p. 6).

Figura 1
Posição resumida do TIJ acerca da independência kosovar

Questão	A favor-contra
“O Tribunal possui jurisdição para emitir o parecer requerido (...)?”	14-0
“O Tribunal aceita o pedido de parecer?”	9-5
“A declaração unilateral de independência das Instituições Provisórias de Autogoverno do Kosovo é conforme ao Direito Internacional?”	10-4

Fonte: International Court of Justice (2010b).

Este precedente respeita à relação dos países com os seus territórios com autonomia político-administrativa elevada (ou reivindicação da mesma), e dissonâncias étnicas, culturais, linguísticas e religiosas do restante país, entre outros elementos, *v.g.*, desenvolvimentos bélicos, como veremos nas secções seguintes.

Figura 2
Mapa étnico do Kosovo (2008)



Fonte: *Encyclopaedia Britannica*.

Reconhecimento e Legitimidade: a Estratégia Dual do Kosovo na Europa

O Kosovo é reconhecido por metade dos Estados-membros da ONU, não sendo claros alguns reconhecimentos, não reconhecimentos, e até retiradas de reconhecimento (“desreconhecimento”), por documentação omissa. Podemos considerar o reconhecimento por 101 membros⁶. Dos agrupamentos oficiais, o Kosovo é reconhecido por 35% do Grupo de África, 45% da América Latina e Caraíbas (GRULAC), 51% da Ásia-Pacífico, 52% da Europa de Leste, e 93% da Europa Ocidental e Outros (WEOG). Inobstante pequenas variações, sobressaltam os reconhecimentos pelo “Ocidente”. A geografia dita a prioridade europeia, não existindo um paralelo com a ONU, onde Rússia e China, membros permanentes do Conselho de Segurança, não reconhecem o Kosovo. Tal não implica a procura de legitimidade noutras organizações e agências a que Pristina aderiu entretanto, como o Banco Mundial, o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), e a Comissão Europeia para a Democracia através do Direito [(“Comissão de Veneza”) (Nič, 2020)].

Referimos então uma estratégia dual no sentido em que o Kosovo procura aumentar o número de Estados reconhedores, priorizando a Europa e, nesta, os Estados-membros da UE. Por outro lado, o reconhecimento internacional é feito pelos Estados, não por organizações internacionais. Como veremos nas secções seguintes, a participação do Kosovo numa organização internacional ou regional não implica o reconhecimento por todos os membros.

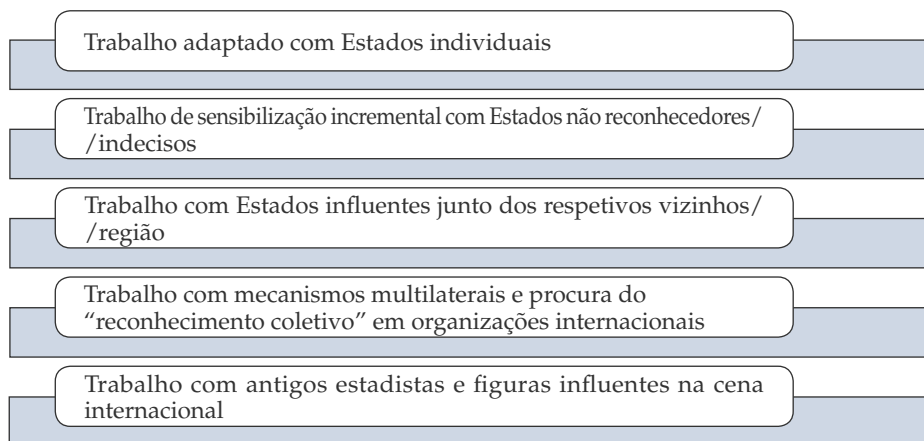
O reconhecimento pode ser aprofundado por relações diplomáticas bilaterais e uma interação prática. Armakolas e Ker-Lindsay (2020) referem-se ao “nexo reconhecimento-interação” (*engagement*) para caracterizar países europeus não reconhedores com relações diplomáticas e até contactos políticos de alto nível, *v.g.*, Grécia e Eslováquia, e países reconhedores, com relações diplomáticas, mas sem interação prática, *v.g.*, Polónia e Chéquia. Fora da Europa, existem países que reconhecem o Kosovo, mas não mantêm relações diplomáticas, *v.g.*, Egito.

A intensificação da guerra russo-ucraniana motivou uma campanha renovada de legitimação em organizações internacionais, assumindo objetivos concretos de adesão à UE e ao Conselho da Europa, e de atribuição do estatuto de Parceiro para a Paz da NATO⁷.

6 Armakolas e Ker-Lindsay (2020) referem o Suriname como exemplo de desreconhecimento não confirmado. Diversas fontes situam o número de reconhecimentos entre 95 e 116, com o número máximo invocado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) kosovar (2020, p. 19).

7 Programa de cooperação bilateral com quase todos os não Aliados na Europa e espaço pós-soviético.

Figura 3
Cinco direções da estratégia de reconhecimento kosovar



Fonte informativa: Newman e Visoka (2016).

O *rationale* kosovar é bipartido. A entrada em organizações como o FMI ou o Banco Mundial justifica-se pelo desenvolvimento socioeconómico de um dos países europeus onde os indicadores destas organizações são mais baixos (conjuntamente com Moldova e Ucrânia). Neste sentido, a abrangência funcional da UE assiste ao desenvolvimento do Kosovo e à sua estabilização pós-socialista, uma ambição partilhada com os vizinhos balcânicos, face ao progresso observado nos países dos alargamentos da UE a Leste. A situação de segurança e defesa é enquadrada pelo facto de o Kosovo ser o único país não Aliado onde a NATO mantém uma presença a título permanente, a *Kosovo Force* (KFOR), e de o seu objetivo ser uma cooperação reforçada, não a adesão *tout court*⁸.

A segunda parte do *rationale* relaciona-se com a guerra na Ucrânia e a ambiguidade da Sérvia (Nikaj, 2023; Morina, 2023). Belgrado condenou sempre a Rússia nas votações da AGNU, mas mantém relações diplomáticas incólumes com Moscovo, não expulsando diplomatas, aplicando sanções comerciais (renovando até contratos de abastecimento energético), nem fornecendo ajuda militar à Ucrânia. Esta situação é percebida pelo Kosovo como uma oportunidade de negociar com a Sérvia numa posição favorável, no contexto do diálogo bilateral facilitado pela UE (“Diálogo Belgrado-Pristina”), instituído em 2011. Exigências excessivas ou a falta de cedências podem ser percebidas pela UE como um conluio Belgrado-Moscovo, percepção essa que a Sérvia não pretende.

8 Um inquérito aos cidadãos dos Balcãs Ocidentais (Brethous e Kovalčíková, 2023) apurou que, em 2022, o Kosovo era o país mais favorável à adesão à NATO (75%), e o segundo à adesão à UE (73%).

Neste contexto, em fevereiro de 2023, as partes assinaram ao mais alto nível um “Acordo sobre o caminho para a normalização entre Kosovo e Sérvia” (EEAS Press Team, 2023a)⁹, segundo o qual as partes se comprometem com o reconhecimento mútuo de documentos e símbolos nacionais (*v.g.*, passaportes), o respeito pela Carta das Nações Unidas e os processos de adesão à UE da contraparte. Às cedências sérvias acresce a não objeção às pretensões kosovares de aderir a qualquer organização internacional.

Do lado kosovar, este deve garantir um “nível apropriado de autogestão” da comunidade sérvia no Kosovo (a “Associação dos Municípios Sérvios” prevista no Acordo de Bruxelas de 2013, onde os sérvios étnicos são majoritários, *vd.* Figura 2) e a formalização do estatuto da Igreja Ortodoxa Sérvia no Kosovo, preservando e protegendo locais religiosos e culturais.

É incerto se o Acordo servirá para amenizar as relações bilaterais, em particular no norte do Kosovo, onde os bloqueios de estradas transfronteiriças e os confrontos entre forças policiais (kosovares albaneses) e civis (kosovares sérvios) é recorrente. Não sendo legalmente vinculativo, é um avanço potenciado ainda pela aprovação de um Anexo de Implementação em março de 2023 (EEAS Press Team, 2023b), parte integral do Acordo *supra*, e cujo ponto final estipula que “o fracasso em honrar as suas obrigações decorrentes do Acordo, Anexo ou acordos anteriores pode ter consequências negativas diretas nos respetivos processos de adesão à UE e na ajuda financeira que recebem (...)”.

Estes avanços aproximam as vertentes de reconhecimento e legitimidade, atento o objetivo comum de adesão à UE e o seu posicionamento enquanto moderadora/facilitadora. Mas constatam também a perceção crescente de que o maior impulsionador do reconhecimento pleno do Kosovo, em especial fora da Europa, não é a legitimação em organizações internacionais (não obstante a sua importância), mas a normalização de relações com a Sérvia. A controvérsia surge na “normalização”, cuja definição não é pacífica.

Para o Kosovo, esta normalização implica a paridade – um reconhecimento mútuo entre Estados independentes e soberanos. Para a Sérvia, a questão oscila entre várias hipóteses: (i) reconhecimento implícito, sem obstar à legitimação kosovar em organizações (como o Acordo dispõe); (ii) aplicação de um modelo do tipo “duas Alemanhas” (Albahari, 2022); (iii) campanha interna sérvia de preparação da opinião pública para o distanciamento em relação ao Kosovo, aquém do reconhecimento formal; (iv) ou o reforço do *soft power* e *smart power* sérvio na região, ultrapassando o estigma pós-guerra e convencendo os vizinhos e a UE de que a reintegração kosovar é útil aos interesses gerais de estabilização regional e de desenvolvimento económico (Matić e Janković, 2022).

9 Decorrente de uma proposta franco-alemã apoiada pelos EUA (Morina, 2023).

Relações Bilaterais com os Não Reconhecedores na UE

O Kosovo é tido como “potencial candidato” à adesão à UE: um país com uma perspectiva europeia assumida e um acordo de associação vigente com a UE, mas sem atribuição formal do estatuto de candidato, como decorreu em junho de 2022 com a Ucrânia e a Moldovia, e em dezembro com a Bósnia e Herzegovina. O estatuto de candidato depende de uma ponderação positiva da Comissão Europeia, mediante pedido unânime dos Representantes Permanentes da UE. A ponderação é enformada em parecer, transitando a questão para o Parlamento Europeu e, por fim, para o Conselho Europeu, que decide por unanimidade.

O Kosovo formalizou o seu pedido em dezembro de 2022, mas o ponto de situação atual garante o bloqueio, pelo menos, dos Estados-membros que não lhe reconhecem independência: Chipre, Eslováquia, Espanha, Grécia e Roménia.

Armakolas e Ker-Lindsay (2020) distinguem entre reconhecedores fortes e fracos, por um lado, e não reconhecedores “suaves” e “duros”, por outro, consoante reconheçam ou não a independência kosovar, e mantenham uma postura de abertura, relações diplomáticas ativas e interação. Interessam-nos estas duas últimas categorias, que situam a Grécia como não reconhecedor mais “suave”, seguida da Eslováquia e da Roménia, esta última próxima do limiar. Chipre e Espanha são os reconhecedores “duros”, com Madrid a assumir a postura mais distante de Pristina.

Entre o pedido da AGNU para um parecer do TIJ sobre a declaração de independência de 2008, e a emissão desse parecer, vários países lavraram declarações escritas, a favor ou contra a declaração. Dos cinco não reconhecedores na UE, somente a Grécia não se pronunciou. Os restantes apresentam argumentos jurídicos em torno dos diferentes acontecimentos, da desintegração da República Socialista Federativa da Jugoslávia à Resolução da AGNU (tal como os reconhecedores).

