

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Coordenadores

Coronel Luís Saraiva
Tenente-Coronel Rui Vieira
Major João Correia

Autores

Adelaide Gonçalves
Rui Silva
António Ferreira
Marco Cruz
João Martinho
Laureano Velasco
Carlos Lopes
Adriano Branco
Luís Antunes
Paulo Ferreira
Marco Lopes
José Sousa
Tiago Fazenda

Como citar esta publicação:

Saraiva L., Vieira R. e Correia J. (Coords.), 2018. *Estudos Estratégicos*. Coleção “ARES”, 21. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Como citar um estudo desta publicação (exemplo):

Silva, R., 2018. Os Estados Unidos da América e a China. Interesses e instrumentos de coação. In: L. Saraiva, R. Vieira e J. Correia (Coords.), 2018. *Estudos Estratégicos*. Coleção “ARES”, 21. Lisboa: Instituto Universitário Militar, pp. 39-59.

Comandante

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Editor-chefe

Major-General Jorge Filipe Marques Moniz Côte-Real Andrade (Doutor)

Coordenador Editorial

Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos (Mestre)

Chefe do Núcleo Editorial

Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada (Doutora)

Designer Gráfico

Tenente-Coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Secretariado

Alferes RC Pedro Miguel Januário Botelho

Propriedade e Edição

Instituto Universitário Militar

Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Tel.: (+351) 213 002 100

Fax: (+351) 213 002 162

E-mail: cidium@ium.pt

www.ium.pt/cisdi/index.php/pt/publicacoes/colecao-ares

Pré-Impressão e Distribuição

What Colour Is This?

Rua do Coudel 14, Lj. A,

2725-274 Mem Martins

Tel: (+351) 219 267 950

E-mail: info@wcit.pt

www.wcit.pt

ISBN: 978-989-54153-2-8

Depósito Legal: 442 876/18

Tiragem: 250 exemplares

© Instituto Universitário Militar, 2018

Nota do Editor:

Os textos do presente volume são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

ÍNDICE GERAL

PREFÁCIO

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro **v**

INTRODUÇÃO

Luís Eduardo Marquês Saraiva
Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira
João Manuel Pinto Correia **1**

PARTE I – SISTEMA INTERNACIONAL

1. Os Estados Unidos da América e a segurança internacional. Uma nova era? **15**
Adelaide Gonçalves

PARTE II – ESTRATÉGIA

1. Os Estados Unidos da América e a China. Interesses e instrumentos de coação **39**
Rui Silva
2. A dissuasão nuclear no Século XXI. Cenários futuros **59**
António Ferreira
3. O pensamento estratégico russo. Linhas de (des)continuidade com a era Soviética **81**
Marco Cruz

PARTE III – CONFLITUALIDADE

1. O terrorismo e a perceção do medo na segurança dos Estados **103**
João Martinho
2. O bioterrorismo. Desafios na tomada de decisão estratégica dos Estados ou organizações políticas de segurança **121**
Laureano Velasco

3. Das Novas Guerras às interações estratégicas no espaço geográfico das ameaças transnacionais	143
<i>Carlos Lopes</i>	
4. O DAESH e o fenómeno subversivo	175
<i>Adriano Branco</i>	
5. O conflito no Iémen. Dinâmicas regionais	199
<i>Luís Antunes</i>	
PARTE IV – POLÍTICAS DE SEGURANÇA	
1. O fim da União Europeia e a segurança da Europa	217
<i>Paulo Ferreira</i>	
2. A OTAN, a Rússia e a guerra híbrida	243
<i>Marco Lopes</i>	
3. Portugal e a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia	271
<i>José Sousa</i>	
PARTE V – NOVOS DESAFIOS	
1. Os desafios da modernidade na tomada de decisão	291
<i>Tiago Fazenda</i>	



PREFÁCIO

Edgar de Bastos Ribeiro

Vice-almirante

Comandante do Instituto Universitário Militar

Esta publicação da Coleção ARES, promovida pela Área de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados, é a quarta edição dedicada aos Estudos Estratégicos, contribuindo assim para a consolidação de uma tradição nesta área.

Os Estudos Estratégicos assumiram preponderância na Guerra Fria, um período marcado pelo realismo nas Relações Internacionais, e onde o poder militar, encabeçado pela capacidade nuclear, era tido como um dos principais instrumentos da política dos Estados. Após a queda da União Soviética no final da década de 1980, o poder militar perdeu preponderância. Também a relevância dos Estudos Estratégicos foi questionada, essencialmente porque não conseguiram prever uma transformação no Sistema Político Internacional (SPI), materializada pelo fim da Era Bipolar, nem o aumento da conflitualidade intrastatal em plena década de 1990. Uma nova era surgia e, com esta, os Estudos de Segurança, que vieram dar uma importância maior a outras dimensões da segurança, além da estatal, como a individual, a das sociedades, e até a global.

Porém, o século XXI deu-nos a conhecer uma realidade ímpar, mais complexa, mais ambígua, mais incerta e com um novo quadro de conflitualidade. O terrorismo ressurgiu sob novas formas, o “eixo de rotação” do SPI desviou-se da Europa, novas potências (res)surgiram desafiando a superpotência, a nuclearização horizontal aumentou, tal como o número de Estados frágeis, os

investimentos em armamento, e na defesa em geral, dispararam, novos conflitos surgiram sem uma perspectiva de fim e com estes, milhões de refugiados. O Século XXI trouxe-nos também uma ampliação do “léxico da guerra e dos seus derivados”. Frequentemente ouvimos falar de guerra híbrida, de terrorismo, de subversão, de insurgência, de guerras por procuração (*proxy*), de guerras sujas, de ciberguerra, de *deterrence*, de *assurance measures*, de “nova Guerra Fria”, entre outras referências. Perante tal realidade, torna-se inevitável uma reflexão acerca do papel do instrumento militar no mundo contemporâneo.

O tempo é, portanto, da estratégia! É à estratégia que cabe estabelecer a ponte entre os meios militares e os fins definidos pela política. É também à estratégia, no seu desenvolvimento, que cabe confrontar, e continuar a validar, a matriz de referência, corporizada pela trindade *clausewitziana*. Sem reflexão, sem debate, sem confronto de ideias e de realidades, bem como sem perspectivas multidisciplinares, não se prevê, não se produz conhecimento, não se evolui. É neste contexto que são apresentados 13 artigos individuais que versam sobre o estudo da estratégia.

Esperamos que esta publicação contribua para um enriquecimento do leitor numa área de conhecimento essencial para as Ciências Militares.



INTRODUÇÃO

Luís Eduardo Marquês Saraiva

Coronel de Cavalaria na Reforma
Investigador Associado do CIDIUM

Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira

Tenente-Coronel de Engenharia na Reserva
Investigador Associado do CIDIUM

João Manuel Pinto Correia

Major de Engenharia
Investigador Integrado do CIDIUM

Este quarto volume de Estudos Estratégicos mantém os objetivos principais da primeira publicação, iniciada em 2014: divulgar investigações elaboradas pelos oficiais alunos do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) que contribuem para o conhecimento ao analisar temáticas de grande relevância estratégica e manter uma tradição de publicar, reforçando a área temática de Estudos Estratégicos como um dos núcleos centrais das Ciências Militares e confirmando o Instituto Universitário Militar como uma referência nacional no estudo da Estratégia.

A unidade curricular Estudos Estratégicos do CEMC, que serviu de enquadramento aos textos aqui publicados, faz parte do plano curricular do curso e pretende ser uma disciplina de síntese das várias matérias ministradas pela Área de Ensino de Estratégia. O objetivo do CEMC é qualificar oficiais superiores

das Forças Armadas (FFAA) e da Guarda Nacional Republicana (GNR) para o desempenho de funções ao nível operacional e estratégico, em estados-maiores conjuntos nacionais e internacionais, nas estruturas superiores das FFAA e da Defesa Nacional. A disciplina de Estudos Estratégicos, inserida na área científica de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados, colaborou decisivamente para esta finalidade. Para o efeito, a disciplina incluiu no seu programa um conjunto de objetivos que visaram analisar e sintetizar temas, que se constituíram em 34 investigações repartidas por 15 áreas incluídas em cinco domínios (Sistema Internacional, Estratégia, Conflitualidade, Políticas de Segurança e Novos Desafios). Das 34 investigações foram selecionadas 13, distribuídas da seguinte forma:

1. Sistema Internacional
 - a. Relações Internacionais – 1
 - b. Geopolítica
2. Estratégia
 - a. Estratégia Contemporânea - 1
 - b. Estratégia Nuclear - 1
 - c. Pensamento estratégico - 1
3. Conflitualidade
 - a. Novas ameaças
 - b. Capacidades
 - c. Terrorismo - 2
 - d. Nova conflitualidade -1
 - e. Atores não-estatais - 1
 - f. Conflitualidade regional - 1
4. Políticas de Segurança
 - a. Segurança Europeia - 2
 - b. Segurança Nacional - 1
5. Novos Desafios
 - a. Tecnologia e Guerra
 - b. Modernidade e Guerra - 1

As investigações foram realizadas por Oficiais alunos oriundos dos três Ramos das FFAA e da GNR, assegurando abordagens analíticas e metodológicas diversificadas que se traduzem em conhecimento original e inovador.

O “corpo” deste texto de introdução está dividido em duas partes: uma primeira, que apresenta os elementos identitários dos Estudos Estratégicos, bem como as justificações que validam a sua importância; e, uma segunda, que expõe

os principais argumentos das 13 investigações desenvolvidas nesta edição.

Uma abordagem aos Estudos Estratégicos implica responder a três questões essenciais:

- (1) Como surgiram?
- (2) O que são?
- (2) Qual a sua relevância para os Estados e para as FFAA?

Como surgiram?

Os Estudos Estratégicos surgiram quase em simultâneo com o início da Guerra Fria e tiveram em Bernard Brodie o seu grande impulsionador. Em 1949, Brodie publicou “Estratégia como ciência”, onde defendeu a imperiosa necessidade da Estratégia ser tratada como ciência. O artigo é muito crítico quanto à postura dos militares que, segundo Brodie: (i) tinham falta de perceção quanto ao seu próprio papel, bem como ao papel da instituição que representavam; (ii) preferiam as máximas, as doutrinas e os princípios (como os da guerra, comuns no ensino militar) ao tratamento científico da estratégia; e (iii) tinham preferência pela experiência, desvalorizando grande parte do conhecimento não produzido pela prática. Não será por isso que em 1929 o Tenente-Coronel J. L. Schley do Corpo de Engenheiros dos EUA disse que havia “uma tendência em muitos exércitos para gastarem o tempo de paz a estudar como combater a última guerra”? A abordagem de Brodie faz-nos também recordar Clemenceau para quem a “guerra era um assunto demasiado importante para ser deixado a generais”. Claro está, que estas abordagens decorrem de enquadramentos precisos. Contudo, não devem ser deixadas ao acaso, pois evidenciam uma certa tendência dos militares para percorrerem passos seguros (daí preferirem estudar a última guerra) e para serem pouco flexíveis, algo que está muito associado ao processo de planeamento e ao fator humano que introduz uma grande dose de responsabilidade sobre a tomada de decisão dos seus líderes.

Por outro lado, se visitarmos a obra “The Nation at War”, de 1936, de Luldendorff, observamos que este se refere ao Estado-Maior como: (i) devendo ser composto pelos Homens certos, pelos melhores Homens e mais inteligentes, eficientes no domínio da guerra - na terra, no mar e no ar, na propaganda, nas técnicas de guerra, na economia e na política; e (ii) devendo estar intimamente familiarizados com a vida nacional. Ou seja, contrariamente ao que referia Brodie quanto à visão redutora dos militares, já o general alemão defendia que o “cérebro” de uma estrutura militar, o seu Estado-Maior, deveria ter uma visão integrada do instrumento militar na prossecução dos objetivos defendidos pela política. A alusão a outros domínios, além dos militares, evidencia a interdependência do

instrumento militar com os demais instrumentos de poder. Uma ideia semelhante é apresentada em 1973, em “War and Politics”, e novamente por Brodie, que referia que a teoria estratégica era uma teoria da ação e que, por isso, deveria ser estudada numa perspectiva interdisciplinar, que envolvia: a política, a economia, a psicologia, a sociologia, a geografia, a tecnologia, a estrutura de força e a tática.

Em síntese, deste pequeno confronto de visões (civis e militares) destaca-se que o estudo científico da estratégia é algo que tem poucas décadas, que é pertinente, que resultou da necessidade de obter respostas num ambiente estratégico congelado pelo advento das armas nucleares, a Guerra Fria, mas que se revelou num verdadeiro “alfobre” para os Estudos Estratégicos.

O que são?

A resposta esta questão exige que se façam reflexões sobre: (i) as áreas científicas em que se inserem os Estudos Estratégicos; (ii) as áreas de estudo lhe estão associadas; (iii) os seus elementos identitários.

Começamos por destacar que, não obstante outras visões de confronto, e que são fruto da evolução científica, do debate de ideias e do contexto em que vivemos, o mundo continua a trilhar um caminho estado-cêntrico. O Estado domina, enquanto sociedade política, o Sistema Internacional (SI) e estabelece, na consecução dos seus objetivos e na proteção dos seus interesses, um conjunto alargado de relações que podem ser de acomodação, de cooperação, de competição ou de conflitualidade. Em consequência, também o modelo clausewitziano continua válido. Cabe aos Estudos Estratégicos tornarem a força num instrumento racional ao serviço da política, pois é a esta que incumbe, nas suas dimensões interna e externa, a responsabilidade de conservar e gerir a unidade do Estado, definindo interesses e objetivos de segurança nacionais. A Segurança Nacional é, assim, um objetivo político permanente, geral e vital. A Segurança Nacional é uma condição a atingir, pelo que não está dissociada da Segurança Internacional e da Segurança Transnacional. Estes dois estados de segurança tendem a adquirir importância crescente à medida que as dinâmicas da globalização se intensificam criando estruturas internacionais de interdependência política, securitária, económica e outras. A política define o quadro de ação de estratégia que procura gerir a aplicação dos instrumentos de poder de coação e de atração no âmbito das relações de conflitualidade com outros Estados e/ou Organizações.

Aos Estudos Estratégicos, para os Estados, cabe o importante papel de estudar, nos diversos domínios e níveis cognitivos, estratégias nacionais e/ou internacionais que contemplem o uso da coação (não exclusivamente militar)

e da atração para se atingirem os referidos objetivos políticos. O seu objeto de estudo é, por conseguinte, a Estratégia, tendo por finalidade última garantir a sobrevivência do Estado no SI recorrendo a meios de coação e de atração, nos quais se incluem os militares. Os Estudos Estratégicos são de natureza multidimensional mas têm por elemento central o uso da força, a coação.

Epistemologicamente é difícil de definir os limites com outras áreas de estudo, como por exemplo com a área das Ciências Militares e dos Estudos de Segurança. Se pensarmos em três círculos concêntricos (Figura 1), no círculo exterior temos os Estudos de Segurança, que incluem tudo o que promove a segurança na prossecução da política. Ou seja, não se focalizam nem circunscrevem numa abordagem estado-cêntrica, nem na aplicação de poder decorrente de relações conflituais. Os Estudos de Segurança são supradisciplinares e têm por objeto a Segurança nas suas diversas dimensões, desde a individual à coletiva. Poder-se-á dizer que os Estudos de Segurança se constituem como uma área enquadrante dos Estudos Estratégicos sempre que esteja em equação a problemática da Segurança do Estado por via da Estratégia de aplicação da Força nas suas diferentes formas. Em consequência, temos no círculo ao centro os Estudos Estratégicos, aos quais compete perceber como os fins políticos e os meios militares interagem sob restrições sociais, económicas e outras. Temos assim os Estudos Estratégicos como área enquadrante das Ciências Militares, que materializam o círculo interior; e que nos dizem como a tecnologia, a organização, as operações e a tática se combinam para ganhar batalhas.



Figura 1 – Integração dos Estudos Estratégicos com as Ciências Militares e os Estudos de Segurança.

Fonte: Adaptado de Betts (1997, pp. 7-33).

E, se ampliarmos o modelo de círculos concêntricos, podemos ver que os Estudos de Segurança, onde já se incluem os Estudos Estratégicos e as Ciências Militares, se inserem nas Relações Internacionais que, por sua vez, são enquadradas pela Ciência Política, e esta pelas Ciências Sociais. Esta interdependência e multiplicidade de enquadrantes transformam a Estratégia numa equação difícil, tal como a caracteriza Colin Gray nos dias de hoje, e que valoriza os Estudos Estratégicos.

Qual a sua relevância para os Estados e para as FFAA?

Um Estado edifica-se através de instrumentos de poder, entre os quais o militar. É o instrumento militar que garante, e confere, ao Estado a segurança que, a par do bem-estar, materializam os objetivos primários a conferir aos cidadãos que dele (do Estado) fazem parte. Além disso, a existência de um instrumento militar facilita que os demais instrumentos – o político/diplomático, o económico e o social, entre outros – prossigam cabalmente os seus objetivos. Por esse facto, ouvimos frequentemente: (i) que os militares são embaixadores deste ou daquele Estado; (ii) que as FFAA são instrumentos de política externa; (iii) que a simples existência de umas FFAA é dissuasora de posturas mais musculadas de outros atores, estatais, ou não-estatais; e (iv) que o instrumento militar assegura linhas de comunicação económicas abertas (vide iniciativa *One Belt, One Road* e a conseqüente transformação dos meios militares chineses), entre outras referências. Ou seja, quanto maior, e melhor, for o contributo das FFAA, mais eficiente é a ação do Estado na prossecução dos seus objetivos.

Num mundo complexo e incerto podemos afirmar que “o tempo é da Estratégia”! Cavanaugh, um estrategista de West Point, refere-se à estratégia como “a orientação intencional para o sucesso num conflito complexo e competitivo”. Esta definição leva-nos a pensar a estratégia: (i) ora como um produto, ora como um processo; (ii) com necessidade de adaptação ao curto e longo prazo; (iii) preparada para se ajustar às múltiplas circunstâncias; e (iv) não limitada em exclusivo à guerra, mas abrangendo as suas conseqüências.

Podemos igualmente afirmar que, em pleno século XXI, já não nos ocorre a “crise de validade” por que passaram os Estudos Estratégicos. É um facto que não foram capazes de prever o fim da Bloco Soviético, nem de prever o aumento da conflitualidade intraestatal. Mas, e quanto aos aspetos positivos? Não terão sido os Estudos Estratégicos corresponsáveis por evitar, por exemplo, uma ascensão aos extremos em plena Primeira Era Nuclear? Acreditamos que sim. Então, que papel poderão ter os Estudos Estratégicos na Segunda Era

Nuclear? E que papel poderão ter os Estudos Estratégicos num mundo difuso, ou tripolar, ou multipolar?

Por momentos, o nevoeiro do empoderamento crescente dos atores não-estatais fez-nos crer que a possibilidade de ocorrerem conflitos entre Estados era diminuta, que as FFAA deveriam ser reorientadas para outras missões, que não de combate, que vivíamos num mundo com apenas um denominador comum. Muitos são os indicadores que evidenciam que o futuro será pior que o presente, e que as FFAA terão um papel de relevo, a julgar pelo investimento crescente em meios, pela exploração de outros domínios e pelos discursos ameaçadores, entre outros. Em síntese, parece que os Estados começam a reivindicar o seu lugar maior no SPI trazendo a reboque as suas FFAA, o instrumento de coação por excelência.

Resumo das investigações

Parte I – Sistema Internacional

Em 20 de janeiro de 2017, D. Trump tomou posse como o 45.º presidente dos EUA. Desde a sua campanha que Trump aparentava não ser um presidente “típico”, atendendo à sua personalidade bem vincada. Por esse facto, **Adelaide Gonçalves** propôs-se responder à questão “**Os Estados Unidos da América e a segurança internacional. Uma nova era?**” Da análise documental efetuada verificou-se que, apesar de algumas variações, a Grande Estratégia americana tem-se mantido relativamente constante desde o fim da Guerra Fria. No caso de Trump, apesar do discurso imprevisível, as suas estratégias não divergem muito das anteriores, em particular em relação ao espaço Ásia-Pacífico e ao terrorismo, pelo que o reflexo na Segurança Internacional não será significativo. Ou seja, não se está perante uma nova era.

Parte II – Estratégia

O tempo é da Estratégia. Foi neste contexto que **Rui Silva**, em “**Os Estados Unidos da América e a China**”, procurou avaliar as relações estratégicas entre os Estados Unidos da América (EUA) e a República Popular da China (RPC), na prossecução dos respetivos interesses na região da Ásia-Pacífico, nomeadamente, na forma como empregam os seus instrumentos de coação. Como conclusão obteve que, entre ambos os atores, existe uma relação de competição pelo “poder” regional, em que, por um lado, os EUA privilegiam a dissuasão militar e, por outro, a RPC recorre ao instrumento de poder económico, para obter vantagem estratégica, e assim assumir um papel mais preponderante na região, evitando o confronto direto.

António Feireira, em **“A dissuasão nuclear no Seculo XXI. Cenários futuros”**, analisou os três fatores que caracterizam a dissuasão nuclear – estabilidade, efetividade e credibilidade – aplicando as variáveis - ações, intenções e capacidades - aos tempos passado, presente e futuro. O autor verificou que a multipolaridade veio dar uma nova dimensão à dissuasão nuclear e colocar em causa a sua efetividade, credibilidade e, acima de tudo, a estabilidade. Porém A. Ferreira também destacou que a dissuasão nuclear continuará a ter preponderância na estratégia e nas relações entre Estados.

Marco Cruz, em **“O pensamento estratégico russo. Linhas de (des)continuidade com a Era Soviética”**, efetua uma reflexão acerca do pensamento estratégico russo, procurando linhas de continuidade e descontinuidade com o período da União Soviética. Para o efeito, analisa os principais vetores do pensamento estratégico russo, que é liderado pela política, assente na segurança das fronteiras e nas capacidades militares, na dissuasão nuclear e na capacidade económica e de afirmação internacional da Rússia. Conclui que o pensamento estratégico soviético se mantém muito atual e que as suas principais linhas estruturam o pensamento estratégico russo.

Parte III – Conflitualidade

A conflitualidade atual é complexa, multifacetada e com traços de continuidade, se seguirmos as palavras do General Loureiro dos Santos, para quem a “guerra está no meio de nós”.

No patamar da conflitualidade, o terrorismo tem-se revelado como um elemento sempre presente. Neste contexto, **João Martinho**, através de **“O terrorismo e a perceção do medo na segurança dos Estados”**, começa por pressupor que a perceção do medo do terrorismo, que pende sobre as sociedades europeias, é substancialmente superior à ameaça efetiva que este representa. Posteriormente, procura perceber se as estratégias de contraterrorismo implementadas pelos Estados, juntamente com a comunicação social, contribuem para esta eventual distorção da realidade. Conclui que a perceção do medo do terrorismo criou, na população em geral, a sua própria realidade, o que gerou um círculo vicioso que alimenta a procura mediática do terrorismo e que, por sua vez, obriga à implementação de respostas securitárias com vista a responder aos anseios da população.

Laureano Velasco (ESP), com o tema **“O bioterrorismo. Desafios na tomada de decisão estratégica dos Estados ou organizações políticas de segurança”**, analisa a forma como os Estados e organizações políticas de segurança enfrentam o fenómeno do bioterrorismo, especialmente desde

os atentados do 11 de setembro de 2001 nos EUA. Conclui que a regulamentação internacional atual é claramente insuficiente para abordar o fenómeno do bioterrorismo, nomeadamente por duas razões: a ausência de legislação obrigatória para os Estados e a falta de instrumentos de controlo que assegurem a aplicação das disposições internacionais nos Estados e ponham em evidência os seus incumprimentos.

Carlos Lopes, em **“Das Novas Guerras às interações estratégicas no espaço geográfico das ameaças transnacionais”**, centra-se nas interações estratégicas entre atores que caracterizam as Novas Guerras, para perceber os seus relacionamentos nos espaços geográficos onde a conflitualidade e a presença de ameaças transnacionais se intersejam. Conclui que, apesar de grande parte da nova conflitualidade e ameaças sentidas pelo Ocidente estarem no flanco Sul, a maioria das interações são conjuntivas e de acomodação, contrariamente ao esperado, pois os interesses e objetivos de cada nação, quando imperam, libertam-se dos processos disjuntivos para obterem ganhos superiores, sejam o lucro financeiro ou político.

Adriano Branco, através de **“O Daesh e o fenómeno subversivo”**, analisa as convergências, divergências e inovações da estratégia e da guerra conduzida pelo Daesh, de acordo com os princípios que caracterizam o fenómeno subversivo. Para o efeito, o autor conclui apontando um conjunto de convergências, divergências e inovações. Nestas últimas, destaca-se a não distinção entre religião e política e o emprego da violência como centro de gravidade que mais do que um instrumento é um fim para a conquista do poder. A necessidade de ser temido, chocar e fascinar o mundo ganhará relevância no âmbito internacional, presumindo-se que os ataques terroristas aumentem e tenham um alcance global.

António Antunes, em **“O conflito no Iémen. Dinâmicas regionais”**, propôs-se analisar as dinâmicas que envolvem o conflito no Iémen. Obteve que uma parte significativa da confrontação existente naquele país decorre das estratégias de luta pelo poder e hegemonia regional do Irão e da Arábia Saudita, que estão associadas a confrontos ideológicos, religiosos, económicos e geográficos que apontam para a possibilidade futura de um Estado falhado ou colapsado, com fraturas internas, sem governação e que precisa de tudo. Para o autor, é nos EUA que poderá residir o grande contributo para a resolução ou atenuação do conflito.

Parte IV – Políticas de Segurança

As políticas de segurança são fundamentais, em especial num ambiente estratégico incerto. Esta incerteza tem sido, em grande parte decorrente da

globalização em que mergulhámos e que, de entre vários prós e contras, criou elevados padrões de interdependência. Organizações como União Europeia são um exemplo de interdependência, neste caso: económica, política, cultural e securitária. Mas, como a História nos revela, todas as organizações têm um período de vida útil, sendo mais ou menos resilientes, caso os mecanismos de integração sejam fortes e caso “o todo seja superior à soma das partes”. **Paulo Ferreira**, através de “**O fim da União Europeia e a segurança da Europa**”, avalia os impactos securitários para a Europa num cenário de colapso da União Europeia (UE). Conclui que o hipotético fim da UE deixaria um vazio imediato em termos de aplicação de instrumentos de poder não-militares na prevenção de crises. Por conseguinte, mesmo com o reforço do papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da cooperação securitária de carácter bilateral/multilateral entre os países europeus, assistir-se-ia a um agravamento da segurança na Europa.

Marco Lopes, em “**A OTAN, a Rússia e a guerra híbrida**”, debruça-se sobre os principais desafios que a ameaça híbrida proveniente de Leste coloca à OTAN, e identifica as principais potencialidades e vulnerabilidades do *Readiness Action Plan* (RAP), enquanto modalidade de ação estratégica adotada pela Aliança, concluindo que este (o RAP) constitui uma modalidade possível (provavelmente de transição), moderna, flexível, adequada e adaptável aos atuais instrumentos de poder da OTAN e com capacidade de atuação no espaço a Leste e a Sul, o que dá mostras do grau de compromisso dos Estados-membros, reforçando a coesão da Aliança e a sua capacidade e credibilidade para fazer face aos atuais desafios securitários.

José Sousa traz-nos o artigo “**Portugal e a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia**”, no qual procura saber de que modo a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE influencia a política e a estratégia de Segurança Nacional. Conclui que Portugal adota uma política e estratégia multidimensional de reforço da segurança e defesa da UE, em estrita cooperação com a OTAN, mediante a participação ativa das suas FFAA e da GNR em diversas missões definidas pela PCSD, mas sempre na ótica de uma política adequada e proporcional à sua verdadeira dimensão orçamental.

Parte V – Novos Desafios

Os novos desafios têm uma importância acrescida para o estudo da estratégia pois são a consequência de um mundo em permanente mudança e sujeito a uma modernidade galopante. É inegável que há todo um conjunto de áreas associadas à modernidade e ao futuro que impactam com a segurança

trazendo-lhe mais variáveis e tornando-a num conceito ainda mais ambíguo. **Tiago Fazenda**, em **“Os desafios da modernidade na tomada de decisão”**, avalia o impacto dos desafios da modernidade na tomada de decisão política e estratégica, onde conclui que a modernidade tende a retirar racionalidade nos processos de tomada de decisão, sendo essa quebra mais visível ao nível político do que ao nível estratégico, e que o processo decisório, nesses dois níveis, deve procurar combinar racionalidade com cognição, aproveitando as vantagens das duas metodologias, preferencialmente através do trabalho em grupo e/ou aliança/organização.

Acreditamos que estas 13 reflexões confirmam a pertinência dos Estudos Estratégicos e o seu cariz subsidiário para o processo de planeamento estratégico que alimenta as FFAA. Além disso, a diversidade e abrangência das temáticas é demonstrativa do quão o instrumento militar pretende saber bem mais do que combater.

Por último, esta obra tem por objetivo consolidar o Instituto Universitário Militar enquanto referência nacional na produção e na disseminação de conhecimento nas áreas da Segurança e da Defesa, uma condição essencial para a preparação dos quadros superiores das FFAA e da GNR para o exercício de funções de elevada responsabilidade nacional e internacional.

PARTE I
SISTEMA INTERNACIONAL

1. OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E A SEGURANÇA INTERNACIONAL. UMA NOVA ERA?

Adelaide Catarina Franco Gaspar Paiva Gonçalves

Major Engenheira Aeronáutica

Investigadora Integrada do CIDIUM

Lisboa, Portugal

acgoncalves@presidencia.pt

RESUMO

O novo Presidente dos EUA tem uma personalidade única o que, associado ao seu discurso controverso e acutilante, tem suscitado dúvidas sobre qual será o impacto desta nova administração na política externa e, conseqüentemente, na segurança internacional (SSII). O objetivo geral é analisar a influência da atual postura política na SSII (objeto de estudo). Assim, considerando a Grande Estratégia (GE) como ponto de partida para a definição da política externa, identificou-se primeiramente se a postura do atual Presidente é ou não nova, para depois perspetivar a sua influência na SSII. Da análise documental efetuada verificou-se que, apesar de algumas variações, a GE têm-se mantido relativamente constante desde o fim da Guerra Fria. Constatando-se alguma coerência, em particular nos *ends* e *ways* da GE. No cômputo geral, trata-se de uma postura política nacionalista revisitada. Apesar do discurso inapropriado e imprevisível de Trump, as suas estratégias não divergem muito das anteriores, em particular em relação ao espaço Ásia-Pacífico e ao terrorismo. A política externa parece evidenciar uma atuação mais seletiva, mas que continua a influenciar os equilíbrios regionais. Assim, considera-se que o reflexo na SSII não será significativo, dado que não se está perante uma nova era.

Palavras-chave:

Estados Unidos da América, Segurança Internacional, política externa, Grande Estratégia, política nacional.

ABSTRACT

The new president of the United States has a unique personality which, combined with his controversial speech, has raised doubts about the impact of his new administration on foreign policy and on international security (IS). Thus, the general objective is to analyze the influence of his political posture on the IS (which is the study object). So, considering the Grand Strategy (GS) as the starting point for the foreign policy, it was first identified whether

the position of the current president was new or not, to then prospect the impact on IS. From the documental analysis carried out, it was found that, despite some variations, GS has been relatively constant since the end of the Cold War. It was also found some consistency, particularly in the GS ends and ways. In general terms, it is a revisited nationalist political position. Despite Trump's inappropriate speech, his strategies do not differ much from the past, particularly in the Asia-Pacific area. Foreign policy seems to show a more selective role, but continues to influence regional balances. So, it is considered that the reflection in the IS will not be significant and that we aren't facing a new era.

Keywords:

United States of America, International Security, foreign policy, Grand Strategy, national policy.

INTRODUÇÃO

O discurso do atual Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Donald Trump, é dissonante (Dodes, 2017; Rose, 2017), mas o seu impacto na política externa do país e na Segurança Internacional (SSII), permanecem difusos. Assim, o objetivo geral (OG) deste ensaio é analisar a influência da postura política da atual Presidência na SSII e o objetivo específico (OE) identificar se a postura política é nova.

A Estratégia Nacional de Segurança (ENS) de 2015 refere a importância da segurança da população americana, mas estende essa obrigação para além das suas fronteiras. Esta ENS evidencia a importância da liderança dos EUA para a SSII, devido às suas capacidades únicas que permitem servir os interesses dos EUA e dos seus parceiros/aliados (Obama, 2015).

A ENS integra a Grande Estratégia (GE), enquanto visão da liderança que deve considerar a perceção do ambiente internacional e as ameaças aos interesses nacionais (Bartholomees, 2012, p. 214; Kahl e Brands, 2017).

Ao longo da história dos EUA, essa visão variou entre isolacionismo, empenhamento global e contenção (Bartholomees, 2012, p. 414). Para Mead (2017, p. 1) desde o início da Guerra Fria (GF) que a GE tem sido norteadada por duas grandes escolas de pensamento (Hamiltoniana e Wilsoniana), ambas focadas no mesmo objetivo, vincar o papel central dos EUA na construção de um Sistema Internacional (SI) seguro, mas diferenciadas no tipo de instrumento (económico e valores, respetivamente).

No entanto, com as alterações das últimas décadas (Mead, 2017), em particular com o crescimento económico da China, a crise na Europa e o Brexit (Patrick, 2017), o nacionalismo emergiu ou, segundo Mead (2017, p. 2), reemergiu. Desta forma, reapareceram duas escolas do pensamento anteriores à Segunda

Guerra Mundial (IIGM), a Jeffersoniana e a Jacksoniana. A Jeffersoniana visa reduzir os custos e risco da política externa através da redução do papel global dos EUA. A Jacksoniana integra uma visão populista e nacionalista, dando primazia à segurança interna e bem-estar dos americanos. Para o referido autor (2017, p. 3), terá sido esta última a adotada por Trump. Assim, atendendo a este enquadramento teórico, foi possível delinear a questão central (QC) deste ensaio: De que forma é que a postura política da atual administração dos EUA poderá influenciar a SSII?

Este ensaio tem como objeto de estudo a SSII, delimitada conceptualmente à influência que nela pode ter a atual postura política dos EUA e temporalmente ao tempo *tríbio*¹. A delimitação espacial considerou a Europa, em particular as relações de cooperação da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO); o Médio Oriente (MO), nomeadamente o terrorismo do *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS)); a Rússia (Kahl e Brands, 2017) e o espaço Ásia-Pacífico (tensões com a Coreia do Norte e a expansão da China).

O trabalho encontra-se subdividido em três capítulos, para além da introdução e conclusão. No primeiro capítulo é efetuado um enquadramento conceptual. No segundo é verificada a alteração da postura política dos EUA e, no terceiro, analisado o seu possível impacto na SSII e ainda apresentada a resposta à QC. Por fim, serão elaboradas as conclusões decorrentes da análise à atual postura política dos EUA e ao seu impacto na SSII, nomeadamente na identificação se essa postura é nova e reveladora de uma nova era da GE.

1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

Neste capítulo destacam-se os conceitos estruturantes para este trabalho, nomeadamente: SSII, GE, política externa e instrumentos de poder (IP), para além da análise ao conceito de Estudos Estratégicos (EE).