Contudo, como notámos no início do artigo, não se trata de hermenêutica, mas de uma análise política como elemento subjacente às decisões, como veremos *infra*. O Direito não chega para observar posições diametralmente opostas entre dois Estados heterogêneos, com um regionalismo profundo entre territórios de línguas e dialetos distintos, que possuem histórias nem sempre comuns e amiúde conflituosas, e com ímpetus independentistas ainda no século XXI. Falamos de Espanha, o maior opositor na UE à independência kosovar, e do Reino Unido, o (então) Estado-membro da UE mais acérrimo na defesa da causa kosovar, reconhecendo a sua independência logo no dia seguinte à sua declaração (Armakolas e Ker-Lindsay, 2020, pp. 4-5, 41).

Posição Grega

A Grécia é parte balcânica, próxima da Sérvia, com a qual partilha um passado de resistência contra os otomanos. É o único não reconhecedor que não receia o

precedente kosovar, apesar da proximidade cipriota e da rivalidade com Ancara, crescentemente assertiva no espaço aéreo e marítimo grego. Possui um Escritório de Ligação em Pristina e reconhece passaportes kosovares, apoiando a liberalização dos seus vistos com a UE, medida a vigorar em 2024 (DG NEAR, 2023).

Votou pela adesão kosovar ao BERD, à Comissão de Veneza, e participou nas votações do FMI e do Banco Mundial, garantindo o quórum necessário a pedido de Pristina (Armakolas, 2020, p. 139).

Os políticos gregos recusam o reconhecimento quando a questão lhes é colocada (Taylor, 2023), contrastando com práticas de “tudo menos reconhecimento” que superam alguns reconhecedores europeus (Armakolas, 2020, p. 124). Taylor (2023) nota a proliferação de visitas/encontros ao mais alto nível e de MNE, com dez encontros em dois anos entre o Primeiro-ministro kosovar e o MNE grego.

Posição Eslovaca

A posição eslovaca advém da partição consensual da Checoslováquia, sem unilateralismos. Apesar da representação diplomática em Pristina e do apoio à sua legitimação multilateral, não existem visitas mútuas de alto nível, destacando-se um encontro presidencial nas margens da cimeira da Comunidade Política Europeia de outubro de 2022.

Nič (2020) aponta três fatores da política balcânica da Eslováquia: laços histórico-culturais com povos eslavos, o papel de políticos eslovacos na região durante o processo de adesão croata à UE, e uma sociedade civil mobilizada.

Bratislava receia o precedente kosovar no sul de maioria étnica húngara, enquadrado na “Grande Hungria” – revisitação do Reino da Hungria, partido no Tratado de Trianon (1920) – e na retórica do partido húngaro do poder, *Fidesz*. Inobstante, esta questão subordina-se às dinâmicas de política interna e variedade de posições assumidas sobre Pristina. Nič (2020) refere o papel de Miroslav Lajčák, antigo MNE e Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e atual Representante Especial da UE para o Diálogo Belgrado-Pristina, desde 2020, facilitando reuniões entre negociadores-chefe.

Posição Romena

A Roménia é parte balcânica e historicamente próxima da região, sobretudo da Sérvia (*cf.* posição grega), apesar do apoio à intervenção da NATO (Ivan, 2020, p. 173) e de contribuir significativamente para a KFOR e a UNMIK. Possui uma representação diplomática em Pristina e apoiou as suas candidaturas internacionais bem-sucedidas. À posição romena subjazem dois vetores do precedente kosovar: a maioria étnica húngara no centro (*cf.* posição eslovaca), na *Székely Land*, e a região separatista

da Transnístria na Moldova, com a qual possui uma proximidade comparável às relações Tirana-Pristina.

O antigo Primeiro-ministro Victor Ponta defendeu o reconhecimento em 2013-16, mas foi impossível uma ação concertada interinstitucional, face à oposição de vários partidos e do Presidente. Tal coincidiu com a militarização do Mar Negro e a proliferação de secessionismos e “quasi-Estados” em seu torno: a Crimeia, as Repúblicas Populares de Donetsk e Luhansk (no Mar de Azov), seguindo a República da Abecásia, assim reconhecida pela Rússia desde 2008.

Posição Cipriota

Em 1974, a Turquia invadiu e ocupou 37% do Chipre, parcela esta que declarou unilateralmente a sua independência em 1983, como “República Turca do Chipre do Norte”. A “posição de princípios” (Ioannides, 2020, p. 193) da política externa cipriota motivou a rejeição da independência kosovar mesmo mediante um reconhecimento sérvio, postura revista com a “europeização” forçada durante a crise financeira global, e o parecer do TIJ, que diferenciou expressamente os dois casos, mencionando a Resolução do Conselho de Segurança 541/1983, que condena a declaração unilateral de independência do Chipre do Norte.

Os fracassos das conversações facilitadas pela ONU para a reunificação cipriota, em 2017, mantiveram o reconhecimento “duro”. A designação do Kosovo a par com os outros países dos Balcãs Ocidentais em documentos oficiais da UE é contestada pelo Chipre, que ameaçou boicotar a Cimeira dos Balcãs Ocidentais em Sófia (2018) se Pristina participasse como os restantes, questão resolvida pela atribuição de “neutralidade de Estado” (“*status neutrality*”) ao Kosovo durante a Cimeira (Ioannides, 2020, p. 210), com minudências protocolares.

Posição Espanhola

Espanha é o único não reconhecedor com um receio de precedente puramente endógeno: os movimentos independentistas catalão e basco, e a autonomia político-administrativa e heterogeneidade cultural e linguística do restante território. Deveras, “ao contrário dos outros, Madrid não mostra sinais de flexibilidade, mesmo simbólica” (Ferrero-Turrión, 2020, p. 216), desde a guerra na Ucrânia e o referendo da independência escocesa, ambos em 2014, mas sobretudo desde a declaração unilateral de independência da Catalunha, em outubro de 2017.

O Primeiro-ministro espanhol recusou-se mesmo a participar na Cimeira de Sófia devido à participação do Kosovo. Ademais, não é certo que interligue o reconhecimento à normalização de relações sérvio-kosovares. Poderá haver um papel facilitador do catalão Josep Borrell, antigo Presidente do Parlamento Europeu e MNE até

2019, quando assumiu a função de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, qualidade na qual medeia as reuniões de alto nível do Diálogo Belgrado-Pristina.

Creemos haver utilidade na organização dos elementos *supra* em tabela, a fim de estruturar o pensamento em avaliação da “suavidade” ou “dureza” dos não reconhecimentos do Kosovo entre os cinco Estados.

Figura 4
Critérios de interação dos não reconhecedores do Kosovo na UE

Critério	Grécia	Eslováquia	Roménia	Chipre	Espanha
Declaração escrita ao TIJ	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Apoio em organizações int.	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Escritório de Ligação	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Visitas mútuas de alto nível	Sim	Não	Não	Não	Não
Encontros de alto nível	Sim	Sim	Não	Não	Não
Políticos pró-independência (nível nacional)	Não	Sim	Sim	Não	Não
Receio do precedente	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Estado terceiro	-	Hungria	Hungria	Turquia	-
Questão interna	-	-	-	-	Sim
Reconhecimento mediante normalização Sérvia-Kosovo	Sim	Sim	Sim	Sim	Incerto

Fonte: autoria própria.

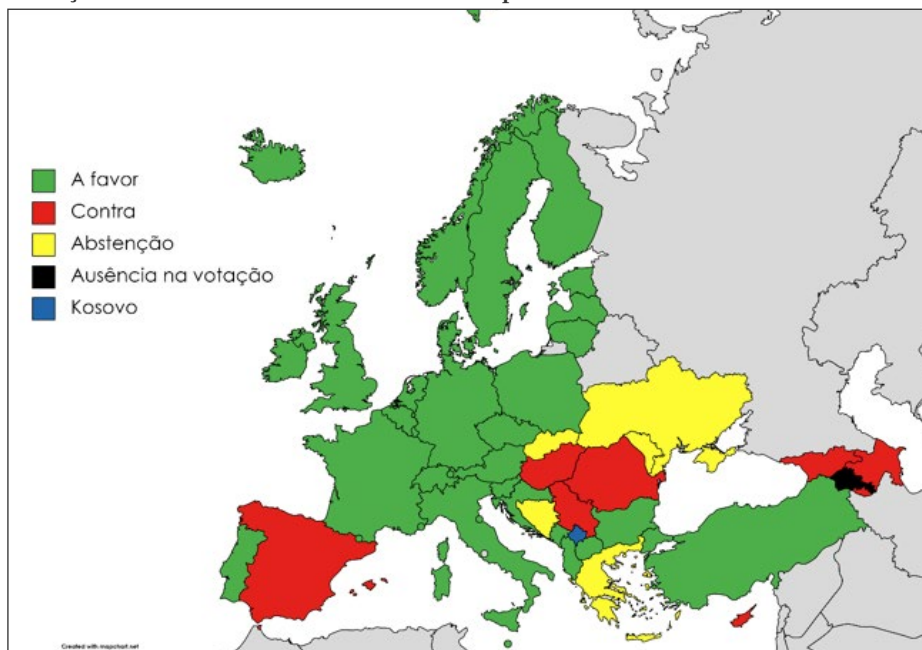
Conselho da Europa e Alterações no Quadro Pan-Europeu

Em maio de 2022, o Kosovo apresentou uma candidatura formal à adesão ao Conselho da Europa, argumentando cumprir os dois critérios estabelecidos no Estatuto da organização: o geográfico (art. 4.º) e o democrático [(art. 3.º) (Council of Europe, 1949)]. Conforme ao art. 20.º, al. c), as resoluções do Comité de Ministros que incidam no art. 4.º carecem de maioria qualificada de dois terços do total de representantes. A 24 de abril de 2023, o pedido kosovar foi aprovado por 33 dos 46 membros, fundamentado pelos acordos alcançados no Diálogo Belgrado-Pristina (Si, 2023).

A adesão carece de aprovação por maioria qualificada na Assembleia Parlamentar, a reiterar em segunda votação do Comité de Ministros. Todavia, podemos aferir já do posicionamento dos Estados-membros.

Figura 5

Posições dos membros do Conselho da Europa sobre a eventual adesão do Kosovo



Fonte: autoria própria.

É possível notar discrepâncias entre posições sobre a candidatura kosovar e o seu reconhecimento. As votações favoráveis e contrárias são líquidas (salvo o caso húngaro) na coerência de posições, enquanto as abstenções refletem uma posição definida, mas quiçá mutável. Na medida em que todas as abstenções advêm de não reconhecedores, tal deve ser interpretado, não ainda como mutabilidade, mas como enfraquecimento do peso do precedente kosovar. A Arménia, com reservas, pode ser aqui incluída, enquanto ausente da votação, não abstencionista.

A divisão de Armakolas e Ker-Lindsay (2020) entre não reconhecedores “suaves” e “duros” é revista no plano imediato, com prejuízo de Pristina, pois a Roménia, opositor “suave”, votou contra a adesão, enquanto Grécia e Eslováquia se abstiveram. A distinção pode ainda tornar-se obsoleta, no plano mediato, com o reconhecimento por estes dois países.

O risco do precedente não se esgota com a secessão declarada, estendendo-se ao saldo trágico da guerra num país, seja esta um precedente consumado ou um prospeto improvável (mas possível). Para Sarajevo, a heterogeneidade política e a estrutura tripartida da sua Presidência, com representantes dos “povos constituintes” bosniaco, bósnio-sérvio e bósnio-croata, dificulta o processo de tomada de decisão política,

que se traduz no não reconhecimento do Kosovo. Um aval político a Pristina careceria sempre de unanimidade, que os bósnios-sérvios impedem pela proximidade a Belgrado, não obstante a *Republika Srpska*, entidade política bósnia, possuir uma agenda secessionista.