Os EE abordam a “estratégia como um fenómeno transversal da realidade social (...) desenvolvida e executada por atores sociais que buscam a aquisição e consolidação do poder”², através de relações de cooperação, conflito e competição (Graça, 2014, p. 80). O objeto de investigação de EE para Figueiredo (2015, p. 108) é a segurança internacional, com enfoque, segundo Buzan (1987, p. 3), na estratégia militar.

¹ Compreender o presente, resultado do passado e perspetivar o futuro face às circunstâncias atuais (Graça, 2014, p. 80).

² A capacidade de influenciar o comportamento dos outros tendo em vista a consecução de um determinado objetivo. Essa capacidade assenta na utilização de instrumentos de poder (means), devendo o exercício de poder (ways) atender ao contexto e às estratégias (Nye, 2011, p. 13).

Assim, atendendo ao âmbito deste ensaio, importa clarificar como é que a estratégia dos EUA é definida. Bartholomees (2012, p. 414) refere que, perante os interesses nacionais, é formulada a GE (visão estratégica), que influencia a política nacional³ que, por sua vez, guia o processo de formulação estratégico mediante o qual, atendendo aos fins (*ends*), são definidos os conceitos estratégicos (*ways*)⁴ e IP (*means*)⁵. Uma GE implica um profundo conhecimento dos interesses nacionais, do ambiente internacional, das ameaças aos interesses e das ações que podem ser tomadas de modo a promover a segurança nacional (SN) e o bem-estar, enformando assim a política externa (Kahl e Brands, 2017). Segundo os autores, uma GE é diagnóstica e prescritiva, diagnóstica porque analisa o ambiente internacional e identifica o seu impacto (ameaças) nos interesses do país, prescritiva porque avalia quais os IP mais adequados para mitigar as ameaças e define os conceitos estratégicos. Segundo Nye, existem três tipos de estratégias: *Hard Power*, *Soft Power* e a combinação de ambas em *Smart Power* (Nye, 2011). O *Hard Power* recorre essencialmente à coação e dissuasão, utilizando preferencialmente o instrumento militar e económico, enquanto o *Soft Power* fomenta comportamentos co-optativos através da atração e da construção da agenda, recorrendo à diplomacia (Nye, 2004).

Com base na GE é definida a política nacional, incluindo a política externa⁶ e a estratégia militar⁷ (Stolberg, 2012, p. 13). Esta política é o ponto de partida para a formulação de estratégias a nível nacional. Borges (2013, p. 279) refere que os diversos níveis das estratégias de SN se encontram interligados com as três divisões da Estratégia de *Beaufre*, onde a GE, também designada por Estratégia Total, no topo da hierarquia, constitui a ENS.

Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e a conceptualização de novas ameaças transnacionais⁸ (Tomé, 2010), de entre as quais se destaca o terrorismo, promoveram a adaptação dos EE a um “novo conceito de SN pensado à escala global” (Graça, 2014, p. 74). Como refere Tomé (2010, p. 35), “a tradicio-

³ Definida como a ciência e arte de governar um Estado, estabelece a doutrina dos fins (*ends*) (Borges, 2013, p. 68).

⁴ Os *ways* podem ser a coação, dissuasão ou cooperação (Nye, 2004, p. 31).

⁵ Os *means* (instrumentos/fontes/recursos de poder) podem ser tangíveis (recursos naturais, população, território, capacidade industrial, força militar e capacidade económica) ou intangíveis (moral, carácter nacional, política e diplomacia) (Nye, 2004; Nye, 2011).

⁶ Determina como os EUA estabelecem relações com outros países, procura garantir a segurança e defesa nacionais e atingir o poder necessário para proteger e projetar os interesses dos EUA por todo o mundo. É moldada pelos interesses nacionais e implica a utilização dos IP (Constitutional Rights Foundation, 2017).

⁷ “Ciência e arte de desenvolver e utilizar as Forças Armadas com vista à consecução de objetivos fixados pela Política” (Couto, 1988, p. 118).

⁸ Terrorismo, crime organizado transnacional e pirataria marítima (Figueiredo, 2015, p. 120).

nal diferenciação entre as dimensões “interna” e “externa” da segurança está claramente diluída”. A evolução do conceito de segurança deu-se a partir de 1990, passando a assumir um sentido lato, decorrente da alteração das ameaças que surgiu com o fim da Guerra Fria (Rothschild, 2007; Iglesias, 2011). A evolução da visão tradicional realista estatocêntrica de segurança, vertida na SN⁹, para SSII, pode ser encarada segundo quatro formas apresentadas na Figura 1, onde horizontalmente o alargamento do conceito se relaciona com o tipo de segurança e, verticalmente, com a entidade segura (Rothschild, 2007).



Figura 1 – Principais formas de segurança

Fonte: Adaptado de Rothschild (2007).

Verticalmente, em torno da segurança do Estado a um nível micro surge a segurança dos grupos/indivíduos e a um nível macro a segurança do SI¹⁰. O conceito de segurança é estendido, horizontalmente, de segurança militar para humana (em diversos sectores: económico, societal, político e ambiental), dado que não é expectável que a segurança dos diversos atores¹¹, estatais e não-estatais, seja conseguida recorrendo aos mesmos IP. Seguindo esta lógica, a responsabilidade pela segurança é também alargada, superiormente às instituições internacionais, inferiormente às autoridades locais e lateralmente às Organizações Não Governamentais, opinião pública e media.

⁹ É a salvaguarda da nação como um todo, através da proteção de ataques e outros perigos externos, mediante os diversos IP. Envolve tanto a defesa nacional como a proteção dos interesses geopolíticos, económicos e outros, desta forma não afeta apenas a política de defesa, mas também a política externa entre outras (Holmes, 2015).

¹⁰ É um sistema caracterizado por um conjunto de unidades inter-relacionadas que interagem de forma regular. As unidades são atores internacionais e os processos de interação incluem a diplomacia, negociação, comércio e a guerra (Nye e Welch, 2014, p. 6).

¹¹ Qualquer pessoa ou entidade estatal ou não-estatal cujas decisões e ações tenham repercussões na política internacional (Nye e Welch, 2014, p. 1).

2. A ATUAL POSTURA POLÍTICA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Para Stolberg (2012, p. 16), Kahl e Brands (2017), o interesse fundamental da GE dos EUA é o mesmo hoje do que há 240 anos: garantir a segurança física do país, bem-estar económico e modo de vida, ao que Miller (2012) adita, manter a ordem liberal. Hooker (2014, p. 1) refere que, em termos práticos, a GE, ao longo das décadas, tem sido coerente em particular nos IP (*ends*) e conceitos estratégicos (*ways*). Assim sendo, será nova a atual postura política do Presidente Donald Trump?

Após a queda do muro de Berlim e no seguimento da primeira Guerra do Golfo, altura de poucos recursos, os EUA passaram a exigir dividendos de paz e a limitar os compromissos da nação ao nível nacional (Suri, 2009, p. 615). Na presidência de Clinton, as Forças Armadas (FA) foram reduzidas e passaram a ser empregues em *Military Operations Other Than War* (MOOTW) (Hooker, 2014). No entanto, após os ataques de 11 de setembro de 2001, durante a presidência de G. Bush, os EUA desgastaram-se em guerras com a Al-Qaeda, o que provocou aumento da despesa na defesa e o conseqüente crescimento e modernização das FA (Hooker, 2014; Stratfor, 2017). Na sequência da guerra no Iraque e com o resultado dececionante da intervenção na Líbia em 2011, a visão de Obama sobre os custos e riscos relativos de intervenção versus não-intervenção mudou novamente (Brands et al., 2017). E, após mais de uma década de contrainsurgência, os EUA encontram-se a repetir o que Hooker (2014) considera ser um padrão histórico: a contenção fiscal que acompanha o fim de cada conflito, que conduz a uma redução do investimento nas FA, com a sua conseqüente retração associada a uma visão menos global (Stratfor, 2017). De facto, a retração foi o principal enfoque da campanha de Trump, associada à ideia de que os EUA deviam diminuir as suas obrigações de âmbito internacional, para assim reforçar a competitividade económica (Stratfor, 2017).

No entanto, os interesses dos EUA têm permanecido os mesmos, conforme identificado na Figura 2 (Hooker, 2014, p. 14; Kahl e Brands, 2017), que a um nível de análise holístico, permitem vislumbrar a preservação do status quo no SI e manter a posição dominante dos EUA na agenda global (Brands et al., 2017, p. 5). Mas estes interesses têm sido intimidados por ameaças não tradicionais e transnacionais, tais como: os ciberataques, atores não-estatais com armas de destruição massiva (ADM), o terrorismo transnacional, a emergência de outros atores que ameaçam a hegemonia dos EUA, um Médio Oriente (MO) instável

e propenso à violência e uma Europa economicamente forte, mas militarmente frágil (Bell et al., 2009; Hooker, 2014).



Figura 2 – Principais interesses dos EUA

Fonte: Adaptado de Hooker (2014).

Para Hooker (2014) os IP (*means*) da GE têm também sido duradouros ao longo do tempo, nomeadamente:

- O incentivo a fortes alianças e acordos de segurança bilaterais;
- A manutenção de uma forte dissuasão nuclear;
- Existência de forças militares robustas, preponderantes em todos os domínios da guerra, capazes de projeção global e de prevalecer num conflito armado;
- Uma poderosa economia e avanço tecnológico;
- Um sistema político assente na democracia liberal.

No entanto, os recursos tradicionais de *Hard Power* (instrumento militar e económico) parecem estar a enfraquecer. O impacto da economia dos EUA na economia global tem vindo a decrescer, revertendo-se a favor da China (Patton, 2016). No que diz respeito à Defesa, o investimento tem vindo a diminuir, refletindo-se na presença militar global e, conseqüentemente, no efetivo das FA (The White House, 2017). No entanto, Trump prometeu reforçar as FA e cumpriu com o aumento do orçamento de defesa em detrimento de outros (Lamothe, 2017; Smith, 2017). Quanto ao *Soft Power*, também parece estar em declínio (Lehmann, 2016), o que dificulta a sua combinação no designado *Smart Power*.

Quanto aos conceitos estratégicos (*ways*), essência da GE, também não se têm verificado grandes alterações. Os EUA tentam combater a ameaça o mais longe possível do território nacional, o que explica a disseminação de bases e arsenal de guerra por todo o mundo, o que, em simultâneo, lhes permite projetar a força globalmente. Outra característica é a utilização de diversos IP na forma de *Soft e Hard Power*, em simultâneo (*Smart Power*), reservando o instrumento militar para *ultima ratio*. Para tal, contam com as alianças e parcerias

para condução de operações de larga escala, tentando moldar a SSII de modo a prevenir a eclosão de conflitos (Hooker, 2014).

Para Trump, as ameaças aos interesses dos EUA provêm quer do exterior quer do interior e são essencialmente três: radicalismo islâmico (que deve ser erradicado), acordos comerciais e imigração ilegal (Kahl e Brands, 2017). Atendendo às ameaças, o atual Presidente dos EUA definiu a sua doutrina *America First*, sustentada em quatro pilares de apresentados na Figura 3.

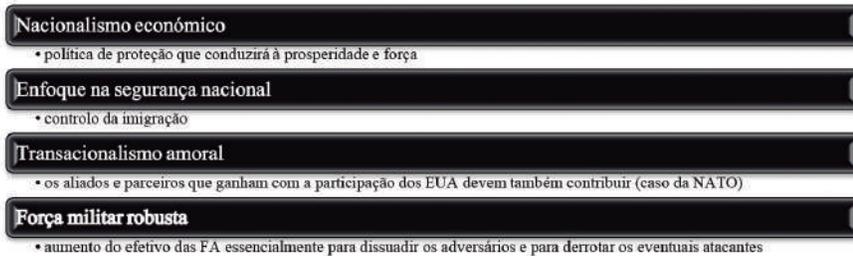


Figura 3 – Quatro pilares da GE

Fonte: Adaptado de Kahl e Brands (2017).

De acordo com *The White House* (2017), a política externa estará focada nos interesses e na SN dos EUA, ou seja, uma visão mais realista da segurança. O centro da política externa será a paz através da força de modo a mitigar a conflitualidade, contribuindo para a SSII. A principal prioridade será derrotar o ISIS ou outros grupos terroristas (GT) islâmicos. Os principais *means* serão: força militar; diplomacia e parcerias económicas. Os *ways* passam pela realização de operações militares conjuntas, pela interrupção do financiamento dos GT, expansão da partilha de informações e ciberguerra tendo em vista a desativação da propaganda e recrutamento. Para tal, serão estabelecidos contactos com parceiros internacionais.

Assim, percebe-se que as ameaças que moldam o ambiente estratégico da atual presidência não são distintas das que já tinham sido identificadas. Por outro lado, os *means* definidos são os mesmos, sendo dada primazia ao instrumento militar. No entanto, a forma como se pretende atingir os interesses nacionais mudou, mas não mudou radicalmente, esta visão já vinha de Obama (Schake, 2017, p. 41). A principal diferença entre a doutrina de Obama e a inicial doutrina de Trump, é que o anterior Presidente dos EUA ainda acreditava na segurança coletiva e no comércio como mecanismos de manutenção da ordem global. Para Trump, as instituições que regulam as relações internacionais são imperfeitas e podem ser constrictivas dos interesses dos EUA (Stratfor, 2017). Assim, percebe-se que, apesar de algumas variações, a GE (caracterizada pelos

ends, ways e means que enforma a política externa) tenha permanecido relativamente constante desde o fim da GF (Brands et al., 2017).

A atual visão da GE parece intensificar a já iniciada retração de Obama e enfatizar o nacionalismo e a centralização no estado. A estabilidade de uma GE está intimamente relacionada com a validade e perseverança dos pressupostos¹² que a sustentam. No entanto, uma GE assente na retração (*offshore balancing*), considerada como mais realista num ambiente de mudança, implica outros pressupostos, que são reflexo da análise dos autores Brands et al. (2017), tal como apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Pressupostos da Grande Estratégia de retração

Pressupostos da retração
1. A segurança internacional é intrinsecamente robusta. Os EUA são uma nação extremamente segura que enfrenta poucas ameaças significativas;
2. Fazer menos no mundo levará os outros a fazer mais. Se os EUA não desempenharem o mesmo papel na prestação de bens públicos globais, os outros agirão de acordo com os interesses dos EUA;
3. A retirada dos EUA não prejudicará a estabilidade regional em áreas de interesse estratégico. A retirada dos EUA levará a que os adversários como a Rússia e a China fiquem mais tranquilos do que instigados. Os ex-aliados irão efetivamente equilibrar-se contra-poderes revisionistas;
4. A economia internacional continuará a funcionar, sem a influência estabilizadora do empenhamento global e primazia dos EUA;
5. A retirada dos compromissos futuros de presença e aliança dos EUA não prejudicará a capacidade do país em obter acordos comerciais favoráveis ou cooperação noutras prioridades como a luta contra o terrorismo;
6. A retirada de garantias de segurança dos EUA não fará com que aliados inseguros (ou ex-aliados) adquiram armas nucleares. Em alternativa, o recuo dos EUA limitará a proliferação por regimes reticentes que buscam armas nucleares principalmente como defesa contra a mudança de regime liderada pelos EUA;
7. Será possível o rápido regresso (<i>onshore</i>) em cenário de crise. Podem ser evitadas mudanças adversas nos equilíbrios regionais cruciais. As restrições políticas e obstáculos logísticos ao re-empenhamento são facilmente superáveis;
8. Os custos de restabelecer um equilíbrio regional são menores do que os inerentes à sua manutenção, mesmo que isso signifique uma grande guerra;
9. A expansão da democracia não contribui significativamente para a segurança nacional americana. As autocracias podem ser parceiros tão confiáveis quanto as democracias;

¹² São premissas intelectuais que sustentam a política externa e, consequentemente a GE (Brands et al., 2017, p. 8).

10. Os eleitores americanos apoiarão consistentemente uma grande estratégia que afaste as preocupações sobre direitos humanos e democracia e se concentre simplesmente na *realpolitik* amoral.

Fonte: Adaptado de Brands et al. (2017).

Assim, considera-se que não se trata de uma postura política nova, mas sim revisitada, populista e nacionalista, tal como refere Mead (2017), ainda que mais reforçada, caracterizada e distinguida pela personalidade única do Presidente Trump (Kahl e Brands, 2017).

3. O IMPACTO NA SEGURANÇA INTERNACIONAL

De acordo com o Geopolitical Futures (GPF) (2016), a atual postura política não deve ser empolgada, pois o sistema político dos EUA é extremamente complexo, sendo o Presidente a sua face e, simultaneamente, a parte mais frágil. Por outro lado, a retração é mais fácil de dizer do que fazer, em particular para uma superpotência como os EUA (GPF, 2016; Stratfor, 2017). Segundo o GPF (2016), prevê-se que o nacionalismo exacerbado dos EUA afete a sua política externa, sendo expetável uma maior distância face aos conflitos globais, uma atuação seletiva e uma maior dependência do equilíbrio de poder regional.

A política externa está intimamente ligada à segurança (Hooker, 2014, p. 14), que pode ser considerada, no seu sentido lato, como SSII. Assim, será que as medidas que são tomadas no seguimento de uma GE de retração influenciam a SSII?

Os EUA têm mantido a ordem mundial e os equilíbrios de poder regionais, no entanto o Presidente Trump pode divergir desta atuação (Patrick, 2017), o que, segundo o autor, poderá provocar diferentes formas de reação por parte dos outros atores do SI, sendo expectável:

- A formação de alianças em oposição aos interesses dos EUA, numa tentativa de equilíbrio de poder¹³;
- A aquiescência pela falta de opções securitárias e económicas e acomodação à situação;
- A proteção dos interesses nacionais em duas dimensões:
 - Externa, através da decepção;
 - Interna, com o desenvolvimento de capacidades de autodefesa.

¹³ Entendido por Nye e Welch (2014, p. 1) como uma política de alinhamento com um Estado ou grupo de Estados de modo a impedir que outro Estado ganhe uma preponderância de poder.

Assim, perspetivou-se o que poderia acontecer nas áreas de interesse geográfico dos EUA. No MO, o ISIS está quase deslocado do seu território pelo que a sua derrota será uma questão de tempo (Brands e Feaver, 2017, p. 28). No entanto, a vitória sobre o ISIS não eliminará o terrorismo (Carter, 2016; Bolan, 2017). A estabilização do MO e a eliminação dos conflitos internos que existem nos Estados falhados (Iémen, Líbia, Iraque e Síria) requerem uma de duas possíveis abordagens: retrair ou fortalecer os esforços na região (Pollack, 2016). Estas abordagens foram analisadas e dissecadas numa escala de gradação de força e empenhamento apresentada na Figura 4. Para Brands e Feaver (2017), a retração militar dos EUA na região pode contribuir para a sua estabilização, partindo do pressuposto que essa presença é instigadora do terrorismo, devendo, no entanto, evitar-se a proliferação dos conflitos internos nos Estados falhados (Pollack, 2017, p. 7). A ênfase no terrorismo já era patente na ENS de Obama (2015).

Disengagement (menos força, menor empenhamento)

- retração de todos os militares do MO, à exceção dos necessários à segurança das embaixadas;
- ataques preemptivos contra ameaças iminentes a longa distância através, por exemplo, de drones;
- redução da cooperação militar com o Egito e a Arábia Saudita;
- combate ao terrorismo, primeiramente, através de outros instrumentos que não o militar.

Soft Engagement

- forças terrestres limitadas, privilegiando ataques aéreos através de aeronaves tripuladas e não tripuladas e *raids* das *Special Operations Forces* (SOF);
- em caso de necessidade as forças terrestres são fornecidas pelos governos locais.

Goldilock engagement

- implica milhares de *boots on the ground*, ataques aéreos e outras operações de apoio (incluindo a formação e treino das forças regionais), num efetivo total de cerca de 20.000 militares;
- as SOF realizariam *raids* para recolher informações, matar e capturar líderes terroristas e quebrar as organizações terroristas;
- formação, treino e acompanhamento das forças locais mesmo em operações reais;
- parte do pressuposto que não se consegue conter a ameaça é preciso eliminá-la.

Big stick (mais força, maior empenhamento)

- projeção militar de longo prazo com um efetivo entre 150.000-200.000 militares, conjuntamente com os outros instrumentos de poder (diplomático, económico e informações);
- objetivos: destruir os GT capazes de projeção global; transformar as dinâmicas sociopolíticas que sustentam a ideologia jihadista.

Figura 4 – Descrição das formas de empenho militar no MO

Fonte: Adaptado de Brands e Feaver (2017).

Segundo Kahl e Brand (2017), Trump conta com as FA e de segurança locais e regionais, esperando apenas ter de desempenhar um papel que minimize as “*boots on the ground*”. Só que esta estratégia poderá acentuar as tendências visíveis durante a presidência de Obama ou conduzir a outras tendências (Figura 5) associadas ao fortalecimento dos EUA para se opor à China e à quebra do eixo China-Rússia (Alhadeff, 2017).

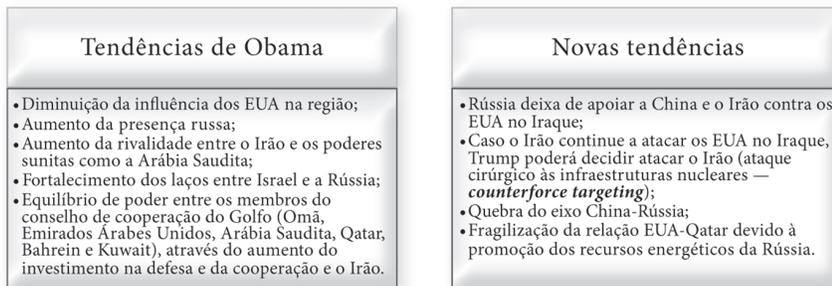


Figura 5 – Comparação das eventuais tendências no Médio Oriente

Fonte: Adaptado de Patrick (2017) e de Alhadeff (2017).

A relação de Trump com a Rússia parece ser dicotómica. Se, por um lado, o Presidente dos EUA pretende ter uma boa relação com a Rússia e promover a cooperação, em particular no respeitante a assuntos globais (English, 2017), por outro esta aproximação e eventuais concessões poderão minar a influência e credibilidade dos EUA na Europa (Rummer, Sokolsky e Weiss, 2017). Talvez por isso, Trump tenha surpreendido durante a cimeira da NATO em Bruxelas no dia 25 de maio, ao referir que a Aliança se devia concentrar, para além do terrorismo, nas ameaças a sul e a leste das fronteiras, destacando a Rússia (SIC, 2017). Como refere Hicks (2017), a mudança da postura da Rússia para uma segurança mais beligerante não deve ser ignorada. No entanto, Trump ainda não decidiu acerca das sanções contra a Rússia (Foreign Policy, 2017) e, por isso, Tusk¹⁴ referiu que ainda não existe uma posição comum sobre a Rússia (SIC, 2017).

Ainda durante a cimeira da NATO, Trump evidenciou o *burden sharing*, salientando as assimetrias do investimento na defesa vincadas por 23 dos 28 países que não cumprem as suas obrigações (Figura 6) em benefício da sua própria defesa (art. 5º da Aliança: defesa coletiva), recaindo esse pendor nos contribuintes dos EUA (SIC, 2017). Perante este cenário, já a administração Obama tinha alertado para a necessidade de aumento da despesa em defesa por parte dos parceiros europeus (Rascoe e Torbati, 2016; Eyal, 2017). Trump, no decurso da sua GE transacional, perpetua a ideia de Obama, como referido por Sampaio (2017). Desde a década de 80 que o atual Presidente classifica os aliados dos EUA como abastados que, desproporcionalmente, ganham com os compromissos e investimentos americanos, em detrimento da segurança e economia nacionais.

¹⁴ Presidente do Conselho Europeu – Consilium.

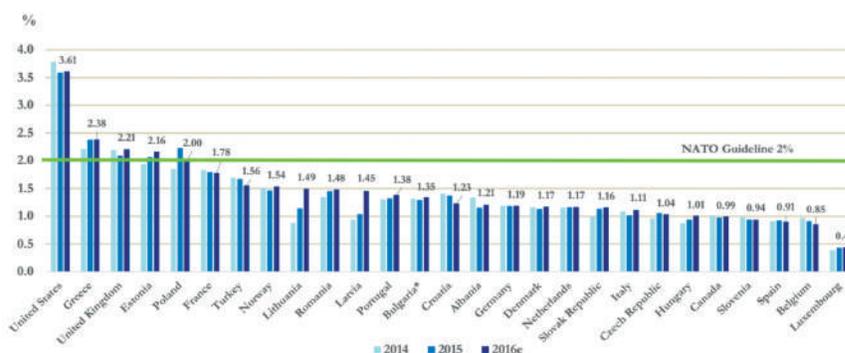


Figura 6 – Investimento em defesa por parte dos membros da Aliança em relação ao PIB

Fonte: NATO (2017).

No entanto, os EUA têm dependido da NATO para criar as condições de prosperidade e paz em todo o mundo desde a IIGM. Não obstante, têm-se colocado diversos desafios à sua coesão, em particular do lado europeu, devido ao fraco crescimento económico, à degradação das capacidades militares e ainda à perda de vontade política em contribuir para a Aliança (The Heritage Foundation, 2017; NATO, 2017). Trump, durante a sua campanha eleitoral, chegou mesmo a declarar a NATO obsoleta, referindo que se os países aliados não cumprissem com os seus compromissos teriam de passar a contar apenas com eles próprios (Kahl e Brands, 2017), aproximando-se do realismo, onde num SI anárquico, os atores contam apenas com os seus meios, naquele que é o princípio da auto-ajuda (Waltz, 1979, p. 111). Mas, o Presidente dos EUA tem vindo a alterar o seu discurso, referindo que a Aliança permanece de importância estratégica e que só considerou a NATO obsoleta porque o seu conhecimento sobre a Aliança era ténue (Kentish, 2017). No entanto, na cimeira da NATO em Bruxelas não houve referência ao artigo 5º do Tratado, considerado o suporte da Aliança, o que, segundo Gramer (2017), pode ter abalado os membros europeus e simultaneamente ter agradado a Rússia.

Caso Trump refreasse o empenhamento dos EUA na Aliança, poderiam estar a ser criadas as seguintes condições (Kahl e Brands, 2017; Patrick, 2017):

- Aumento da despesa na defesa e segurança cooperativa na União Europeia (UE), em particular entre as maiores potências;
- Revigoração da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE;
- Corrosão da solidariedade orgânica e coesão da NATO;

- Diluição da importância dos EUA para os parceiros europeus;
- Incitamento ao relacionamento da UE com a Rússia;
- Relacionamento dicotômico da Turquia com a Rússia e os EUA.

Quanto ao espaço Ásia-Pacífico, salientam-se as relações com a Coreia do Norte e a China. No seguimento de testes realizados pela Coreia do Norte com mísseis balísticos intercontinentais, que ameaçam não só os países vizinhos (Coreia do Sul e Japão), como também os EUA, Trump enviou um sistema antimíssil para a Coreia do Sul (McCurry, 2017). Apesar dos ataques discursivos, das movimentações militares e das propostas de diálogo, a estratégia de Trump assemelha-se à do anterior Presidente, persuadir os Estados a aplicar sanções contra a Coreia do Norte, incluindo a China (Lynch e Luce, 2017). A China sempre apoiou a Coreia do Norte, mas parece estar a ficar saturada ao apoiar as sanções das Nações Unidas (Gramer e McCleary, 2017). Caso os EUA mantenham a postura das sanções económicas a Pyongyang, podem estar a contribuir para um maior empenhamento no desenvolvimento do seu programa nuclear. Se atuarem militarmente, podem provocar a retaliação contra as bases militares americanas em Guam, Japão e Coreia do Sul e despoletar uma guerra (Delury, 2017).

Obama (2015) já tinha mudado o foco para região da Ásia-Pacífico, atendendo aos interesses dos EUA e à possível cooperação, em particular com a China, apesar da sua modernização e expansão militar, no mar do sul da China, serem constrangedoras. Trump, durante a sua campanha, não se debruçou sobre as bases militares chinesas no mar do sul da China, mas referiu, por diversas vezes, que as reclamações territoriais de Beijing na região eram “terríveis” (Rapp-Hooper e Edel, 2017) e que pretendia desenvolver relações oficiosas com Taiwan (Shirk, 2017). O desvio da estratégia de longa data dos EUA nesta região pode não só degradar as relações de cooperação EUA-China como também conduzir à proliferação nuclear, provocar uma retaliação económica ou mesmo uma escalada da tensão militar entre os dois países (Shirk, 2017). Apesar da retórica da campanha presidencial, Trump tem continuado com o empenhamento otimista-cauteloso e diplomático de Obama na região, tendo por diversas vezes declinado pedidos para patrulhamento militar da região, talvez por esperar um apoio da China em relação com a Coreia do Norte (Luce e Johnson, 2017).

Efetivamente parece que Trump pretende minimizar o empenho das FA no SI, tal como se pode extrair após o ataque a uma base aérea da Síria (The guardian, 2017) e após a movimentação de um sistema antimíssil em resposta à Coreia do Norte (Lendon e Jiang, 2017). No entanto, estes acontecimentos também parecem evidenciar que o Presidente pretende continuar a influenciar os

equilíbrios de poder regionais e a ordem mundial, o que não é possível sem um empenhamento e presença globais. O seu discurso é muitas vezes contraditório e imprevisível, mas tem vindo a ser cada vez mais comedido e, nalguns casos como a China, alinhado com as estratégias da política externa dos anteriores Presidentes. Assim, percebe-se que a postura política da nova administração não é recente. A política de Trump segue uma linha de compromisso global ainda que mais condicionado, devido à estratégia de retração. A questão é que esta política é caracterizada pelo temperamento do Presidente que é controverso e tempestuoso e que, por vezes, influencia mais a SSII do que a sua atuação prática¹⁵, respondendo-se assim à QC.

CONCLUSÕES

Este ensaio foi conduzido atendendo à QC: De que forma é que a postura política da atual administração dos EUA poderá influenciar a SSII? Para obtenção da resposta à QC e consecução do OE: identificar se a postura política é nova e do OG: analisar a influência da atual postura política na SSII, o ensaio foi estruturado em três capítulos: o primeiro respeitante ao enquadramento conceptual; o segundo à verificação de que não se trata de uma nova postura política, mas sim de uma postura revisitada e o terceiro onde se evidencia que o impacto da atual postura política na SSII não decorre tanto dos *ways e means* utilizados, mas mais da instabilidade e incoerência discursiva do Presidente Trump.

A visão estratégica dos EUA tem variado ao longo dos anos, mantendo-se focada no mesmo objetivo, salientar o papel dos EUA na segurança do SI. No entanto, as alterações nas últimas décadas relacionadas com o equilíbrio de poder por parte de algumas potências emergentes e a crise securitária global instigada pelo terrorismo fizeram emergir uma visão populista e nacionalista assente no conceito restrito de segurança (SN). Esta visão, estatocêntrica e realista, foi encarnada por Trump ainda enquanto candidato à presidência. De facto, parece existir um padrão cíclico entre o empenhamento e a retração por parte dos EUA, associado ao investimento/desinvestimento, respetivamente, no sector da defesa. Atualmente, esse padrão centra-se na retração, mas diverge no que respeita ao forte investimento na defesa, revelando assim a ênfase no instrumento militar ainda que de aplicação pontual.

¹⁵ Como quando referiu que a Coreia do Sul deveria pagar o sistema antimíssil, enfraquecendo a relação entre as duas Coreias (McCurry, 2017).

Analisando a GE dos EUA e os seus intrínsecos *ends, ways e means* percebeu-se que os interesses dos EUA se têm mantido constantes desde a Declaração da Independência. Quanto aos *means*, verificou-se que também se têm preservado, atualmente com um maior enfoque no instrumento militar e económico, sem desconsiderar a diplomacia em combinações estratégicas de *Smart Power*. Trump recentemente aumentou o orçamento de defesa em detrimento de outros e a sua política de retração têm em vista o reforço da competitividade económica nacional. Relativamente aos *ways*, sofreram uma alteração face à presidência de Obama, relacionada com a perda de credibilidade nas instituições internacionais enquanto influenciadoras da ordem global. Assim, destacam-se nos *ways* uma eventual deslocação do enfâse para a coação e dissuasão em detrimento da cooperação. Desta forma, atingiu-se o OE, tendo-se verificado que não se está perante uma postura política totalmente nova, mas sim revisitada, apesar de existir uma alteração nos *ways*, a GE continua a apostar na retração, já iniciada por Obama. Ou seja, parece estar a ser seguida a ENS de 2015 de Obama, que verte a GE enquanto visão estratégica da liderança atendendo aos interesses do país.

A política externa dos EUA está associada à garantia da segurança. Dessa forma analisou-se a influência da política de Trump na SSII, em particular no MO, Rússia, Europa e espaço Ásia-Pacífico. Desta análise foi possível destacar que no MO é possível que o terrorismo continue mesmo após a eliminação do ISIS, pelo que continua a ser uma das preocupações da Presidência dos EUA. A relação EUA-Rússia na presidência de Trump tem sido paradoxal; se por um lado Trump pretende uma boa relação, este posicionamento pode comprometer o seu relacionamento com a Europa. Ainda que durante a cimeira da NATO em Bruxelas Trump tenha admitido que a Rússia é uma ameaça a leste, também deixou um recado a 23 países membros da Aliança sobre o incumprimento do investimento anual em defesa, parecendo desprestigiar a fundação da NATO, a defesa coletiva. Este posicionamento de Trump face à Aliança pode ter agrado à Rússia e eventualmente vir a contribuir para consolidar a PCSD da UE.

Quanto ao espaço Ásia-Pacífico, a posição dos EUA face à Coreia do Norte é semelhante à anterior – incidir nas sanções económicas. A China, enquanto grande potência económica emergente e apesar da sua expansão ilegítima e desenvolvimento militar, é alvo de uma relação de cooperação otimista-cautelosa com os EUA, à semelhança do que sucedia com Obama.

Em suma, o nacionalismo protecionista de Trump afeta a sua política externa, transparecendo uma centralização na SN, onde a segurança do Estado está em primeiro lugar. A política externa de Trump parece evidenciar uma

atuação seletiva que visa influenciar o equilíbrio regional com recurso à estratégia militar, demonstrando que o atual Presidente não pretende delegar o equilíbrio nos atores regionais, tendo vincado o seu empenhamento global em detrimento do isolacionismo relacionado com o afastamento dos conflitos globais.

Assim, percebe-se que apesar do discurso de Trump ser muitas vezes inapropriado e imprevisível, as suas estratégias não divergem muito do que já foram as anteriores. Note-se o caso da NATO onde o Presidente dos EUA reafirmou a sua comunicação acerca da obsolescência da Aliança, justificando com base no seu desconhecimento, e ainda o caso da China onde o seu discurso passou de agressivo a passivo. Assim, a influência da atual postura política do novo Presidente dos EUA na SSII não deverá ser efetiva nem reveladora de uma nova era visto que não é nova, assemelhando-se às anteriores. Esta postura destaca-se principalmente pelo carácter do Presidente, cujo discurso inusitado acaba por causar mais impacto, como foi o caso das Coreias, apesar de ser já mais comedido e expectável a sua imprevisibilidade.

BIBLIOGRAFIA

- Alhadeff, I., 2017. The Obama and the Trump Doctrines [Em linha] Disponível em: <<https://iakal.wordpress.com/2017/04/09/the-obama-and-the-trump-doctrines/>>, [Consult. em 11 de abril de 2017].
- Obama, B., 2015. *National Security Strategy*, Washington: The White House.
- Bartholomees, J. B., 2012. *U.S. Army War College Guide to National Security Issues; Volume II National Security Policy and Strategy*. 5ª ed. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Bell, A. et al., 2009. *The Obama Moment: European and American Perspectives*, Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Bolan, C., 2017. *Strategic Insights: Remaining U.S. Foreign Assistance in the Middle East*. [Em linha]. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/Remaining-US-Foreign-Assistance-in-the-Middle-East/2017/02/07>>, [Consult. em 16 de fevereiro de 2017].
- Borges, J., 2013. *O Terrorismo Transnacional e o Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América*. 1ª ed. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Brands, H. e Feaver, P., 2017. Trump and Terrorism: U.S. Strategy after ISI. *Foreign Affairs: Trump Time*, 96(2), 28–36.
- Brands, H., Feaver, P., Inboden, W. e Miller, P., 2017. *Critical Assumptions and American Grand Strategy*, Washington D.C: Center for Strategic and Budgetary Assessments.
- Buzan, B., 1987. *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology & International Relations*. 1ª ed. Hampshire: McMillan Press.

- Carter, A., 2016. *Defense Posture Statement: taking the long term view, investing for the future*, Washington D.C.: Department of Defense of the United States of America.
- Constitutional Rights Foudation, 2017. *America's Foreign Policy: A Brief History*. [Em linha]. Disponível em: <<http://www.crf-usa.org/war-in-iraq/foreign-policy.html>>, [Consult. em 27 de março de 2017].
- Couto, A., 1988. *Elementos de Estratégia: apontamentos para um curso (Volume D)*. 1.ª ed. Lisboa: T. Nova Esperança, Lda.
- Delury, J., 2017. Trump and North Korea: reviving the art of the deal. *Foreign Affairs: Trump Time*, 96(2), 46–51.
- Hicks, C., 2017. Recalibrating U.S. Strategy toward Russia: A New Time for Choosing. [Em linha]. Center for Strategic & International Studies (CSIS). Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/recalibrating-us-strategy-toward-russia>>, [Consult. em 26 de maio de 2017].
- Dodes, L., 2017. *Mental Health Professionals Warn About Trump*. [Em linha]. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/02/13/opinion/mental-health-professionals-warn-about-trump.html>>, [Consult. em 26 de março de 2017].
- Eyal, J., 2017. *The Real Problems with NATO: What Trump gets right, and wrong*. [Em linha]. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-03-02/real-problems-nato>>, [Consult. em 2 de março de 2017].
- English, R., 2017. *Russia, Trump, and a New Détente: Fixing U.S.-Russian Relations*. [Em linha] Foreign Affairs. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2017-03-10/russia-trump-and-new-d-tente>>, [Consult. em 26 de maio de 2017].
- Figueiredo, E., 2015. Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2, 107–128.
- Foreign Policy (FP), 2017. Morning brief: today's global news from Foreign Policy (26th may of 2017). [Em linha]. Disponível em: <<http://link.foreignpolicy.com/view/58ac92e5e661f025548b50fb5s0qb.p0f/bc8317f9>>, [Consult. em 26 de maio de 2017].
- Geopolitical Futures (GPF), 2016. *Geopolitical Futures. Forecasts: The World in 2017*. [Em linha]. Disponível em: <<https://geopoliticalfutures.com/the-world-in-2017-2/>>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Graça, P., 2014. A Área dos Estudos Estratégicos. *Lusitana*. Política Internacional e Segurança, 10, 65–81.
- Gramer, R., 2017. Trump Hands Putin a Win at First NATO Meeting. [Em linha]. Foreign Policy. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2017/05/25/trump-nato-meeting-brussels-defense-spending-transatlantic-alliance/>>, [Consult. em 27 de maio de 2017].
- Gramer, R. e McLeary P., 2017. Trump's North Korea Standoff Rattles Allies and Adversaries. [Em linha]. Foreign Policy. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2017/04/20/trumps-north-korea-standoff-rattles-allies-and-adversaries/>>, [Consult. em 27 de maio de 2017].

- Holmes, K., 2015. *What is National Security?*. [Em linha]. Disponível em: <<http://index.heritage.org/military/2015/important-essays-analysis/national-security/>>, [Consult. em 6 de março de 2017].
- Hooker, R., 2014. *The Grand strategy of the United States*, Washington, D.C.: National Defense University Press.
- Iglesias, M., 2011. The Evolution of the Concept of Security. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1, 1–9.
- Kahl, C. e Brands, H., 2017. *Foreign Policy: Trump's Grand Strategic Train Wreck*. [Em linha]. Foreign Policy. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/01/31/trumps-grand-strategic-train-wreck/>, [Consult. em 21 de fevereiro de 2017].
- Kentish, B., 2017. Donald Trump says he previously claimed Nato was 'obsolete' because he 'did not know much about it'. [Em linha]. The Independent. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/donald-trump-not-know-much-nato-alliance-wolf-blitzer-cnn-obsolete-a7702201.html>>, [Consult. em 27 de maio de 2017].
- Lamothe, D., 2017. Trump promises 'great rebuilding of the Armed Forces' while signing executive order at the Pentagon. [Em linha]. Washington Post. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2017/01/27/draft-executive-order-shows-how-trump-wants-to-grow-the-u-s-military-significantly/?utm_term=.d55204e3f40e>, [Consult. em 21 de maio de 2017].
- Lehmann, J., 2016. *The Collapse Of US Soft Power - Global Impacts*. [Em linha]. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/jplehmann/2016/04/28/the-collapse-of-us-soft-power-global-impacts/#1aee712934fa>>, [Consult. em 5 de abril de 2017].
- Lendon, B. e Jiang, S., 2017. US, China agree on North Korea nuclear threat, Tillerson says. [Em linha]. CNN: U.S. Military Disponível em: <<http://www.cnn.com/2017/04/10/politics/us-aircraft-carrier-korea/>>, [Consult. em 11 de abril de 2017].
- Lynch, C. e Luce, D. de, 2017. Trump Raised Prospect of a North Korea Strike with U.N. Envoys, But Said He Wants to Avoid a Fight. [Em linha]. Foreign Policy. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2017/04/27/trump-raised-prospect-of-a-north-korea-strike-with-u-n-envoys-but-said-he-wants-to-avoid-a-fight/>>, [Consult. em 27 de maio de 2017].
- Luce, D. e Johnson, K., 2017. In the South China Sea, the U.S. is Struggling to Halt Beijing's Advance. [Em linha]. Foreign Policy. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/05/25/in-the-south-china-sea-the-u-s-is-struggling-to-halt-beijings-advance/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Edpix%205-25&utm_term=%2AEditors%20Picks>, [Consult. em 27 de maio de 2017].
- McCurry, J., 2017. Trump's stance on North Korea missile defence 'chaotic', says Seoul media. [Em linha]. The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2017/may/01/north-korea-missile-defence->

- donald-trump-thaad-seoul>, [Consult. em 27 de maio de 2017].
- Mead, W., 2017. The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order. *Foreign Affairs: Trump Time: How America Turned Against Experts*, pp. 1–7.
- Miller, P., 2012. Five Pillars of American Grand Strategy. *International Institute for Strategic Studies: Survival: Global Politics and Strategy*, 54 (5), 7–44.
- NATO, 2017. *Funding NATO*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm>, [Consult. em 4 de abril de 2017].
- Nye, J., 2004. *Soft Power : the means to sucess in world politics*. 1ª ed. New York: PublicAffairs.
- Nye, J., 2011. *The Future of Power*. 1ª ed. New York: PublicAffairs.
- Nye, J. e Welch, D., 2014. *Understanding Global Conflict & Cooperation: Intro to Theory & History*. 9.ª ed. Harlow: Pearson Education Limited.
- Patrick, S., 2017. Trump and World Order. *Foreign Affairs: Trump Time*, 96, 52–57.
- Patton, M., 2016. *China’s Economy Will Overtake The U.S. In 2018*. [Em linha]. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/mikepatton/2016/04/29/global-economic-news-china-will-surpass-the-u-s-in-2018/#29f17b78224a>>, [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Pollack, K., 2016. Fight or Flight: America’s choice in the Middle East. *Foreign Affairs*, 95(2), 62–74.
- Rapp-Hooker, M. e Edel, C., 2017. Adrift in the South China Sea. [Em linha]. *Foreign Affairs*. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2017-05-18/adrift-south-china-sea>>, [Consult. em 27 de maio de 2017].
- Rascoe, A. e Torbati, Y., 2016. *Burden sharing woes to cloud Obama’s trip to NATO summit*. [Em linha]. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-nato-summit-obama-idUSKCN0ZM2KX>>, [Consult. em 4 de abril de 2017].
- Rose, G., 2017. Trump Time. *Foreign Affairs: How America Turned Against Experts*, 96.
- Rothschild, E., 2007. What is security?. Em: B. Buzan e L. Hansen, edits. *International Security (Volume III): Widening Security*. London: SAGE Publications Ltd, 1–34.
- Rummer, E., Sokolsky, R. e Weiss, A., 2017. Trump and Russia: the right way to manage relations. *Foreign Affairs: Trump Time*, 96, 12–19.
- Sampaio, L., 2017. *Os atuais desafios à NATO e o papel de Portugal*, Brussels: NATO.
- Schake, K., 2017. Will Washington abandon the order? The False Logic of Retreat. *Foreign Affairs*, 96(1), 41–46.
- Shirk, S., 2017. Trump Time: getting to yes with Beijing. *Foreign Affairs*, 96(1), 20–27.
- SIC Notícias, 2017. *Trump apela ao combate ao Daesh durante reunião da NATO em Bruxelas*. [vídeo em linha]. Disponível em: <<http://sicnoticias.sapo.pt/mundo/2017-05-25-Trump-apela-ao-combate-ao-Daesh-durante-reuniao-da-NATO-em-Bruxelas>>, [Consult. em 26 de maio de 2017].

- Slattery, D., 2017. *Trump mulls options to take out Kim Jong-un or place U.S. nukes in South Korea: report* (New York Daily News). [Em linha]. Disponível em: <<http://www.nydailynews.com/news/world/trump-mulls-plan-place-nukes-s-korea-kill-kim-jong-un-article-1.3031557>>, [Consult. em 8 de abril de 2017].
- Smith, D., 2017. Donald Trump's first budget: big hike for defense spending as most agencies cut. [Em linha]. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/27/trumps-budget-54-billion-increase-defense-spending>>, [Consult. em 21 de maio de 2017].
- Stolberg, A., 2012. Crafting National Interests in the 21st Century. Em: U. A. W. College, ed. *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*. Carlisle Barracks: s.n., 13–25.
- Stratfor, 2017. 2017 Annual Forecast. [Em linha]. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/forecast/2017-annual-forecast>>, [Consult. em 27 de março de 2017].
- Suri, J., 2009. American Grand Strategy from the Cold War's End to 9/11. *Elsevier Limited on behalf of Foreign Policy Research Institute*, Issue Debating American Grand Strategy After Major War, 611–627.
- The Guardian, 2017. *Syria bombing: US says Russia bears responsibility for Assad's gas attack – as it happened*. [Em linha]. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/live/2017/apr/07/us-syria-response-donald-trump-assad-pentagon-live>>, [Consult. em 8 de abril de 2017].
- The Heritage Foundation, 2017. Europe. *The Heritage Foundation*, Issue 2017 Index of Military Strength, 161–190.
- The White House, 2017. *America First Foreign Policy*. [Em linha]. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>>, [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Tomé, L., 2010. Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 1, 33–49.
- Waltz, K., 1979. *Theory of International Politics*. New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

PARTE II
ESTRATÉGIA

1. OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E A CHINA. INTERESSES E INSTRUMENTOS DE COAÇÃO

Rui Miguel Pinho Silva

Major de Cavalaria

Investigador Integrado do CIDIUM

Lisboa, Portugal

silva.rmp@ium.pt

RESUMO

Nos últimos anos a globalização provocou uma alteração profunda nas relações entre nações, intensificando o contato entre as mesmas, conduzindo assim a um aumento de pontos de tensão e instabilidade. No centro destas relações estão os Estados Unidos da América e a República Popular da China, considerados os dois países mais ricos e poderosos do mundo. Por um lado, os Estados Unidos da América continuam a ser um país que goza de uma hegemonia mundial, por outro a República Popular da China tem vindo a cimentar a sua posição, aumentando as suas capacidades militares e com uma economia em crescente, querendo afirmar-se como um ator preponderante ao nível regional e global. Com este trabalho pretendeu-se avaliar as relações estratégicas entre os atores Estados Unidos da América e República Popular da China, na prossecução dos respetivos interesses na região da Ásia-Pacífico, nomeadamente, na forma como empregam os seus instrumentos de coação. De facto, a ascensão da República Popular da China, com o uso do seu instrumento económico como forma de ação da sua política externa, traz enormes desafios à região, criando uma relação de competição pelo poder regional, disputada com os Estados Unidos da América, que continuam a privilegiar o instrumento militar, como forma dissuasora, assim como o sistema de alianças com outros países da região.

Palavras-chave:

Estados Unidos da América, República Popular da China, Competição, Instrumentos de Coação.

ABSTRACT

In recent years globalization has brought about a profound change in relations between nations, intensifying the contact between them, leading to an increase of points of tension and instability. At the centre of these relations are the United States of America and the People's Republic of China, considered the two richest and most powerful countries in the world. On

the one hand, the United States of America continues to be a world-hegemonic country, on the other hand the People's Republic of China has been building its position, increasing its military capabilities and a growing economy, wanting to affirm as a leading actor at regional and global level. The aim of this study was to evaluate the strategic relationship between the United States of America and the People's Republic of China in pursuit of their respective interests in the Asia-Pacific region, in particular the way in which they use their instruments of coercion. In fact, the rise of the People's Republic of China, with the use of its economic instrument as a form of action of its foreign policy, presents enormous challenges to the region, creating a competitive relationship for regional power, disputed with the United States of America, which continue to privilege the military instrument as a deterrent, as well as the system of alliances with other countries in the region.

Keywords:

United States of America, People's Republic of China, Competition, Coercion Instruments.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a globalização provocou uma alteração profunda nas relações entre nações, intensificando o contato entre as mesmas, conduzindo assim a um aumento de pontos de tensão e instabilidade.

No centro destas relações estão os Estados Unidos da América (EUA) e a República Popular da China (RPC), considerados os dois países mais ricos e poderosos do mundo. Por um lado, os EUA continuam a ser um país que goza de uma hegemonia, onde a dinâmica económica e a superioridade militar que detêm, aliadas a um conjunto de parcerias, têm garantido que se mantenha com esse domínio. Por outro, a RPC tem vindo a cimentar a sua posição como a segunda maior potência do mundo, aumentando as suas capacidades militares e com uma economia crescente, querendo afirmar-se como um ator preponderante ao nível regional e global (Mead e Keeley, 2017).

No entanto, atualmente, a atenção encontra-se centrada na região da Ásia-Pacífico, onde a administração americana, em 2015, afirmou que os EUA têm sido e continuarão a ser uma potência do Pacífico, reforçando o interesse e o investimento dos EUA na região, intensificando a percepção chinesa de interferência nos seus principais interesses, levando os dois países a travar entre si uma “competição”. Assim, e na sequência das estratégias desenvolvidas com vista à proteção dos respetivos interesses, a aplicação dos meios diplomáticos, militares e económicos torna-se um instrumento fundamental na condução da política externa (Carriço, 2013, p. 23).

Tendo como objeto a interdependência existente entre os objetivos fixados pela política e a aplicação dos instrumentos de coação ao seu dispor para al-

cançar esses mesmos objetivos, pretende-se caracterizar as relações estratégicas entre os Estados Unidos da América e a República Popular da China na defesa dos seus interesses na região da Ásia-Pacífico, onde, na condução das respetivas políticas externas, a aplicação dos instrumentos de coação militar e económico se tornaram fundamentais para a obtenção da vantagem estratégica.

Relativamente à estrutura do artigo, este encontra-se organizado em três partes. A primeira encontra-se dedicada à base concetual onde o estudo se insere, estando a segunda dedicada à análise dos principais objetivos políticos dos EUA e da RPC para a região da Ásia-Pacífico, para que na terceira parte seja analisada a forma de emprego dos instrumentos de coação na defesa desses mesmos interesses. Por último, são apresentadas as principais conclusões deste trabalho, onde de facto podemos verificar que existe uma relação de competição entre os dois países, em que cada um adota formas de ação diferentes, com os EUA a privilegiarem o poder militar, e a RPC, com uma política mais defensiva, o seu instrumento de poder económico.

1. ENQUADRAMENTO CONCRETUAL

Para a realização do presente trabalho recorreu-se aos conceitos de Interesse Nacional e Instrumentos de Poder, por forma a possibilitar ao leitor uma melhor compreensão do trabalho. No entanto, centrando-se este trabalho nas relações estratégicas entre dois estados, importa recordar a definição de estratégia.

Encontrando-se este conceito sobejamente definido por vários autores de referência, para efeitos deste trabalho, relembramos a definição de Couto (1988, p. 209), que define estratégia como “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”. Por outro lado, Ribeiro (2009, p. 22) define estratégia como “a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coação num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo”. A estas duas definições acrescentamos a visão do *Army War College* dos EUA, que refere que toda a estratégia é “um cálculo de meios, dirigidos para a realização de determinados fins, balanceada por uma avaliação contínua do risco” (2016, p. 11).

No entanto, na forma de aplicação a estratégia divide-se em estratégias especializadas, de acordo com um domínio particular. Assim, quanto às formas de coação, encontramos a estratégia total, imediatamente subordinada à políti-

ca, à qual “compete a concepção e direção da ação estratégica ao mais alto nível”, definindo as missões para as estratégias gerais (correspondentes a cada uma das formas de coação), responsáveis, sobretudo pela conduta da ação. Por último, dependendo da natureza dos meios, as estratégias gerais podem dividir-se em estratégias particulares (Couto, 1988, pp. 227-230).

1.1. INTERESSE NACIONAL

Embora facilmente utilizado em diversos contextos, não existe propriamente uma definição deste conceito. A palavra “interesse” implica uma necessidade, mas no âmbito da política externa é usada para descrever e apoiar políticas específicas, levadas a cabo por um determinado estado, conferindo-lhe um grau de legitimidade no exercício da mesma (Griffiths et al., 2007, pp. 216–217).

Para Yarger e Barber, interesses nacionais “são as necessidades e aspirações percebidas de uma nação em relação ao seu ambiente internacional”, e os mesmos determinam qual o tipo de envolvimento com outros estados, na medida em que se constituem como o ponto de partida para a “determinação dos objetivos nacionais e para a formulação da política e estratégia de segurança” (1997, p. 118).

Por sua vez, Cabral Couto refere que é frequente encontrarmos este conceito associado a objetivos nacionais, na medida em que o “interesse” exprime o que um estado “entende como necessário ou desejável em relação a uma situação, região ou problema específicos” (1988, p. 65), transformando-se assim o interesse de um estado em objetivos nacionais, que adotam um caráter multifacetado e que são posteriormente decompostos em objetivos a serem alcançados através de estratégias políticas, económicas, militares, entre outras, podendo estes objetivos ser classificados como vitais, quando se tornam indispensáveis à sobrevivência nacional, importantes, quando relacionados com os fins últimos da política ou secundários (Couto, 1988, pp. 65-66).

1.2. INSTRUMENTOS DE PODER

A natureza do poder de um estado advém das fontes naturais de poder que são a geografia, em termos de tamanho de território e localização, a população e os recursos naturais, sendo que essas fontes são usadas para reforçar, modificar ou até mesmo restringir o poder potencial em fontes tangíveis e intangíveis (Figura 1)¹.

¹ Como fontes tangíveis, consideram-se a capacidade económica e militar; e intangíveis, o apoio da população, a liderança e a imagem nacional.



Figura 1 – Ingredientes do Poder Potencial de um Estado

Fonte: Adaptado de Mingst (2003, p. 108).

No entanto, não basta a um estado possuir o poder potencial, é necessário transformá-lo em poder efetivo, e, para isso, são usadas diferentes técnicas (formas de ação), as quais, dependendo da situação, poderão ser utilizadas de forma isolada ou de forma conjunta com vista a potenciar a influência exercida sobre outro. As diferentes técnicas empregues são a sua diplomacia, a política económica e o uso da força (Mingst, 2003, pp. 106–109).

Também a Organização do Tratado do Atlântico Norte define quais os instrumentos de poder que um estado tem ao seu dispor, sendo eles o instrumento informacional, diplomático, militar e económico (NATO, 2017, pp. 1–3). De todos estes, para este trabalho, interessa-nos os instrumentos de *hard power*, ou seja, os dois últimos, pois conforme refere Pallaver, “a capacidade de se obter o que quer, através do uso do poder económico ou do uso da força militar, manifesta-se de forma bastante prática e concreta” (2011, p. 81).

Em suma, o emprego dos meios de coação acontece quando uma unidade política pretende a consecução das suas necessidades ou aspirações, transformadas posteriormente em objetivos políticos, cabendo à estratégia a definição das formas de ação.

2. DOS INTERESSES AOS OBJETIVOS

Os EUA ao longo da história sempre demonstraram ter interesses na região asiática, procurando alcançar três objetivos fundamentais, que se encontram também inscritos na sua Estratégia de Segurança Nacional de 2015, como interesses nacionais. O primeiro prende-se com a segurança dos EUA, dos seus cidadãos e dos seus aliados na região. O segundo objetivo a alcançar encontra-

-se relacionado com as oportunidades económicas conjugadas com a possibilidade de expansão comercial, por forma a fortalecer a economia americana. Por último, os EUA, desde que se tornaram uma potência hegemónica, têm apoiado as normas democráticas universais, a fim de promover a paz, a segurança e as oportunidades para enfrentar os desafios globais. Assim, podemos afirmar que estes três interesses têm servido como estrutura da política dos EUA e do seu compromisso na região (Green et al., 2016, p. 10)

Por sua vez, ao analisarmos o documento da política da RPC sobre cooperação de segurança para a região da Ásia-Pacífico, podemos observar que esta se encontra empenhada em promover a paz e a estabilidade na região, seguindo um caminho de desenvolvimento pacífico e de cooperação amigável com todos os países, assim como, uma política de defesa nacional de natureza defensiva, opondo-se à hegemonia e à política do poder sob todas as formas (State Council of PRC, 2017).

2.1. PROSPERIDADE ECONÓMICA

Sendo uma preocupação para ambos os países detentores das duas maiores economias mundiais, os EUA têm como objetivo fundamental a promoção de estabilidade e de crescimento económico, apoiando reformas no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional, a fim de os tornar mais eficazes (EUA, 2015a, p. 17). Neste âmbito é ainda, intenção dos EUA fortalecer as instituições regionais como a Associação dos Estados do Sudeste Asiático (ASEAN), a Cimeira da Ásia Oriental (EAS)² e a Cooperação Económica da Ásia-Pacífico (APEC)³ a fim de promover economias mais abertas e transparentes, como motor para o crescimento económico, visto ser expectável que até 2020 metade do seu crescimento económico seja proveniente da Ásia, fazendo com que a dinâmica de segurança da região se torne num objetivo fundamental (EUA, 2015a, p. 24).

Mas, à semelhança dos EUA, o desenvolvimento de uma base económica sólida, assim como o reforço dos interesses económicos comuns dos países da região, constituem-se como base fundamental dos objetivos traçados pela RPC, que aumentou a sua influência em várias instituições, incluindo o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, assim como o apoio ao desenvolvimento

² Integra 18 países e constitui-se como um fórum de líderes regionais, para o diálogo estratégico e a cooperação sobre os principais desafios enfrentados pela região da Ásia Oriental.

³ Integra 21 países e constitui-se como um fórum económico, onde o principal objetivo é apoiar o crescimento económico sustentável e a prosperidade na região da Ásia-Pacífico.

do Asian Infrastructure Investment Bank⁴, do qual os EUA não fazem parte (Mazarr, 2017, p. 28).

2.2. SEGURANÇA

A política externa americana tem focado a sua atenção nas alianças e parcerias estabelecidas, a fim de garantir a segurança e possibilitar a prosperidade da região, nomeadamente fortalecendo as relações com os seus aliados e parceiros⁵, aperfeiçoando as interações entre eles por forma a garantir que sejam plenamente capazes de responder aos desafios regionais e globais (EUA, 2015a, p. 7). Para que isso seja possível, é objetivo dotar estes países com capacidades que lhes permitam resistir a influências, em particular aquelas provocadas por parte da Coreia do Norte e as resultantes das tensões no Mar da China Meridional (EUA, 2015a, p. 10), com reivindicações territoriais por parte da RPC.

Como os EUA não reconhecem essas reivindicações, em virtude de defenderem que a grande maioria das águas do Mar da China Meridional são águas internacionais, e aderirem ao princípio da «liberdade de navegação baseada no direito internacional» (Jisi, 2017), têm incentivado o diálogo entre a RPC e a ASEAN, a fim de evitarem uma escalada da violência, prejudicando a livre circulação, fator importante para as questões securitárias da região (EUA, 2015a, p. 13).

Mas por sua vez, a RPC tem como objetivo a construção duma defesa nacional forte e a constituição de umas Forças Armadas compatíveis com sua posição internacional, onde, desde 2013, o presidente, Xi Jinping, deu início à recuperação e construção de sete recifes nas Ilhas *Spratly*, no Mar da China Meridional, o que revela a importância conferida aos oceanos⁶. Subsequentemente foi criado um comando militar orientado para a proteção destes ativos, aumentando a presença militar na região e a tensão existente, com reivindicações por parte do Vietname, Taiwan, Filipinas, Malásia e Brunei, todos eles aliados ou parceiros dos EUA (Lewis e Litai, 2016, p. 212).

⁴ Instituição financeira multilateral, atualmente constituída por 51 países dos vários continentes, criada para reunir os países a fim de enfrentar as necessidades em toda a Ásia, estimulando o crescimento e melhorando o acesso aos serviços básicos.

⁵ Japão, Coreia do Sul, Austrália, Filipinas, Tailândia, Índia, Taiwan, Malásia, Singapura e Indonésia.

⁶ Xi Jinping referiu, em 2013, que o mar desempenha um papel proeminente na preservação da soberania do estado, da segurança, e das recompensas do desenvolvimento (Lewis e Litai, 2016, p. 216).



Figura 2 – Visão geral das reivindicações territoriais no Mar da China Meridional.

Fonte: Lewis e Litai (2016, p. 213).

Como sequência destas ações, os EUA assumiram uma postura mais assertiva, afirmando que vão manter a monitorização da modernização militar da RPC, e que irão estar preparados para qualquer tipo de intervenção, se necessário, no que diz respeito às reivindicações territoriais (EUA, 2015a, p. 24).

2.3. ORDEM INTERNACIONAL

A RPC, seguindo a política defendida de uma “China Única”, tem como intenção o fortalecimento da base política existente, mantendo o compromisso da realização de uma cooperação benéfica, na medida em que é necessário respeitar os interesses e preocupações próprias. O caso de Taiwan não se encontra esquecido por parte da RPC, sendo a reunificação uma tendência inevitável, segundo o presidente chinês (State Council of PRC, 2015).

Ao analisarmos este objetivo, fica subjacente que existe uma intenção clara de assumir uma maior preponderância regional, afastando claramente os EUA e a sua influência, nomeadamente quando se encontra expresso em documentos oficiais que os estados devem “tratar as intenções estratégicas dos

outros de uma forma objetiva e racional, rejeitando a mentalidade da Guerra Fria, [...] e que não precisam nem devem tomar partido entre os grandes países” (State Council of PRC, 2017).

Pode-se também encontrar outra alusão direta a este facto, quando mencionado que “as regras internacionais e regionais devem ser discutidas, formuladas e observadas por todos os países interessados”, e não ditadas apenas por um país (State Council of PRC, 2017).

Em relação à ordem internacional, os EUA pretendem fortalecer a parceria com a Índia, considerada uma das maiores democracias do mundo e principal concorrente à hegemonia regional por parte da RPC, o que levou a mesma a advertir os EUA para que deixassem de interferir na disputa territorial entre a China e a Índia. Para além deste, também é objetivo que a Tailândia volte ao sistema democrático, assim como Myanmar consolide a sua democracia (EUA, 2015a, p. 24), criando assim um conjunto de aliados e parceiros, conforme Figura 3, que, para além de promover a segurança da região, promovam também os valores defendidos pelos EUA, numa tentativa clara de contrariar que a RPC se torne numa potência hegemónica regional capaz de afetar os seus interesses na região (Green et al., 2016, p. 10).

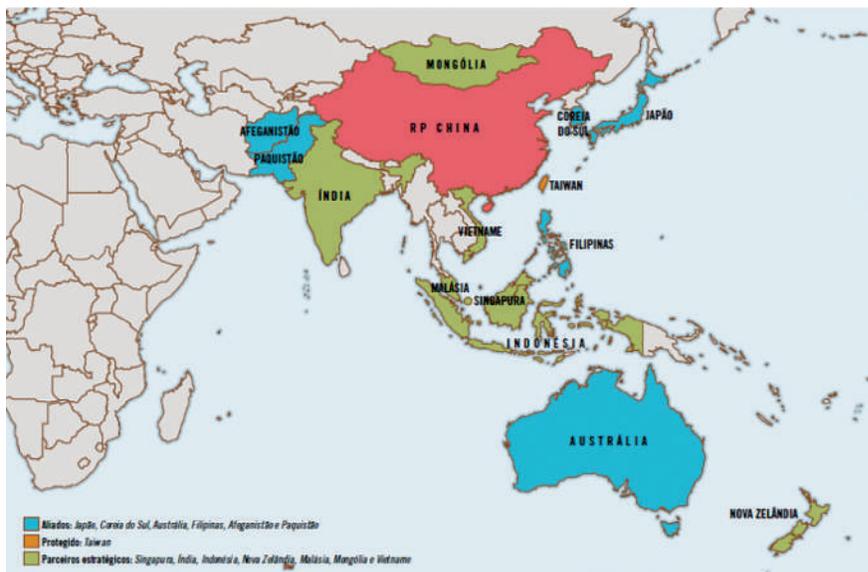


Figura 3 – Aliados e Parceiros dos EUA em redor da RPC

Fonte: Gaspar (2014, p. 21).

Com base na análise efetuada às estratégias concebidas pelas duas grandes potências conseguimos ver que existem interesses comuns e antagónicos e, como tal, a forma como os dois países irão articular os seus meios para conseguirem atingir os objetivos será fundamental. Por parte da RPC é evidente que pretende substituir os EUA como a principal potência na região asiática, enfraquecendo-lhe o sistema de alianças, utilizando para isso o poder económico para aproximar as nações asiáticas das preferências políticas da RPC, ao mesmo tempo que aumenta a sua capacidade militar para reforçar a dissuasão contra uma possível intervenção militar dos EUA na região.

3. INSTRUMENTOS DE COAÇÃO

3.1. INSTRUMENTO ECONÓMICO

A política externa da RPC distingue-se pelo uso de todos os instrumentos de coação disponíveis para perseguir os seus objetivos políticos. Esta abordagem tem ficado bem patente, em particular, nas relações com os estados do Sudeste Asiático, que se encontram em disputas territoriais no Mar da China Meridional, onde, se, por um lado, tem adotado uma postura assertiva através da força militar, por outro, tem usado o instrumento económico, através de pacotes de investimento, como forma de aproximação e assim conseguir os seus intentos (Blackwill, 2016).

A RPC, no que diz respeito à sua estratégia económica, tem evitado o confronto direto com o seu principal opositor, estabelecendo acordos com diversos países na região, tais como Rússia, Índia, Tailândia e Cazaquistão, e em outros continentes, com países como a França, Brasil e Irão. Reforçou também a sua presença em fóruns económicos internacionais, como é exemplo a Organização para a Cooperação de Xangai e a ASEAN, por forma a assegurar uma posição de relevo no cenário económico mundial (Luz, 2016).

Também a iniciativa “*One Belt, One Road*” tem objetivos económicos, visando solidificar o domínio regional. Embora considerada por muitos como uma iniciativa de *soft power*, esta provocou uma crescente preocupação aos EUA e a outros países da ASEAN. No entanto, esta iniciativa tem sido encarada como uma prioridade em melhorar a relação com os países vizinhos, de forma a aprofundar a cooperação regional, e a utilização da economia de forma “mais estratégica”, a fim de garantir o progresso da economia chinesa, procurando estabelecer uma série de rotas comerciais, quer terrestres quer marítimas, por todo o mundo, ficando assim menos dependente dos estados do Estreito de Malaca e da Ásia-Pacífico, que se podem tornar potenciais adversários aos seus interesses (Cordesman, 2016, p. 30; Luz, 2016).

Por parte dos EUA, e durante a campanha presidencial de 2016, um dos tópicos mais importantes dos discursos económicos da nova administração americana era a RPC e o seu domínio no mercado americano, em que esta era acusada de se aproveitar da economia americana e de manipular a sua moeda (dólar), explicando esse facto com o défice comercial existente, prejudicial aos EUA. Ainda durante a campanha, o presidente Donald Trump por várias vezes ameaçou introduzir taxas que elevassem o preço dos produtos chineses no mercado dos EUA (Migranyan, 2017).

No entanto, atualmente existe uma certa apreensão sobre as verdadeiras intenções da RPC. Não reconhecendo o estatuto de economia de mercado da RPC, e ao não aderirem ao *Asian Infrastructure Investment Bank*, que a RPC defendeu e ajudou a estabelecer, e ainda, desconfiando da iniciativa “*One Belt, One Road*”, os EUA adotaram uma posição de espera (*containment*). Exceção foi a atitude tomada em relação aos direitos de voto da RPC nas organizações financeiras internacionais, em que o governo americano, para manter o domínio do dólar, “aplicou a revisão da segurança nacional como meio para limitar o crescimento das atividades empresariais chinesas”, assim como a retirada formal dos EUA da Parceria Trans-Pacífico (Jisi, 2017).

Assim, podemos verificar uma RPC bastante ativa no plano económico ao nível regional, mas também mundial, por forma a consolidar a sua posição, estando a administração americana expectante quanto às reais intenções da RPC.

3.2. INSTRUMENTO MILITAR

Em relação ao uso de armas nucleares, a RPC adotou sempre a política do “não primeiro uso”, mantendo apenas essas capacidades num nível considerado necessário para manter a sua segurança nacional. No entanto, se durante décadas, levou a sério as suas obrigações de desarmamento no âmbito do Tratado de não proliferação de armas nucleares (TNP), atualmente isso não se encontra refletido nas ações do líder chinês, por via da sua abstenção na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (outubro 2106), em que se votou para uma resolução que proibisse as armas nucleares (Han, 2017, p. 128).

Ademais, a RPC ainda não ratificou o Tratado de Proibição Completa de Ensaio Nucleares, existindo a especulação que se encontra a aguardar que os EUA o ratifiquem primeiro (Zhang, 2013).

No que concerne às disputas territoriais, já em 1982, o almirante chinês Liu Huaqing, mestre da estratégia naval da RPC, afirmava ser necessário controlar a primeira cadeia de ilhas até 2010, e que para desafiar o domínio dos EUA seria necessário também controlar a segunda cadeia de ilhas até 2040. Hoje, o que se verifica, apesar da política defensiva defendida pelo líder da RPC,

é que efetivamente existem reivindicações de soberania territorial sobre as ilhas do Pacífico, bem como reivindicações sobre o respetivo espaço aéreo e águas territoriais, sendo esta uma preocupação para os EUA.