O precedente junto de Kyiv e Chisinau prende-se com o risco de o reconhecimento fomentar as pretensões secessionistas das suas regiões russófilas, e ser exposto como uma incoerência por Moscovo, legitimando a continuação do conflito “congelado” na Transnístria, e do conflito de baixa intensidade nas Repúblicas Populares de Donetsk e Luhansk, estas últimas com independência reconhecida por Moscovo.

A intensificação da guerra russo-ucraniana veio romper com o paralelo entre o Kosovo e estes territórios. Em setembro de 2022, foram organizados plebiscitos nas parcelas da Ucrânia sob ocupação russa (excluindo a Crimeia) que se estendiam pelas regiões de Donetsk, Luhansk, Zaporizhia (ou Zaporizhzhia) e Kherson. Indagou-se sobre a perspetiva das populações destes territórios em aderirem à Rússia, como fora a Crimeia em 2014.

Ademais, a revisão dos objetivos estratégicos de Moscovo à luz de alguns fracassos no plano operacional redundou no objetivo (entretanto também revisto) de estabelecer um corredor de controlo pela margem ucraniana, privando-a do acesso ao Mar Negro, e conectando o Donbass à Moldavia.

Pode esta situação ser comparável à guerra no Kosovo e sua estratégia dual, mesmo ignorando a evidência do número de reconhecedores? Apesar da comunidade étnica, linguística, cultural e religiosa (mas não histórica), o Kosovo não pretendeu integrar a Albânia, nem esta anexar o Kosovo, sendo Tirana dos primeiros reconhecedores do Kosovo (um dia após a declaração unilateral) e apoiante da sua estratégia dual.

A componente bélica do precedente é invertida no caso húngaro, que não possui forças centrífugas que potenciem a sua desintegração, nem disputou uma guerra recente no seu país. Uma análise *prima facie* poderia intuir na Hungria o interesse em promover relações com o Kosovo, enquanto precedente de secessão da Sérvia que influenciasse a Vojvodina na mesma senda, tornando à “Grande Hungria” – uma percepção que Eslováquia e Roménia partilham. No entanto, Budapeste opôs-se à entrada do Kosovo no Conselho da Europa, apesar de lhe reconhecer a independência. Aventamos algumas razões correlacionadas.

Primeiro, o Primeiro-ministro húngaro¹⁰ prioriza o estreitar de relações com países fora da UE, de modo a evitar o seu isolamento político exterior. A Hungria é o Estado-membro da UE (e membro da NATO) que menos se distanciou da Rússia desde 2022, denunciando várias vezes a culpa partilhada da Ucrânia e do “Ocidente”.

10 Viktor Orbán não era Primeiro-ministro aquando do reconhecimento húngaro do Kosovo (2008). Exerceu funções entre 1998 e 2002, e de 2010 em diante.

Segundo, a partilha de fronteiras motiva o reforço de relações económicas e a coordenação no processo de definição e controlo de fronteiras aquando da redefinição do mapa político nos Balcãs Ocidentais, após a desintegração jugoslava. A questão fronteiriça foi revisitada na última década por via da questão migratória e dos influxos oriundos do Médio Oriente que entram na Europa pela rota balcânica.

Terceiro, a Sérvia e a Hungria são ambos países “encravados” (*landlocked*), sem acesso ao mar, o que obriga o comércio de bens tangíveis a atravessar pelo menos uma fronteira. É o caso dos hidrocarbonetos, sendo a Hungria, no início da guerra como atualmente, o país mais dependente do abastecimento por origem russa. Com a diminuição/interrupção dos fluxos por *pipeline*, as rotas meridionais como o *TurkStream* (atravessando o Mar Negro até à Turquia e Bulgária) assumem uma importância ainda maior, sendo a Sérvia uma porta de entrada para o abastecimento húngaro.

Por último, um distanciamento em relação à Sérvia e o apoio da “causa húngara” pode comprometer a Vojvodina, atento o exemplo do Kosovo e da guerra civil de 1998-99. Mesmo sendo muito improvável, a Europa deverá perceber que o “espectro” da guerra não lhe é exterior, e que a Sérvia não se coíbe do uso da força na defesa da sua integridade territorial.

A repressão de quaisquer ímpetus secessionistas na Vojvodina seria enquadrável, no máximo, como uma guerra civil. Budapeste podia agir em defesa da sua diáspora, mas a proximidade do conflito não faz deste uma guerra internacional por violação da integridade territorial húngara. Tal descarta a ativação do mecanismo de defesa coletiva da NATO, constante do art. 5.º do Tratado do Atlântico Norte. Ademais, mesmo aquém da defesa coletiva, à margem da qual a NATO interveio no Kosovo, o contexto geopolítico é bastante distinto do que era em 1998-99, como é o poder relativo dos EUA.

Conclusão: Fases e Desafios da Plenitude

A estratégia dual kosovar, entre reconhecimento e legitimidade, é geralmente positiva, mesmo que de lenta execução e permeável aos eventos regionais, europeus e internacionais. A guerra na Ucrânia desde 2014 prejudicou a causa kosovar, concretizando na Europa o receio do chamado “precedente kosovar”, mesmo que, com a exceção de poucos países (e nem todos os não reconhecedores), o paralelo entre o Kosovo e as regiões ucranianas anexadas seja dúbio.

Paradoxalmente, a intensificação da guerra na Ucrânia em 2022 aparenta ter o efeito inverso para Pristina, trazendo ainda a célere atribuição do estatuto de candidato à Ucrânia e Moldova, menos de quatro meses depois do pedido de adesão (a prática é de anos), e a atribuição do mesmo estatuto à Bósnia e Herzegovina.

Do foco do artigo, a guerra não minou a aproximação consistente de alguns não reconhecedores na UE, Grécia e Eslováquia, assistindo-se até à aprovação (da primeira fase) da candidatura do Kosovo ao Conselho da Europa: o primeiro esforço de legitimação junto de uma organização internacional europeia de caráter funcional abrangente. A votação no Comité de Ministros observou a abstenção de dois países que experimentam de modo manifesto o receio do precedente kosovar: Moldova e Ucrânia, entre o conflito “congelado” e a guerra *tout court*. Na representação ucraniana em Estrasburgo existem até vozes pró-Kosovo, não retratadas ou desconsideradas por declaração oficial do MNE (Grbić, 2023).

Ademais, a percepção pela UE de excessiva proximidade entre a Sérvia e a Rússia, atentos os laços histórico-culturais, o conluio político, e a não aplicação de sanções, pode ter motivado Belgrado nas cedências enformadas no “Acordo sobre o caminho para a normalização entre Kosovo e Sérvia” e seu Anexo de Implementação, facilitados em 2023 pela UE, que medeia as partes enquanto pares (em si uma cedência sérvia).

É importante para Pristina manter a abertura negocial, enquanto atenta nas vagas ocasionais de “desreconhecimento” observadas fora da Europa, em particular na África Subsariana e no Pacífico Sul. Mais gravoso, e certamente ponderável por Viktor Orbán, seria o “desreconhecimento” húngaro do Kosovo enquanto meio de aproximação à Sérvia, com a qual cultiva excelentes relações, tendo votado contra o pedido de adesão kosovar ao Conselho da Europa.

A nosso ver, a estratégia dual kosovar pode obedecer às seguintes fases, não isoladas entre si: (i) continuação do processo de responsabilização de kosovares albaneses por crimes cometidos na guerra de 1998-99 (Kelmendi, 2023) e honrar dos compromissos assumidos no Diálogo Belgrado-Pristina, como a atribuição de maior autonomia aos municípios com maioria de sérvios étnicos; (ii) absorção do acervo comunitário, conforme aos Relatórios de Progresso anuais da Comissão Europeia (publicados para todos os potenciais candidatos e candidatas); (iii) continuação das diligências diplomáticas em organizações internacionais junto dos não reconhecedores “suaves”, da Moldova, Ucrânia e Hungria, por razões distintas; (iv) organização de périplos regionais extraeuropeus ao mais alto nível.

O país “adolescente” depende da sua própria paciência e maturidade diplomáticas na ramificação de contactos para lá das relações com a Sérvia, sem ignorar o facto de que a normalização de relações com Belgrado, mesmo que aquém do reconhecimento mútuo formal, é o maior espoletador do objetivo final de Pristina: o reconhecimento pleno e a sua própria normalização enquanto Estado.

Referências Bibliográficas

- Agjencia E Statistikave Të Kosovës (Kosovo Agency of Statistics – ASK). (2022). Kosovo in Figures 2021.
- Albahari, N. (2022, December 8). Beyond the status quo: A perspective from Serbia on relations with Kosovo. European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/article/beyond-the-status-quo-a-perspective-from-serbia-on-relations-with-kosovo/>
- Almqvist, J. (2009, March 16). The Politics of Recognition, Kosovo and International Law. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/work-document/the-politics-of-recognition-kosovo-and-international-law-wp/>
- Armakolas, I. (2020). Greece: Kosovo's Most Engaged Non-recogniser. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 123-146). Palgrave Macmillan.
- Armakolas, I., e Ker-Lindsay, J. (2020). *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (I. Armakolas e J. Ker-Lindsay, Eds.; 1st ed.). Palgrave Macmillan.
- Brethous, M., e Kovalčíková, N. (2023). Next level partnership – Bolstering EU-NATO cooperation to counter hybrid threats in the Western Balkans. <https://www.iss.europa.eu/content/next-level-partnership-bolstering-eu-nato-cooperation-counter-hybrid-threats-western-balkans>
- Brzozowski, A. (2023, March 20). Serbia, Kosovo 'gentlemen's agreement' on EU-backed deal unpacked. EURACTIV. <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/serbia-kosovo-gentlemens-agreement-on-eu-backed-deal-unpacked/>
- Brzozowski, A., e Taylor, A. (2022, December 8). Kosovo president: Progress made in lobbying non-recognisers. EURACTIV. <https://www.euractiv.com/section/enlargement/interview/kosovo-president-progress-made-in-lobbying-non-recognisers/>
- Council of Europe. (1949). Statute of the Council of Europe (Treaty of London). In *European Treaty Series*, No. 1. Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680306052>
- Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR). (2023, April 20). Visa liberalisation: EU adopts visa-free travel for Kosovo. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/visa-liberalisation-eu-adopts-visa-free-travel-kosovo-2023-04-20_en
- EEAS Press Team. (2023a, February 27). Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia. European External Action Service (EEAS). https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en
- EEAS Press Team. (2023b, March 18). Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia. European External Action Service (EEAS). https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en
- EEAS Press Team. (2023c, April 24). Kosovo: Statement by the Spokesperson on by-elections in the north. European External Action Service (EEAS). https://www.eeas.europa.eu/eeas/kosovo-statement-spokesperson-elections-north_en?s=321

- EEAS Press Team. (2023d, May 2). Belgrade-Pristina Dialogue: Statement by the High Representative on the Political Declaration on Missing Persons. European External Action Service (EEAS). https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-statement-high-representative-political-declaration-missing-persons_en
- Ferrero-Turrión, R. (2020). Spain: Kosovo's Strongest Opponent in Europe. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 216-236). Palgrave Macmillan.
- Gobierno de España. (2009). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of self-government of Kosovo (request for advisory opinion) – written statement of the Kingdom of Spain.
- Government of Romania. (2009). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of self-government of Kosovo (request for advisory opinion) – Written statement of Romania.
- Government of the Republic of Cyprus. (2009). RE: Accordance with international law of the unilateral declaration of independence by the provisional institutions of Kosovo (request for an advisory opinion) – written statement submitted by the Republic of Cyprus.
- Government of the Slovak Republic. (2009). Statement by the Slovak Republic for the International Court of Justice on the request made by the United Nations General Assembly (resolution A/RES/63/3 of 8 October 2008) for an advisory opinion on the question “Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?”
- Grbić, T. (2023, April 26). Serbia ‘disappointed’ with Ukraine, Greece, Slovakia over CoE Kosovo vote. EURACTIV. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/serbia-disappointed-with-ukraine-greece-slovakia-over-coe-kosovo-vote/>
- International Court of Justice. (2010a). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo – Advisory Opinion of 22 July 2010.
- International Court of Justice. (2010b). Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo – Summary of the Advisory Opinion.
- Ioannides, I. (2020). Cyprus: Firmly Committed to the Non-recognition of Kosovo. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 193-214). Palgrave Macmillan.
- Ivan, P. (2020). Romania: Kosovo's Cautious Non-recogniser. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 173-192). Palgrave Macmillan.
- Kelmendi, T. (2023, May 2). Trial and tribulation: The complex process of prosecuting war crimes in Kosovo. European Council of Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/article/trial-and-tribulation-the-complex-process-of-prosecuting-war-crimes-in-kosovo/>
- Lampe, J. R., Young, A., e Allcock, J. B. (2023, May 8). Kosovo (self-declared independent country). Encyclopaedia Britannica. <https://www.britannica.com/place/Kosovo>
- Lika, L. (ed.). (2023). *Kosovo's Foreign Policy and Bilateral Relations* (L. Lika, Ed.; Taylor e Francis Ltd). Routledge.