Figura 7 – Representação da 1ª e 2ª cadeia de ilhas em redor da RPC

Fonte: Cordesman (2016, p. 174).

Atualmente e analisando os documentos que a RPC emanou, em 2015, sobre a sua estratégia militar, podemos constatar que um dos seus principais objetivos para o instrumento militar é expandir a cooperação militar, aprofundando as relações militares com os países vizinhos e outros países em desenvolvimento, promovendo o estabelecimento de um quadro de segurança e cooperação regional (State Council of PRC, 2015), sendo que para isso tem vindo a modernizar o seu aparelho militar de há uns anos a esta parte, com um forte investimento no mesmo, conforme Figura 5, colocando os EUA a interrogar-se sobre qual a verdadeira intenção do governo chinês.

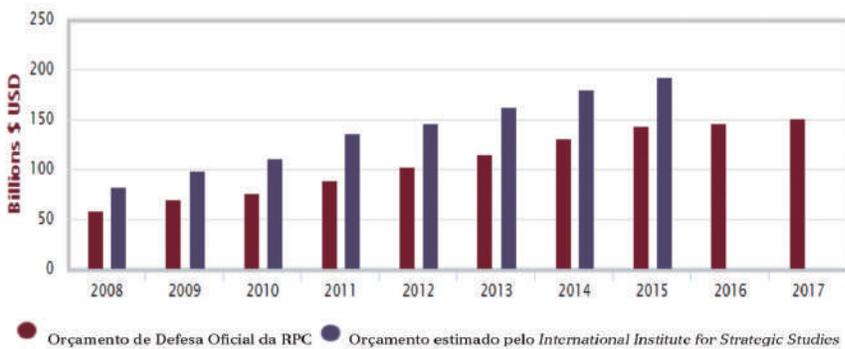


Figura 5 – Despesas com a Defesa da RPC

Fonte: Adaptado de CSIS (2017).

Contudo, existem outras razões para essa modernização, na medida em que o território da RPC faz fronteira com 15 outros países da Ásia (contando com o Japão), onde alguns deles colocam sérios problemas de segurança aos olhos da RPC, como Taiwan, Coreia do Norte, Paquistão e Índia.

Assim, é de destacar as principais reformas realizadas:

- Passagem de sete regiões militares para cinco comandos de teatro ou comandos conjuntos, reforçando assim a eficácia de combate;
- Criação de uma *Rocket Force*, com a missão de operar os mísseis nucleares e convencionais;
- Passagem gradual do foco de “defesa de águas costeiras” para uma combinação de “defesa de águas costeiras” com “proteção de mar aberto”, construindo uma força marítima de combate eficiente, capaz de deslocalizar a influência dos EUA no Pacífico Ocidental;
- Criação da Força de Apoio Estratégico⁷ como ramo independente, responsável por supervisionar as capacidades espaciais e cibernéticas.

Todas estas reformas foram acompanhadas por importantes desenvolvimentos ao nível do treino, com vista a efetuar operações conjuntas, assim como o aumento da importância das capacidades C4ISR⁸ e Tecnologias de Informação, para que os sistemas integrados de comando e controlo possam permitir a condução das operações de forma eficiente (Cordesman, 2016, pp. 212–229).

⁷ *Strategic Support Force*.

⁸ Comando, Controlo, Comunicações, Computadores, Informações, Vigilância e Reconhecimento.

À semelhança dos EUA, também a RPC considera o ciberespaço como um novo pilar do desenvolvimento económico e um novo domínio da segurança nacional, afirmando que “todos os esforços devem ser feitos para se constituírem como um poder cibernético” (Cordesman, 2016, p. 155). Considerada uma das principais vítimas de ataques cibernéticos, a RPC acelerou o desenvolvimento de capacidades cibernéticas defensivas e ofensivas, com vista a possibilitar a sua defesa, mas também para atacar se necessário, por forma a manter a segurança nacional e a estabilidade económica.

Em relação aos EUA, as capacidades presentes na região da Ásia-Pacífico incluem uma vasta gama de meios militares, sendo esse um dos principais elementos visíveis na disputa pelo poder na região asiática, de onde se destacam os bombardeiros estratégicos e um sistema de defesa de mísseis balísticos operados a partir de uma rede de instalações e plataformas sediadas nos países aliados (Japão e Coreia do Sul), nomeadamente o sistema *Patriot* e o sistema *Aegis*. Com o fim de incrementar ainda mais a sua presença, durante o ano de 2016, os EUA deram início a uma série de adaptações, focadas essencialmente na segunda cadeia de ilhas ao longo da RPC, mais especificamente na ilha de Guam. Aqui, irá estar instalada uma base aérea e contará também com uma bateria de mísseis antibalísticos (THAAD⁹), fornecendo proteção e aviso em caso de conflito (Green et al., 2016, p. 32).

Todos estes meios concorrem para os objetivos traçados na última estratégia militar dos EUA, que são “dissuadir, negar e derrotar adversários dos EUA [...] e fortalecer a rede global de aliados e parceiros”, colocando “as capacidades mais avançadas nesse teatro vital” (Ásia-Pacífico) (EUA, 2015b).

Concorrentemente a este objetivo, a proposta de orçamento da nova administração americana pretende aumentar os gastos com a defesa, sendo a maior parte destinada à presença militar na Ásia. Esta proposta encontra-se baseada numa mentalidade de “fazer ou morrer”, existindo mesmo a sugestão de vários conselheiros americanos, de efetuar um bloqueio para impedir o acesso chinês às suas ilhas artificiais no Mar da China Meridional (Marston e Borroz, 2017).

⁹ *Terminal High Altitude Area Defense*.



Figura 6 – Presença de Forças Americanas na região Ásia-Pacífico

Fonte: Green et al. (2016, p. 33).

Esta presença militar é mais notória no Japão, com mais de 50 mil militares ali estacionados, sendo que na Coreia do Sul existe a intenção de fazer aumentar os atuais 10 mil para cerca de 36 mil militares, face à atual postura da Coreia do Norte. As principais atividades desenvolvidas por estas unidades, para além da presença a fim de assegurar a dissuasão de potenciais adversários, incluem reconhecimentos aéreos e operações que visam a liberdade de circulação marítima, assim como exercícios com aliados e parceiros para desenvolver a capacidade dos mesmos (Green et al., 2016, p. 42).

Mas não é só na presença militar que os EUA têm pautado a sua conduta para enfrentar possíveis ameaças. As ameaças cibernéticas, com origem da região, têm aumentado de intensidade e complexidade, fazendo com que os EUA efetuem um grande investimento no desenvolvimento de novas capacidades para enfrentar esta ameaça, como é o caso da construção do Centro de Operações Conjuntas para o Comando Cibernético (USCYBERCOM), estando prevista a sua conclusão para 2018, assim como dotando também os seus aliados e parceiros com novas tecnologias (EUA, 2015b). Outro fator a ter em conta é a capacidade nuclear que reside na região. Países como a RPC, Coreia do Norte, Índia e Paquistão, todos eles possuidores de armamento nuclear, tornam-se potenciais adversários aos interesses dos EUA (Green et al., 2016, p. 155).

Assim, e em forma de síntese, podemos afirmar que nos encontramos perante uma disputa de protagonismo na região da Ásia-Pacífico, região considerada essencial para ambos os estados, conforme estabelecido nas respetivas estratégias de segurança. Mas se por um lado os EUA têm apostado fortemente na manutenção e estabelecimento de novas alianças, assim como no uso do instrumento de poder militar como forma de dissuasão, a RPC, em virtude da sua “desvantagem” militar, tem optado pelo uso do instrumento económico, a fim de estabelecer alianças por todo o mundo e fomentar o crescimento, ganhando um papel mais preponderante como potência regional.

CONCLUSÕES

A consecução deste trabalho teve como objetivo central avaliar as relações estratégicas entre os atores EUA e RPC, na prossecução dos respetivos interesses na região da Ásia-Pacífico,

Concluimos que a região da Ásia-Pacífico é considerada como um objetivo, quer para os EUA, quer para a RPC, e pesem embora as grandes linhas de ação comuns, como a prosperidade económica, a segurança e estabilidade regional, e a ordem internacional, o estado final que cada um destes atores previu é diferente, resultando numa relação de competição pelo “poder” regional. Se por um lado, a principal forma de ação adotada pelos EUA é o emprego dos meios militares como forma dissuasora, a RPC usa o seu instrumento de poder económico para tirar vantagem estratégica e assim assumir um papel mais preponderante na região, evitando também o confronto direto.

Para tal, recorrendo a uma estratégia de investigação dedutiva e a uma abordagem qualitativa, estruturou-se a investigação em três partes. Assim, na primeira parte visualizamos como é que uma unidade política, face a um ambiente onde existem divergências, estabelece a sua estratégia de modo a definir as formas de ação para a consecução dos seus interesses. Na segunda parte destacou-se que existem interesses antagónicos, e como tal, derivam numa relação de competição. Enquanto os EUA pretendem manter-se como a principal potência da região, dando privilégio ao sistema de alianças e parcerias que construíram, existe claramente uma intenção, por parte de uma RPC em ascensão, de anular a presença e influência dos EUA na região da Ásia-Pacífico.

Na terceira parte, concluimos que a RPC vê as alianças e parcerias dos EUA como o seu principal obstáculo. Como forma de contrariar isso, tem desenvolvido ações, de onde se destacam a condução da sua política externa para com os países da região, traduzida em fóruns multilaterais, celebração de acor-

dos bilaterais e regionais, mesmo com a oposição dos EUA. Por outro lado, o governo americano vê nestas parcerias e alianças uma forma de conter a ascensão regional da RPC, criando e reforçando esse sistema de alianças, com o estabelecimento de acordos de segurança, e provendo esses mesmos países com capacidades militares.

As intenções territoriais por parte da RPC, com vários países vizinhos a reivindicar essas pretensões, demonstram que esta se encontra disposta a correr riscos. Certamente a modernização militar a que se sujeitou, associada a um crescimento económico, tem garantido alguma estabilidade aos governantes chineses, sabendo que não irão entrar em conflito com nenhum dos seus países vizinhos.

Concluimos ainda que a guerra cibernética está a tornar-se um aspeto fundamental na elaboração da estratégia militar da RPC, e que esta desencadeou uma resposta por parte dos EUA, existindo uma competição neste novo domínio. Também a posse de armamento nuclear tem sido uma pedra angular para a salvaguarda da soberania e da segurança nacional, com nenhum dos países a abdicar dessa capacidade, servindo para dissuadir qualquer possível ameaça.

Em relação ao instrumento económico, concluimos que a RPC tem adotado uma postura bastante ativa por forma a evitar o seu isolamento. Para tal, o estabelecimento de acordos económicos com países de diversos continentes, associados à iniciativa “*One Belt, One Road*”, demonstram que a RPC pretende ficar menos dependente dos estados do Estreito de Malaca e da Ásia-Pacífico. Por sua vez, os EUA apesar das várias ameaças à moeda chinesa no mercado dos EUA, adotaram uma postura de *containment*, pois desde a eleição da nova administração americana, existe uma certa apreensão sobre as verdadeiras intenções da RPC neste domínio.

Assim, podemos verificar que existe uma relação de competição entre estes dois atores, no que diz respeito à obtenção da vantagem estratégica que confira um domínio da região Ásia-Pacífico, onde a utilização dos instrumentos de poder militar e económico, embora utilizados de forma distinta, assume um carácter fundamental na consecução dos objetivos definidos politicamente.

BIBLIOGRAFIA

- Blackwill, R., 2016. China’s Strategy for Asia: Maximize Power, Replace America. *The National Interest*, 26 maio.
- Carriço, A., 2013. Grande estratégia e o «sonho da China» de Xi Jinping. *Relações Internacionais*, junho, pp. 23–33.

- Cordesman, A., 2016. *Chinese Strategy and Military Modernization in 2016*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Couto, A., 1988. *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um curso. Vol I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- CSIS, 2017. *What does China really spend on its military?*. [Em Linha] Disponível em: <<http://chinapower.csis.org/military-spending/#chartMoreInfo>>, [Consult. em 18 de abril de 2017].
- EUA, 2015a. *National Security Strategy*, Washington: The White House.
- EUA, 2015b. *The National Military Strategy*. Washington: s.n.
- Gaspar, C., 2014. Os Estados Unidos e a China: dinâmicas de uma relação competitiva. *JANUS*, pp. 20–21.
- Green, M., Hicks, K. e Cancian, M., 2016. *Asia-Pacific Rebalance 2025*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Griffiths, M., O’Callaghan, T. e Roah, S., 2007. *International Relations. The Key Concepts*. 2ª ed. New York: Routledge.
- Han, H., 2017. China’s proper role in the global nuclear order. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 22 fevereiro, pp. 128–130.
- Jisi, W., 2017. *As Distrust Mounts, U.S. and China Battle Over New Rules of Global Order*. [Em Linha] Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/wangjisi/us-china-relations-global-order_b_12118556.html>, [Consult. em 10 de abril de 2017].
- Lewis, J. e Litai, X., 2016. China’s security agenda transcends the South China Sea. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 16 junho, pp. 212–221.
- Luz, F., 2016. *A Grande Estratégia chinesa e suas implicações para a geopolítica asiática no século XXI*. [Em Linha] Disponível em: <<https://nemrisp.wordpress.com/2016/10/14/a-grande-estrategia-chinesa-e-suas-implicacoes-para-a-geopolitica-asiatica-no-seculo-xxi-parte-2/>>, [Consult. em 11 de abril de 2017].
- Marston, H. e Borroz, N., 2017. Trump Must Change Policy in Asia to Avoid a War with China. *The National Interest*, 28 março.
- Mazarr, M., 2017. The Once and Future Order. What Comes After Hegemony?. *Foreign Affairs; Volume 96, Number 1*, janeiro/fevereiro, pp. 25–32.
- Mead, W. e Keeley, S., 2017. The Eight Great Powers of 2017. *The American Interest*, 24 janeiro.
- Migranyan, A., 2017. What Will U.S.-China Relations Look Like under Trump?. *The National Interest*, 25 janeiro.
- Mingst, K., 2003. *Essencial of Internacional Relations*. 2ª ed. New York: W. W. Norton & Company.
- NATO, 2017. *AJP-01 (E) Allied Joint Doctrine*. Bruxelas: NATO Standardization Office.
- Pallaver, M., 2011. *Power and Its Forms: Hard, Soft, Smart*. London: The London School of Economics and Political Science.
- Ribeiro, A., 2009. *Teoria Geral da Estratégia. O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.

- State Council of PRC, 2015. *China's Military Strategy*. [Em Linha] Disponível em: <http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content_4586805.htm>, [Consult. em 27 de março de 2017].
- State Council of PRC, 2017. China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation. [Em Linha] Disponível em: <http://english.gov.cn/archive/white_paper/2017/01/11/content_281475539078636.htm>, [Consult. em 10 de abril de 2017].
- United States Army War College, 2016. *National Security Policy and Strategy (Course Directive)*. Carlisle: Army War College.
- Yarger, R. e Barber, G., 1997. The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity. *Directive Course 2: War, National Policy & Strategy*, pp. 118-125.

2. A DISSUAÇÃO NUCLEAR NO SÉCULO XXI. CENÁRIOS FUTUROS

António Carlos dos Santos Ferreira

Major de Engenharia

Investigador Integrado do CIDIUM

Lisboa, Portugal

ferreira.acs@ium.pt

RESUMO

Apesar de não ter existido um conflito militar, a Guerra Fria enfatizou a dimensão dada, sem precedentes, ao balanceamento de forças e capacidades militares entre as duas principais potências, com destaque para os arsenais nucleares e a capacidade de os projetar contra o opositor. É esta capacidade, juntamente com a intenção e com as ações, que enformaram a dissuasão nuclear, caracterizada por ser efetiva, estável e credível, tendo esta se tornado a estratégia que permitiu manter o mundo afastado de uma nova guerra total. Se a relevância da dissuasão nuclear nos estudos estratégicos durante a Guerra Fria é facto comprovado, importa demonstrar que, atualmente e no futuro, a dissuasão nuclear é e continuará a ser a estratégia que impede uma nova guerra entre as grandes potências. Assente numa estratégia de investigação qualitativa, o presente estudo analisou os três fatores que caracterizam a dissuasão nuclear – estabilidade, efetividade e credibilidade – aplicando as variáveis – ações, intenções e capacidades – aos tempos passado, presente e futuro. Olhando para o renovado interesse no uso das armas nucleares demonstrado pelos atos discursivos dos líderes das principais potências nucleares bem como pelo real desenvolvimento desta capacidade, potenciado pela proliferação das armas nucleares por outros atores estatais e não-estatais, verificou-se que a multipolaridade veio dar uma nova dimensão à dissuasão nuclear e colocar em causa a sua efetividade, credibilidade e, acima de tudo, a estabilidade. No entanto, prevê-se que o futuro assim continue, com a dissuasão nuclear a ser uma estratégia, com maior ou menor credibilidade, a aplicar nos diferentes cenários de conflito entre as várias potências nucleares, potências emergentes e grupos terroristas. O futuro o dirá, mas é certo que a dissuasão nuclear continuará a ter preponderância na estratégia e nas relações entre estados.

Palavras-chave:

Nuclear, dissuasão, estratégia, Guerra Fria.

ABSTRACT

Although there was no military conflict, the Cold War emphasized the unprecedented dimension of balancing military forces and capabilities between the two major powers, particularly nuclear arsenals and the ability to deploy them against the opposition. It is this capability, along with the intention, that shaped nuclear deterrence, characterized by being effective, stable and credible, which had become the strategy that allowed to keep the world away from a new total war. If the relevance of nuclear deterrence in strategic studies during the Cold War is a proven fact, it is important to demonstrate that, currently and in the future, nuclear deterrence is and will be the strategy preventing a new war between the major powers. Based on a qualitative research strategy, this study analysed the three factors that characterize nuclear deterrence - stability, effectiveness and credibility - applying the variables - actions, intentions and capacities - to the past, present and future. Looking at the renewed interest in the use of nuclear weapons demonstrated by the discursive acts of the leaders of the major nuclear powers as well as by the real development of this capacity, boosted by the proliferation of nuclear weapons by other state and non-state actors, it was verified that multipolarity gives a new dimension to nuclear deterrence and jeopardizes its effectiveness, credibility and, above all, stability. And it is anticipated that the future will continue, with nuclear deterrence being a strategy, with more or less credibility, to be applied in the different scenarios of conflict between the various nuclear power states, emerging power states and terrorist groups. The future will tell us, but it is certain that nuclear deterrence will continue to have influence on the strategy and in the relations between states.

Keywords:

Nuclear, deterrence, strategy, Cold War.

INTRODUÇÃO

Após o desmembramento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e com o impulso dado às iniciativas de combate à proliferação de armas de destruição massiva e do desarmamento nuclear, tudo parecia apontar para que o nuclear caísse no esquecimento e perdesse a preponderância que teve durante o período da Guerra Fria. No entanto, temos vindo a assistir a um despertar de interesse no uso das armas nucleares nos atos discursivos dos líderes das principais potências nucleares bem como no real desenvolvimento desta capacidade, o que leva a questionar a relevância atual e futura da dissuasão nuclear num contexto estratégico mundial.

Com a presente investigação pretende-se estudar a dissuasão nuclear, delimitando a sua análise às políticas, estratégias e capacidades dos países possuidores de armamento nuclear declarado, dos países com programas de desenvolvimento nuclear com fins bélicos e de grupos terroristas.

Assim, o objetivo geral definido para a investigação consiste em caracterizar a dissuasão nuclear no século XXI e prospectar cenários futuros, procurando-se responder à questão central “Qual o papel da dissuasão nuclear num sistema internacional marcado pela multipolaridade nuclear?”

Como orientação para o desenvolvimento da investigação e de forma a, no final, responder à questão central, foram-se respondendo às seguintes questões: (i) Qual o papel da dissuasão nuclear na Guerra Fria?; (ii) Qual a credibilidade da dissuasão nuclear nos dias de hoje? e (iii) A dissuasão nuclear continuará a ter o mesmo efeito estratégico na relação entre estados?

Para sustentar os argumentos que respondem às questões anteriores, esta investigação assentou numa estratégia de investigação qualitativa, analisando os três fatores que caracterizam a dissuasão nuclear – estabilidade, efetividade e credibilidade – aplicando as variáveis - ações, intenções e capacidades - aos tempos passado, presente e futuro. Após a apresentação dos conceitos associados à dissuasão nuclear no capítulo um, demonstra-se nos restantes capítulos o papel central que a dissuasão nuclear teve na aplicação da estratégia durante a Guerra Fria, a premência da sua adaptabilidade ao atual rearranjo do xadrez das relações internacionais e a prospectiva da sua relevância num mundo futuro, onde as armas nucleares tenderão, novamente, a equilibrar (ou a desequilibrar) a balança do poder materializada pela equação matemática da estratégia “*Ends+Ways+Means+Risks*”.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Para Thomas Schelling (2008, p. 18), o aparecimento da arma nuclear veio, pela primeira vez na história, dotar o Homem de poder militar suficiente para eliminar toda a sua espécie da superfície da Terra e contra a qual não existe qualquer tipo de defesa.

Nenhum outro conceito dominou tanto a teoria estratégica internacional como a dissuasão nuclear, principalmente no período da Guerra Fria. Apesar da dissuasão ser tão velha como o mundo (Couto, 1988, p. 60), é, então, um conceito profundamente marcado pelo aparecimento da arma nuclear.

Segundo Cabral Couto, a Dissuasão, “em sentido lato, visa impedir uma potência adversa de recorrer a determinados meios de coacção em virtude da existência de um conjunto de meios e de disposições capazes de constituírem uma ameaça suficientemente desencorajadora”. Este conceito, antes da era nuclear, estava associado à capacidade que um país tinha de impor a sua vontade pelo recurso aos meios militares convencionais e em que o resultado da guerra

tendia a ser positivo, ou seja, o preço a pagar pela guerra era inferior aos ganhos (políticos, estratégicos, etc.) obtidos. As armas nucleares vieram mudar este paradigma, pois o uso desta arma leva a resultados cujos danos são inaceitáveis, seja pelos vencedores seja pelos vencidos (Couto, 1988, p. 60).

Pode-se assim definir dissuasão nuclear como a ameaça de um ataque nuclear como retaliação, para impedir a utilização de violência por parte de um oponente contra interesses vitais (Sauer, 1998, p. 1). No entanto, a dissuasão nuclear apenas é efetiva se ambos os estados nucleares possuírem capacidade de retaliação nuclear contra um primeiro ataque nuclear¹. Segundo Carl Sagan, a capacidade de retaliação nuclear leva a que os decisores se sintam dissuadidos de usarem armas nucleares com fins ofensivos (1999, p. 377 cit. por Galamas, 2016, p. 90). Através da sua capacidade de dissuasão, as armas nucleares tornaram-se numa das principais ferramentas de estabilização do equilíbrio de poder entre estados (Walker, 2004, p.11).

Para compreender o emprego da dissuasão nuclear no panorama da estratégia e das relações internacionais há que analisar do ponto de vista da estabilidade, da sua efetividade, e da credibilidade.

Uma dissuasão nuclear estável pressupõe três requisitos: (i) a inexistência de uma guerra preventiva durante o período de transição em que um Estado tem capacidade nuclear e outro está em fase de iniciação do seu programa nuclear; (ii) ambos os Estados devem ter capacidade de retaliação nuclear e (iii) os arsenais nucleares devem ser salvaguardados contra uso acidental ou não autorizado (Sagan, 1999, p. 373).

Já Tom Sauer identifica três condições que a dissuasão nuclear deve atingir para ser efetiva: (i) o opositor tem de ser suscetível à dissuasão; (ii) o opositor deve possuir interesses vitais e (iii) a ameaça nuclear declarada deve ser credível (1998, p. 3).

A credibilidade é uma característica essencial da dissuasão nuclear, pois esta nunca poderá ser efetiva se o opositor não tiver a perceção de que a ameaça é verdadeira. A credibilidade assenta, essencialmente, em dois fatores, impossíveis de desassociar: na intenção de uma das partes utilizar a arma nuclear e na capacidade nuclear existente. Schelling (2008, p. 35) afirma que a dissuasão passa por um oponente demonstrar ao outro possuir vontade e coragem para utilizar a arma nuclear, ou conseguir fazer o outro acreditar nessa intenção. Essencial para demonstrar essa intenção é a capacidade de comunicação, o ato discursivo dos líderes.

¹ Designado de *second strike*.

A capacidade nuclear de cada uma das partes é também essencial para a credibilidade da opção nuclear. Esta depende da dimensão do arsenal nuclear – quantidade de ogivas e respetiva potência – e dos meios de lançamento.

2. A DISSUAÇÃO NUCLEAR NO PERÍODO DA GUERRA FRIA

A conflituosidade ideológica, política e militar, entre os Estados Unidos da América (EUA) e a URSS, durante a Guerra Fria, foi exponenciada com o aparecimento da bomba atômica. Esta nova tecnologia revelou-se, não como uma simples arma de elevado efeito destrutivo, mas como um fator influenciador da estratégia e das políticas dos dois blocos.

Para demonstrar a efetividade, a estabilidade e a credibilidade da dissuasão nuclear nada melhor que olhar para a própria história da Guerra Fria. E como primeiro resultado desta análise pode-se concluir que a dissuasão foi atingida pois, apesar das várias crises nucleares que decorreram entre o final da 2ªGM e a queda do Muro de Berlim, nunca a bomba nuclear foi usada novamente após Hiroshima e Nagasaki.

Apesar dos primeiros anos de monopólio nuclear inicial norte-americano, a dissuasão nuclear foi, ao longo da Guerra Fria, tornando-se cada vez mais estável, assente numa corrida vertiginosa pelo armamento nuclear, quer em quantidade quer em potência e que levou à criação, por parte de ambas as partes, de arsenais nucleares de grandes dimensões. Esta estabilidade apenas se atingiu na década de 1970, altura em que a URSS atingiu a paridade nuclear com os EUA.

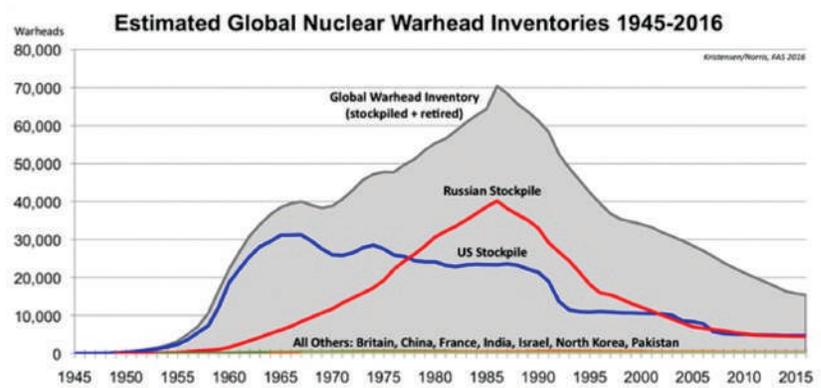


Figura 1 – Evolução dos arsenais nucleares norte-americano e soviético entre 1945 e 2016

Fonte: Kristensen e Norris (2017a).

O desenvolvimento tecnológico permitiu, não só o desenvolvimento de armas nucleares cada vez mais potentes, mas também de sistemas de lançamento, através de diversos vetores e com alcances cada vez maiores, aumentando assim o efeito dissuasor das armas nucleares

Para demonstrar a credibilidade da dissuasão nuclear durante este período acrescenta-se às capacidades nucleares a intenção. Esta intenção foi diversas vezes demonstrada pela “comunicação diplomática”, ou seja, pela relação entre os líderes norte-americanos e soviéticos, os seus atos discursivos e ações provocativas. Os momentos mais críticos, nestas relações, aconteceram no relacionamento entre o presidente soviético Krushev, que segundo Gaddis, era o “excesso em pessoa, (...) ruidosamente grosseiro, belicosamente enfadonho e agressivamente inseguro” (2007), e o presidente norte-americano Eisenhower, caracterizado como “o mais subtil e brutal dos estrategas da era nuclear” (Gaddis, 2007, p. 76).

A história da Guerra Fria possui um conjunto de conflitos em que, de forma indireta, colocou frente-a-frente os EUA e a URSS e que demonstram o impacto que a dissuasão nuclear teve na decisão de se iniciar uma guerra ou de levar o conflito para uma dimensão ao nível de uma terceira guerra mundial.

Aconteceu na Guerra da Coreia, em que o uso da bomba nuclear por parte dos norte-americanos poderia trazer para o conflito a URSS (Freedman, 1989, p. 72), e na Crise dos Mísseis de Cuba, em que um ataque nuclear como retaliação americana ao desrespeito soviético ao embargo imposto levaria pela certa, a uma escalada de violência e destruição nuclear (Kennedy, 1969, pp. 86-88).

Estes conflitos, associados ao forte crescimento dos arsenais nucleares, à compreensão dos potenciais efeitos das armas nucleares e à permanente demonstração de intenções por parte das lideranças, conduziram a uma evolução na construção doutrinária da dissuasão nuclear.

Como exemplo, após a Guerra da Coreia, Eisenhower e o seu Secretário de Estado John Foster Dulles adotaram uma estratégia denominada de “*Massive Retaliation*”, preparando os EUA para o uso das armas nucleares como forma de retaliação a qualquer ameaça soviética (Gaddis, 2007, p. 77). Após os momentos decisivos da Crise dos Mísseis de Cuba, Kennedy implementou a “*Mutual Assured Destruction (MAD)*”, com aceitação por parte da URSS, procurando maximizar a capacidade destrutiva de ambos os arsenais de forma a que os efeitos da sua utilização fossem suficientemente dissuasores para que ambas as partes não os empregassem. Esta doutrina manteve-se até ao fim da Guerra Fria (Freedman, 1989, pp. 245-256).

A dissuasão nuclear trouxe uma nova dimensão à estratégia e que vai para além da própria dissuasão. Cabral Couto identifica dois planos de ação estraté-

gica para atingir os objetivos políticos: (1) uma estratégia negativa ou estratégia de dissuasão e (2) uma estratégia positiva, tendente a explorar por outros meios a paralisia parcial proporcionada pela dissuasão nuclear (Couto, 1988, p. 61). Ou seja, para manter um conflito prolongado, como a Guerra Fria, mesmo sob o chapéu da dissuasão nuclear, é necessário criar e manter forças militares convencionais que permitam manter guerras limitadas e evitar uma nova guerra total, garantindo ainda aos estados a aplicação do vetor militar no equilíbrio de poder no sistema internacional contemporâneo e na resolução de conflitos.

Comprova-se assim, na história da Guerra Fria, que a dissuasão nuclear foi efetiva, estável e credível e que se constituiu o garante da paz entre as principais potências militares mundiais, evitando, o que por vezes se perspetivou, uma terceira guerra mundial com efeitos ainda mais destrutivos que as anteriores.

3. A CREDIBILIDADE DA DISSUAÇÃO NUCLEAR NA ATUALIDADE

Após o final da Guerra Fria surgiram dois fatores capazes de influenciar a estabilidade e credibilidade da dissuasão nuclear: a redução dos arsenais nucleares e a proliferação das armas nucleares. O fim da Guerra Fria permitiu um aproximar das duas superpotências nucleares. A aproximação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Rússia na década de 1990 fez prever a desnecessidade ou a não justificação de manter uma capacidade de dissuasão.

Tal facto permitiu uma maior implementação dos acordos para a limitação e redução dos arsenais nucleares, o que levou a um significativo declínio destes. A quantidade de armas nucleares existentes no mundo passou de aproximadamente 70.300, em 1986, para uma estimativa atual de 14.900, das quais 9.400 constituem os arsenais nucleares militares (Kristensen e Norris, 2017a).

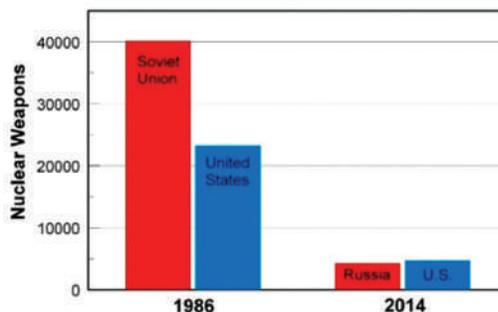


Figura 2 – Variação dos arsenais nucleares (operacionais) norte-americano e soviético entre 1986 e 2014

Fonte: Wright (2015).

Destas, 9400 constituem os arsenais nucleares militares, das quais cerca de 3900 estão projetadas com forças operacionais. Destas, 1800 ogivas russas, norte-americanas, britânicas e francesas estão prontas a serem empregues num curto espaço de tempo (Kristensen e Norris, 2017a).

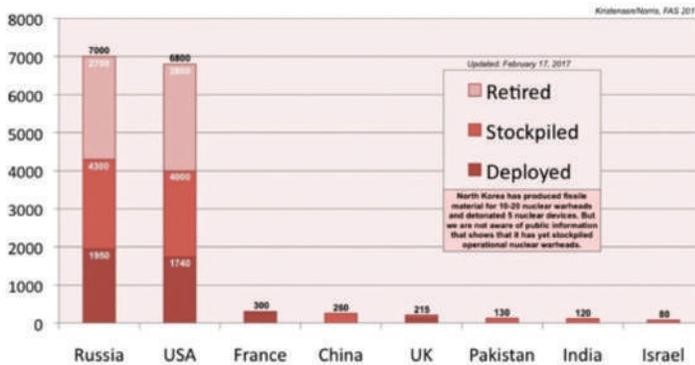


Figura 3 – Quantidade global de ogivas nucleares – estimativa de 2017

Fonte: Kristensen e Norris (2017a).

A redução dos arsenais nucleares aparenta, à partida, uma fragilidade à dissuasão militar, pois fazem diminuir a capacidade militar nuclear dos estados e demonstram fraqueza na intenção deste poderem utilizar este tipo de armamento. No entanto, para Kenneth Waltz (1990) os países apenas necessitam de manter o arsenal nuclear suficiente para assegurar a capacidade de retaliação. A dissuasão nuclear é insensível à variação do tamanho dos arsenais nucleares, o que interessa é conseguir manter capacidade de retaliação (Waltz, 1990). Algumas personalidades influentes nos EUA defendem que 1.000 ogivas nucleares estratégicas são suficientes para assegurar uma capacidade credível de dissuasão, no entanto a *Nuclear Posture Review 2010* não adota esta visão, tendo promovido a inscrição, no *New Start Treaty*, de um limite máximo de 1.550 ogivas aos arsenais, representando o número mínimo aceitável para manter capacidade de dissuasão (Delpech, 2012, p. 12). Apesar desta redução de armamento nuclear, a dissuasão nuclear continua sem ser questionada, pois mantém-se a capacidade para garantir uma dissuasão efetiva e credível.

O desmembramento da URSS e, conseqüentemente do seu arsenal nuclear, juntamente com a vontade de outros países adquirem a capacidade nuclear, fizeram surgir um novo termo no léxico nuclear: a proliferação nuclear.

Na década de 1960 eram apenas quatro os países com armas nucleares, sendo que grande parte delas estavam na posse dos EUA, o que representava um conjunto de seis ligações de relacionamento, sendo que, do ponto de vista

da dissuasão, toda ela assentava numa só. Atualmente, são oito os países com capacidade nuclear efetiva, aumentando para 21 as ligações diretas de relacionamento entre potências nucleares. Se é factual que os EUA, a França, o Reino Unido e Israel são aliados, a mesma certeza já não se pode ter relativamente ao relacionamento com os restantes países.

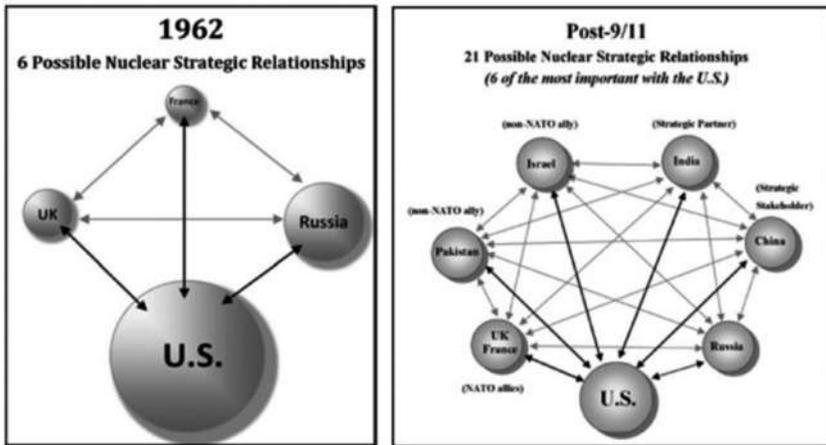


Figura 4 – Países com capacidade nuclear e as relações estratégicas entre eles, em 1960 e 2001

Fonte: Sokolski (2016).

Para alguns académicos, como Kenneth Waltz (1981), a proliferação nuclear tem um efeito estabilizador, defendendo mesmo a propagação controlada de armas nucleares, pois afirmam que quantos mais países possuírem esta arma menor a probabilidade de guerras entre estados.

No entanto, para a maioria dos teorizadores os riscos associados à dissuasão nuclear aumentarão substancialmente com o aumento dos estados com arsenais nucleares. Quanto mais países possuírem armas nucleares, mais armas existirão, maior a probabilidade da dissuasão nuclear falhar e de acidentes ocorrerem (Sauer, 1998, p. 32).

Existem ainda outros riscos associados à proliferação, como são a possibilidade de armas nucleares caírem em mãos terroristas devido a países nucleares não possuírem medidas de segurança adequadas ou a maior probabilidade de ataques preemptivos contra estados nucleares emergentes (Sauer, 1998, p. 35).

A proliferação pode conduzir também a uma relação de forças nucleares entre uma superpotência nuclear e um outro estado nuclear, caracterizado por um fundamentalismo islâmico e que, fruto de um conjunto de valores e moti-

vações, é menos relutante ao uso de uma arma nuclear ou a ser dissuadido por outro dissuasor (Sauer, 1998, p. 36; Gray, 1999, p. 337-338). Todos estes riscos colocam em causa uma das condições de sucesso da dissuasão nuclear, a sua estabilidade.

Não obstante este facto, as armas nucleares mantêm relevância, não só para os estados que as possuem, mas para os estados que procuram adquiri-las e, também, para os estados que, mesmo não as possuindo, vivem sob o chapéu das potências nucleares. Scouras (2001, p. 59) vai mais longe e afirma mesmo que é preocupante a tendência que se verifica com a crescente importância que as armas nucleares representam para cada vez mais países.

A encabeçar a lista de estados nucleares emergentes estão a Coreia do Norte e o Irão. Países como a Turquia, Arábia Saudita, Argélia, Coreia do Sul e Japão aparecem como possíveis países nucleares a médio prazo.

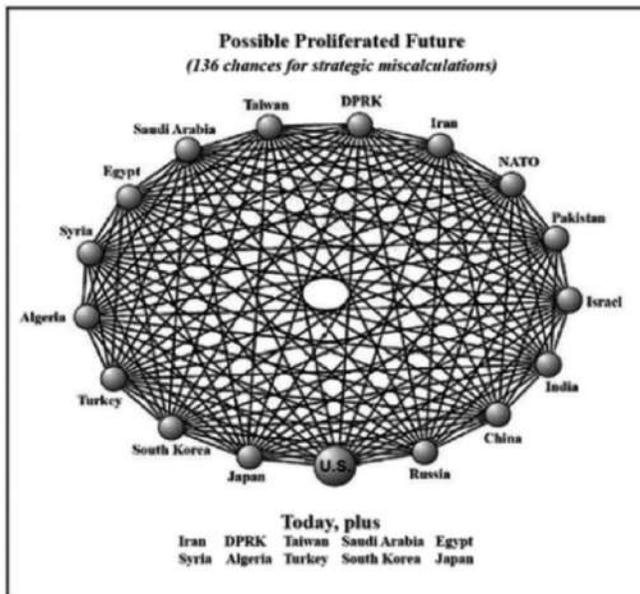


Figura 8 – Possíveis países com capacidade nuclear e as relações estratégicas entre eles

Fonte: Sokolski (2016).

A dissuasão nuclear mantém-se, claramente, como a estratégia para evitar uma guerra nuclear e/ou não-nuclear. Quer a Rússia, quer os EUA mantêm dependentes da dissuasão nuclear, bem como a China, Israel, Índia, Paquistão e, com menor expressão, França e Reino Unido. No entanto, os pressupostos usados na Guerra Fria para a aplicação da dissuasão nuclear alteraram-se. Os EUA já não olham para a dissuasão nuclear como forma de fazer face a uma ameaça convencional, invocando o uso da dissuasão como forma de lidar com ameaças emergentes como a ameaça biológica ou química. Já a Rússia invoca a dissuasão nuclear como forma de equilibrar a balança das capacidades convencionais que, hoje, lhe é desfavorável. Pequenas potências ou estados nucleares emergentes identificam a dissuasão nuclear como forma de impedir a intervenção norte-americana em crises regionais (Scouras, 2001, pp. 59-60).

4. O FUTURO DA DISSUAÇÃO NUCLEAR

Tendo por base os fatores e conceitos apresentados e o impacto da dissuasão nuclear ao longo do passado e presente, prospetiva-se o futuro da dissuasão nuclear através da apresentação dos seguintes cenários. De acordo com o modelo de análise adotado (Figura 6), foram considerados seis cenários, materializando as mais prováveis ligações entre os estados que possuem capacidade nuclear efetiva, a Coreia do Norte, o Irão e o terrorismo nuclear. Através destes cenários, demonstra-se que a dissuasão nuclear tenderá a ser cada vez mais efetiva e credível, no entanto, mais instável, fruto das constantes alterações político-estratégicas das relações entre os atores aqui apresentados.

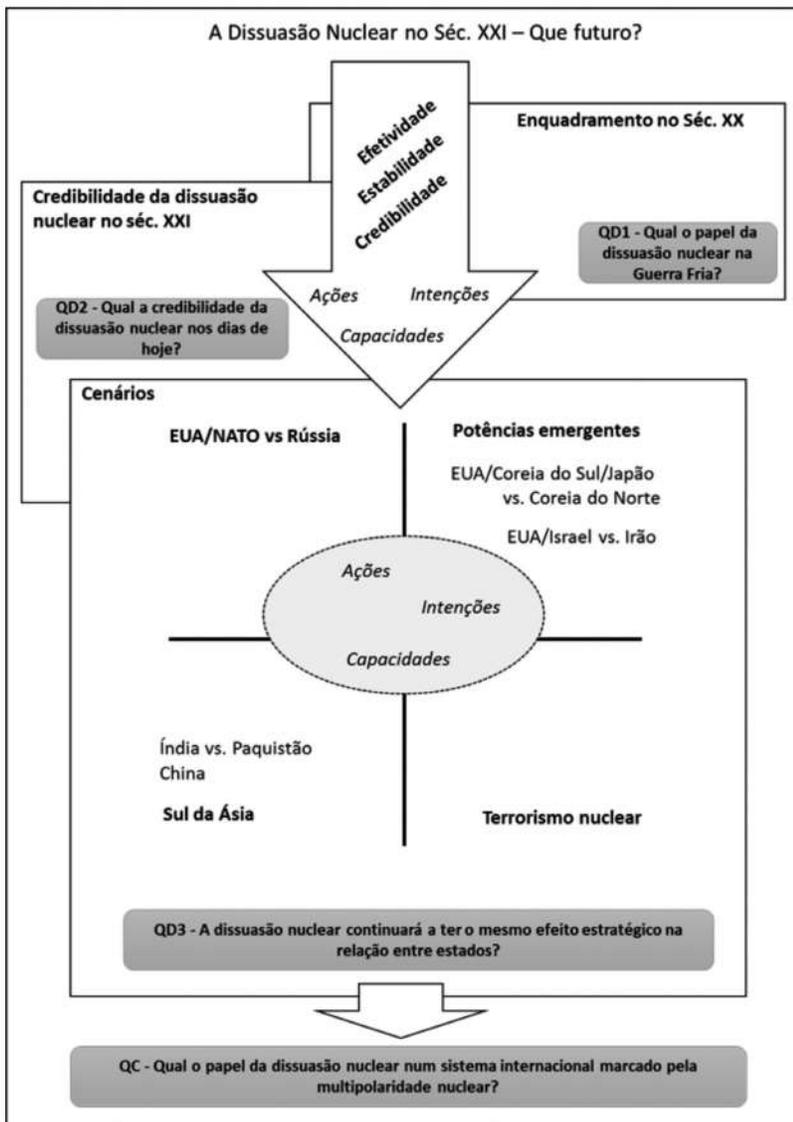


Figura 6 – Modelo de análise

4.1. EUA/OTAN vs. RÚSSIA

Ao abrigo do *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START), os EUA e a Rússia acordaram em limitar, até 2018, os seus arsenais nucleares a 1550 ogivas nucleares posicionadas e um total de 800 plataformas de lançamento. Os EUA mantêm a sua tríade nuclear com os mísseis balísticos inter-

continentais (ICBM), os mísseis balísticos lançados por submarino (SLBM) e os bombardeiros, cuja modernização está ainda numa fase embrionária. Quanto à sua política de emprego de armas nucleares, apenas consideram o seu uso em circunstâncias extremas para defender os seus interesses vitais ou dos seus aliados e parceiros (US DoD, 2010).

A Rússia mantém também a sua tríade nuclear, estando a modernização dos seus sistemas bastante avançada. Continuam a equipar os seus ICBM com sistemas MIRV e estão a desenvolver um novo ICBM com capacidade para transportar 10 ogivas. Estão a construir uma nova plataforma de lançamento móvel assente na ferrovia, o “*Barguzin*”, que permitirá uma mais rápida movimentação das suas armas nucleares no seu extenso território, bem como colocar os sistemas de lançamento junto à sua fronteira ocidental (Kristensen, e Norris, 2017b). Está também a desenvolver um novo bombardeiro de longo alcance, com tecnologia *stealth*, e construindo oito novos submarinos da classe *Borei*, armados com 16 mísseis *Bulava* contendo cada um seis ogivas.

Ao contrário dos EUA, a Rússia tem apostado na sua capacidade nuclear durante a última década, fruto da sua necessidade de equilibrar a desvantagem que possui face à OTAN relativamente à capacidade militar convencional. Este facto levou mesmo a que a Rússia reduzisse os seus níveis doutrinaários admissíveis para o uso do nuclear de forma a reduzir esta sua vulnerabilidade (Kroenig e Gibbons, 2016, p. 154). Prevê mesmo, no decorrer de um conflito convencional de larga escala, o uso de armas nucleares como forma de “*descalonar*” o conflito (DoD, 2010). Para além das capacidades militares nucleares existentes e em desenvolvimento, é cada vez mais notória a presença da dissuasão nuclear nas ações e nos atos discursivos dos seus líderes. Em 2014 a Rússia conduziu um exercício nuclear de larga escala, presidido pelo próprio presidente Vladimir Putin. Nesse mesmo ano, a crise da Ucrânia foi também ela envolvida num burburinho nuclear. Putin também ameaçou a Dinamarca de a tornar num alvo para os seus mísseis nucleares caso albergasse no seu território parte do sistema de defesa balístico da OTAN (Kroenig e Gibbons, 2016, p. 155).

Relembrando a história da Guerra Fria encontram-se hoje semelhanças que permitem compreender o caminho sinuoso em que segue a relação EUA-Rússia. A guerra na Síria mostra, à imagem do que se passou, por exemplo, na guerra da Coreia, o confronto indireto entre as duas potências nucleares, reduzindo a probabilidade de ocorrência de uma guerra entre países possuidores de armamento nuclear. Também a relação entre Trump e Putin, assente nas suas características pessoais e de liderança, faz lembrar o relacionamento mais crítico entre Eisenhower e Krushev. Se até aqui a dissuasão nuclear funcionou, ana-

lisando as invasões russas à Geórgia e à Ucrânia e a consequente passividade do Ocidente, é legítimo questionar se a mesma funcionará caso a Rússia ataque as suas antigas repúblicas da Estónia, Letónia e Lituânia, membros da OTAN, forçando à intervenção militar norte-americana ao em defesa dos seus aliados OTAN (Kroenig e Gibbons, 2016, p. 157). A escalada de violência do conflito levará, por certo, a uma guerra nuclear. Deduz-se, assim, que a dissuasão nuclear continuará a ter um papel fulcral e ainda mais periclitante nas relações EUA/OTAN e Rússia.

4.2. EUA, RÚSSIA E CHINA

As capacidades militares chinesas, incluindo o seu arsenal nuclear, são menores e menos efetivas que as norte-americanas ou russas. O arsenal é atualmente constituído por 250 ogivas, tendencialmente a aumentar, 60 das quais estão instaladas em mísseis capazes de alcançar os EUA. A China está a fazer um forte investimento em mísseis balísticos, sistemas MIRV, capacidades antissatélite, plataformas rodoviárias para transporte das ogivas e de sistemas de lançamento, oito submarinos da classe Jin para lançamento de SLBM e bombardeiros. Tem vindo a construir uma rede de túneis, “*underground great wall*”, com 4800 km, para armazenar e proteger os seus mísseis nucleares (Kristensen, e Norris, 2016).

Desde a criação do seu arsenal nuclear, a China sempre assumiu uma política “*no first use*”. No entanto prevê, desde 2005, a possibilidade de usar armas nucleares em resposta a um ataque estratégico, sendo que este não envolve necessariamente armas nucleares e pode ser um ataque de natureza política ou psicológica. Para além de que a sua inferioridade em termos de capacidade militar convencional para com países como os EUA e Rússia coloca à consideração o escalar do conflito para uma guerra nuclear para fazer face a esta inferioridade (Kroenig e Gibbons, 2016, p. 159).

A China mantém em curso dois cenários de conflitualidade: Taiwan e a disputa por um conjunto de ilhas no Mar do Sul da China e no Mar Este da China. Em ambos, de forma mais ou menos direta, está envolvido como opositor, para além dos países da região, os EUA. Com a Rússia, e apesar do historial de conflitos entre ambas as partes, não existe, nem se perspetiva a existência de conflitos entre estas duas partes. No entanto, o crescimento militar chinês é uma preocupação, não só americana, mas também russa. Ainda assim, e fruto da sua fraca capacidade nuclear quando comparada com as superpotências, não é expectável que a China coloque no tabuleiro estratégico as armas nucleares. Pelo menos enquanto o seu arsenal não atingir uma ca-

pacidade tal que torne a sua capacidade dissuasora credível, mantendo a sua capacidade de dissuasão limitada. No entanto, no futuro perspectiva-se que a China poderá vir a ter um papel central, ou desequilibrador, na relação entre os EUA e a Rússia.

4.3. EUA, COREIA DO SUL, JAPÃO E COREIA DO NORTE

Na última década a Coreia do Norte tem demonstrado um crescimento da sua capacidade nuclear e balística, mantendo um programa nuclear robusto. Atualmente, estima-se que já dispõe 10 ogivas nucleares (Kristensen, e Norris, 2016, p. 7), tendo na sua posse material físsil suficiente para a construção de mais 30 ogivas (Kroenig e Gibbons, 2016, p. 163). Quanto à sua capacidade de lançamento de ogivas nucleares, a Coreia do Norte tem desenvolvido mísseis de curto e médio alcance, o que permite atingir a Coreia do Sul e o Japão. No entanto, ainda não testou nenhum míssil intercontinental, o que lhe permitirá atingir os EUA (Kroenig e Gibbons, 2016, p. 163). Está também a desenvolver capacidade balística a partir de submarinos. Apesar de uma grande incerteza quanto às reais capacidades técnicas e prontidão operacional dos sistemas balísticos e capacidade nuclear, a Coreia do Norte reclama estar na posse de uma ogiva nuclear suficientemente compacta e robusta para ser lançada por míssil balístico (Kristensen, e Norris, 2016, p. 7), ainda que não hajam evidências públicas que o confirmem.

Associado às capacidades em desenvolvimento, Pyongyang tem demonstrado uma real intenção num futuro uso das armas nucleares, através de um conjunto de ações provocativas contra a Coreia do Sul e Japão. Exemplos disso são o ataque à ilha sul-coreana de Yeonpyeong e a um navio de guerra sul-coreano, ambos em 2010, e os testes nucleares efetuados no mar do Japão. A situação na Coreia do Norte é especialmente volátil pois Kim Jong-un já demonstrou vontade de adotar medidas drásticas para solidificar a sua posição e manter-se no poder, sendo mesmo incentivado internamente a criar uma crise que exponencie a possibilidade do uso de armas nucleares.

Tendo em consideração a pequena dimensão do seu arsenal nuclear e o ainda reduzido alcance dos sistemas balísticos apenas se pode prever o emprego de armas nucleares contra cidades sul-coreanas ou japonesas, numa ótica de “*first use*” pois não possui capacidade de “*second-strike*”. Olhando então para o desenvolvimento das capacidades nucleares e a intenção demonstrada, deve-se considerar a capacidade de dissuasão nuclear ainda pouco efetiva, no entanto credível.

4.4. ÍNDIA E PAQUISTÃO

Muitos são os analistas que consideram o conflito Índia-Paquistão como o mais provável cenário de utilização das armas nucleares. O historial da rivalidade entre estes dois países tem resultado em numerosas crises, sendo exemplo a disputa territorial por Caxemira. Tal facto tem levado, desde o final do século passado, a uma corrida armamentista pelo desenvolvimento de armas nucleares. Atualmente ambos os países possuem entre 100 e 130 ogivas cada (Kristensen e Norris, 2016, p. 6), tendo ambos a capacidade de produzir anualmente cerca de 10-15 novas ogivas. Ao contrário da China, que possui uma tríade nuclear e assim, a capacidade de “*second strike*”, o Paquistão apenas possui mísseis de curto alcance, lançados apenas a partir de plataformas terrestres e bombardeiros. O Paquistão entende o uso de armas nucleares como a forma de reduzir as vulnerabilidades resultantes da sua inferioridade em termos de forças militares convencionais, prospetando-se o “*first use*” numa guerra convencional de larga escala contra a Índia. A recente aposta paquistanesa no desenvolvimento de armas nucleares táticas demonstra uma clara intenção de usar estas armas contra as forças convencionais, para contrabalançar a desvantagem face a uma ofensiva táctica por parte da Índia (Kroenig e Gibbons, 2016, p. 167). Contrapondo o que seria de esperar, o Paquistão não procura a capacidade de “*second strike*” o que atribui uma certa instabilidade à dissuasão nuclear entre estes dois países. Olhando para as capacidades e intenções, sem dúvida que a dissuasão nuclear neste conflito é efetiva e bastante credível, continuando a ser, no futuro, a forma de impedir o escalar da violência.

4.5. EUA, ISRAEL E IRÃO

O *Joint Comprehensive Plan of Action*, um acordo internacional de 2015, garantiu, ainda que de forma temporária, a interrupção do programa de desenvolvimento nuclear iraniano. Apesar do historial de dissimulação e deceção diplomática que envolveu o programa nuclear iraniano entre 1980 e 2005 (Gold, 2009, p. 11), tudo aponta para que, num futuro próximo o Irão não se constitua um problema nuclear, não se prospetivando dissuasão nuclear efetiva.

No entanto, caso o atual acordo falhe, é inevitável o acesso do Irão ao clube das potências nucleares. Obtendo a arma nuclear, é muito provável que outros países regionais, como a Turquia, o Egipto ou a Arábia Saudita, procurem a sua aquisição, exponenciando os riscos associados à proliferação nuclear. Caso tal aconteça, pode-se esperar uma enorme instabilidade à aplicação da dissuasão nuclear, tendo em conta, não só os países regionais, como

o papel dos EUA, Rússia e China neste jogo nuclear (Kroenig e Gibbons, 2016, pp. 168-169).

Olhando para as características culturais, religiosas e ideológicas do Irão e para o passado do relacionamento com o Ocidente, pode-se prospectar uma enorme dificuldade em aplicar a dissuasão nuclear ao Irão, tenha ou não capacidade nuclear. Dare Gold (2009, p. 23) afirma que o Irão é um país difícil de dissuadir dado o forte compromisso das elites políticas e militares em continuar a exportar a revolução islâmica e a desafiar diretamente o Ocidente. O próprio culto do martírio e o emprego de bombistas suicidas desenvolveu-se na cultura islâmica xiita, a partir do Irão, o que indica uma certa imunidade à dissuasão e a uma ameaça de retaliação de grande escala com recurso a armas nucleares (Gold, 2009, p. 24). Este cenário demonstra então que a dissuasão nuclear aplicada a um estado, nuclear ou não, de fundamentalismo islâmico, poderá não ser credível.

4.6. TERRORISMO NUCLEAR

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 trouxeram uma nova dimensão, quer em efeitos quer em alcance, ao terrorismo. Após este, análises e políticos focaram-se nonexo armas nucleares/terrorismo. Vários são os registos, os indícios e os eventos que comprovam o desejo e a intenção de grupos terroristas (e.g. Al-Qaeda) obterem armas nucleares ou material físsil (e.g. urânio e plutónio) para a sua construção (Frantz e Collins, 2007, pp. 270-280). A utilização de armas de destruição em massa por terroristas é algo que já foi colocado em prática (e.g. *Americanthrax* em 2001, ataque com gás Sarin no metro de Tóquio) o que comprova a intenção dos terroristas na utilização deste tipo de armamento. Relativamente ao uso de armas nucleares e, em particular, à sua obtenção, deve-se considerar a possibilidade de um grupo terrorista conseguir obtê-la a partir de um estado nuclear ou contruindo uma a partir de material físsil adquirido no mercado negro e com recurso a especialistas (e.g. o apoio dado pelo paquistanês A.Q. Khan ao programa nuclear iraniano) (Frantz e Collins, 2007, pp. 270-280). Apesar de ser possível, não se prevê, face ao controlo da comunidade internacional, que um estado nuclear “ofereça” uma arma nuclear ou que, um grupo terrorista consiga, nos próximos anos, mesmo com elevados recursos financeiros e material físsil, construir uma bomba atômica.

Assim, face à falta de capacidade nuclear pode-se considerar que não é credível a dissuasão nuclear entre um estado nuclear e grupos terroristas. Deve-se ter também em conta que os grupos terroristas, possivelmente à exceção do Estado Islâmico, não possuem interesses vitais cuja salvaguarda impede-os

de empregar uma arma nuclear contra um estado nuclear e sofrer a respetiva retaliação. Ou seja, uma das motivações para o terrorismo nuclear prende-se com a crença dos grupos em não terem nada a perder (Cameron, 1999, p. 135). Este facto permite confirmar que a dissuasão nuclear também não será efetiva contra o terrorismo nuclear.

CONCLUSÕES

Para compreender o efeito da dissuasão nuclear há que perceber que, do outro lado, existe uma força com capacidade para sobreviver a um ataque nuclear mantendo capacidade de retaliação nuclear capaz de nos causar danos inaceitáveis. Para além da capacidade há ainda que existir e demonstrar intenção. Estes são fatores que dão à dissuasão nuclear as suas principais características: a efetividade, a estabilidade e a credibilidade.

A dissuasão nuclear marcou a Guerra Fria e esta influenciou a evolução da dissuasão nuclear. Neste período, fruto do desenvolvimento da capacidade nuclear e das ações e atos discursivos tidos por ambas as potências, a dissuasão nuclear foi efetiva, credível e permitiu manter estável uma relação antagónica entre os EUA e a URSS, servindo de equilíbrio num mundo bipolar. Com o final da Guerra Fria, o sistema internacional tornou-se mais complexo, acarretando uma maior complexidade em torno do poder dissuasor das armas nucleares.

Hoje a dissuasão nuclear continua a ser uma estratégia credível e efetiva, pois existe capacidade e intenção. No entanto, apresenta-se mais instável, o que leva o mundo a temer os efeitos resultantes de uma mais provável falha no poder dissuasor destas armas. Ainda assim, tal como no período da Guerra Fria, pode-se afirmar que a dissuasão nuclear continua a ser fator preponderante para impedir o início de uma terceira guerra mundial.

Dos cenários analisados conclui-se que a dissuasão nuclear continuará a ter um papel fundamental na relação entre estados e no equilíbrio de poder, seja regional ou global.

Com a nova distribuição do poder nuclear, o mundo nuclear apresentará uma nova face, distinta da dialética EUA-Rússia do século passado, passando a estar dividido em três polos nucleares: o Ocidental (EUA, Reino Unido, França e Israel), o Asiático (Coreia do Norte, China, Índia e Paquistão) e a Rússia. Ainda que a China possa ter uma maior aproximação conjuntural aos EUA ou à Rússia, serão estes três polos que manterão a dissuasão nuclear estável.

No futuro os países com maior capacidade nuclear estarão na Ásia, com a China, o Paquistão, a Índia, a Coreia do Norte e a Rússia, sem esquecer a presença norte-americana neste continente proveniente do alcance dos seus siste-

mas de lançamento. Olhando para os cenários conclui-se que os maiores riscos no emprego de armas nucleares residirão no continente asiático, o que leva a considerar a necessidade de uma capacidade de dissuasão nuclear mais efetiva e credível em algumas destas potências para permitir manter a estabilidade regional e, conseqüentemente, global. Conclui-se assim que a Europa deixará de ser o centro gravitacional do mundo nuclear, transformando-se a Ásia no futuro “palco” da dissuasão nuclear.

Apesar do interesse por parte de grupos terroristas na aquisição de capacidade nuclear, ficou patente que os arsenais nucleares continuarão a ser uma prerrogativa dos estados. Assim, no futuro, a dissuasão nuclear continuará a ser um conceito não credível na relação entre potências nucleares e atores não-estatais, mesmo que na posse de armas nucleares.

Num sistema multipolar, também ele multipolar do ponto de vista nuclear e em que cada vez é maior o desenvolvimento e procura de obtenção de capacidades nucleares, demonstra-se que a dissuasão nuclear continuará a ser efetiva, credível e, através de alianças estruturais ou conjunturais entre as diversas potências, estável.

BIBLIOGRAFIA

- Antunes, P., 2007. A alteração do conceito de Dissuasão: Contributos para a sua conceptualização. *Revista Militar*, 2460, pp. 89-136.
- Atomic Archive, 2015. *Cold War: A Brief History*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.atomicarchive.com/History/coldwar/page01.shtml>>, [Consult. em 28 de março de 2017]
- Bailey, T., Kennedy, D. e Cohen, L., 2006. *The American Pageant. A History of the Republic*. Ed. 13. New York: Houghton Mifflin Company
- Cameron, G., 1999. *Nuclear Terrorism. A threat assessment for the 21st century*. New York: Palgrave Macmillan
- Couto, A., 1988. *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um curso*. Vol 2. Lisboa: IAEM
- Delgado, J., 2009. Nuclear Dawn. The Atomic Bomb from the Manhattan Project to The Cold War. [Livro eletrónico] EUA: Osprey Publishing. Disponível em: <<http://pt.bookzz.org/book/1147410/dc6a80>>, [Consult. em 23 de março de 2017]
- Delpech, T., 2012. Nuclear Deterrence in the 21st Century. Lessons from the Cold War for a new era of strategic piracy. Pittsburgh: RAND Corporation
- Drury, I., 2000. *The Times – History of War*. Londres: Harper Collins Publishers
- Frantz, D., Collins, C., 2007. *The Nuclear Jihadist*. New York: Twelve Hachette Book Group

- Freedman, L., 1989. *The Evolution of Nuclear Strategy*. Londres: The MacMillan Press Ltd.
- Gaddis, J., 2007. *A Guerra Fria*. Lisboa: Edições 70
- Galamas, F., 2016. O Fator Nuclear e as Dinâmicas Nucleares do Século XXI. *Proelium X*, 10, pp. 89–106.
- Gold, D. (2009). *The Rise of Nuclear Iran: Hoe Tehran Defies the West*. United States of America: Regenerny Publishing. Inc
- Hughes-Wilson, J., 2006. *The Cold War. The hidden truth about how close we came to nuclear conflict*. New York: Carroll & Graf Publishers
- Hutchinson, R., 2003. *Weapons of Mass Destruction. The no-nonsense guide to nuclear, chemical and biological weapons today*. Londres: Weindenfeld & Nicolson
- Kelly, C., 2006. *Oppenheimer and the Manhattan Project*. [Livro eletrônico] Singapura: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.. Disponível em: <<http://pt.bookzzz.org/book/496253/7b42d6>>, [Consult. em 23 de março de 2017]
- Kennedy, R., 1969. *Thirteen Days. A Memoir of the Cuban Missile Crisis*. [Livro eletrônico] New York: The New American Library. Disponível em: <<http://pt.bookzzz.org/book/2779419/9f05de>>, [Consult. em 18 de março de 2017]
- Kile, S., Kristensen, H., 2016. Trends in World Nuclear Forces, 2016. [Em linha] Estocolmo: SIPRI. Disponível em: <<https://www.sipri.org/publications/2016/sipri-fact-sheets/trends-world-nuclear-forces-2016>>, [Consult. em 28 de março de 2017]
- Kristensen, H., McKinzie, M., 2015. Nuclear arsenals: Current developments, trends and capabilities. *International Review of the Red Cross*, 97, pp. 563–599.
- Kristensen, H., Norris, R., 2016. *Chinese Nuclear Forces, 2016*. [Em linha] Disponível em: <<http://thebulletin.org/2016/july/chinese-nuclear-forces-20169627/>>, [Consult. em 28 de março de 2017]
- Kristensen, H., Norris, R., 2017a. *Status of World Nuclear Forces*. [Em linha] Disponível em: <<https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>>, [Consult. em 28 de março de 2017]
- Kristensen, H., Norris, R., 2017b. *Russian Nuclear Forces, 2017*. [Em linha] Disponível em: <<http://thebulletin.org/2017/march/russian-nuclear-forces-201710568>>, [Consult. em 28 de março de 2017]
- Kroenig, M., Gibbons, R., 2016. The Next Nuclear War. In: H. Sokolsky. *Should we let the bomb spread*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press. Cap. 5.
- Newhouse, J., 1989. *The Nuclear Age. From Hiroshima to Star Wars*. Londres: Penguin Group
- NIPP, 2003. *Strategic Offensive Forces and the Nuclear Postures Review's "New Triad"*. [Livro eletrônico] Fairfax: National Institute for Public Policy. Disponível em: <<http://www.nipp.org/wp-content/uploads/2014/11/Strategic-Offensive.pdf>>, [Consult. em 22 de março de 2017]

- Sagan, S., 1989. *Moving Targets. Nuclear Strategy and National Security*. New Jersey: Princeton University Press
- Sagan, S., 1999. Why Nuclear Spread is Dangerous. In: R. Art. *The Use of Force: Military Power and International Politics*. Rowman & Littlefield Publishers
- Sauer, T., 1998. Nuclear Arms Control. Nuclear Deterrence in the Post-Cold War Period. London: MacMillan Press Ltd.
- Schelling, T., 2008. *Arms and Influence*. 2ª Edição. London: Yale University
- Scouras, J., 2001. Post-Cold War Nuclear Scenarios: Implications for a new Strategic Calculus. In: S. Cimbala. *Deterrence and Nuclear Proliferation in the Twenty-first Century*. [Livro eletrônico] London: Greenwood Publishing Group. Disponível em: <<http://pt.bookzz.org/book/1066229/7b2734>>, [Consult. em 23 de março de 2017]
- Smith, R., 2007. *The Utility of Force*. New York: Alfred A. Knopf
- Sokolsky, H. (2012). *The Next Arms Race*. Washington: United States Army College Press.
- Sokolsky, H. (2014). *Moving Beyond Pretense: Nuclear Power and Nonproliferation*. Washington: United States Army College Press.
- Sokolsky, H. (2016). *Underestimated: Our not so Peaceful Nuclear Future*. Washington: United States Army College Press.
- Stern, S., 2012. *The Cuban Missile Crisis in American Memory. Myths versus Reality*. [Livro eletrônico] Stanford, California: Stanford University Press. Disponível em: <<http://pt.bookzz.org/book/2329258/dd5a47>>, [Consult. em 25 de janeiro de 2017]
- US DoD, 2010. Nuclear Posture Review Report. Washington: U. S. Department of Defense
- Walker, W., 2004. Weapons of Mass Destruction and the International Order. *Adelphi Paper*. International Institute for Strategic Studies. Oxford University Press.
- Waltz, K., 1981. The Spread of Nuclear Weapons: More may Better. *Adelphi Papers*, 71, pp. 731–745.
- Waltz, K., 1990. Nuclear Myths and Political Realities. *The American Political Science Review*, 84, pp. 731–745.

3. O PENSAMENTO ESTRATÉGICO RUSSO. LINHAS DE (DES) CONTINUIDADE COM A ERA SOVIÉTICA

Marco António Ferreira da Cruz

Major de Infantaria da Guarda Nacional Republicana

Investigador Associado do CIDUM

Lisboa, Portugal

cruz.maf@ium.pt

RESUMO

Munique, 2007. O convidado especial da conferência de segurança que todos os anos se realiza na capital alemã foi o Presidente da Rússia, Vladimir Putin. Num discurso que surpreendeu tudo e todos, Putin criticou de forma aberta os países do Ocidente, pela forma como têm condicionado a política externa e a segurança da Rússia, através da expansão da Europa e da NATO junto às fronteiras do seu país, a partir do final da Guerra Fria. Desde o discurso de Putin, já assistimos à invasão pelas Forças Armadas russas da Crimeia, da Abecásia e da Ossétia do Sul e à intervenção armada da Rússia na Síria em apoio as forças da oposição ao regime do Presidente Bashar al-Assad. Em resultado deste aparente “novo” posicionamento, este estudo pretende refletir acerca do pensamento estratégico russo, procurando linhas de continuidade e descontinuidade com o período da União Soviética. Partindo de um raciocínio dedutivo, por comparação entre os dois períodos, a nossa análise terá em conta o que consideramos serem os principais vetores do pensamento estratégico russo, que é liderado pela política, assente na segurança das fronteiras e nas capacidades militares, na dissuasão nuclear e na capacidade económica e de afirmação internacional da Rússia. Atendendo às conclusões a que chegámos no nosso estudo, as declarações do Presidente Putin não foram uma surpresa, mas sim uma confirmação que o pensamento estratégico soviético se mantém muito atual.