- Macshane, D. (2011). *Why Kosovo Still Matters* (1st ed.). Haus Publishing Ltd.
- Matić, P., e Janković, A. (2022). The Soft and Smart Power of Serbia as a means to solve the Kosovo-Metohija issue. *Vojno Delo* (Military Works), 3(10), 113-126.
- Ministria e Punëve të Jashtme dhe Diasporës (Ministry of Foreign Affairs and Diaspora). (2023). *Ambasadat dhe Misionet Diplomatike në Kosovë* (Embassies and Diplomatic Missions in Kosovo). Ministry of Foreign Affairs and Diaspora of Kosovo. <https://ambasadat.net/misionet-ne-kosove/>
- Morina, E. (2023, March 16). The politics of dialogue: How the EU can change the conversation in Kosovo and Serbia. European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/publication/the-politics-of-dialogue-how-the-eu-can-change-the-conversation-in-kosovo-and-serbia/>
- Newman, E., e Visoka, G. (2016). The Foreign Policy of State Recognition: Kosovo's Diplomatic Strategy to Join International Society. *Foreign Policy Analysis*, 0, 1-21.
- Nič, M. (2020). Slovakia: Diplomatically Engaged with Kosovo, but No Recognition. In I. Armakolas e J. Ker-Lindsay (Eds.), *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo* (1st ed., pp. 147-171). Palgrave Macmillan.
- Nikaj, B. (2022, December 7). Conditions for peace: The EU's role in the dialogue process between Kosovo and Serbia. European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://ecfr.eu/article/conditions-for-peace-the-eus-role-in-the-dialogue-process-between-kosovo-and-serbia/>
- President of the Republic of Kosovo. (2022, October 7). President Osmani met with the Prime Minister of Slovakia Eduard Heger. Office of the President of the Republic of Kosovo. <https://president-ksgov.net/en/news/president-osmani-met-with-the-prime-minister-of-slovakia-eduard-heger>
- Si, N. (2023, April 25). The countries that voted against Kosovo's request for membership in the Council of Europe. Euronews Albania. <https://euronews.al/en/the-countries-that-voted-against-kosovos-request-for-membership-in-the-council-of-europe/>
- Taylor, A. (2023, May 1). Kosovar PM, Greek FM meet for 10th time in two years. EURACTIV. https://www.euractiv.com/section/politics/news/kosovar-pm-greek-fm-meet-for-10th-time-in-two-years/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter
- UN Press. (2023, April 27). Agreement on Normalizing Relations between Serbia, Kosovo 'Historic Milestone', Delegate Tells Security Council. United Nations – Meetings Coverage and Press Releases. <https://press.un.org/en/2023/sc16268.doc.htm>

Desafios Geopolíticos da Indústria de Semicondutores

Pedro Miguel Beirão Pereira

*Analista de Segurança.**

Resumo

Num mundo cada vez mais competitivo, as grandes potências lutam pela supremacia a todo o custo. O desenvolvimento e a capacitação tecnológica não são exceção, e tanto os Estados Unidos como a China já iniciaram esta contenda, sendo um dos principais motivos a disputa pelos semicondutores.

A importância das cadeias de valor globais e a sua influência na produção de semicondutores é fulcral numa economia cada vez mais de base tecnológica e digital. O presente artigo analisa os principais atores desta cadeia ao longo dos anos.

Palavras-chave: Semicondutores; Cadeias de Valor Globais; Conflito; Estados Unidos; China; Taiwan.

Abstract

Geopolitical Challenges for the Semiconductor Industry

In an increasingly competitive world, the main players are fighting for supremacy no matter the cost. Technological development and capacity building are no exception and both the United States and China have already started this struggle, one of the main reasons for it being the dispute over the semiconductors.

The importance of global value chains and their influence on semiconductor production is key in an increasingly technologically and digitally based economy.

Keywords: Semiconductors; Global Value Chains; Conflict; United States; China; Taiwan.

Artigo recebido: 30.04.2024

Aprovado: 24.05.2024

<https://doi.org/10.47906/ND2024.167.06>

* A opinião expressa ao longo deste artigo vincula única e exclusivamente o seu autor, não representando a mesma, de forma oficial ou oficiosa, qualquer outra entidade, organismo ou organização.

Introdução

É objetivo deste artigo abordar os principais desafios geopolíticos da indústria dos semicondutores. Trata-se, pois, de um tema muito (e cada vez mais) relevante nos dias de hoje, dadas as posições e interesses praticamente antagónicos de diversos atores numa determinada região e, dessa forma, tentar-se-á clarificar qual a verdadeira importância de Taiwan no meio desta contenda.

Ao longo deste artigo tentar-se-á compreender quais os efeitos da globalização, a forma como a economia global se tem desenvolvido baseando-se em cadeias de valor global (*Global Value Chains* e de agora em diante abreviadamente designada por GVC), como a crescente complexidade destas tem provocado assimetrias nas cadeias de produção (através da disseminação das várias etapas por diferentes geografias) e, por fim, perceber a importância que Taiwan tem na GVC dos semicondutores, o que faz deste território um dos principais atores nas GVC dos semicondutores, sendo motivo de disputa entre a China e os EUA.

Depois de compreendido o cenário para o qual estamos a caminhar a passos largos, tentar-se-á perceber como os principais atores neste contexto vão tentar atuar. Quais as suas motivações, quais as suas intenções e como se posicionam para conseguirem atingir os seus objetivos. Têm um papel determinante e fundamental neste cenário não apenas a China e os EUA, mas também outros atores da região, dos quais se destacam tanto o Japão como a Coreia do Sul e, mais distante ainda, a própria Europa. Quais as razões históricas do interesse da China em Taiwan? Quais as motivações da China para um domínio (económico) global? Qual a importância económica de Taiwan para os Estados Unidos? Quais os outros intervenientes da GVC? Que alianças se vão formando neste contexto? Qual a posição da Europa nas GVC dos semicondutores? São algumas das muitas questões que se podem colocar neste contexto.

Ao longo deste artigo, tentar-se-á sobretudo compreender a importância de Taiwan tanto para os Estados Unidos como para a China. Não menos importante, tentar-se-á perceber como se preparam os países para esta nova realidade (quicá, no curto prazo, para um conflito armado), para além das suas velhas disputas.

A primeira parte do artigo visa, essencialmente, detalhar o que é a globalização e quais os seus efeitos, qual a importância das GVC, assim como as características e complexidades inerentes às mesmas, e, por fim, perceber o papel de relevo que Taiwan assumiu na GVC dos semicondutores.

Depois, na segunda parte, descrever-se-á de forma mais detalhada a posição de cada um dos atores – China, EUA e Europa – que têm interesses tanto históricos em Taiwan, quanto económicos na indústria dos semicondutores, a par de algumas das disputas e diferendos entre supostos aliados.

Na terceira parte deste artigo, abordar-se-á (dada a possível escalada do conflito em termos militares) vários jogos de guerra desenhados para tentar compreender alguns

dos aspetos do conflito, num determinado contexto e ambiente, e a respetiva produção de informações que auxiliem no processo de decisão dos decisores políticos e militares. Por fim, apresentam-se as ilações e conclusões no que diz respeito à geopolítica da indústria dos semicondutores.

1. Taiwan no Centro da “Tempestade Perfeita”

1.1. Globalização e o Mundo Digital

O fenómeno da globalização não é, de todo, um processo novo, tendo tido diversas manifestações ao longo das décadas.

A sua real importância e significado surgiu em meados do século XX, motivado sobretudo pela implementação de iniciativas multilaterais que visaram a abertura das fronteiras e dos mercados, pela redução das regras e barreiras existentes tanto ao comércio quanto à circulação de pessoas e bens, pela redução dos custos com os transportes e, ao mesmo tempo, pela melhoria significativa e maior rapidez dos meios de comunicação, assim como por avanços tecnológicos significativos.

Pode definir-se a globalização (Volle, 2023) como a multiplicidade de ligações e interligações existentes entre os Estados e as sociedades (através das transações transfronteiriças de bens, serviços, recursos naturais, capital e trabalho), conhecida, hoje em dia, como sistema mundial.

Dessa forma, acontecimentos, ações e decisões realizadas localmente podem implicar consequências de uma magnitude global, afetando qualquer zona do planeta e de formas distintas, nomeadamente nas dimensões política, educacional, financeira, económica, militar, dos bens de consumo, serviços, entre outros – a globalização envolve duas características muito relevantes e que devem ser tidas em conta, nomeadamente naquilo que diz respeito ao seu alcance (pela sua extensão global) e à sua intensidade/magnitude (vários níveis de interação e interdependência).

Desta forma, o processo de globalização pode ser definido em quatro grandes fluxos (Rodrigues, 2020). Mais concretamente, através dos fluxos de capitais (relacionados com os mercados de capitais e globalização financeira), os fluxos de mercadorias (que dizem respeito sobretudo ao comércio mundial), os fluxos de pessoas (relacionados com as migrações internacionais) e os fluxos de informação (que dizem respeito sobretudo às trocas de informação e à globalização cultural).

Viver num mundo (extremamente) globalizado acarreta várias consequências, as quais devem ser tidas em conta, sem exceção, como por exemplo: a) a tomada de decisões, ao nível local, tem consequências/impactos/resultados globais definindo-se, por isso, uma nova relação espaço-tempo; b) acentuação das desigualdades entre Estados, entre grupos e entre indivíduos, gerando este facto novas margens de exclusão; c)

dada a quantidade massiva de informação que existe e a rapidez com que circula, diminui substancialmente o escrutínio sobre esta e sobre os diferentes processos de conhecimento; e d) nas áreas dos bens e dos serviços, a criação de novos modos de produção, novas regras de distribuição e o estabelecimento de novas cadeias de valor, cada vez mais globais.

Posto isto, facilmente se chega à conclusão de que vivemos num mundo cada vez mais ligado a nível global, e que a globalização nos deu um novo espaço sem fronteiras e sem barreiras.

Mas este novo espaço também traz novos desafios que têm de ser enfrentados, como por exemplo, a redução do controlo por parte dos atores tradicionais (poder estatal, militar, científico, etc.), o aumento da incerteza e insegurança (tanto real quanto percebida), um maior número de riscos globais (de causas e consequências muitas vezes imprevisíveis) e uma quantidade massiva de informação cada vez mais complexa e de difícil escrutínio.

Desglobalização ou a “Nova” Globalização

Várias foram as fases da globalização (Vanham, 2019) existentes até aos dias de hoje – iniciando-se com o período das grandes navegações (marcando o início das relações comerciais em larga escala, através da comercialização de diversos bens pelas potências dominantes da época), a que se seguiu o desenvolvimento de novas tecnologias relacionadas com os transportes, comunicações e fontes de energia (coincidente com a segunda Revolução Industrial), permitindo uma maior dinamização do comércio. A segunda metade do século XX trouxe uma nova fase, predominantemente marcada pelo desenvolvimento de alta tecnologia (nas áreas da robótica e informática), e que foi definitivamente o catalisador da industrialização mundial, tendo sido a predecessora da fase vivida atualmente, esta caracterizada pelo desenvolvimento tecnológico e científico em diversas áreas (de onde se destaca o ciberespaço), a par do domínio capitalista da produção em larga escala (a nível global), da diversidade e da multiculturalidade.

Acontecimentos vividos num passado recente (a crise económica de 2008, a pandemia de COVID-19 e, mais recentemente, o exacerbar das tensões e conflitos entre potências e a inflação, entre outros) têm propiciado alterações significativas do nosso paradigma, tal como o temos conhecido até aos dias de hoje (World Economic Forum, 2022 e 2023).

Contrapondo a um período de hiperglobalização, de crescimentos sustentados e de ampla liquidez, assistimos agora a um predominante encurtamento das cadeias de abastecimento, a uma reglobalização e transformação digital, a recessões e crescimentos do PIB tendencialmente marginais no longo prazo, a uma política monetária

mais rigorosa e a maiores (e constantes) níveis de desemprego e de inflação. Alguns exemplos paradigmáticos são (Brusuelas, 2022):

- 1) Os choques sofridos pelas economias, que conduzem inevitavelmente a uma redução da capacidade de produção e consequente procura por áreas mais rentáveis e menos arriscadas, em termos económicos. Quando, aos custos crescentes de produção, se associa um abrandamento da produtividade e da força de trabalho, estes conduzirão a um inevitável ritmo de crescimento global muito mais lento. Assiste-se a uma retração da globalização, necessitando os países de novas adaptações dos seus modelos económicos de crescimento.
- 2) O diferendo entre China e Taiwan (pela reunificação do território chinês) poderá vir a impactar seriamente os interesses económicos americanos. Taiwan, e a geopolítica dos semicondutores, é um caso paradigmático daquilo que de bom e mau trouxe a crescente complexidade das cadeias de abastecimento. Como forma de combater e alterar este paradigma, está novamente em cima da mesa a alteração (regionalização) das cadeias de abastecimento por parte dos diferentes intervenientes nesta disputa.
- 3) A dissociação das economias americana, europeia e japonesa perante a economia chinesa tende a provocar uma bifurcação das relações comerciais, transformando-se em economia dos bens ou em economia dos serviços, centradas pela tecnologia, fazendo com que o comércio de mercadorias, os fluxos de capital e a tecnologia sejam fortemente influenciados por preocupações, sobretudo, a nível de segurança entre os vários atores.
- 4) Uma quase inevitável corrida ao armamento no Indo-Pacífico, como forma de projeção de poder e domínio na região pelos diferentes atores, poderá colocar em risco a estabilidade da mesma.

1.2. Cadeias de Valor Globais (*Global Value Chains*)

A rápida evolução da globalização tem permitido que tanto a produção como o comércio e os investimentos estejam, cada vez mais, organizados em cadeias de valor globais (GVC), nas quais as várias fases afetas ao processo de produção estão localizadas em diferentes países (impelindo, cada vez mais, as empresas a operarem a nível global por via da externalização e do *offshoring* das suas atividades) para a otimização desses mesmos processos.

Os mais recentes relatórios emanados da Organização Mundial de Comércio (World Trade Organization, 2019 e 2022) referem explicitamente a grande importância das GVC, afirmando que o “comércio mundial ocorre através de cadeias de valor globais, nas quais a produção atravessa pelo menos uma fronteira antes da montagem final”.

Assim sendo, pode definir-se uma GVC como um conjunto de atividades cuja realização é necessária para que seja possível colocar um produto no mercado, e que incluem os processos de pré-produção (como por exemplo, o desenho e conceção), os processos de produção e os processos de pós-produção (como por exemplo, o *marketing* ou a distribuição). O seu cariz global confere, a este conjunto de atividades, uma distribuição por diferentes geografias.

O desenvolvimento de cadeias de valor globais (a par da criação de uma nova economia digital) alterou, consideravelmente, o comércio internacional desde meados dos anos 90. De forma intrínseca, tem permitido uma maior inclusão comercial, sobretudo por parte dos países em desenvolvimento, dada a dispersão das várias partes que compõem essas cadeias de valor.

Global Value Chain dos Semicondutores

Como descrito anteriormente, a globalização permitiu a criação de cadeias de valor globais, aumentado cada vez mais a sua complexidade, devido à pressão criada pela Lei de Moore (Roser, Ritchie and Mathieu, 2023), assim como a sua escala, e a inovação e investimento necessários para manter essas cadeias. E o caso dos semicondutores não é exceção como se confirmará ao longo deste capítulo.

A GVC dos semicondutores (Wallach, 2021 e Triolo and Allison, 2022) pode ser descrita em três fases/etapas principais: pesquisa e desenvolvimento [*research and development* ou *R&D*], fabrico (do qual fazem parte o desenho [*design*], fabrico [*manufacturing*], montagem [*assembly*], teste [*test*] e embalagem [*packaging*]) e por fim a integração [*end product integration*]. Estas etapas transformam a areia (fonte do silício) em circuitos integrados (*chips*) de alta complexidade, com um número cada vez maior de transístores no seu interior.

De uma forma mais detalhada, as etapas são as seguintes:

- Pesquisa e Desenvolvimento: é o ponto de partida para a cadeia de fornecimento dos semicondutores. A inovação e desenvolvimento de novas tecnologias associadas à criação de novos *chips* com maior capacidade e potência (medida em nanómetros ou nm) acabam por afetar significativamente as restantes fases da GVC.
- Desenho (*design*): desenho de *chips* para uma determinada função (uso genérico ou com uma finalidade específica). São essencialmente desenvolvidos por *fabless semiconductor companies*, *electronic manufacturers* e *independent design companies*.
- Fabrico: o processo de fabrico pode ser dividido em duas componentes denominadas:

- 1) *Frontend* – onde as “bolachas” de silício (*silicon wafers*) são processadas através de complexos processos de fabrico e depois cortadas em *chips*, também denominadas

como *devices*. São essencialmente desenvolvidos por *foundries* e *captative factories* (IDM).

2) *Backend* – referente aos processos de montagem (em circuitos integrados), teste (para diferentes condições elétricas e de temperatura) e embalagem. Estas três últimas etapas são geralmente designadas pela sigla ATP (*assembly, test and packaging*) e implementadas por empresas OSAT (*outsourced semiconductor assembly and testing*).

– Integração: os *chips* são integrados de forma a criar os produtos finais (para distribuição aos retalhistas e consumidores finais). São essencialmente desenvolvidos por *original equipments manufacturers* (OEM) e *electronic manufacturing services* (EMS).

Devem ainda ser tidas em conta (porque são importantes em todo este processo): as matérias-primas; o *electronic design automation* (EDA), na fase de desenho, o *semiconductor manufacturing equipment* (SME) na fase de fabrico e a componente relacionada com a propriedade intelectual (*intellectual property* ou IP).

Existem duas formas distintas dos *chips* serem fabricados por uma determinada empresa:

– Se esta for uma IDM que realize todas as etapas da GVC descritas anteriormente (estando verticalmente integradas).

– Se esta, depois de realizar a conceção e o desenho, subcontratar as *foundries* para o fabrico e as ATP para completar o *backend*, sendo considerada uma empresa sem fabrico – *fabless design companies*.

Um exemplo claro disso são as conhecidas Intel e AMD, empresas IDM e *fabless*, respetivamente. Na maioria dos outros casos, estamos perante a escolha da segunda opção – *fabless* – pelas empresas da área dos semicondutores, que se especializam numa das etapas da GVC (sobretudo na parte da conceção e *design*, por ser a mais lucrativa quando comparada com o fabrico, e ainda mais quando comparada com a ATP), subcontratando as restantes etapas em outras geografias (principalmente na região asiática por razões de cariz económico).

ASML e o Monopólio Holandês

A ASML (World Today News, 2023) é uma empresa holandesa, talvez das mais importantes no mundo dos semicondutores, detendo, na prática, o monopólio da fabricação de *chips* numa tecnologia muito específica.

Tudo se iniciou com o desenvolvimento da tecnologia EUV (*extreme ultra violet* ou ultravioleta extremo), dando depois origem ao fabrico de uma máquina (de custo e especificidade muito elevados) de litografia de EUV, que utiliza tecnologia de luz

avançada para imprimir minúsculos circuitos em placas de silício, com o objetivo de fabricar semicondutores na gama dos 5-7 nm.

Os *chips* são construídos tendo por base um padrão muito complexo e denso de transístores, sendo impressos com recurso a um sistema litográfico, com a luz projetada, reduzida e focalizada (com recurso a ótica avançada) para a gravação numa pastilha de silício fotossensível.

Também a cadeia de valor da ASML é extremamente complexa, envolvendo muitas etapas e sendo integradora de mais de 4500 fornecedores globais de peças para o seu produto final.

Aliar o domínio da tecnologia à construção de uma ferramenta única tornou a ASML numa empresa líder (muito valiosa) e, sobretudo, monopolista nesta área, tendo como principais clientes empresas como a Intel (EUA), Samsung (Coreia do Sul) e TSMC (Taiwan).

1.3. Taiwan e o Mercado Global de Semicondutores

Devido a um número cada vez maior de empresas *fabless* na área dos semicondutores, o crescimento das *foundries* (Semiconductor Industry Association, 2021) tem feito com que as empresas americanas e europeias tenham perdido o monopólio nesta etapa da GVC, tendo abdicado da liderança para um território em concreto – Taiwan (Jie, Yang and Fitch, 2021).

De uma forma mais global, pode detalhar-se quem domina as diferentes etapas da GVC. Por um lado, os Estados Unidos como líderes da EDA, desenho e IP, mas com uma presença marginal no ATP. Por outro lado, a Ásia (e China) passaram a ter grande preponderância nos materiais, na fabricação e no ATP. De salientar ainda a posição residual da China no EDA, IP e equipamentos (em contraponto claro com os Estados Unidos, seu principal competidor).

Segundo estudos recentes, Taiwan tem um *share* na etapa do fabrico de cerca de 22%, seguido pela Coreia do Sul com 21%, Japão com 15%, China com 15%, Estados Unidos com 12% e a Europa com apenas 9%.

A preponderância de Taiwan deve-se sobretudo a uma empresa, TSMC (*Taiwan Semiconductor Manufacturing Company Limited*) (Campbell, 2021), que se dedicou exclusivamente à etapa do fabrico, mais concretamente da fundição pura (*foundry*). Tem por único objetivo a fabricação de produtos para clientes finais e nunca desenvolve produtos em nome próprio, ficando assim de fora de uma possível competição direta com os seus clientes.

Os Estados Unidos têm vantagem económica na GVC por dominarem a etapa mais lucrativa (conceção e desenho), embora estando muito dependentes de Taiwan, da Coreia do Sul e do Japão no que diz respeito ao fabrico. Ao invés, a China, tendo

preponderância na ATP, fica dependente tanto dos EUA (desenho) como de Taiwan e dos demais (fabrico).

Os semicondutores passaram a ser mais um ingrediente extra nesta contenda cada vez mais acicatada entre a China e os Estado Unidos. Mas desta vez, no centro desta acesa disputa está Taiwan (com a preponderância que tem na GVC dos semicondutores), podendo transformar-se no (muito) curto prazo na “tempestade perfeita”.

2. Depois da Tempestade Virá a Bonança?

2.1. A Disputa Mundial

Como vimos anteriormente, a globalização foi um marco no desenvolvimento mundial, pois permitiu a abertura das fronteiras e dos mercados, reduziu as barreiras comerciais, assim como os custos de produção e de transporte, permitindo estarmos mais próximos uns dos outros e muito mais informados.