Palavras-chave:

Pensamento estratégico, Rússia, União Soviética.

ABSTRACT

Munich, 2007. The special guest of the security conference that takes place every year in the German capital was the President of Russia, Vladimir Putin. In a speech that surprised

everyone, Putin openly criticized the Western countries for the way they have conditioned Russia's foreign policy and security by expanding Europe and NATO along the borders of its own country, since the end of the Cold War. Since Putin's speech, we have already witnessed the invasion by the Russian Armed Forces of Crimea, Abkhazia and South Ossetia and the armed intervention of Russia in Syria in support of opposition forces to the regime of President Bashar al-Assad. As a result of this apparent "new" positioning, this study intends to reflect on Russian strategic thinking, still trying to answer the lines of continuity and discontinuity of this thought with the period of the Soviet Union. Starting from an inductive approach, by comparing the two periods, our analysis will take into account what we consider to be the main vectors of Russian strategic thinking, which is policy-led, based on border security and military capabilities, nuclear deterrence and Russia's economic capacity and international affirmation. In view of the conclusions we reached in our study, President Putin's statements were not a surprise, but rather a confirmation that Soviet strategic thinking remains very current.

Keywords:

Strategic thinking, Russia, Soviet Union.

INTRODUÇÃO

As recentes intervenções militares da Rússia, em territórios da ex-União Soviética, têm feito ressurgir questões que se pensavam terem sido há muito ultrapassadas, ao ponto de hoje se falar numa "nova" Guerra Fria (Cox, 2014), ou seja, de uma possível confrontação a leste que opõe a Aliança Atlântica às forças russas. Além de marcar uma nova era das Relações Internacionais, a implosão da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) alterou o mapa geopolítico e geoestratégico regional e global. Privada de muitos dos países que integravam a União desde o grande império Russo, os quais se tornaram independentes, a construção da Federação Russa fica marcada por grandes fragilidades internas, de natureza económica, política e social, que se refletiram na condução da política externa do país e no pensamento estratégico das suas lideranças.

Para a Rússia, a década de 90 é caracterizada por um aprofundamento das relações de cooperação com os países do Ocidente, Europa e Estados Unidos da América. Em 2000, com a chegada de Vladimir Putin ao poder, assistimos a uma nova viragem do pensamento russo, marcado por uma clara intenção de recuperar o seu legado no contexto internacional, posição assumida pelo Presidente russo, em 2007, durante a conferência anual sobre segurança, realizada em Munique (Alves, 2012, p. 23). O posicionamento russo é, desde então, marcado pela dissidência em relação às questões da cooperação e pela (re)utilização do aparelho militar nas relações de poder, refletindo dessa forma

muitas das linhas do pensamento estratégico da era soviética. Face à importância e atualidade desta temática, constitui objetivo geral da nossa investigação encontrar linhas de continuidade e descontinuidade entre os dois períodos.

O nosso objeto de estudo constitui o pensamento estratégico russo, tendo para tal organizado o nosso trabalho em dois capítulos principais, que são antecedidos pela presente introdução. Assim, no primeiro capítulo, será feita a ancoragem conceitual, com predomínio para a operacionalização do conceito de pensamento estratégico, e apresentado o modelo de análise da nossa investigação. No segundo capítulo, procedemos à identificação das principais linhas do pensamento estratégico russo e soviético para, durante as conclusões e procurando dar resposta às questões de investigação, identificar as linhas de continuidade e de descontinuidade desse pensamento dos dois períodos.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E MODELO DE ANÁLISE

1.1. O PENSAMENTO ESTRATÉGICO

Dada a aplicação generalizada do conceito de estratégia é, pois, fácil encontramos múltiplas interpretações, no plano teórico, do conceito de pensamento estratégico. Apesar dessa diversidade, Wolters, Grome e Hinds (2013, p. 1), sublinham que existem elementos comuns que o identificam, destacando o facto do pensamento estratégico ser construído numa perspetiva de sistemas, de ser orientado pela intenção, impulsionado por hipóteses, inteligentemente oportunista (capitalizando novas possibilidades à medida que a situação muda) e envolvendo a capacidade de pensar no tempo (ligando elementos passados, presentes e futuros).

Se a ideia de estratégia nos leva para uma projeção do futuro, não é menos verdade que existem elementos da história que devem ser tidos em conta na projeção do pensamento estratégico. Em 1973, May (p. 190) referiu que a história é importante para os governos que tomam decisões em condições de grande incerteza e que necessariamente imaginam o futuro, em parte, nos termos do que acreditam ter acontecido no passado. Para sublinhar a importância da história, Cohen (2005, p. 579) refere que a mente estratégica se encontra com a mente histórica no sentido de fazer analogias, que o autor considera naturais, inevitáveis e essenciais para o pensamento estratégico.

Michael Porter, professor de economia da Universidade de Harvard, elevou nos anos 80 o pensamento estratégico ao nível dos negócios e da gestão empresarial, falando nessa altura, pela primeira vez, dos conceitos de vantagem competitiva, competição e de pensamento estratégico (cit. in Ridgley, 2012, pp.

7-8). No domínio da gestão comercial, o pensamento estratégico diz respeito à capacidade de sintetizar e imaginar os efeitos de fatores relevantes, no sentido de procurar uma estratégia para alcançar a vantagem competitiva sustentável de uma empresa (Wong e Gerras, 2013, p. 69).

Os conceitos de pensamento estratégico e planeamento estratégico aparecem, por norma, referidos em contextos semelhantes, mas que são na sua génese distintos. Nesse sentido, Haycock, Cheadle e Bluestone (2012) estabelecem uma importante diferença entre ambos, referindo que enquanto o primeiro pensa de forma inovadora e criativa, incentivando um intercâmbio de ideias e soluções para enfrentar os desafios dinâmicos, muitas vezes imprevisíveis, o planeamento estratégico é a aplicação sistemática e lógica das estratégias, abrangendo uma ampla gama de abordagens de gestão, incluindo o desenvolvimento e implementação de um plano estratégico organizacional.

Fazendo uma ligação à estratégia militar, Riper (2013) sublinha que o pensamento estratégico se apoia na seleção das formas e meios necessários para a consecução dos objetivos políticos (fins), de modo a garantir a segurança da Nação. Liedtka (1998, cit. in Goldman, 2013, p. 34) identificou diversos elementos específicos contemplados no pensamento estratégico, designadamente: a identificação das ligações verticais a partir de múltiplas perspetivas (sistémicas); a movimentação de energia numa direção futura (intenção); o desenvolvimento contínuo de uma agenda (oportunismo inteligente); e o reconhecimento de padrões (pensamento no tempo). O autor defende que todos estes elementos, além de essenciais, são usados em combinação no pensamento estratégico.

Numa referência ao pensamento estratégico russo, Perrier define o conceito enquanto ideias partilhadas e expressas por diferentes atores no processo de tomada de decisão, estabelecidos há muito tempo. Num confronto que realizou com o Ocidente, Bowdish (2013, p. 130) refere que o pensamento russo dá menor atenção à disputa com a utilização da força, ao contrário do Ocidente que enfatiza o confronto direto, dando o autor como exemplo a abordagem feita por Clausewitz sobre a guerra, enquanto fenómeno de aplicação ilimitada da violência.

Em face dos conceitos apresentados pelos diversos autores, e atendendo ao nosso objeto de estudo, consideramos na nossa investigação por pensamento estratégico as opções tomadas pelas lideranças de uma unidade política, durante um longo período, no sentido de manter a sua sobrevivência.

1.2. O MODELO DE ANÁLISE

A análise do pensamento estratégico russo é o resultado de diversos vetores que têm influenciado as decisões políticas russas por forma a garantir e

manter o poder da Rússia, a segurança das suas fronteiras e a influência internacional (Perrier, 2014). Desses vetores destacamos aqueles que consideramos serem permanentes (Mema, 2015), ou seja, que são externos à vontade política, mas que influenciam as decisões e o pensamento estratégico, e os relacionados com o Estado, nos quais a política tem um papel central na sua definição e condução. Dos vetores permanentes, relevamos os aspetos geográficos, podendo ainda serem identificados os culturais e religiosos do país. A localização da Rússia, entre a Europa e a Ásia, dois dos maiores espaços económicos e de comércio em termos mundiais, e a enorme quantidade de recursos naturais existentes no território, fazem do país um espaço geoestratégico de enorme valor (Mema, 2015, pp. 3–4). Esta ideia é reforçada quando recorremos ao estudo da geopolítica, encontrando em Halford Mackinder um dos grandes teorizadores e defensores da importância do espaço russo, ao ponto de o considerar como o centro geopolítico da Terra e o herdeiro de uma das mais poderosas tradições imperiais (Kissinger, 2002, p. 710). Esta importância terá sido determinante para que o território tenha sido alvo de repetidas invasões, designadamente a invasão mongol no século XIII, seguida por três séculos de ocupação, a invasão de Napoleão, em 1812, e a ofensiva devastadora de Hitler, em 1941 (Anderson et al., 2016).



Figura 1 – Eixos de entrada na Rússia por exércitos estrangeiros

Fonte: Stratfor (2017).

No sentido de salvaguardar a soberania do território, diversos autores, caso de Pushkin (2015) e Perrier (2014), defendem que o alargamento resulta essencialmente de razões relacionadas com a segurança, uma vez que a região é historicamente cercada por inimigos, sobretudo a Oeste e a Sul¹. As fragilidades de segurança são agravadas pela ausência de defesas naturais das suas fronteiras. Face a estes condicionalismos, as diferentes lideranças russas mantiveram sempre como objetivo garantir uma *Buffer Zone* (zona-tampão) e uma zona interior que lhe permita ter uma profundidade estratégica, de modo a evitar a violação das suas fronteiras (Braillard e Senarclens, 1980; Marshall, 2017; Facon, 2017).



Figura 2 – Geografia do espaço russo

Fonte: Stratfor (2017).

As considerações geográficas são por isso fundamentais para se entender o pensamento estratégico russo, pois influenciam os líderes políticos a tomarem determinadas decisões, que têm em consideração o tamanho, a localização e os seus limites (Mema, 2015, p. 3). Em resultado desses elementos, um dos vetores do pensamento estratégico russo diz respeito às questões de segurança,

¹ Na Guerra da Crimeia (1853-1856) a Rússia foi derrotada pelo Império Otomano, apoiado por uma aliança de potências ocidentais, França e Inglaterra. Esta aliança representou ainda, segundo a própria Rússia, uma aliança entre muçulmanos e cristãos, que se uniram para derrotar os Ortodoxos. Esta união marcou definitivamente o posicionamento russo em relação à confiança no Ocidente (Perrier, 2014).

pois tal como nos é identificado por Lowth “a securitização enquadra o pensamento estratégico” (2011, p. 9). A desestabilização dos países vizinhos da Rússia e os distúrbios internos, causados por países terceiros, são percebidos como ameaças graves (Mattsson, 2015, p. 65).

Além da segurança, Perrier (2014), Beitâne (2014) e Valantin (2016) consideram que a análise ao pensamento estratégico da Rússia deve contemplar os elementos de poder e a influência internacional. Mattson (2015) fala-nos também da influência que o desenvolvimento socioeconómico do país tem na política externa e no domínio da segurança nacional. Por último, mas não menos importante, o pensamento estratégico russo é muito influenciado pelo vetor militar. A cultura estratégica militar russa, além da grande influência dentro do sistema político, desempenha um papel dominante nos preparativos militares do país para a guerra e molda as prioridades económicas do país (Covington, 2016, p. 2). Dentro dessa estratégia militar, destacamos inevitavelmente o papel da indústria de defesa e as armas nucleares que desempenham, tal como nos é referido por Bernstein, um papel central no pensamento estratégico russo, intimamente ligado à narrativa do poder político, aos aspetos de segurança do país e, naturalmente, à afirmação internacional da Rússia enquanto ator regional e global (2015, p. 5).

Assim sendo, o estudo do pensamento estratégico russo, além de ter em conta os aspetos geográficos, que são, como referimos, permanentes, deve ter por base a análise aos vetores políticos, de segurança, de afirmação internacional, militar, nuclear e económicos, existindo ainda uma interdependência entre os mesmos. O modelo apresentado na Figura 3 constitui, por isso, uma referência para a nossa análise, tomando como elemento central o instrumento militar e a sua relação com os restantes vetores.

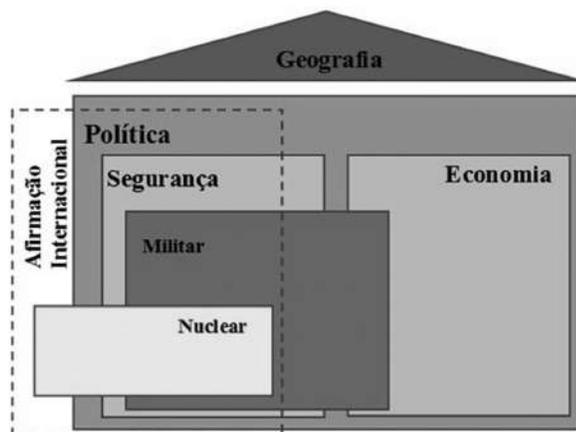


Figura 3 – Vetores de análise do pensamento estratégico russo

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O PENSAMENTO ESTRATÉGICO SOVIÉTICO

A era soviética² foi muito condicionada pela forte influência que o partido comunista exerceu em todos os domínios da atividade do Estado. Diversos autores, Hanson (1982), Heikka (2000) e Timothy (2015), destacam o forte controlo e a política autoritária/totalitária que a política externa e os estrategistas militares tiveram por parte do partido. Para além da disseminação da ideologia comunista nos países do Ocidente, ou sob influência ocidental, o pensamento estratégico soviético foi, em grande parte, suportado pela estratégia militar, que contava na altura com as maiores forças militares, em termos numéricos, que o mundo já viu (Dibb, 2016, p. 9).

Apesar da influência da ideologia política, o aparelho militar moldou a estratégia soviética, ao ponto de ter causado profundas transformações internas, convertendo um país agrícola num Estado industrial, com uma vasta indústria pesada, que espantou o mundo pela sua rápida transformação (Martel, 1947, p. 13). Esta mudança pretendeu dar resposta à forte corrida ao armamento, ao desenvolvimento tecnológico e às disputas aeroespaciais que caracterizaram o período da GF, num confronto permanente entre o regime soviético e os inimigos do Ocidente, sobretudo os Estados Unidos da América (EUA).

Além das ações de carácter ofensivo, a estratégia militar soviética reconheceu a centralidade do papel que a defesa das fronteiras tinha para a segurança interna. Dada a importância dos países satélite a Oeste, o regime soviético não hesitou em usar o instrumento militar para conter movimentos independentistas, a exemplo da intervenção do exército vermelho na Hungria (1956), conhecida pela Primavera de Praga, e na Checoslováquia em 1968 (Timothy, 2015, p. 42).

A estratégia soviética deu, ainda, primazia à utilização das ações secretas e de técnicas de subversão, que sempre fizeram parte da doutrina e da tradição russa de *maskirovka*, no sentido de enganar o inimigo em relação à presença e disposição de tropas e objetivos militares. Este é um velho princípio soviético de combate, empregado tanto no planeamento político como no militar e que teve no KGB (Komitet Gosudarstvenno Bezopasnosti)³ o seu principal instrumento (Bruusgaard, 2014, p. 83).

² Formalmente constituída em 1917, depois de uma revolução liderada por Lenine e que teve no comunismo e na ideologia de Marx a principal “bandeira”, a Era Soviética sobreviveu durante mais de 70 anos. Durante esse período, assumiram os destinos da Nação sete chefes de Estado, que enfrentaram diversas convulsões internas e internacionais, com destaque para a II Guerra Mundial e para a Guerra no Afeganistão.

³ Em português, Comité de Segurança do Estado.

Um dos marcos da era soviética e da GF foi sem dúvida a utilização de estratégias indiretas⁴, através do apoio militar (indireto) e do fornecimento de armamento aos países próximos do regime e do comunismo e que se encontravam em conflito com os EUA, nas conhecidas guerras por procuração (*proxy wars*). A este respeito, importa relevar as ligações que a URSS manteve com a Índia, através do fornecimento de armas, e com o Vietname, que apoiou na Guerra contra os EUA e onde na década de 1980 tinha a sua maior base naval fora da área do Pacto de Varsóvia (Dibb, 2016, p. 18).

Entre 1966-1967, sob a liderança de Leonid Brezhnev, o regime soviético reconhece a importância estratégica da capacidade nuclear, não só para a prevenção da guerra (*détente* nuclear), mas também pela possibilidade de realizar uma grande guerra contra os imperialistas do Ocidente com a utilização das armas nucleares (Hanson, 1982, pp. 14-15). Para a doutrina soviética, os ataques nucleares ofensivos eram vistos como uma maneira útil de destruir o arsenal nuclear do inimigo, seguindo-se uma rápida e profunda intervenção com forças convencionais (Ermarth, 1978, p. 139; Heikka, 2000, p. 14). Face à importância da vertente militar e do nuclear, os governos soviéticos atribuíram uma parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB) do país para suportar o grande exército vermelho e para apoiar o desenvolvimento e a investigação militar, concentrando a alta qualidade humana em grandes projetos relacionados com o domínio nuclear (Ferrari, 2016, p. 16).

No final da década de 1970, os líderes soviéticos começaram a reconhecer que a construção de uma tríade nuclear semelhante à dos Estados Unidos, ao mesmo tempo que mantinham a superioridade convencional e apoiavam os “movimentos de libertação nacional” no terceiro mundo, estava a tornar-se um fardo insuportável para a ineficiente economia soviética (Heikka, 2000, pp. 15-16). Os constrangimentos estruturais soviéticos (económicos e sociais) acentuaram-se ao longo de toda a década de 1980, implicando assim uma mudança na condução militar e na política global do Estado (Heikka, 2000, p. 11; Timothy, 2015, p. 42). Embora os movimentos soviéticos de redução das forças convencionais na Europa fossem provavelmente o passo mais importante para quebrar o dilema da segurança da GF, iniciativas semelhantes foram desencadeadas em outras áreas da política de segurança, a exemplo dos acordos com o

⁴ A estratégia indireta envolve várias formas: Guerras por delegação, em especial no interior de países Terceiros Mundo ou entre países do Terceiro Mundo; Manobras diplomáticas diretas e indiretas, bilaterais ou multilaterais; Manobras económicas, pelo controlo de recursos, reserva de mercados, constituição de blocos ou erosão do campo do adversário; Manobras de agitação, em especial no interior de parceiros da superpotência rival nos blocos que esta lidera (Pezarat Correia, 2010, pp. 46-47).

Ocidente para a redução do armamento nuclear, no que ficou conhecido pelos acordos START (*Strategic Arms Reduction Treaty*) (Heikka, 2000, p. 17)

A mudança na grande estratégia soviética durante a segunda metade da década de 1980 passou essencialmente pela prevenção da guerra e pela adoção de uma estratégia militar “mais defensiva”, a fim de apagar os medos ocidentais sobre motivações soviéticas. Esta estratégia defensiva foi reconhecidamente assumida por Gorbachev, já no pós-GF, marcando assim, na opinião de Hanson, uma viragem da cultura estratégica soviética seguida pelos líderes soviéticos (Hanson, 1982, p. 18). Apesar dessa mudança, a Rússia manteve os seus exércitos no território da maioria das antigas repúblicas soviéticas, muitas vezes contra o desejo expresso dos governos dessas regiões, o que na opinião de Kissinger se constitui como “uma espécie de monopólio russo sobre a preservação da paz dos estados próximos das suas fronteiras (2002, p. 712).

Com a implosão do regime soviético, além da sua reduzida capacidade nuclear, a Rússia exerceu a sua influência em termos globais através da presença como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações (Sakwa, 2008, p. 242). Apesar desse estatuto, a rotura do Pacto de Varsóvia e a dissolução do grande exército vermelho, a par da anemia da sua economia, retirou à Rússia a relevância do período soviético, condicionando assim as bases do seu pensamento estratégico, que foi suportado durante esse período pela afirmação internacional do país, na procura de uma multipolaridade do sistema mundial, nas suas capacidades nuclear e de influenciar as decisões políticas dos países vizinhos, para garantir a segurança junto às fronteiras.

2.2. O PENSAMENTO ESTRATÉGICO RUSSO

Em resultados dos condicionamentos de ordem interna e internacional, durante a década de 90, por opção política, a Rússia tornou-se mais aberto à influência ideológica dos liberais da Europa, em contraposição com o regime soviético e com o pensamento dos conservadores que viam no Ocidente uma ameaça e que defendiam uma intervenção permanente nas antigas repúblicas soviéticas (Nitoiu, 2016, p. 41). Em resultado dessa influência, estabeleceram-se laços partidários com o ocidente, tendo sido adotado um modelo de democracia liberal ocidental, que foi acolhido pela maior parte da comunidade académica, burocratas e, de um modo geral, pela sociedade russa, que reconhecia os benefícios desta aproximação ao Ocidente, sobretudo pela possibilidade de usufruir da abertura do país ao fenómeno da globalização (Perrier, 2014, p. 33).

A nova orientação política teve reflexos nas restantes estratégias, com especial evidência para a condução da estratégia militar, que passou essencialmen-

te para o domínio da cooperação. A nova doutrina de Defesa da Rússia, publicada em 1993, refere que "(...) as nossas prioridades de política externa incluem o desenvolvimento de relações equilibradas e estáveis com países, especialmente com Estados-chave como EUA, China, Japão⁵ e Índia, e o estabelecimento de cooperação multilateral para fortalecer a segurança" (Yeltsin, 1993, cit. por Blank, 1994, p. 13). A 22 de outubro de 1993, num artigo publicado no *Moscow News*, o ministro dos negócios estrangeiros russo, Kozyrev, reforçou essa intenção ao sublinhar que o país perseguiria os seus interesses não através do confronto, mas através da cooperação (cit. por Fiona e Jewett, 1994, p. 6; Sakwa, 2008, p. 243). A paz na região, sobretudo nos territórios da ex-URSS, constituía para Yeltsin um interesse vital para a Rússia (Yeltsin, 1994, p. 54), dadas as implicações que a instabilidade junto à fronteira representava para o país ao nível da segurança.

Ao invés de enormes exércitos do período soviético, a nova organização das forças armadas russas deu primazia a forças de baixos escalões e de rápida projeção (cit. por Fiona e Jewett, 1994, p. 6). Assistiu-se de igual forma a uma redução significativa no orçamento militar e no número de militares no ativo, que passaram de 3 milhões de homens em 1991, para cerca de metade em 1996 (Daucé, 2001). Além do número de homens, o desinvestimento militar teve reflexos num dos principais vetores estratégicos da antiga União Soviética, a sua capacidade de dissuasão através do potencial nuclear, dispondo a Rússia de um conjunto de engenhos reduzido, que permitia, mesmo assim, conservar o seu *status* de potência nuclear (Santos, 2003, p. 115; Eckert, 2004, p. 12).

Quando chegou ao poder, em 2000, Putin foi confrontado com o legado de Boris Yeltsin, herdando do anterior Presidente uma política externa fragmentada, caracterizada por um choque disfuncional de interesses entre uma série de divergentes escolas de pensamento, sobretudo entre liberais e conservadores (Nitoiu, 2016, p. 42). A revisão que Putin fez do conceito de Segurança Nacional pretendeu responder a um clima internacional alterado, com o aumento da profundidade das ações da NATO, através da integração de membros da ex-União Soviética e da intervenção militar na Jugoslávia. Além desse aumento da influência da NATO, a expansão da UE para leste, o desenvolvimento do sistema de defesa antimísseis na Europa, grande parte instalado na Polónia e na Roménia, países historicamente ligados à Rússia e que fazem parte da de-

⁵ Entre 1991–1992, Yeltsin atribui a concessão das Ilhas Curilas ao Japão, um dos pontos de tensão e de disputa entre os dois países. Apesar da rejeição das chefias militares a esta decisão, chegando inclusivamente a contestar junto do presidente no Parlamento Russo, tendo em conta o carácter estratégico para a Rússia das Ilhas, esta decisão teve como objetivo o desenvolvimento das relações económicas e da integração da Rússia no espaço económico da Ásia (Blank, 1994, p. 3).

signada *buffer zone*, a intervenção no Iraque e mais tarde na Líbia, aprofundou a insatisfação da Rússia, aumentando por isso a sua intenção política irresistível para reagir à agressão do Ocidente (Bratersky, 2016, p. 521).

Apesar de ter feito a transição de poder para Dmitry Medvedev, as políticas de Putin do seu primeiro mandato mantiveram-se inalteradas, tendo o novo Presidente declarado na “Estratégia de Segurança Nacional até 2020” que a Rússia reclama a multipolaridade do sistema internacional. Esta afirmação, além de querer contrariar a superpotência EUA, pretendia sobretudo demonstrar que a Rússia pretendia voltar a ter relevância em termos internacionais (Mattsson, 2015, p. 64) (Anderson et al., 2016, p. 7). Num discurso histórico realizado na conferência de segurança em Munique, em 2007, Putin faz referência à ameaça do Ocidente, destacando a proximidade da NATO das fronteiras russas (Lyne, 2015, cit. in Dibb, 2016, p. 7; RT, 2017; Bratersky, 2016, p. 516). O presidente russo acusou os EUA de promoverem um modelo de dominação unilateral, interferindo nos conflitos regionais, especialmente nas “áreas fronteiriças” onde os interesses de grandes nações, como o Rússia, ou blocos se encontram (Dibb, 2016, p. 7).

Para reforçar a ambição e contrariar a ameaça do Ocidente, Moscovo alterou as disposições da sua doutrina no sentido de edificar um modelo de desenvolvimento militar para o século XXI⁶ (Lo, 2002, p. 72). A reversão do declínio das forças militares russas foi suportada pelo impressionante desenvolvimento económico do país, devido em grande medida pelo aumento dos preços da energia (petróleo e gás natural) (Mankoff, 2009, p. 5; Nitoiu, 2016, p. 41). O resultado até agora tem sido um forte crescimento das despesas militares do orçamento federal russo na segurança nacional (Ferrari, 2016, p. 16). No que toca à proteção e ao desenvolvimento do complexo militar-industrial, no centro da estratégia da URSS, o forte investimento e a modernização das Forças Armadas russas voltaram a ser elementos prioritários na política russa de desafio às pretensões norte-americanas. Os principais esforços russos de modernização tecnológica têm sido catalisados para as indústrias relacionadas com o complexo industrial-militar através de empresas ligadas ao estado (*holdings*) (Fiori, Medeiros e Serrano, 2008, p. 31).

A exemplo da era soviética e da GE, a estratégia russa inclui o apoio militar (indireto) através do fornecimento de armento aos países que querem manter a

⁶ As despesas militares aumentaram significativamente a partir de 2003, verificando-se de 2006 para 2007 um aumento de 22 por cento, de um total de 668,3 mil milhões de rublos. Foram realizadas mais despesa com a aquisição de equipamento militar, com salários de militares, resultante da profissionalização do serviço militar e no aumento das unidades das Forças Armadas. Desse investimento destaque ainda para a aquisição, em 2008, de um submarino da classe “gigantic” com capacidade nuclear, carros de combate da nova geração, mísseis balísticos e aeronaves para bombardeamentos estratégicos (Mankoff, 2009, p. 34)

sua independência em relação aos EUA, como a Índia, ou que sofrem de embargos, casos da China, da Venezuela e do Irão (Mazat e Serrano in: Alves, 2012, p. 29).

Além desse apoio indireto, a intervenção militar na Síria marcou a reafirmação de Putin do poder militar de Rússia e sua “vingança” perante a expansão da NATO. Na Síria, a Rússia mostrou que tem a capacidade militar de empregar suas forças convencionais além das suas fronteiras para alcançar objetivos políticos, permitindo ainda testar o novo armamento, incluindo mísseis de cruzeiro navais e disparados do Mar Cáspio a mais de 1.400 quilômetros de seus alvos na Síria (Myers e Schmitt, 2015). O instrumento militar passou também a ser usado nos países junto à fronteira, ao ponto de, em 2014, a Rússia ter anexado a Crimeia.

Para além destes instrumentos, Moscovo pôs em prática técnicas de subversão, características do tempo da GF e do período soviético, destinadas a minar as estruturas estatais e a estabilidade dos países satélite da ex-União Soviética, a exemplo do que faz na Ucrânia, desde 2008. Vários analistas russos e ocidentais referem a intervenção do próprio Presidente Vladimir Putin na construção dessas técnicas de subversão. Outros dos vetores estratégicos russos passam pelas campanhas de propaganda, realizadas essencialmente através dos órgãos de comunicação social russos (agora totalmente controlados no país e no exterior), europeus e americanos, incluindo o suborno de jornalistas, e no estabelecimento de grupos de reflexão e “especialistas” pró-Moscovo financiados pela Rússia, que submetem constantemente às audiências a “agitação e propaganda” implacáveis para criar um ambiente de medo, histeria e beligerância (Blank, 2014, p. 21)

Nos Estados vizinhos do pós-União soviética (incluindo os Estados bálticos) e na Europa Central e Oriental, cresceram os investimentos russos em bancos, finanças, empresas de transformação e de transporte. Em muitos casos, as motivações são principalmente comerciais, sendo, no entanto, ingénuo desconsiderar o dividendo geopolítico. Embora as empresas russas não sejam meros instrumentos do Kremlin, a sua participação nessas economias, muitas vezes frágeis, pode e tem um propósito mais amplo (Pushkin, 2015, p. 28).

Em relação ao armamento nuclear, apesar de durante o primeiro mandato (2000–2008) Putin ter feito referência à necessidade do desarmamento nuclear, aderindo ao princípio da paridade com os Estados Unidos, em 2010, o Ministro da Defesa Russo, Anatoliy Serdyukov, anunciou o aumento da sua capacidade nuclear, entre 2000 a 2500 ogivas nucleares, fazendo assim a retificação START, de modo a suprir lacunas da atual capacidade nuclear russa (Schneider, 2014, p. 13). Este posicionamento reflete a visão da Rússia relativamente ao papel central das armas nucleares para o seu estatuto de “grande poder”, crítico para sua segurança nacional e um instrumento útil de poder militar.

A estratégia russa é pois, até à chegada ao poder do atual Presidente Putin, muito marcada por relações de cooperação com os países do Ocidente, incluindo com a NATO, motivada em grande parte pela debilidade da sua economia e pela incapacidade do seu aparelho militar. Com Putin, e de certa forma com Medvedev, a Rússia, suportada por uma recuperação económica e pelo conseqüente reforço da sua capacidade militar e nuclear, reclama um lugar no sistema internacional, desafiando a hegemonia dos EUA, a par da garantia da influência nos estados vizinhos, através da aplicação de estratégias diretas e indiretas, sobretudo nos países que constituem a sua *Buffer-Zone* (área a vermelho na Figura 4), para manter a integridade das suas fronteiras.



Figura 4 – *Buffer Zone* da Rússia

Fonte: Stratfor (2017a).

CONCLUSÕES

Neste trabalho procurámos encontrar linhas de continuidade e descontinuidade entre o período russo e soviético, tendo concluído que existem elementos comuns aos dois períodos, marcados sobretudo pela contante necessidade do país de manter a sua afirmação internacional, contrariando uma ordem unipolar dominada pelos EUA, e pela garantia da segurança das suas fronteiras, através da manutenção da influência nos países vizinhos. Recorrendo a uma estratégia de investigação dedutiva e a uma abordagem qualitativa, estruturamos

a investigação em duas partes essenciais, a primeira em que apresentamos os principais elementos que definem o pensamento estratégico, fazendo na segunda o confronto entre o período Russo e soviético.

O pensamento estratégico russo tem sido definido pela garantia da integridade territorial e da segurança das fronteiras, através da influência que exerce junto dos países da *Buffer Zone*, da manutenção de uma ordem essencialmente multipolar, de modo a garantir a sua relevância internacional, das relações políticas amigáveis com países vizinho, Ásia Central e Médio Oriente, e da robustez das suas Forças Armadas, principalmente das suas capacidades nucleares.

A estratégia da dissuasão nuclear é, sem dúvida, a modalidade estratégia em que a era russa mais coincide com a soviética. O processo de modernização do instrumento militar da Rússia estabeleceu como principal prioridade a recuperação da sua capacidade nuclear e das plataformas de lançamento (aéreo e naval). As declarações de Vladimir Putin e dos seus governantes sublinham a importância da capacidade nuclear da Rússia, em paridade com a principal potência nuclear global, discurso esse que encontra grandes semelhanças com as declarações dos líderes do regime soviético, em particular de Brezhnev.

No que toca à proteção e ao desenvolvimento do complexo militar-industrial, no centro da estratégia de potência da URSS, o forte investimento e a modernização das Forças Armadas russas voltou a ser elementos prioritários na política russa de desafio às pretensões norte-americanas. Os principais esforços russos de modernização tecnológica têm sido catalisados para as indústrias relacionadas com o complexo industrial-militar através de empresas ligadas ao Estado (*holdings*). A preservação do potencial militar soviético e o reforço das forças armadas foram vistos como a única forma do país se proteger, dando assim continuidade a um dos princípios fundadores da Rússia, ao ponto do Czar Alexandre III (1845–1894) ter referido que “A Rússia tem dois aliados no mundo: o seu Exército e a sua Marinha “ (cit. in Perrier, 2014, p. 13). Tal como as intervenções militares do exército vermelho nos países sob domínio soviético, a Rússia não hesitou em usar antigos princípios doutrinários na Crimeia e na Ossétia.

Outras das estratégias seguidas por Moscovo, durante as duas era, foi utilização das comunidades russófonas nos países vizinhos para destabilizar os respetivos governos e para criar a ideia da intenção da reunificação à Rússia. A versão russa (atual e soviética) da defesa da pátria estende-se muito mais longe do que as fronteiras naturais da Rússia e permeia os seus concidadãos no exterior, servindo-se assim a Rússia da zona-tampão não só para expandir as

suas fronteiras como também para proteger a sua diáspora nos países vizinhos. No campo de ensaio da Ucrânia, tal como em outros territórios sob a influência soviética (Geórgia, Bielorrússia, Cazaquistão) reflete este pensamento estratégico russo de subversão, assistindo-se a uma permanente agitação de grupos pró-russos no território, com claros apoios (indiretos) de Putin.

A utilização da energia têm sido também uma das estratégias indiretas seguidas pela Rússia, através do corte de energia, sobretudo de gás natural, aos países que dependem dos abastecimentos de Moscovo, onde se incluem os países satélite (Ucrânia e Geórgia) mas também os países europeus. A vertente económica da estratégia indireta russa pode ser também encontrada, tal como se disse anteriormente com compra de importantes setores económicos dos países que são influenciados pela Rússia, incluem também aqui os países europeus.

Por último, de destacar ainda o papel da propaganda, uma das bases da estratégia soviética, que encontra na atual Rússia a sua continuação. Além do controlo interno dos meios de comunicação, esse domínio é também estendido aos países ocidentais, em diferentes níveis, incluindo o político.