A alteração do paradigma das GVC trouxe, sem dúvida, benefícios múltiplos, ainda que à custa de uma crescente complexidade, dada a sua dispersão por diferentes geografias, mas ainda assim têm funcionado, uma vez que os seus necessários equilíbrios têm sido garantidos.

Atrevemo-nos a dizer que, a par da água e do ar que precisamos para viver, descobrimos que não sobrevivemos sem petróleo nem semicondutores (que estão por todo o lado na nossa vida e no nosso dia-a-dia). Ainda que esta seja uma comparação bastante ousada, não é de todo despreciando estarmos conscientes do tremendo impacto que a sua falta tem.

Um dos exemplos disso foi-nos dado a conhecer pela pandemia que nos afetou nos últimos dois anos e meio; muitas das fragilidades dos países (assim como das GVC) foram expostas e mostraram o quão impreparados estamos para lidar com este tipo de eventos.

Também a disputa de longa data entre os Estados Unidos e a China nos tem mostrado que esta “luta” não se faz apenas nas tradicionais dimensões política, diplomática e militar, mas também ao nível tecnológico (sendo os semicondutores a face mais visível), tornando esta dimensão preponderante para que ambos os países, uma vez mais, se possam digladiar pelo domínio global.

2.2. Objetivos da China

One Belt One Road

É amplamente reconhecido que a China tem vindo a assumir uma preponderância cada vez maior no panorama internacional, sobretudo através do aumento da sua

influência um pouco por toda a parte. Não obstante o facto de se tratar da segunda maior economia do mundo e de ser o país mais populoso (com aproximadamente 1,4 mil milhões de pessoas), a China tem marcado, e pretende continuar a marcar, a sua presença sobretudo a nível económico um pouco por toda a parte, com objetivos bem claros e definidos.

E o maior desses objetivos (fazendo parte de um grande desígnio nacional) compreende as iniciativas *Silk Road Economic Belt* e *21st Century Maritime Silk Road*, comumente denominadas por *One Belt One Road* ou ainda como *New Silk Road* (a Nova Rota da Seda), com todo o simbolismo histórico que tal acarreta, ou seja, tentando retornar aos primórdios da China enquanto grande centro da economia eurasiática (tal como aconteceu há cerca de 2000 anos).

Trata-se, pois, de um grande projeto, baseado num massivo investimento sobretudo nas áreas dos transportes e das infraestruturas, tanto terrestres (ligando a Ásia à Europa, ao Médio Oriente e a África) quanto marítimas (passando pelo Oceano Pacífico, atravessando o Índico e alcançando o mar Mediterrâneo através de uma vasta rede de infraestruturas portuárias).

*Made in China 2025*¹

Uma outra iniciativa de igual relevo (englobada na iniciativa *One Belt One Road*) é a *Made in China 2025*, através da qual a China (num plano de várias fases) pretende tornar-se numa potência dominante a nível global, sobretudo na área tecnológica.

Considerada como uma grande indústria, uma vez que domina muitas das cadeias de valor ao nível da produção mundial – telemóveis (90%), computadores (80%), equipamentos de ar condicionado (80%), televisores (60%), frigoríficos (50%), navios (40%) e automóveis (30%), segundo dados da Câmara de Comércio Europeia na China –, acaba por ser tecnologicamente fraca, uma vez que apenas contribui para essas mesmas cadeias de valor na sua fase final, através da produção e montagem (com recurso a mão-de-obra intensiva).

Assim sendo, esta iniciativa visa mudar o paradigma atual da China. E para atingir esse “estádio” foram definidos vários objetivos, estratégias e áreas-chave de atuação:

- Objetivo: redução da dependência do país de tecnologia estrangeira e promoção de fabricantes chineses de alta tecnologia no mercado global.

1 www.china-briefing.com/news/made-in-china-2025-explained/; e, <https://reconasia.csis.org/mapping-chinas-digital-silk-road/>

- Estratégia: construção de centros de pesquisa e desenvolvimento por toda a China; desenvolvimento de projetos em áreas críticas específicas; produção e práticas de fabrico ambientalmente sustentáveis; *smart manufacturing* (digitalização, robótica, inteligência artificial, etc.) e produção de novos materiais para menor dependência do exterior.
- Áreas-Chave: equipamentos de transporte ferroviário, equipamentos oceânicos e de navegação, equipamentos agrícolas, equipamentos de energia elétrica, automóveis utilizando novas energias, aviões, tecnologia de informação, máquinas-ferramentas de controle digital e robótica, novos materiais, produtos bio farmacêuticos e equipamentos médicos.

Trata-se, pois, de um plano verdadeiramente ambicioso que a China tenta levar a cabo como forma de redefinir uma “nova globalização com traços predominantemente chineses”.

“Monopólio” Chinês das Terras Raras

O século XX fica marcado como o século dos combustíveis fósseis, assistindo-se a uma corrida quase desenfreada aos recursos naturais disponíveis (como o carvão, gás natural e petróleo), os quais tornaram o mundo extremamente dependente. No entanto, vários fatores têm contribuído para a alteração deste paradigma, sendo de assinalar uma cada vez maior consciencialização ambiental (fim da era do carvão e petróleo), assim como o efeito da crise provocada pela pandemia, que despertaram o mundo para esta necessidade de mudança.

Estamos agora a caminhar para o século dos metais raros e das energias renováveis. Mas, assim como aconteceu durante décadas com os combustíveis fósseis, também esta nova era será predominantemente marcada por disputas e conflitos políticos e comerciais (e quiçá militares) pela hegemonia e domínio dos mesmos.

No que diz respeito aos metais (terras) raros, a China tem, à partida, um claro avanço em comparação com os demais competidores. Detém, à data, cerca de 80% da oferta global de minerais raros refinados (cerca de 17 tipos, como o escândio, ítrio e outros 15 pertencentes aos lantanídeos), ou seja, prontos para serem entregues e utilizados pelas indústrias transformadoras, que necessitam deles tanto para o âmbito civil (equipamentos eletrónicos, ecrãs, *smartphones*, catalisadores, painéis fotovoltaicos, geradores, carros elétricos, aviação, entre muitos outros) quanto para o âmbito militar (*drones*, radares, bombas inteligentes, entre outros).

Ainda que as maiores reservas de terras raras pertençam atualmente (e de forma muito destacada) à China, cada vez mais países descobrem novas reservas, sendo

exemplo recente disso tanto a Suécia² quanto a Turquia³, que advoga ter encontrado a segunda maior reserva mundial. No entanto, isto não chega para colocar em perigo (pelo menos para já) a hegemonia chinesa, uma vez que a grande vantagem desta face aos demais concorrentes é o facto de já ter toda a cadeia industrial de extração e refinação completa, entregando dessa forma os minerais às indústrias transformadoras (algo que a maioria dos países ainda não consegue fazer com semelhante capacidade).

Também os Estados Unidos se veem dependentes da China neste aspeto e estão cada vez mais ávidos por encontrar outras soluções (sobretudo através da diversificação das reservas estratégicas de terras raras) que permitam reduzir a exposição e dependência face à China.

Por outro lado, a China, em resposta ao crescente protecionismo americano (como veremos mais a frente pelo *Chips Act* e sanções impostas), equaciona a aplicação de possíveis controlos à produção e exportação dos minerais de terras raras para os Estados Unidos. No entanto, a questão pode não ser assim tão simples, uma vez que também a China depende da importação de alguns dos metais raros (dada a elevada procura interna que não consegue satisfazer), sobretudo, de Myanmar.

2.3. Objetivos dos Estados Unidos

São várias as questões e dilemas com os quais os EUA se debatem nesta contenda com a China:

- A obrigação de reagir perante a tremenda ameaça e avanços chineses no sentido do domínio global na área tecnológica através do *Made in China 2025*.
- A pandemia e as suas consequências – as GVC foram afetadas (devido às restrições impostas), a procura ressentiu-se e o produto (semicondutores) ficou mais caro e a sua produção mais lenta.
- A questão de Taiwan (sendo um problema latente e cada vez mais presente dadas as intenções chinesas de reunificação, admitindo que a mesma possa ou não ser feita de forma pacífica) tendo em conta os interesses que os EUA têm nesta ilha relacionados com a produção de semicondutores.

2 www.sicnoticias.pt/mundo/2023-01-13-Suecia-descobre-deposito-que-podera-ajudar-UE-a-reduzir-dependencia-chinesa-de-minerais-ca0b669b

3 www.frontliner.com.br/turquia-buscar-romper-dominio-da-china-em-elementos-de-terras-raras/

CHIPS and Science Act

A forma como os EUA têm lidado, seja com as investidas chinesas na área tecnológica, seja com os perigos que advêm das tensões crescentes na disputa por Taiwan, obrigou o país a repensar a sua estratégia (e aposta financeira) para o desenvolvimento de semicondutores.

A iniciativa do *CHIPS and Science Act* (The White House, 2022) tem por objetivo revitalizar a indústria de fabrico de semicondutores dos EUA através de um investimento colossal em diversas áreas, das quais se destacam a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos semicondutores de alta tecnologia (2/3/4 nm, caminhando para os *angstroms*) e o fabrico de semicondutores específicos, visando suprimir as carências existentes no setor automóvel e da aviação, por exemplo.

Tem como principais vantagens diversificar a origem dos *chips* produzidos (caminhando no sentido da autossuficiência), reduzir a dependência tanto de Taiwan como da Coreia do Sul na etapa do fabrico da GVC (pois são possíveis alvos de invasão por parte da China, podendo acontecer um bloqueio) e evitar (por questões de segurança interna) que o mercado americano seja, num futuro próximo, “inundado” por semicondutores chineses.

Ainda assim, esta iniciativa americana não mitigará na totalidade os riscos inerentes à GVC. Por um lado, porque o resultado deste investimento não tem retorno imediato e, por outro, porque reduz apenas parcialmente a exposição dos EUA, colocando-os numa situação mais confortável (leia-se menos dependentes das geografias predominantes em determinadas fases da GVC), mas não totalmente a salvo de eventuais impactos num cenário de crise (Mondschein, 2022).

Taiwan em Território Americano

Como forma de materializar aquilo que são as suas pretensões (descritas através do *Chips Act*), os Estados Unidos têm planeado para as próximas décadas investimentos verdadeiramente colossais, de forma a permitir a mudança do paradigma atual das GVC dos semicondutores, tentando trazer para “dentro de casa” aquilo que está atualmente espalhado pelo mundo, e que acaba por torná-los mais vulneráveis, sendo Taiwan o exemplo perfeito disso.

A sinergia americana e taiwanesa mantém-se intacta e, dessa forma, a construção de duas fábricas da principal empresa de semicondutores de Taiwan (TSMC) em solo americano irá permitir, já a partir do ano de 2024 (e, adicionalmente, de 2026), passar a ter uma produção de *chips* que os responsáveis e governantes admitem ser a necessária para suprimir as necessidades internas do país (para os principais fabricantes como a Intel, AMD, Nvidia, Apple, entre outros).

Sanções Americanas

Outra “arma” que os EUA têm utilizado para lidar com este crescente assédio chinês, relacionado com os semicondutores, tem sido o recurso a sanções e restrições contra diversas empresas de fabrico de semicondutores chinesas (Hoffman, 2022).

Uma das vítimas foi a *Semiconductor Manufacturing International Corp* (SMIC), tentando, desta forma, limitar o acesso da empresa a tecnologia mais avançada de semicondutores. Esta empresa foi ainda colocada numa lista negra dos EUA, que proíbe o seu acesso a equipamento de fabrico avançado proveniente de fornecedores americanos, com o pretexto da sua estreita relação com as autoridades e forças armadas chinesas. E outras empresas chinesas se seguirão a breve trecho, como a *Advanced Micro-Fabrication Equipment Inc. (AMEC)*, *Shanghai Micro Electronics Equipment (Group) Co., Ltd. (SMEE)*, *Huawei*, entre outras (Rajagopalan, 2023).

Do outro lado da “barricada”, surge a acusação de um exacerbado conceito de segurança nacional, de protecionismo excessivo, mas sobretudo da “necessidade de manter a sua hegemonia no que se refere à tecnologia científica, os EUA abusam das medidas de controlo à exportação para bloquear e suprimir maliciosamente as empresas chinesas”⁴.

2.4. Objetivos da Europa

Também a Europa, através de um *European Chips Act* e de parcerias com os Estados Unidos, quer ter uma palavra a dizer nesta disputa dos semicondutores.

European Chips Act

Uma publicação da Comissão Europeia (Ciani and Nardo, 2022), datada de fevereiro de 2022, trouxe à luz do dia o *European Chips Act*. Trata-se de um investimento muito significativo (do sector público e privado) dos vários Estados-membros, tendo em vista o desenvolvimento de um ecossistema de semicondutores na Europa, de forma a garantir a capacitação e resiliência das cadeias de valor e preparar, antecipar e responder, a futuras disrupções dessas mesmas cadeias.

Pretende a Comissão Europeia com este *Chips Act* (European Commission, 2022) garantir, num horizonte temporal até 2030, uma disponibilidade de semicondutores representativa de cerca de 20% da produção global, tratando-se de um plano verda-

4 www.noticiasominuto.com/economia/2088321/china-critica-eua-pelo-reforco-do-controlo-a-exportacao-de-chips

deiramente ambicioso nesta área, dado que atualmente a sua representatividade é de apenas 9%. Será a Europa capaz de dar este passo sozinha?

Apoio Americano à Europa

Num prazo temporal de dez anos, a Intel planeia investimentos massivos na Europa em áreas da GVC, onde deixou de operar diretamente, em fábricas próprias para a produção de semicondutores de tecnologia avançada, assim como em pesquisa e desenvolvimento (iniciando a primeira fase já a partir de 2027).

Ainda que mais atrasada comparativamente com os demais competidores (sobretudo a China e os Estados Unidos), a Europa, ainda assim, possui vantagens que poderão jogar a seu favor. O seu principal trunfo (como descrito anteriormente) é a empresa holandesa ASML, responsável pela tecnologia e produtos EUV dos quais a TSMC é dependente para a produção dos *chips* mais avançados. Também a STMicro e NXP são fabricantes europeus de relevo.

Um dos fatores que poderia alavancar a Europa neste campo seria, segundo a opinião do especialista Peter Hanbury⁵, o “(...) fornecimento de chips para sectores onde as empresas europeias têm uma grande presença, tais como a indústria automóvel. Os semicondutores que vão para automóveis são frequentemente menos avançados e não requerem a mais recente tecnologia de fabrico. Pense em alguns daqueles sectores onde vamos ver a procura da tecnologia nos próximos anos e o automóvel é uma grande oportunidade na Europa e penso que é algo em que eu esperaria que a UE se concentrasse” (Kharpal, 2022).

2.5. Taiwan, Japão e Coreia do Sul

Para além dos objetivos traçados individualmente pelos Estados Unidos (através do *Chips Act* e as sanções impostas), este sempre teve aliados – Japão, Coreia do Sul e Taiwan – na região do Indo-Pacífico, com os quais tem relações de longa data e também quer contar neste diferendo dos semicondutores.

No entanto, por melhores que sejam as intenções dos EUA em criar e fortalecer alianças naquela região para combater a China, as mesmas têm sido praticamente votadas ao insucesso, sobretudo por diferendos entre os parceiros da suposta aliança, como descrito de seguida.

5 <https://www.bain.com/our-team/peter-hanbury/>

Aliança EUA-Taiwan-Coreia do Sul-Japão (Chip 4 Alliance)

Os Estados Unidos propuseram, em 2021, a criação de uma aliança denominada *Chip 4 Alliance* (Gargeyas, 2022) composta pelos próprios Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e Taiwan (deixando, como não seria difícil de antever, a China à margem dos acontecimentos), tentando com isto garantir e fortalecer a GVC dos semicondutores e, de uma forma conjunta, coordenar políticas, aplicar investimentos e implementar projetos comuns entre os vários membros desta aliança.

Ainda que a iniciativa possa parecer interessante (sendo mais uma boa forma de alcançar os intentos americanos e ganhar hegemonia na área), a mesma parece votada ao insucesso.

Ainda que todos os três parceiros tenham cordiais e salutares relações bilaterais com os Estados Unidos, o mesmo não acontece nas relações entre eles, prevalecendo quase sempre a desconfiança e o descrédito na construção de soluções fortes e duradouras:

- Desde logo, as questões comerciais, com grandes reservas da parte da Samsung (Coreia do Sul) na partilha de segredos comerciais com competidores diretos – TSMC (Taiwan).
- As tensões políticas de longa data entre a Coreia do Sul e o Japão (como se detalhará no ponto seguinte) não deixam antever que a confiança possa prevalecer entre ambos.
- Algumas empresas japonesas que produzem semicondutores (3D NAND) para serem usados na China tornam inviável o esforço de uma “coligação” com total exclusão chinesa.

Posto isto, é possível verificar que nem sempre é assim tão fácil conseguir conciliar vontades e conjugar interesses de todas as partes.

Diferendo entre o Japão e a Coreia do Sul

Também o Japão, fazendo uso dos mesmos argumentos americanos relacionados com questões de segurança nacional, não abdicou de, em proveito próprio, aplicar sanções e restrições a “supostos” parceiros de coligação – no caso a Coreia do Sul.

A contenda (já de longa data) iniciou-se, uma vez mais, com as restrições comerciais impostas, por parte do Japão, sobre três produtos químicos de vital importância para a economia sul-coreana – poliamidas fluoradas, materiais fotossensíveis e fluoreto de hidrogénio – utilizados nas exportações de maior relevância para o país, nomeadamente semicondutores, ecrãs para televisores e *smartphones*. Esta medida afeta diretamente não apenas a Coreia do Sul, mas toda a economia mundial tendo em conta os riscos inerentes às GVC.

Como forma de retaliação, a Coreia do Sul retirou o Japão de uma lista de parceiros comerciais preferenciais (e o Japão retaliou de igual forma) – não implicando o fecho de fronteiras entre os dois países, mas apenas uma dificuldade (burocrática) acrescida nas trocas comerciais destes produtos, provocando atrasos e paragens nas entradas e saídas destes bens estratégicos. Estas vicissitudes minam e fazem perigar os possíveis entendimentos entre os parceiros de coligação.

3. Esperar o Melhor, mas Preparar o Pior

Sem ter a intenção de tornar este último capítulo do artigo numa visão marcadamente negativa (acreditando sempre que o bom senso dos líderes e que as palavras prevalecerão em detrimento de tudo o resto), não é de descuar que uma eventual batalha por Taiwan possa vir a acontecer no curto ou médio prazo – independentemente do catalisador desse acontecimento, assim como do espaço de conflito onde a mesma possa vir a ocorrer (Barnes, 2022).

O principal motivo do lado chinês é o imperativo maior da reunificação do seu território, como já aconteceu com Hong Kong e Macau, faltando apenas Taiwan (por agora, ainda uma “pedra no sapato” chinês, mas que mais cedo ou mais tarde acabará por ceder). Trata-se de um assunto interno que não admite ingerências de qualquer espécie, como vinculado recentemente pelo líder Xi Jinping no 20.º Congresso do Partido Comunista Chinês (PCC), desenvolvendo a China esforços em prol de uma reunificação pacífica, mas nunca renunciando ao uso da força, se necessário.

Por outro lado, os Estados Unidos, assim como os seus aliados na região, aguardam expectantes pelos próximos acontecimentos (sobretudo agitados e alarmados com o que possa vir a acontecer), caso a China avance para Taiwan seja de que forma for. Depois das várias crises vividas nos últimos anos (pandemia, guerra na Ucrânia e inflação), juntar a tudo isto um novo conflito entre duas superpotências no Indo-Pacífico e uma nova crise, desta vez dos semicondutores (dada a importância que Taiwan tem nesta tríade), traria consequências muito nefastas e de desfecho imprevisível, o que faria com certeza perigar (e quem sabe alterar) a ordem mundial.

Assim sendo, não será difícil adivinhar quais serão os principais intervenientes nesta contenda – China e Estados Unidos, quiçá secundados por outros atores da região do Pacífico (Japão, Coreia do Sul e do Norte, Austrália e outros países do Sudoeste Asiático).

3.1. Jogos de Guerra

Mesmo que ninguém queira nem tenha a intenção de fazer a guerra, todos se preparam para ela de uma forma ou de outra – sobretudo, quando a retórica e as ações

vão subindo de tom ao longo do tempo, podendo acabar por tornar inevitável aquilo que todos desejaríamos que fosse evitável.

Mas, como nos preparamos para uma guerra? Talvez seja essa a pergunta fundamental. Os jogos de guerra são uma metodologia que visa simular alguns dos aspetos de um conflito num determinado contexto ou ambiente, tendo por objetivo principal produzir informações que auxiliem na tomada de decisão por parte dos intervenientes políticos e militares (incrementando também o processo de análise crítica).

Apresentam-se, de seguida, dois exemplos dos muitos que existem sobre esta temática:

- Um jogo de guerra desenvolvido pela CNAS (*Center for a New American Security*) sobre a competição estratégica entre os EUA e a China, assim como sobre a competição global na indústria dos semicondutores de Taiwan.
- Uma simulação desenvolvida pela Reuters em que são apresentados vários cenários sobre o decurso de uma possível batalha por Taiwan entre a China e os Estados Unidos.

3.2. “*When the Chips are Down*”

Jogo de guerra conduzido pelo CNAS, tendo daí resultado a produção de um relatório (datado de janeiro de 2022) intitulado “*When the Chips are Down*” (Wasser, Rasser and Kelley, 2022).

Esta simulação pretendeu desenvolver uma visão crítica sobre a natureza da competição estratégica entre os Estados Unidos e a China, nomeadamente no contexto dos semicondutores, procurando identificar como a China poderia influenciar essa indústria em Taiwan e quais as contramedidas a adotar pelos Estados Unidos – resultando nalguns pontos-chave, nomeadamente:

- 1) Continuidade de Taiwan como fabricante global e dominante nos semicondutores, como garante do seu *silicon shield*, assim como da sua sobrevivência e segurança nacional.
- 2) Utilização de táticas de guerra híbridas por parte da China com foco na coerção nas áreas política, económica, informativa e militar, como forma de obter o controlo sobre a indústria dos semicondutores de Taiwan (e dificultar as respostas dos EUA, Taiwan e aliados).
- 3) Unilateralidade das ações dos EUA e de Taiwan tornar-las-á inócuas face às tentativas de coerção chinesas perpetradas contra Taiwan e com visíveis e nefastos impactos na GVC.
- 4) Possível desalinhamento político entre os EUA e Taiwan sobre a manutenção das GVC durante a situação de crise, tirando a China partido dessa situação.

No sentido do apoio à decisão, foram recomendadas algumas ações tanto à Casa Branca como ao Congresso, tendo em vista a proteção das GVC da indústria dos semicondutores, assim como contra as medidas coercivas por parte da China, neste cenário. *Dangerous Straits Wargaming a Future Conflict over Taiwan*

Mais recentemente (datado de junho de 2022), outro relatório da CNAS (emanado de um outro jogo de guerra), denominado “Dangerous Straits Wargaming a Future Conflict over Taiwan” (Pettyjohn, Wasser and Dougherty, 2022), trata ainda mais a fundo a questão de um possível conflito armado entre a China e os EUA por Taiwan. As lições aprendidas deste jogo de guerra focam-se, sobretudo, no reforço do poder de dissuasão integrada (político, diplomático e militar), com recomendações expressas tanto para o Congresso como para o Departamento de Defesa Americano e para Taiwan.