Face ao atual contexto, a Rússia usará todos os meios aos seu dispor, incluindo os militares, para impedir a influência do Ocidente e da NATO nos territórios sob sua influência, mantendo uma presença muito forte nos países periféricos. Desses países importa destacar a Geórgia, a Ucrânia e a Moldávia, onde a Rússia mantém tropas russas ou milícias pró-russas, cuja entrada na UE ou na Aliança poderia despoletar uma guerra. Além disso, manterá um apoio aos países que se opõem aos EUA, no sentido de contrariar a hegemonia americana na região.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, A. ed., 2012. *O renascimento de uma potência?: a Rússia no século XXI*. Brasília: Ipea.
- Anderson, R., Ellis, P., Paz, A., Reed, K., Renegar, L. e Vaughan, J., 2016. *Strategic landpower and a resurgent Russia: an operational approach to deterrence: a U.S. Army War College integrated research project in support of: U.S. European Command and U.S. Army Europe*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=1324>>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].
- Beitâne, A., 2014. *Sources of Russia's Strategic Thinking towards Central Asia*. [Em linha] Disponível em: <<http://liia.lv/en/analysis/sources-of-russias-strategic-thinking-towards-central-asia-344>>, [Consult. em 17 de abril de 2017].
- Bernstein, P., 2015. *Putin's Russia and US Defense Polic-Workshop Report*. [Em linha] Lawrence Livermore National Laboratory (LLNL), Livermore, CA.

- Disponível em: <<https://e-reports-ext.llnl.gov/pdf/801526.pdf>>, [Consult. em 17 de abril de 2017].
- Blank, S., 1994. *The New Russia in the New Asia*. Carlisle Barracks PA: U.S. Army War College.
- Blank, S., 2011. *Russian military politics and Russia's 2010 defense doctrine*. [Em linha] Disponível em: <<http://purl.fdlp.gov/GPO/gpo5238>>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Blank, S., 2012. *Perspectives on Russian foreign policy*. Strategic Studies Institute monograph. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Bowdish, R., 2013. *Military Strategy: Theory and Concepts*. [Em linha] University of Nebraska. Disponível em: <<http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=poliscitheses>>, [Consult. em 16 de março de 2017].
- Braillard, P. e Senarclens, P., 1980. *O imperialismo*. Mem Martins: Publicações Europa América
- Bratersky, M., 2016. The Evolution of National Security Thinking in Post-Soviet Russia. *Strategic Analysis*, 40(6), pp. 513–523.
- Bruusgaard, K., 2014. Crimea and Russia's strategic overhaul. *Parameters*, 44(3), pp. 81–90.
- Cohen, E., 2005. The Historical Mind and Military Strategy. *Orbis*, 49(4), pp. 575–588.
- Covington, S., 2016. *The Culture of Strategic Thought Behind Russia's Modern Approaches to Warfare*. Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Cox, M., 2014. Learning from history? From Soviet collapse to the 'new' Cold War. *Cold War History*, 14 (4), pp. 461–485.
- Dibb, P., 2016. *Why Russia is a threat to international order*. Strategy (Australian Strategic Policy Institute). Barton, A.C.T: Australian Strategic Policy Institute.
- Eckert, D., 2004. *Le monde russe*. Paris: Hachette, 2004. Paris: Hachette.
- Ermarth, F., 1978a. Contrasts in American and Soviet Strategic Thought. *International Security*, 3(2), pp. 138–155.
- Facon, I., 2017. *Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU*. [Em linha] Belgium: European Parliament's Sub-Committee on Security and Defence. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA\(2017\)578016_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA(2017)578016_EN.pdf)>, [Consult. em 17 de abril de 2017].
- Ferrari, A., 2016. *Putin's Russia: really back?* Milano: Ledizioni.
- Fiona, H. e Jewett, P., 1994. *Back in the USSR*. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Back-in-the-USSR-1994.pdf>>, [Consult. em 17 de abril de 2017].
- Goldman, E., 2013. Strategic thinking: Requirements, Development, and Assessment. In: *Exploring Strategic Thinking: Insights to Assess, Develop, and Retain Strategic Thinkers*. Virginia: U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, pp. 32–54.

- Hanson, D., 1982. Is Soviet Strategic Doctrine Superior? *International Security*, 7(3), pp. 61–83.
- Haycock, K., Cheadle, A. e Bluestone, K., 2012. Strategic Thinking and Leadership. *Library leadership & management*, [Em linha] 26(3/4). Disponível em: <<https://journals.tdl.org/llm/index.php/llm/article/view/2635>>, [Consult. em 16 de março de 2017].
- Heikka, H., 2000a. *The Evolution of Russian Grand Strategy-Implications for Europe's North*. [Em linha] POLSIS, University of Birmingham. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/19243/wp23.pdf>>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].
- Heikka, H., 2000b. *The Evolution of Russian Grand Strategy-Implications for Europe's North*. [Em linha] POLSIS, University of Birmingham. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/19243/wp23.pdf>>, [Consult. em 28 de fevereiro de 2017].
- Kissinger, H., 2002. *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva.
- Lo, B., 2002. *Russian foreign policy in the post-Soviet era: reality, illusion and mythmaking*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lowth, R., 2011. 'Securitization' and its effect on Strategic Thinking. [Em linha] London: Royal College of Defence Studies. Disponível em: <<http://cnqzu.com/library/Philosophy/Lowth,%20RG-Securitization%20and%20its%20effect%20on%20Strategic%20Thinking.pdf>>, [Consult. em 17 de abril de 2017].
- Marshall, T., 2017. *Prisioneiros da Geografia*. Lisboa: Edições Saída de Emergência.
- Martel, G., 1947. *The Russian Outlook*. London: Unwin Brothers Ltd.
- Mattsson, P., 2015. Russian military thinking – A new generation of warfare. *Journal on Baltic Security*, 1(1), p. 61–70.
- May, E., 1973. "Lessons" of the past: The use and misuse of history in American foreign policy. London: Oxford University Press.
- Miller, J., 1988. The geographical disposition of the soviet armed forces. *Soviet Studies*, 40(3), pp. 406–433.
- Morozova, N., 2011. *The politics of Russian post-soviet identity: geopolitics, eurasianism, and beyond*. [Em linha] Central European University. Disponível em: <<http://stage1.ceu.edu/sites/pds.ceu.hu/files/attachment/basicpage/478/nataliamorozova.pdf>>, [Consult. em 28 de fevereiro de 2017].
- Nabi, 2012. *Russia: insights from a changing country*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Nitoiu, C., 2016. Aspirations to Great Power Status: Russia's Path to Assertiveness in the International Arena under Putin. *Political Studies Review*, pp. 39–48.
- Oliker, O. ed., 2009. *Russian foreign policy: sources and implications*. Rand Corporation monograph series. Santa Monica, Calif.: Rand.
- Perrier, E., 2014. *The Key Principles of Russian Strategic Thinking*. Université Panthéon – Assas.
- Peter, P., n.d. How Putin Is Reinventing Warfare. *Foreign Policy*. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2014/05/05/how-putin-is-reinventing->

- warfare/>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].
- Pushkin, A., 2015. *The Domestic Context of Russian Foreign Policy*. [Em linha] Brookings Institution Press. Disponível em: <[, \[Consult. em 4 de março de 2017\].](http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=ygiVCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=%22be+understood+by+the+mind+alone+.+.+.in+Russia,+one+can+only%22+%22influences+and+considerations+were+of+little+relevance.+They%22+%22to+understand+the+different+elements+that+constitute+the+domestic%22+&ots=4eZtp2f3L&sig=IQxzJ-BZrEPwloDEguAX84WnJrA>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].</p><p>Ridgley, S., 2012. <i>Strategic Thinking Skills - Course Guidebook</i>. Westfields Boulevard: Drexel University.</p><p>Riper, P., 2013. The Identification and Education of U.S. Army Strategic Thinkers. In: <i>Exploring Strategic Thinking: Insights to Assess, Develop, and Retain Army Strategic Thinkers</i>. Virginia: United States Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, pp. 10–31.</p><p>RT, 2017. 'Wars not diminishing': How Putin's iconic 2007 Munich speech sounds today. [Em linha] RT International. Disponível : <<a href=)
- Sakwa, R., 2008. 'New Cold War' or Twenty Years' Crisis? Russia and International Politics. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 84(2), pp. 241–267.
- Santos, L., 2003. *A Idade Imperial - Reflexões sobre a Estratégia III*. Men Martins: Publicações Europa América.
- Stratfor, 2017a. *Russia's Expanding Influence, Part 2: The Desirables*. [Em linha] Stratfor. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/analysis/russias-expanding-influence-part-2-desirables>>, [Consult. em 22 de fevereiro de 2017].
- Stratfor, 2017b. *Russia's Expanding Influence, Part 3: The Extras*. [Em linha] Stratfor. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/analysis/russias-expanding-influence-part-3-extras>>, [Consult. em 22 de fevereiro de 2017].
- Valantin, D., 2016. *Strategic Thinking in the Russian Arctic: When Threats Become Opportunities (1)*. [Em linha] The Red (Team) Analysis Society. Disponível em: <<https://www.redanalysis.org/2016/12/19/strategic-thinking-russian-arctic-threats-become-opportunities-1/>>, [Consult. em 17 de abril de 2017].
- Wolters, H., Grome, A. e Hinds, R., 2013. Enhancing the Army's Strategic Thinking Capability: Insights to Assess, Develop, and Retain Strategic Thinkers. [Em linha] Disponível em: <<http://www.maketools.com/articles-papers/Sanders2012Creativity.pdf>>, [Consult. em 16 de março de 2017].
- Wong, L. e Gerras, S., 2013. Developing Army Strategic Thinkers. In: *Exploring Strategic Thinking: Insights to Assess, Develop, and Retain Strategic Thinkers*. Virginia: U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, pp. 68–80.
- Yeltsin, B., 1994. *A luta pela Rússia*. Lisboa: Livros do Brasil, S.A.

PARTE III
CONFLITUALIDADE

1. O TERRORISMO E A PERCEÇÃO DO MEDO NA SEGURANÇA DOS ESTADOS

João Almeida Duque Martinho

Major de Infantaria da Guarda Nacional Republicana

Investigador Integrado do CIDIUM

Lisboa, Portugal

martinho.jad@gnr.pt

RESUMO

Os atentados de Nova Iorque em 2001 e, mais tarde, em Madrid e Londres, introduziram uma nova conjuntura na Europa ocidental, colocando a ameaça terrorista no centro da agenda política. Assiste-se, desde então, à evolução de um processo securitário, que tem vindo a traduzir-se paulatinamente na implementação de medidas contraterroristas, com potencial para afetar a normalidade da vida em sociedade. É notória também a crescente mediatização da temática terrorista, assistindo-se a uma retratação excessiva dos atentados, tornando os seus efeitos aparentemente superiores ao impacto que efetivamente produzem. Admitindo que a perceção do medo do terrorismo, que pende sobre as sociedades europeias, é substancialmente superior à ameaça efetiva que este representa, procurar-se-á perceber se as estratégias de contraterrorismo implementadas e a comunicação social contribuem para esta eventual distorção da realidade.

Palavras-chave:

Terrorismo, ameaça, contraterrorismo, comunicação social, perceção, medo.

ABSTRACT

The terrorist attacks in New York in 2001 and later in Madrid and London have introduced a new paradigm in Western Europe, placing the terrorist threat at the centre of the political agenda. Since then, we have been witnessing the evolution of a security process, which has gradually translated into the implementation of counterterrorism measures, having the potential to affect the normality of life in society. It is also noticeable the media crescendo of the terrorist theme, being seen an evident excessive mediatisation of the attacks, making their effects apparently bigger than the impact that they actually produce. Considering that the perception of the fear of terrorism, which pervades European societies, is substantially higher than the actual threat it represents, this paper sought to understand if the counterterrorism strategies implemented and the media contribute to this eventual distortion of reality.

Keywords:

Terrorism, threat, counterterrorism, media, perception, fear.

INTRODUÇÃO

Da análise das principais preocupações dos cidadãos europeus, no Eurobarómetro de outono de 2016 constata-se que o terrorismo foi percecionado como a 2.^a preocupação a nível europeu, apenas ultrapassado pela imigração, a 7.^a preocupação nacional e a 15.^a individual (European Commission, 2016). No ano anterior, na Europa ocidental, ocorreram 175 mortes diretamente relacionadas com o terrorismo, quando comparado, por exemplo, com 400 homicídios, 19.000 vítimas de acidentes rodoviários e 126.000 vítimas de outros tipos de acidentes (Chalk, Maybin e Newsbeat, 2017).

Da confrontação entre a preocupação percecionada pelo Eurobarómetro e a constatação das consequências efetivas do terrorismo poder-se-á inferir que existe uma distorção positiva da ameaça real que este representa. Estudar em que medida esta problemática é produto da mediatização do terrorismo e da visibilidade e impacto das medidas destinadas a combatê-lo constitui o objeto deste ensaio, o qual delimitámos aos países da Europa ocidental, no século XXI. Procuraremos, deste modo, como nosso objetivo, verificar se a comunicação social e as estratégias de contraterrorismo contribuem para a perceção do medo relacionada com o terrorismo.

Para se alcançar este objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos (OE):

OE1: Analisar os atentados terroristas quanto à tipologia, número e vítimas que provocaram; OE2: Identificar as principais medidas de contraterrorismo implementadas; OE3: Analisar as estratégias de comunicação social em relação ao terrorismo.

Considerando o enquadramento acima exposto, emerge a seguinte Questão Central (QC): “A comunicação social e as estratégias de contraterrorismo contribuem para a perceção do medo do terrorismo nas sociedades ocidentais?”

Assim, procurando responder à nossa QC, adotamos uma estratégia de investigação qualitativa, assente no método indutivo, com instrumentos metodológicos baseados na pesquisa bibliográfica e análise documental. Para caracterizar a evolução do número de atentados terroristas e a mediatização dos mesmos, procurámos utilizar uma estratégia quantitativa por forma a estabelecer uma relação entre ambos.

O percurso de investigação está, deste modo, assente em três capítulos. No primeiro, tendo por base o conceito de terrorismo, procurámos caracterizar os principais atentados terroristas que ocorreram na Europa ocidental,

desde o início do milênio. No segundo capítulo, tendo presente os conceitos de segurança e de securitização, analisamos a resposta estatal ao terrorismo, nomeadamente identificando as medidas de contraterrorismo impostas pelas estratégias, europeia e nacional, de luta contra o terrorismo, concluindo de forma genérica sobre os impactos destas nas sociedades ocidentais. No terceiro capítulo, procuramos analisar as estratégias de mediatização do terrorismo, quer de um ponto de vista quantitativo, identificando a relação entre atentados e número de notícias, quer qualitativo, procurando perceber a centralidade deste tema nos órgãos de comunicação social. Nas conclusões procuramos dar resposta à questão central, apresentando para o efeito as conclusões do nosso estudo.

1. O TERRORISMO NA EUROPA NO SÉCULO XXI

Os atentados ocorridos no dia 11 de setembro de 2001 abalaram a organização do sistema internacional, ao atingir os Estados Unidos da América (EUA), num momento em que estes gozavam um momento histórico de superioridade económica, militar e até ideológica. No rescaldo do fim da Guerra Fria e do colapso da União Soviética, o sistema internacional era eminentemente unipolar, sendo os EUA a única superpotência mundial.

Não obstante, foram alvo de um atentado terrorista sem precedentes, no seio do seu território, com milhares de mortos, naquele que ficou marcado como o mais mortífero ataque terrorista de sempre (Nagdy e Roser, 2016) e que marcou de forma indelével o Séc. XXI.

O mundo pós-11 de setembro não mudou, mas a agenda da política mundial modificou-se e o terrorismo passou a estar na ordem do dia. No espaço europeu, a conjuntura regional alterou-se passados três anos, em 2004, com o ataque terrorista à estação central de comboios em Espanha. A partir desta data inverteu-se a tendência descendente do número de ocorrências consideradas terroristas, iniciando-se um ciclo ascendente onde nos encontramos na atualidade.

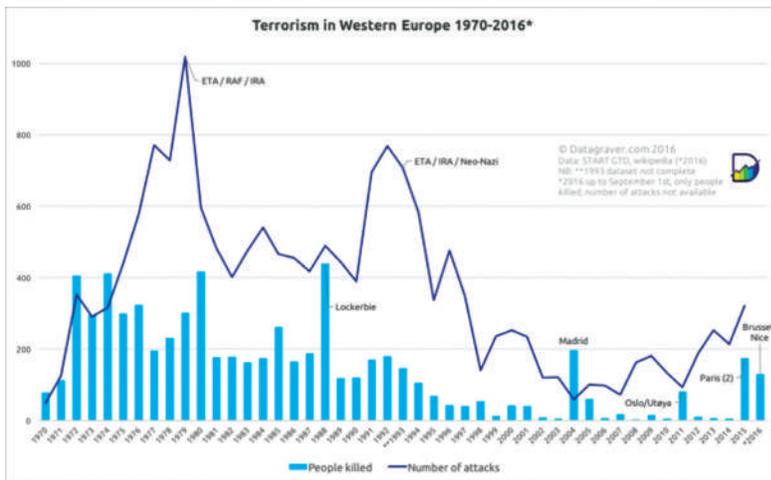


Figura 1 – Terrorismo na Europa Ocidental, 1970 - 2016

Fonte: Datagraver (2017).

Apesar da tendência ascendente da incidência de atentados terroristas, conforme se verifica na Fig. 1, é possível constatar também que o terrorismo do Séc. XXI é, do ponto de vista do número de atentados e de fatalidades, substancialmente inferior ao ocorrido nos últimos 30 anos do Séc. XX.

Numa visão mais abrangente, comparando o terrorismo ocorrido no mundo, entre 2001 e 2014, com a Europa ocidental, verifica-se, de forma absoluta, conforme Figura 2, que esta região é estatisticamente irrelevante do ponto de vista da ameaça terrorista.

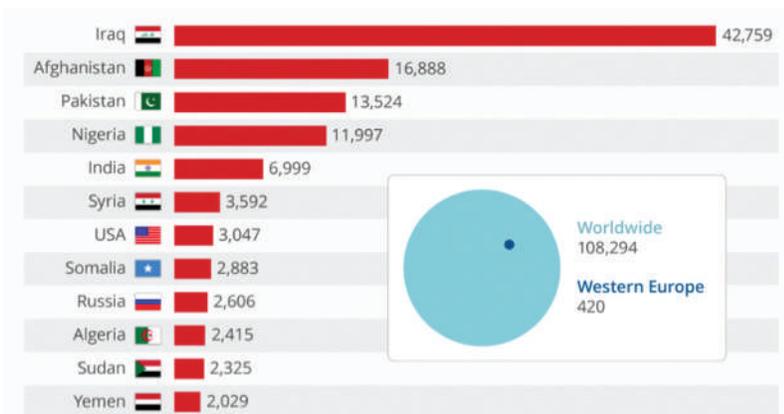


Figura 2 – Terrorismo na Europa Ocidental e no resto do Mundo, 2001-2014

Fonte: Statista (2015a).

A título de exemplo, pretendendo ilustrar a insignificância estatística da ameaça terrorista na Europa ocidental, importa comparar o número de mortes desta região com as ocorridas, no mesmo período, com o único país ocidental constante na figura acima, os EUA. Neste particular, este país apresenta uma média anual de 217 mortes, quando a globalidade dos países inseridos na Europa ocidental totalizam uma média de 30 mortes anuais.

Constatado que o terrorismo não possui relevância estatística, quer no número de ocorrências, quer no impacto efetivo que provoca sobre as vidas humanas, importará perceber a razão pela qual as sociedades ocidentais em geral têm vindo a centrar o terrorismo na agenda política.

Do ponto de vista concetual, poder-se-ão distinguir duas abordagens distintas para se definir terrorismo. Uma primeira, normativa, e distinta em cada Estado-Membro (EM), encontra-se nos códigos penais nacionais, onde se prevê a estatuição e punição das ações humanas tipificadas como terrorismo. Do ponto de vista normativo, importa a factualidade dos comportamentos considerados terroristas, enquanto indivíduo, ou indivíduos, as suas intenções e ações concretas, por forma a permitir o enquadramento jurídico do facto, típico, ilícito, culposo e punível.

O conceito legal é assim extramente abrangente, envolvendo uma combinação de “elementos objetivos” (homicídio, ofensas corporais, tomada de reféns, extorsão, atentados, ameaça de cometer os referidos atos, etc.) e de “elementos subjetivos” (atos cometidos com a intenção de intimidar gravemente uma população, desestabilizar ou destruir as estruturas de um país ou de uma organização internacional ou de constranger os poderes públicos a abster-se de praticar qualquer ato) (Conselho da União Europeia, 2002).

Uma outra abordagem concetual de terrorismo situa-se a montante da definição legal e prende-se com a conjuntura política vigente. Neste contexto, serão considerados atos terroristas as ações violentas praticadas pelos “inimigos” do sistema instalado. Em sentido oposto, os mesmos atos quando praticados pelos “amigos” do sistema na defesa da causa “justa”, decorrem, geralmente, da imposição da lei (Martins, 2010).

O paradigma deste paradoxo é facilmente perceptível trazendo à colação os movimentos revolucionários independentistas que ocorreram com especial impacto nas décadas de 60 e 70, em ex-colónias europeias. Os movimentos foram catalogados de terrorismo por um lado e causa justa pelo outro, sendo que, dependendo de que lado ficou a vitória sobre a contenda, assim se definiu quem praticou os atos terroristas.

Esta é a problemática que está no âmago do conceito de terrorismo e que impede uma definição política comumente aceite internacionalmente.

Não sendo intenção definir o que é terrorismo, no âmbito deste ensaio, procurámos apenas apresentar uma definição institucional, de forma a procedermos a uma ancoragem concetual. Assim, segundo a NATO (2016), o terrorismo corresponde ao uso ilegal, ou ameaça de uso, da força ou da violência, com vista à instigação do medo e do terror, contra indivíduos ou propriedades, com o intuito de coagir ou intimidar governos ou sociedades, ou para ganhar controlo sobre a população, para alcançar objetivos políticos, religiosos ou ideológicos.

Na conjuntura europeia atual, a ameaça global à segurança nacional dos Estados é caracterizada, segundo o Governo de Portugal (2013, p. 17), em primeiro lugar, pelo terrorismo internacional, seguindo-se a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade organizada, a cibercriminalidade e a pirataria.

Atento ao acima referido, no que concerne às distinções concetuais de terrorismo, verifica-se que o Governo de Portugal define como principal ameaça o terrorismo, seguindo-se um conjunto diverso de outras atividades que, do ponto de vista normativo, poderão ser igualmente enquadradas como terrorismo se preencherem o elemento subjetivo subjacente ao conceito legal.

A nível europeu, segundo o último relatório anual da EUROPOL, TE-SAT 2016¹, a principal preocupação relatada pelos EM prende-se com o terrorismo jihadista e com os fenómenos relacionados com os combatentes estrangeiros² que vão para e regressam de zonas de conflito. De facto, em 2015, segundo o mesmo relatório, 151 pessoas morreram na Europa e mais de 360 ficaram feridas em 211 ataques terroristas (EUROPOL, 2016, p. 10).

Do ponto de vista militar e na perspetiva da OTAN, o terrorismo constituiu-se atualmente como uma das principais ameaças, dando corpo ao conceito de conflito assimétrico ou de guerra híbrida e representando um “claro desafio aos vários níveis para a Aliança e Estados membros” (Fernandes, 2016, p. 14).

Neste âmbito, a conjuntura internacional atual, caracterizada por um processo de globalização e de revolução tecnológica, transporta-nos para uma dinâmica mundial com um nível de ameaça sem precedentes, onde “o desenvol-

¹ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016 (TE-SAT 2016)*.

² A resolução n.º 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas define um *foreign terrorist fighter*, comumente traduzido por “combatente terrorista estrangeiro”, como um indivíduo que viaja para um Estado, diferente de onde detém a sua residência, com o intuito de preparar, planejar ou participar em atos terroristas.

vimento de novas tecnologias militares e a disseminação de formas de combate assimétrico – guerrilha e terrorismo – mudaram o quadro da segurança regional e mundial” (Governo de Portugal, 2013, p. 17).

Esta assimetria caracteriza o terrorismo atual, onde se destaca o uso de meios tecnológicos, livremente acessíveis a qualquer pessoa, como a internet ou um caminhão, como foi o caso do atentado de Paris em França, no dia 13 de novembro de 2015, que provocou 130 mortos (Pain, 2015).

É um novo modelo de atuação, conforme refere Zoli (2016), sobre a necessidade de reconhecer a categoria distinta de terrorismo de baixa tecnologia³ como marca do terrorismo amador e da ausência de sofisticação do terrorismo fundamentalista na Europa. Opinião partilhada por Jamieson (2016), que refere que o terrorismo de baixa tecnologia sobre alvos fáceis⁴ são uma ameaça crescente na Europa, cujas estratégias contraterroristas se tornam praticamente ineficazes.

Nesse contexto, poder-se-á inferir que o terrorismo ocorrido na Europa ocidental tem-se caracterizado, doutrinariamente, como conflito assimétrico (Lourenço, 2013, p. 7), na medida em que a superioridade tecnológica dos Estados induz o adversário a optar por respostas assimétricas, socorrendo-se de métodos convencionais combinados com meios tecnológicos disponíveis no mercado civil, visando sobretudo atingir a opinião pública e a vontade política.

2. AS ESTRATÉGIAS EUROPEIAS DE CONTRATERRORISMO

A Estratégia Antiterrorista da União Europeia (EAUE), publicada em 30 de novembro de 2005, assenta num compromisso estratégico que visa “combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça” (Conselho da União Europeia, 2005). A EAUE assenta em quatro pilares, Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder, procurando uma resposta abrangente e proporcionada à ameaça terrorista, e pressupõe a responsabilidade primária dos EM na luta contra o terrorismo. Neste contexto, a UE introduz uma mais-valia através de quatro grandes contributos canalizados para os pilares da EAUE: reforçar as capacidades nacionais;

³ Traduzido da expressão: *low tech*.

⁴ Traduzido da expressão: *soft targets*, em contraponto a alvos difíceis - *hard target*, materializados p. ex por instalações militares.

facilitar a cooperação europeia entre EM; desenvolver a capacidade coletiva através das suas agências; e promover as parcerias internacionais (Conselho da União Europeia, 2005).

O contexto da EAUE decorre dos atentados de 11 de março de 2004, em Madrid - Espanha, que vitimaram 191 pessoas e provocaram 1857 feridos (Ribeiro, 2014), seguido dos atentados de Londres – Reino Unido (RU), de 7 de julho de 2005, onde ocorreram 52 mortes e 700 feridos (Harris, 2016).

Do ponto de vista nacional, foi efetuada em 2015 a revisão da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), sendo a anterior de 2010. Inserindo-se no espírito da EAUE, assenta em cinco pilares estruturantes: Detetar, visando a “identificação precoce de potenciais ameaças terroristas”; Prevenir, os “processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas”; Proteger, reforçando a “segurança dos alvos prioritários”; Perseguir, neutralizando “as iniciativas terroristas, projetadas ou em execução”; Responder, “que consiste na gestão operacional de todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas” (Presidência do Conselho de Ministros, 2015).

Analisada a EAUE e a ENCT, verifica-se que estas se inspiraram na estratégia de contraterrorismo (CT) do RU, vertida num documento público, intitulado *The United Kingdom’s Strategy for Countering International Terrorism*, denominada de COuNterTerrorismSTrategy – CONTEST (2009). Segundo Cornish (2010), a estratégia foi elaborada em 2003, na sequência dos atentados de 11 de setembro, e tornada acessível ao público em 2006. Nesta versão, a CONTEST previa quatro pilares, nomeadamente, visava prevenir a radicalização, perseguir e agir contra os terroristas a nível nacional e internacional, proteger a segurança de fronteiras e a vulnerabilidade das infraestruturas críticas e preparar a resposta às consequências de ataques terroristas (2010, p. 880). Em 2009, uma nova versão da CONTEST trocou a ordem dos pilares, dando prioridade à perseguição das atividades terroristas - Perseguir, Prevenir, Proteger e Preparar (Cornish, 2010, p. 881), o que, comparativamente à EAUE e à ENCT, apesar das similaridades dos conceitos estratégicos, parece induzir um conceito de ação distinto, mais persecutório.

Em 2007, o RU relacionou a CONTEST com a *United Kingdom’s Science and Technology Strategy for Countering International Terrorism* (Home Office, 2007), reconhecendo a importância da tecnologia nas estratégias de CT. Neste contexto, parece verificar-se que o uso de tecnologia, após os atentados de 2001, 2004 em Madrid e 2005 em Londres, tornou o “estado de exceção” em regra e o “recurso às novas tecnologias de vigilância como algo banal” (Bigo, 2006a, p. 49 cit. por Ferreira, 2010, p. 23).

Para Cornish (2010), os Estados procuram nas tecnologias a vantagem decisiva na luta contra o terrorismo. No entanto, do ponto de vista das possibilidades, as tecnologias atuais também oferecem potencialidades infinitas, e terríveis, à ameaça terrorista, incluindo os ataques biológicos, químicos, radio-lógicos ou os ciberataques.

De facto, no que diz respeito ao uso das tecnologias nas estratégias de CT, Liberal (2012, p. 180) refere duas limitações. Uma primeira relacionada com o facto de que “as tecnologias não conseguem antecipar todas as ameaças, nem proteger todos os cidadãos na eventualidade de um atentado” e uma segunda, relacionada com a direcção política da estratégia de CT, que se prende com “a aplicação tecnológica ao nível securitário que poderá colidir com algumas liberdades, direitos ou garantias dos cidadãos”.

Esta nova realidade, a do uso assimétrico da tecnologia, obriga ainda ao desenvolvimento de estratégias de CT assentes na expectativa que o ataque terrorista poderá ser executado recorrendo a meios e formas acessíveis a qualquer cidadão. A tecnologia é assim uma “faca de dois gumes”, nas palavras de Carrapiço (2005), que pode ser manipulada no âmbito de atividades ilícitas, mas também pode ser utilizada para as combater. Da mesma forma que a tecnologia “criou os instrumentos para melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos, forneceu ao crime organizado e ao terrorismo as capacidades para as destruírem” (2005, p. 177). Neste particular, importa destacar a opinião de Liberal (2012, p. 3): “o terrorismo transnacional é um produto dos desenvolvimentos tecnológicos das sociedades modernas”.

As ameaças à segurança desenvolvem-se assim num ambiente de “incerteza”, onde os “Estados e profissionais de segurança respondem a estas ameaças (reais ou existenciais) recorrendo às novas tecnologias de vigilância e reforçando a legislação existente” (Ferreira, 2010, p. 23).

Segundo Tomé (2010), segurança significa “a proteção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas”.

Quando se verifica uma ameaça séria à segurança, que justifique a necessidade de medidas extraordinárias para lhe fazer face, gera-se um processo de securitização. Para Pimentel (2007, p. 28 cit. por Ferreira, 2010, p. 11), “qualquer matéria tratada numa instância superior, frequentemente o Estado, é considerada como politização. Quando esse assunto passa a ser considerado como urgente dá-se a sua securitização”. Deste modo, “há securitização quando existe uma ameaça existencial que legitima o quebrar de regras

na realização de ações de emergência” (Buzan et al., 1998, pp. 24-25 cit. por Ferreira, 2010, p. 10). A securitização é assim um processo subjetivo que não resulta da importância objetiva da ameaça, “mas antes da retórica que leva à sua securitização”. Nesse sentido, “o sucesso do discurso está dependente do seu conteúdo, do contexto social em que se enquadra e do grupo que reconhece o discurso enquanto securitizador”, sendo que, “o processo de securitização só estará completo após a aceitação da audiência” (Ferreira, 2010, p. 12).

No contexto da ameaça terrorista, verifica-se que os Estados têm procurado manter a segurança através de um processo de securitização que assenta, sobretudo, na vantagem tecnológica que estes detêm. Porventura, procurando manter a normalidade aparente da vida em sociedade, poupando, na medida do possível, os cidadãos a medidas securitárias que interfiram nos seus direitos, liberdades e garantias.

Para Cornish (2010), a resiliência é a chave do sucesso das estratégias de CT, a qual deverá ser enquadrada em objetivos políticos, coerentes e persuasivos, que considerem o envolvimento da sociedade, sem, contudo, exponenciar as capacidades do adversário. Pelo que, não sendo possível eliminar por completo a ameaça terrorista, as estratégias de CT deverão visar, sobretudo, o incremento dos custos operacionais do adversário, dificultando-lhe a vitória e desmoralizando-o.

A problemática subjacente às estratégias de combate ao terrorismo prende-se então no equilíbrio entre a visibilidade e impacto das medidas securitárias na vida em sociedade, que poderão comprometer a resiliência social e, concomitantemente, assegurar o cumprimento das responsabilidades estatais garantindo a segurança, a liberdade e a justiça. A discussão não se verifica ao nível do “Que fazer?” – garantir a segurança contra a ameaça terrorista, mas de “Como”, “Onde” e “Quando” aplicar as medidas securitárias, de forma a tornar as estratégias CT eficazes, sem afetar a resiliência da vida em sociedade.

3. A MEDIATIZAÇÃO DO TERRORISMO

O processo de securitização está, conforme verificamos, intrinsecamente ligado à retórica que lhe está associada, sendo o seu sucesso dependente do conteúdo, do contexto social em que se enquadra e da audiência alvo. É um processo subjetivo, não necessariamente relacionado com a objetividade da ameaça, onde a audiência tem um papel relevante, na medida que o processo de securitização apenas se completa após a aceitação desta. A comunicação

social torna-se, neste sentido, o veículo que permite fechar o processo e tornar a securitização possível.

O terrorismo, visando a apologia do medo, coagindo e intimidando governos e sociedades para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos, tem uma necessidade vital de se fazer sentir. E nesse prisma, sem a comunicação social o terrorismo não obteria os seus objetivos (Bilgen, 2012). A mediatização do terrorismo, por sua vez, tem um duplo papel, “por um lado, [faz] chegar aos cidadãos as diversas pressões políticas que exigem o fim da violência” e, por outro, “[amplifica] os efeitos das estratégias terroristas, ao serem seus protagonistas” (Faria, 2007, p. 174).

Segundo Dalal (2017), a comunicação social veicula os dados necessários às decisões humanas, sendo que, comunicação social seletiva produz dados eventualmente enviesados que poderão conduzir a inferências erradas e consequentemente a más decisões. No mesmo sentido, Ortunes (2014, p. 40) refere que, não havendo compreensão sobre os factos, “o terrorismo passa a ser visto como um ato sem lógica e motivações, tornando-se algo totalmente desconhecido e imprevisível para boa parte da população, o que alimentará a cultura do medo”.

Na opinião de Faria (2007, p. 176), “o papel dos media no combate ao terrorismo pode não ser, à primeira vista, muito evidente”. No entanto, refere que é “essencial para estimular o interesse por estas questões e para promover o seu envolvimento neste processo”. Conclui apontando o papel vital que os órgãos de comunicação social podem desenvolver “ao fornecerem informação e ao unificarem o esforço antiterrorista global”.

Para Bilgen (2012), verifica-se uma relação de mútuo benefício entre a comunicação social e o terrorismo. Este necessita da publicitação das suas ações para a condução da sua estratégia de indução do medo, a comunicação social tem o dever de informar e, do ponto de vista empresarial, o terrorismo garante-lhe os ingredientes necessários para a obtenção de lucro. A problemática associada a esta relação simbiótica está em definir a razoabilidade da mediatização das ações terroristas, o que não parece ser o caso num estudo efetuado ao jornal *New York Times* (ver Figura 3). De facto, analisando a cobertura mediática atribuída por este noticiário às mortes ocorridas na sequência de atentados terroristas, verifica-se uma discrepância estatística significativa quando estas ocorrem na Europa ocidental.