3.3. *T-Day: The Battle for Taiwan*

Por fim, uma nota sobre aquilo que o futuro nos poderá reservar relativamente à tríade EUA-Taiwan-China, na iminência de um possível conflito armado e do impacto que isso poderá ter, tanto na indústria dos semicondutores como no mundo.

A Reuters (Lague and Murray, 2021) apresenta uma animação de um jogo de guerra com vários cenários de um possível conflito armado entre a China e os EUA. Iniciada pela China, uma guerra híbrida através da coerção militar (exercícios militares intimidatórios, patrulhas e vigilância navais, testes de mísseis para águas territoriais, invasão do espaço aéreo, entre outros) mostra ao mundo a determinação da China em reclamar aquele território como seu, ao mesmo tempo que impele tanto Taiwan a ceder nos seus intentos como os EUA (e aliados) a avançarem para a sua defesa. Desde uma coerção efetiva – pelo bloqueio das ilhas Matsu ou pela invasão das ilhas Kinmen – até ao conflito assumido – seja pelo bloqueio total em águas taiwanesas, ataques aéreos ou, em último recurso, pela invasão terrestre –, são tudo cenários que estão em cima da mesa e que poderão fazer parte da estratégia chinesa para fazer ceder tanto Taiwan quanto os EUA.

Conclusões

A análise feita ao longo deste artigo permitiu tirar várias ilações relativamente à importância das cadeias de valor globais, sobre a importância que Taiwan assumiu na GVC dos semicondutores e sobre a acesa disputa entre a China e os EUA (quicá a caminho de um possível conflito militar), tendo como cenário de fundo a indústria dos semicondutores.

É um tema muito presente, que marca, cada vez mais, o nosso quotidiano e que gera muitas preocupações, sobretudo pela escalada tanto da retórica como das ações por parte dos diferentes protagonistas nesta contenda.

Sobre os principais desafios geopolíticos da indústria dos semicondutores, conclui-se que:

- A globalização permitiu a criação de um novo espaço sem fronteiras e sem barreiras, mas com muitos desafios pela frente e que acarreta muitas incertezas e inseguranças.
- As cadeias de valor globais são uma consequência da globalização e a forma como têm evoluído ao longo do tempo (sobretudo pela sua dispersão geográfica e complexidades inerentes) acabou por torná-las mais permissivas e menos robustas.
- Taiwan detém o monopólio de uma etapa muito específica (fabrico) da GVC dos semicondutores, o que lhe confere uma preponderância muito grande nesta área.
- Os semicondutores são de vital importância para qualquer país no mundo e, por esse motivo, tanto os Estados Unidos como a China disputam o seu controlo e domínio.
- Taiwan, seja por motivos históricos (reunificação) ou económicos (semicondutores), tem para a China uma importância estratégica vital.
- Os principais interessados na questão dos semicondutores têm desenvolvido estratégias para obterem o domínio, tanto global quanto tecnológico – de um lado, a China através do *One Belt One Road* e, mais concretamente, do *Made in China 2025* e, do outro, os Estados Unidos com o *CHIPS and Science Act* e sanções contra empresas chinesas. A Europa, também, com o seu *EU Chips Act* e com investimento americano, tenta a todo o custo enfrentar o destemido avanço chinês nesta área.
- A *Chip 4 Alliance* acabou votada ao insucesso, sobretudo pela desconfiança entre os países que a compõem, mais concretamente o Japão, Coreia do Sul e Taiwan (motivados por diferendos e disputas antigas).
- Ainda que ninguém deseje a guerra, todos se preparam para ela: os jogos de guerra realizados por algumas organizações (*think tanks*) ajudam a simular alguns dos aspetos de um possível conflito (num determinado contexto), com a finalidade de gerar informações que possam ajudar no processo de decisão dos decisores políticos e militares.

Como foi possível confirmar ao longo deste artigo, Taiwan está no meio de uma “tempestade perfeita” entre a China e os Estados Unidos. Não se auguram tempos fáceis, dado o escalar da retórica por parte dos diferentes intervenientes, antevendo-se que dificilmente existirá uma bonança a seguir a esta tempestade.

Bibliografia

- Barnes, J. E., 2022, *How the Computer Chip Shortage Could Incite a U.S. Conflict With China*, The New York Times, in <https://www.nytimes.com/2022/01/26/us/politics/computer-chip-shortage-taiwan.html>
- Brusuelas, J., 2022, *The post-pandemic era and the end of hyper-globalization*, The Real Economy Blog, in <https://realeconomy.rsmus.com/the-post-pandemic-era-and-the-end-of-hyper-globalization/>
- Campbell, C., 2021, *Inside the Taiwan firm that makes the world's tech run*, Time2030, Time in <https://time.com/6102879/semiconductor-chip-shortage-tsmc/>
- Ciani, A., Nardo, M., 2022, *The position of the EU in the semiconductor value chain: evidence on trade, foreign acquisitions, and ownership*, JRC Technical Report, JRC Working Papers in Economics and Finance, 2022/3, European Union 2022.
- CNAS, 2022, *CNAS strategy game examines how U.S., China respond to Taiwan semiconductor disruption*, Center for a New American Security (CNAS), in <https://www.cnas.org/press/press-release/cnas-strategy-game-examines-how-u-s-china-respond-to-taiwan-semiconductor-disruption>
- Ernest, D., 2021, *Supply Chain Regulation in the Service of Geopolitics – What's happening in Semiconductors*, Centre for International Governance Innovation, CIGI Papers No. 256 – 2021.
- European Commission, 2022, *European Chips Act*, European Commission, Strategy and Policy, European Chip Act, 2022 in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en#documents
- Gargeyas, A., 2022, *The Chip 4 Alliance Might Work on Paper, But Problems Will Persist*, The Diplomat | Pacific Money | Economy | East Asia, in <https://thediplomat.com/2022/08/the-chip4-alliance-might-work-on-paper-but-problems-will-persist/>
- Hoffman, A., 2022, *The US Ban on China's Advanced Chip-Making Industry*, A Wikistrat Executive Brief, October 2022, in <https://www.wikistrat.com/post/the-us-ban-on-china-s-advanced-chip-making-industry>
- Jie, Y., Yang, S., Fitch, A., 2021, *The World Relies on One Chip Maker in Taiwan, Leaving Everyone Vulnerable*, The Wall Street Journal, in <https://www.wsj.com/articles/the-world-relies-on-one-chip-maker-in-taiwan-leaving-everyone-vulnerable-11624075400>
- Kharpal, A., 2022, *Europe wants to become a leader in chips. But it's going to need help*, CNBC Tech 2022, in <https://www.cnbc.com/2022/02/11/eu-chips-act-europe-will-need-help-from-us-asia-to-achieve-goals.html>
- Lague, D., Murray, M., 2021, *T-DAY: The Battle for Taiwan*, Reuters Investigate, in <https://www.reuters.com/investigates/special-report/taiwan-china-wargames/>
- Matheny, J., 2022, *The U.S. has a microchip problem. Safeguarding Taiwan is the Solution*, The Atlantic (www.theatlantic.com), 2022.
- Miller, C., 2022, *The Chips That Make Taiwan the Center of the World*, Times, in <https://time.com/6219318/tsmc-taiwan-the-center-of-the-world/>

- Mondschein, J., 2022, *The CHIPS Act alone won't secure U.S. Semiconductors supply chains*, Rand Corporation | The Rand Blog 2022.
- NATO Science and Technology Organization, 2020, *Science and Technology Trends 2020-2040 – Exploring the S&T Edge*, in www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/190422-ST_Tech_Trends_Report_2020-2040.pdf
- Pettyjohn, S., Wasser, B., Dougherty, C., 2022, *Dangerous Straits: Wargaming a Future Conflict over Taiwan*, Center for a New American Security (CNAS), in <https://www.cnas.org/publications/reports/dangerous-straits-wargaming-a-future-conflict-over-taiwans>
- Rajagopalan, R. P., 2023, *The U.S. Escalates Chips War With China*, Observer Research Foundation (ORF), in <https://www.orfonline.org/research/the-u-s-escalates-chips-war-with-china/>
- Rodrigues, T. 2020, *A Globalização Pós-Covid 19 e o medo dos outros. O que se segue?*, IDN Brief 5, Agosto 2020.
- Roser, M., Ritchie, H. and Mathieu, E., 2023, *What is Moore's Law? – Exponential growth is at the heart of the rapid increase of computing capabilities*, Our Data in World, in <https://ourworldindata.org/moores-law>
- Semiconductor Industry Association, 2021, *Strengthening the Global Semiconductor Supply Chain in an Uncertain Era*, Boston Consulting Group (BCG) – Semiconductor Industry Association (SIA), in https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2021/05/BCG-x-SIA-Strengthening-the-Global-Semiconductor-Value-Chain-April-2021_1.pdf
- Sousa, Eduardo C., 2020, *A dependência de metais estratégicos e a história da pedra no sapato*, Euro Defense – Portugal, in <https://eurodefense.pt/a-dependencia-de-metais-estrategicos-e-a-historia-da-pedra-no-sapato/>
- The White House, 2022, *CHIPS and Science Act will lower costs, create jobs, strengthen supply chains and counter China*, in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>
- The World Bank, 2020, *World Development Report 2020 – Trading for Development in the Age of Global Value Chains*, in <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>
- Triolo, P., Allison, K., 2022, *The Geopolitics of Semiconductors*, Eurasia Group Politics First – Prepared by Eurasia Group, September 2022.
- Vahnam, P., 2019, *A brief history of globalization*, World Economic Forum, Geo-Economics, in <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/how-globalization-4-0-fits-into-the-history-of-globalization/>
- Volle, A., 2023, *Globalization*, Britannica in <https://www.britannica.com/topic/globalization>
- Wallach, O., 2021, *Visualizing The Global Semiconductor Supply Chain*, Visual Capitalist, 2021.
- Wasser, B., Rasser, M., Kelley, H., 2022, *When the Chips Are Down: Gaming the Global Semiconductor Competition*, Center for a New American Security (CNAS), in <https://www.cnas.org/publications/reports/when-the-chips-are-down>
- World Economic Forum, 2022, *Four Futures for Economic Globalization: Scenarios and Their Implications*, White Paper 2022, in https://www3.weforum.org/docs/WEF_Four_Futures_for_Economic_Globalization_2022.pdf

- World Economic Forum, 2023, *Deglobalisation: What you need to know*, Global Cooperation, in <https://www.weforum.org/agenda/2023/01/deglobalisation-what-you-need-to-know-wef23/>
- World Today News, 2023, *Monopoly: The Netherlands' ASML, which dominates the global chip industry*, World Today News in <https://www.world-today-news.com/monopoly-the-netherlands-asml-which-dominates-the-global-chip-industry/>
- World Trade Organization, 2019, *Global Value Chain Development Report – Technological Innovation, Supply Chain Trade and Workers in a Globalized World*, WTO, in <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/384161555079173489/global-value-chain-development-report-2019-technological-innovation-supply-chain-trade-and-workers-in-a-globalized-world>
- World Trade Organization, 2022, *World Trade Report 2022 – Climate Change and International Trade*, WTO, in https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr22_e/wtr22_e.pdf

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
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos
	160	Dezembro	Relações Europa-África
2022	161	Abril	Conflitos Armados
	162	Agosto	O Espaço Pós-Soviético
	163	Dezembro	Tecnologia, Cibernética e Defesa
2023	164	Abril	Conflitos e Disputas Regionais
	165	Agosto	Geopolítica e Soberania
	166	Dezembro	China 2049

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 eletrónico 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 eletrónicas 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