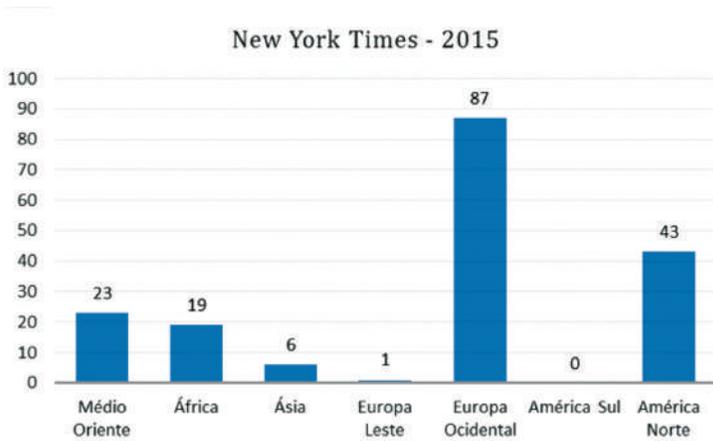


Figura 9 – Cobertura mediática do Terrorismo, por região mundial – New York Times

Fonte: Adaptado de Dalal (2017).

No mesmo sentido, Darling-Hammond (2016) analisou a cobertura mediática, por atentado e por fatalidade, dos atentados terroristas ocorridos no mundo ocidental⁵, em 2015, em comparação com o resto do mundo, tendo constatado, conforme se depreende da Figura seguinte, uma diferença quantitativa significativa entre estas regiões.

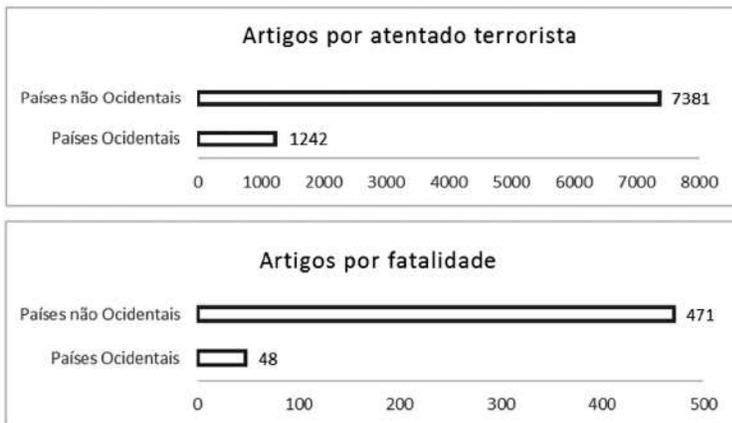


Figura 4 – Número de notícias por atentado e fatalidade

Fonte: Adaptado de Darling-Hammond (2016).

⁵O autor incluiu no mundo ocidental os países da Europa Ocidental, Estados Unidos da América e a Austrália.

Do ponto de vista qualitativo, Darling-Hammond refere ainda que é notável a diferença do tipo de escrita quando ocorrem fatalidades no mundo ocidental, manifestamente emotiva, quando comparado com uma escrita factual utilizada para descrever atentados nas restantes regiões do mundo.

Para Spencer (2012), a comunicação social é veículo da mensagem estratégica do terrorismo, sem o qual o alcance das ações terroristas resumir-se-ia às vítimas dos atentados, o que se traduziria numa ausência de indução do medo na opinião pública e, conseqüentemente, na incapacidade de atingir os objetivos políticos, religiosos ou ideológicos associados à dinâmica terrorista.

Neste contexto, Spencer analisou o impacto hipotético da não mediatização do terrorismo no Reino Unido. Sucintamente, constatou que de um ponto de vista normativo seria considerado uma censura incompatível com os ditames da democracia inglesa e, do ponto de vista prático, verificou que seria impossível impedir a mediatização do terrorismo, em especial através dos meios proporcionados pelas redes sociais.

Verificou ainda que o terrorismo tenta usar a comunicação social com três objetivos: ganhar a atenção do público em geral; ganhar simpatia para a sua causa; e instalar a preocupação e o medo a fim de induzir a mudança política. Neste contexto, concluiu que o primeiro e terceiro objetivo são amiúde atingidos, não havendo evidências sobre a adesão da população à causa terrorista (Spencer, 2012, p. 8).

Para Spencer (citando McCombs and Shaw, 1972 e Miller and Krosnick, 2000) há uma correlação forte entre o destaque atribuído pela comunicação social a um determinado assunto e a importância atribuída pela população a esse assunto. Neste âmbito, refere a relação existente entre o terrorismo, a comunicação social, a opinião pública e as estratégias de contraterrorismo. Conseqüentemente, sendo o terrorismo uma preocupação central das sociedades ocidentais, Spencer conclui que quanto maior a exposição mediática do terrorismo, maior a preocupação da população e maior o escrutínio exercido sobre os decisores políticos para resolução desta problemática (2012, p. 9).

CONCLUSÕES

No âmbito deste ensaio procurámos investigar se “a comunicação social e as estratégias de contraterrorismo contribuem para a percepção do medo do terrorismo nas sociedades ocidentais?”, materializando desta forma a nossa QC. Considerando as limitações espaço-temporais impostas, delimitámos a nossa investigação à Europa ocidental no Séc. XXI.

Para o efeito, identificamos três OE estruturantes para a resposta à nossa QC. Um relacionado com a caracterização do terrorismo na atualidade, outro com o intuito de perceber como se articulam as estratégias de contraterrorismo europeias e o ultimo relacionado com a perceção do papel da comunicação na mediatização do terrorismo.

Assim, foi possível verificar que o terrorismo do ponto de vista conceitual não gera consenso internacional, optando os Estados, em particular os europeus, por criminalizar uma série de condutas que podem ser denominadas de terrorismo, considerando o fim a que se destinam. Verificamos ainda que o terrorismo na atualidade usa tendencialmente baixa tecnologia, visando alvos fáceis, na medida que os Estados detêm uma superioridade tecnológica que lhes tem vindo a permitir debelar ameaças tradicionais, sobre alvos estatais. Do ponto de vista do número de ocorrências de atos considerados como terrorismo, verificámos que o Séc. XXI é caracterizado por um valor absoluto significativamente inferior ao verificado no final do Séc. XX. Não obstante, constata-se uma tendência constante de aumento de ocorrências terroristas na Europa ocidental, desde os atentados de 2004 em Madrid.

Apuramos que as estratégias de contraterrorismo, nacionais e europeias, derivam dos atentados de 11 de setembro de 2001, e pretendem ter uma visão holística sobre este problema, abrangendo as áreas da prevenção, da repressão e da proteção. Verificámos ainda que assentam sobremaneira na tecnologia com o intuito de manter a resiliência da sociedade. No entanto, o processo securitário associado à implementação de medidas contraterroristas, o qual envolve uma retórica política que permita de certa forma coartar a esfera jurídica dos direitos, liberdades e garantias individuais, tem potencial para contribuir para a perceção do medo do terrorismo. De facto, sem exacerbar as potencialidades efetivas do adversário tornar-se-ia extremamente difícil implementar medidas que afetem as liberdades individuais.

Relativamente ao papel da comunicação social na mediatização do terrorismo, constatámos uma relação simbiótica entre ambos. O terrorismo sem mediatização resumir-se-ia a um ato criminoso pontual, sem capacidade de impacto na normalidade da vida em sociedade. A comunicação social, por um lado, tem o dever de informar, inclusive sobre os atos terroristas perpetrados; por outro, o terrorismo tem os ingredientes adequados à geração de lucro no negócio da informação. A problemática associada a esta simbiose não é consensual, nomeadamente, sobre onde acaba o limite do dever de informação e onde começa a procura excessiva de obtenção de lucro por via da exposição do terrorismo. Neste âmbito, verificou-se que na Europa ocidental existe um

número consideravelmente superior de notícias relacionadas com atos terroristas, em comparação com o resto do mundo. Destarte, poder-se-á inferir que a comunicação social, na Europa ocidental, poderá contribuir para o aumento da percepção do medo do terrorismo.

Concluindo, em resposta à nossa QC, entendemos que deve ser feita uma distinção entre os ataques propriamente ditos e a ameaça terrorista. Os ataques que, comparativamente a outras ameaças que assolam as sociedades europeias, são de reduzida expressão e impacto, têm a distinta capacidade de induzir o medo e a imprevisibilidade de repetição nas sociedades europeias.

Neste contexto, a eventual excessiva mediatização dos ataques ocorridos na Europa ocidental tornou a ameaça terrorista permanente e no centro de uma retórica política tendencialmente securitária. A percepção do medo do terrorismo criou, na população em geral, a sua própria realidade, que, em nosso entender, gerou um círculo vicioso que alimenta a procura mediática do terrorismo e que, por sua vez, obriga à implementação de respostas securitárias com vista a responder aos anseios da população.

Conscientes das limitações desta investigação e cientes que o centro de gravidade das estratégias de contraterrorismo deverão ser as pessoas, consideramos que seria desejável investigar e perceber a dinâmica associada à resiliência da sociedade quando confrontada com ocorrências terroristas e com a resposta estatal que lhe está associada.

BIBLIOGRAFIA

- Bilgen, A., 2012. Terrorism and the Media: A Dangerous Symbiosis. E-International Relations. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2012/07/22/terrorism-and-the-media-a-dangerous-symbiosis/>>, [Consult. em 5 de março de 2017].
- Carrapiço, H., 2005. O Crime Organizado e as Novas Tecnologias: Uma faca de dois gumes. Nação e Defesa, (111), pp. 175–192.
- Chalk, W., Maybin, S. e Newsbeat, P., 2017. Terror deaths in Western Europe at highest level since 2004. [em linha] Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/newsbeat/article/37085042/terror-deaths-in-western-europe-at-highest-level-since-2004>>, [Consult. em 5 de março de 2017].
- Conselho da União Europeia, 2002. Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. [em linha] Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32002F0475>>, [Consult. em 13 de março de 2017].
- Conselho da União Europeia, 2005. Estratégia Antiterrorista da União Europeia.
- Cornish, P., 2010. Technology, strategy and counterterrorism. Royal Institute of International Affairs, 86(4), pp. 875–888.

- Dalal, N., 2017. How Media Fuels Our Fear of Terrorism. [em linha] Priceonomics. Disponível em: <<https://priceonomics.com/our-fixation-on-terrorism/>>, [Consult. em 5 de março de 2017].
- Darling-Hammond, S., 2016. Lives Fit for Print: Media Coverage of Terror Attacks in Western vs. Non-Western Countries. Bend It Toward Justice. Disponível em: <<https://bendittowardjustice.wordpress.com/2015/11/16/coverage-of-terrorism-in-western-vs-non-western-countries/>>, [Consult. em 5 de março de 2017].
- Datagraver, 2017. People killed by terrorism per year in Western Europe 1970-2015. [em linha] Datagraver. Disponível em: <<http://www.datagraver.com/case/people-killed-by-terrorism-per-year-in-western-europe-1970-2015>>, [Consult. em 7 de março de 2017].
- Diário de Notícias, 2016. França - Atentado de Nice: Três suspeitos indiciados e colocados em prisão preventiva. [em linha] DN. Disponível em: <<http://www.dn.pt/mundo/interior/atentado-de-nice-tres-suspeitos-indiciados-e-colocados-em-prisao-preventiva-5557620.html>>, [Consult. em 5 de abril de 2017].
- Euronews, 2017. Terrorismo «low cost»: um quebra-cabeça para a segurança. [em linha] Disponível em: <<http://pt.euronews.com/2017/03/23/terrorismo-low-cost-um-quebra-cabeça-para-a-segurança>>, [Consult. em 6 de abril de 2017].
- European Commission, 2016. Public Opinion - European Commission. [em linha] Disponível em: <<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2137>>, [Consult. em 12 de março de 2017].
- EUROPOL, 2016. EU Terrorism Situation & Trend Report (Te-Sat). Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2>>, [Consult. em 5 de março de 2017].
- Faria, F., 2007. O Papel dos Media na Luta Contra o Terrorismo: que Cobertura Mediática dos Actos Terroristas? Nação e Defesa, (117), pp. 155-177.
- Fernandes, H., 2016. As Novas Guerras: O Desafio da Guerra Híbrida. Revista de Ciências Militares, novembro de 2016 IV (2), pp. 13-40. Disponível em: <<http://www.ium.pt/cisdi/index.php/pt/publicacoes/revista-de-ciencias-militares>>.
- Ferreira, S., 2010. A Política de Imigração Europeia: Instrumento da Luta Anti-Terrorista? Universidade Nova de Lisboa.
- Governo de Portugal, 2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Disponível em: <https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf>., [Consult. em 7 de fevereiro de 2017].
- Harris, T., 2016. London's Preparedness to respond to a Major Terrorist Incident. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/londons_preparedness_to_respond_to_a_major_terrorist_incident_-_independent_review_oct_2016.pdf>., [Consult. em 1 de março de 2017].

- Home Office, 2007. The United Kingdom's Science and Technology Strategy for Countering International Terrorism. Disponível em: <http://library.college.police.uk/docs/homeoffice/science_innovation_strategy.pdf>.
- Jamieson, A., 2016. Terror on wheels: How can truck attacks be stopped? [em linha] NBC News. Disponível em: <<http://www.nbcnews.com/storyline/berlin-truck-attack/truck-attacks-low-tech-soft-target-terrorism-growing-threat-n609996>>, [Consult. em 2 de janeiro de 2017].
- Jornal de Notícias, 2017. Os atentados na Europa desde 2004. [em linha] JN. Disponível em: <<http://www.jn.pt/mundo/interior/cronologia-atentados-na-europa-atribuidos-aos-movimentos-islamitas-5089588.html>>, [Consult. em 6 de abril de 2017].
- Liberal, M., 2012. Terrorismo e Tecnologias. A tecnologia numa dupla perspectiva ao serviço e contra o terrorismo. [em linha] Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/13272/3/Disserta%C3%A7%C3%A3o_de_Mestrado_Terrorismo_e_Tecnologias_Maria_D%C3%A1_Mesquita_Liberal.pdf>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- Lourenço, N., 2013. Sociedade Global, Segurança e Criminalidade. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Martins, R., 2010. Acerca de «Terrorismo» e de «Terrorismos». Instituto da Defesa Nacional.
- Nagdy, M. e Roser, M., 2016. Terrorism. Our World In Data. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/terrorism/>>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- NATO, 2016. NATO's military concept for defence against terrorism. [em linha] NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm>, [Consult. em 6 de abril de 2017].
- Pain, E., 2015. French agency asks academics to shed light on Paris attacks. [em linha] Science | AAAS. Disponível em: <<http://www.sciencemag.org/news/2015/11/french-agency-asks-academics-shed-light-paris-attacks>>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- Presidência do Conselho de Ministros, 2015. Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (Resolução do Conselho de Ministros n.o 7-A/2015, de 20 de fevereiro), Lisboa: Diário da República.
- Ribeiro, N., 2014. Atentados de 11 de Março em Madrid planeados três anos antes no Paquistão. [em linha] PÚBLICO. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2014/03/11/mundo/noticia/atentados-de-11-de-marco-em-madrid-planeados-no-paquistao-em-finais-de-2001-1627764>>, [Consult. em 6 de abril de 2017].
- Spencer, A., 2012. Lessons Learnt - Terrorism and the Media. Arts & Humanities Research Council.
- Statista, 2015a. Infographic: Victims Of Terrorist Attacks outside Western Europe. [em linha] Statista Infographics. Disponível em: <<https://www>>.

- statista.com/chart/4094/number-of-persons-killed-by-terrorist-attacks-in-iraq-afghanistan-pakistan-et-al/>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Tomé, L., 2010. Segurança e complexo de segurança: conceitos operacionais. [em linha] JANUS.NET e-journal of International Relations, N.o 1. Disponível em: <http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art3.html>, [Consult. em 6 de abril de 2017].
- Zoli, C., 2016. Lone-Wolf or Low-Tech Terrorism? Emergent Patterns of Global Terrorism in Recent French and European Attacks. [em linha] Lawfare. Disponível em: <<https://www.lawfareblog.com/lone-wolf-or-low-tech-terrorism-emergent-patterns-global-terrorism-recent-french-and-european>>, [Consult. em 2 de janeiro de 2017].

2. O BIOTERRORISMO. DESAFIOS NA TOMADA DE DECISÃO ESTRATÉGICA DOS ESTADOS OU ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS DE SEGURANÇA

Laureano Martin Velasco (Espanha)

Tenente-Coronel da Guardia Civil
Investigador Integrado do CIDIUM
Lisboa, Portugal
lmarve1@mde.es

RESUMO

Através de uma matriz SWOT, este artigo analisa a forma na qual os estados e organizações políticas de segurança enfrentam o fenómeno do bioterrorismo, especialmente desde os atentados do 11 de setembro de 2001 nos EUA. Para isso, depois de fazer uma caracterização do bioterrorismo, da sua recente evolução e da aplicação das modernas tecnologias neste domínio, analisa esta ameaça em pormenor, considerando a maior facilidade de uso e acesso a essas tecnologias por agentes não-estatais e, nomeadamente, por grupos terroristas. O artigo resume os principais instrumentos jurídicos fornecidos pelas organizações internacionais para lidar com o bioterrorismo e as diferentes abordagens de cada uma delas, das Nações Unidas até a União Europeia, a OSCE ou a NATO. Os seus pontos fortes e lacunas são apresentadas, bem como as ameaças que enfrentam e as oportunidades que têm, tanto na cooperação internacional como aproveitando as sinergias oferecidas pelos diversos agentes envolvidos, desde uma abordagem integrada. Da mesma forma, o papel dos Estados é analisado, tomando o exemplo da Espanha, para colmatar no nível nacional as lacunas deixadas pelas normas internacionais e poder executar a suas disposições.

Palavras-chave:

Bioterrorismo; biosseguridade; biossegurança; agentes biológicos; organizações internacionais.

ABSTRACT

This article assesses, through a SWOT matrix, the way in which states and international security organizations are confronted with the phenomenon of bioterrorism, especially since the September 11, 2001 attacks in the United States. After a characterization of

bioterrorism, its recent evolution, and the study of the application of modern technologies in this field, this threat is analyzed in depth, considering the greater ease of use and access to these technologies by non-state agents and terrorist groups. The article includes the main legal instruments that have been endowed by political security organizations to deal with bioterrorism and its different approaches, from the UN to the UE, OSCE or NATO. Their strengths and weaknesses, the threats they face and the opportunities they have, taking advantage of the synergies offered by the different actors from a comprehensive approach, are highlighted. It is also analyzed the role of states, taking the example of Spain, to cover the gaps left by the international regulations and enforce their provisions.

Keywords:

Bioterrorism; biosecurity; biosafety; biological agents; international organizations.

INTRODUÇÃO

Logo depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA), o editor de um jornal na Flórida, Robert Stevens, tornou-se a primeira vítima dos ataques com antraz que aterrorizaram a sociedade americana por meio de cartas, enviadas para diferentes pessoas dos meios de comunicação social e da política em Washington. Embora esta não tenha sido a primeira tentativa das organizações terroristas para utilizarem agentes biológicos nos seus ataques, a proximidade do 11-S e a sensação de vulnerabilidade aumentaram significativamente o medo de um ataque biológico. Este medo resultou na necessidade de redesenhar as medidas de prevenção e resposta à ameaça de utilização de agentes biológicos com fins terroristas, o bioterrorismo (Hernández, 2007, p. 9).

Entre as Armas de Destruição Maciça (ADM), as biológicas são as únicas que não conseguiram ter um regime de verificação acordado por todos os Estados Partes na Convenção para a Proibição de Armas Biológicas e Toxémicas¹ (CPAB) de 1972. Também não existe uma autoridade internacional para garantir o cumprimento da CPAB ao nível nacional. A ausência de um protocolo de verificação faz com que as armas biológicas sejam as mais fáceis de adquirir e usar por atores não-estatais e Estados que apoiam as organizações terroristas. Estas deficiências tornam os Estados soberanos internacionais responsáveis pelo desenvolvimento e estabelecimento das medidas nacionais para cumprir as resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU) neste domínio (Mellado, 2016, pp. 49-51).

¹ Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, da Produção e do Armazenagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) ou Toxémicas, e sobre a sua Destruição, dada em Londres, Moscovo e Washington, em 10 de abril de 1972.

Em fevereiro de 2016, o Diretor da Agência de Inteligência nos EUA alegou no seu relatório *World Threat Assessment of the US Intelligence Community* que a aplicação de técnicas de engenharia genética (nomeadamente a edição dos genomas dos seres vivos²) representa uma séria ameaça, pois há o risco de desenvolver agentes biológicos nocivos em países com padrões regulatórios e éticos diferentes dos países ocidentais (Clapper, 2016, p. 9). Os novos e perigosos agentes patogénicos, mais resistentes às condições ambientais extremas ou aos medicamentos existentes, podem estar agora disponíveis aos atores não estatais para utilização com fins de desestabilização. Também a nanotecnologia pode oferecer novas formas de dispersão, ultrapassando as dificuldades que limitam a utilização de material biológico e facilitando o seu uso por grupos terroristas (García, 2016, p. 71).

Para atingir o nosso objetivo geral, caracterizar o bioterrorismo e avaliar os desafios desta ameaça transnacional na tomada de decisão estratégica dos Estados ou organizações políticas de segurança, tencionamos responder à nossa questão central (QC): quais as características internas (pontos fortes e fracos) e externas (ameaças e oportunidades) das organizações de segurança e dos Estados na forma de fazer face à ameaça bioterrorista?

A metodologia utilizada durante o desenvolvimento desta pesquisa foi qualitativa, baseada na procura documental das fontes primárias nos documentos oficiais das organizações políticas de segurança (a ONU, a UE, a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa - OSCE) e os Estados (nomeadamente a Espanha), relativamente às estratégias para fazer face à ameaça bioterrorista, bem como outros autores (fontes secundárias) que tinham analisado anteriormente tais aspetos no âmbito das organizações e dos Estados analisados. Finalmente, para avaliar os desafios do bioterrorismo na tomada de decisão estratégica dos atores identificados, seguimos o método SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, and threats*) identificando as lacunas existentes e avaliando a sua eficácia para fazer face aos desafios de hoje. A recolha de dados foi fundamentalmente documental, através de fontes primárias e artigos científicos que aprofundaram nesta matéria desde uma abordagem crítica.

O trabalho, enquadrado no domínio dos estudos sobre a conflitualidade, está estruturado em quatro capítulos (Figura 1) iniciando-se com uma introdução e finalizando com as nossas conclusões. Nos dois primeiros capítulos apre-

² Edição de genoma (em inglês: "GEEN" Genome Editing with Engineered Nucleases, Edição de Genoma com Nucleases Modificadas) é um tipo de engenharia genética em que o ADN é inserido, substituído, ou removido de um genoma dum ser vivo utilizando nucleases modificadas artificialmente (Esvelt, 2013).

senta-se, em primeiro lugar, um enquadramento teórico e concetual onde foram trabalhados conceitos-chave tais como agentes biológicos, armas biológicas ou biossegurança / biosseguridade, e depois, no segundo capítulo, completámos a caracterização do bioterrorismo na sua evolução histórica e nomeadamente a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA. Posteriormente analisaram-se no capítulo 3 os pontos fortes e fracos das estratégias das organizações políticas de segurança e dos Estados face a esta ameaça. Concluímos a nossa pesquisa no último capítulo, avaliando a situação externa dos instrumentos estatais e internacionais disponibilizados para fazer face à ameaça bioterrorista (análise SWOT)

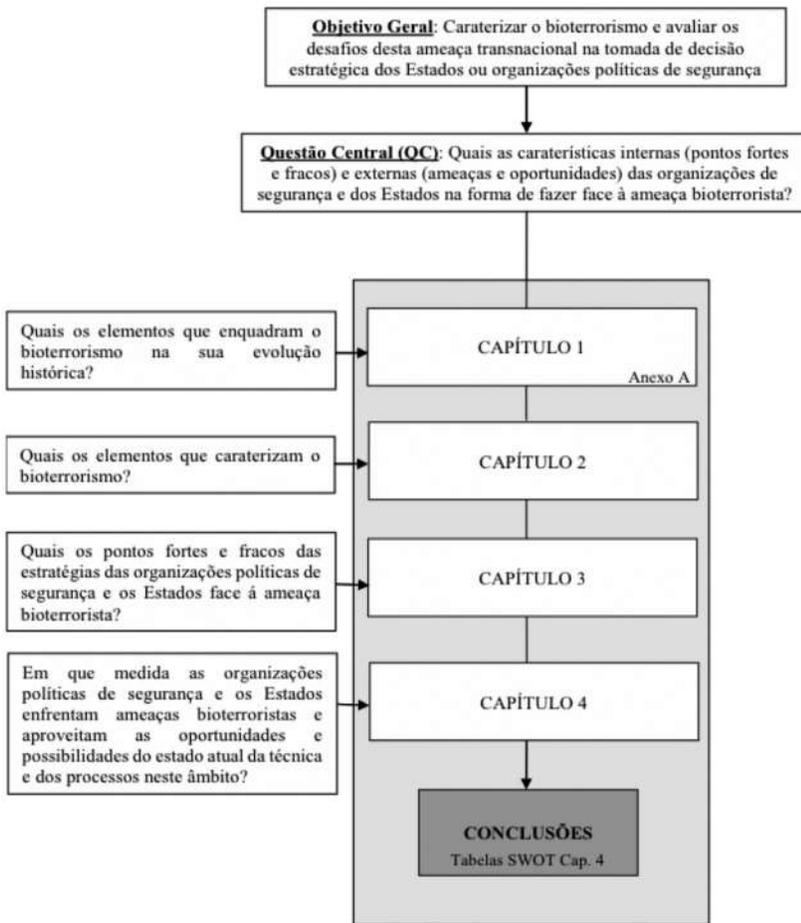


Figura 1 – Percurso Metodológico

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Para o enquadramento do tema da nossa investigação, devem referir-se, em primeiro lugar, os conceitos fundamentais que nos ajudaram a caracterizar o bioterrorismo. Desta forma, segundo Cantero (2007), podemos definir os agentes biológicos como aqueles organismos vivos (bactérias, vírus, fungos, clamídias, micoplasmas, riquetsias, parasitas e outros) que podem causar doença ou morte, e ser usados para contaminação dos seres humanos, animais, plantas, solo, alimentos ou água, e para a deterioração de materiais. Estes agentes contêm informações genéticas e são capazes de autorreprodução ou de reprodução num sistema biológico (Cantero et al., 2007). A OTAN fornece uma definição muito parecida e considera agentes biológicos os microrganismos (ou as toxinas derivadas deles) que causam doenças em pessoas, plantas ou animais, e que provocam a deterioração dos materiais (OTAN, 1996, p. 186). O *Center for Disease Control and Prevention* (CDCP) dos EUA classifica os agentes biológicos em três categorias (A, B e C), conforme critérios que determinam a sua potencialidade para serem utilizados na forma de arma biológica (Quadro 1)³ (Cardoso et al., 2014, p. 1188). Essas potencialidades são: infecciosidade, virulência, letalidade, patogenicidade, período de incubação, transmissibilidade e estabilidade (Khan et al., 2000).

Quadro 1 - Classificação dos agentes biológicos para serem empregues como arma biológica

<p><u>Categoria A</u></p> <p>Agentes biológicos de alta prioridade, como os microrganismos ou toxinas que apresentam alto risco para a população e a segurança nacional, por:</p> <ul style="list-style-type: none">- Serem facilmente disseminados ou transmitidos de pessoa-a-pessoa;- Causarem altas taxas de letalidade com grande impacto na saúde pública;- Promoverem pânico na população e convulsão social;- Precisarem de ações especiais de prontidão dos serviços públicos de emergência.	<ul style="list-style-type: none">- Variola major (smallpox, variola)- Bacillus anthracis (antraz)- Yersinia pestis (peste)- Clostridium botulinum – toxina botulínica (botulismo)- Francisella tularensis (tularemia)- Filo viroses<ul style="list-style-type: none">- Febre hemorrágica causada pelo vírus Ébola- Febre hemorrágica causada pelo vírus Marburg- Arena viroses<ul style="list-style-type: none">- Febre de Lassa- Febre hemorrágica causada pelo vírus Junin
--	---

³No Quadro 1 podemos ver a classificação que faz o CDCP dos agentes biológicos conforme a sua potencialidade para serem empregues como arma biológica.

<p><u>Categoria B:</u></p> <p>Agentes biológicos considerados de segundo lugar em nível de prioridade, alguns já usados como armas biológicas ou com potencial para tal finalidade. São:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Moderadamente fáceis de disseminar; - Possuem taxas de morbidade moderadas, e baixas taxas de letalidade; - Requerem aumento da capacidade diagnóstica e intensificação da vigilância epidemiológica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coxiella burnetti (febre Q) - Brucella spp (brucelose) - Burkolderia mollei (mormo) - Alphavíruses <ul style="list-style-type: none"> - Encefalite Equina Venezuelana - Encefalite Equina do Oeste - Ricina - Enterotoxina estafilocócica B - Salmonela spp - Shigella Dysenteriae - Escherichia coli 0157:H7 - Vibrio cholerae - Cryptosporidium parvum
<p><u>Categoria C:</u></p> <p>Agentes biológicos emergentes que podem ser manipulados por meio de engenharia genética ou técnicas de biotecnologia para disseminação em massa, uma vez que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Podem ser obtidos e disseminados facilmente; - Possuem potencial para causar altas taxas de morbidade e mortalidade; - Possuem potencial para causar grandes impactos nos sistemas nacionais de saúde. <p>A preparação contra os agentes desta categoria requer pesquisas para melhorar os procedimentos de detecção, diagnóstico, tratamento e prevenção.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vírus Nipah - Hantavírus - Vírus de febre amarela - Tuberculose multi-droga resistente - Bactérias super-resistentes

Fonte: Center for Disease Control and Prevention EUA (CDCP, 2015).

Por outro lado, a arma biológica é definida pelo CDCP como qualquer material patogénico que possa impactar causando doença e morte em pessoas, animais ou plantas (CDCP, 2015). Segundo a ONU, as ADM são as armas atómicas explosivas, armas compostas de material radioativo, armas letais químicas ou biológicas, e qualquer outra desenvolvida no futuro que tenha efeitos destrutivos comparáveis à bomba atómica ou as outras armas supracitadas (Rebolledo, 2016, p. 17). Embora o conceito de ADM seja discutido pela doutrina (García, 2016, pp. 68-69), as armas biológicas encontram-se incluídas nele. Por vezes, algumas das resoluções da ONU usam também o conceito de vetores de lançamento para referir mísseis, foguetes e outros sistemas não tripulados, capazes de lançarem armas nucleares, químicas ou biológicas, que sejam especialmente concebidas para tal utilização (CSNU, 2004b).

Outro conceito que importa clarificar é a biossegurança na sua contraposição com a biosseguridade e que tem a ver com a tradução do inglês. A noção comum de *biosafety* (biosseguridade ou segurança biológica em português) é

derivada das orientações emitidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre as técnicas utilizadas nos laboratórios. Segundo o Manual de Segurança no Laboratório da OMS, segurança biológica ou biosseguridade é o termo utilizado para descrever os princípios de confinamento, as tecnologias e as práticas que são implementadas para evitar a exposição não intencional a agentes patogênicos e toxinas, ou a sua fuga acidental (OMS, 2004, págs. 49–50). O conceito é consistente com o equivalente na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e na Organização Mundial de Saúde Animal (Mellado, 2014a, p. 4). Por seu lado, o CPAB fornece a seguinte definição para a segurança biológica ou biosseguridade: “Os princípios, tecnologias, procedimentos e medidas implementadas para impedir a libertação acidental, ou a exposição intencional, a agentes biológicos e toxinas, e para proteger as pessoas e o ambiente dos efeitos da tal libertação”, que é muito semelhante ao conceito da OMS (Mellado, 2014a, p. 5).

No entanto, o termo inglês *biosecurity* (proteção biológica ou biossegurança⁴, em português) refere-se, segundo a OMS, às medidas de proteção estabelecidas para evitar perda, roubo, utilização indevida, desvio ou fuga intencional de agentes patogênicos e toxinas (OMS, 2004). Biossegurança é um termo equívoco e a sua significação vai depender do contexto específico no qual seja empregue (Mellado, 2014a, pp. 5-6). Neste trabalho vamos referir como biossegurança as medidas que devem seguir os Estados, segundo a CAPB e as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para a proteção física interior e exterior das instalações que contém agentes biológicos, bem como dos próprios agentes, equipamentos e materiais, e durante o seu transporte (Mellado, 2016, p. 50).

2. CARACTERIZAÇÃO DO BIOTERRORISMO

2.1. ANTECEDENTES E CASOS REGISTRADOS

Embora nem todos os ataques com agentes biológicos possam ser caracterizados como bioterrorismo, olhando para a História podemos verificar a evolução na sua utilização e os motivos pelos quais os terroristas consideram hoje as possibilidades que oferece este tipo de armas para os seus interesses. Alguns autores apontam como o primeiro ataque biológico a introdução deliberada de estirpes de antraz no Egito, vitimando o próprio faraó e sendo descrita na Bíblia como a quinta praga (Inglesby et al., 2002, p. 2237).

⁴Em espanhol, o termo adequado é *biocustodia*.

No início do século XVIII, o general britânico Jeffrey Amherst deu cobertores infetados com varíola a uma tribo indígena americana durante as conversações em Fort Pitt na Rebelião de Pontiac (Fenn, 2000, págs. 1552–1553). No século XX, a Alemanha utilizou espões com culturas microbianas de antraz e febre Q (mormo), visando infetar cavalos, gado e alimentos durante a Grande Guerra. Também durante a Ocupação da Manchúria (1931-1945), os japoneses realizaram experiências com armas biológicas em pacientes humanos sob a direção do General Shiro Ishii e a sua famosa *Unidade 731* causando 3000 mortos. Aliás, durante a Guerra Fria foi comum entre as grandes potências os programas de armas biológicas e, na verdade, até à assinatura do CPAB em 1972, não houve tentativas sérias para conter a escalada na investigação e uso destas ADM (Hernández, 2007, pp. 51–54).

Porém, os casos de bioterrorismo propriamente ditos aconteceram nas últimas décadas. Três eventos merecem destaque: o episódio de contaminação em bufês de salada de restaurantes, no Oregon, em 1984, causado por uma seita religiosa indiana, que utilizou *Salmonella typhimurium*, afetando 751 pessoas, com 45 hospitalizações (Cardoso et al., 2014, p. 1189); a disseminação de esporos de antraz em 1995, no metro de Tóquio, por membros da seita religiosa da Verdade Suprema (*Aum Shinrikyo*) dispersando aerossóis de antraz e botulismo pelo menos 8 vezes (Inglesby et al., 2002, p. 2237); e o atentado terrorista ocorrido em Nova Iorque, no ano de 2001, seguido de episódios de disseminação de esporos de antraz (esporos de *Bacillus Anthracis*, da variedade Ames), através do sistema postal americano, resultando 22 casos de infeções, das quais 11 foram por inalação, 11 por via cutânea, e 5 morreram (Inglesby et al., 2002, p. 2236).

2.2. CONCEITO

Segundo o CDCP dos EUA, bioterrorismo é a disseminação deliberada de bactérias, vírus ou outros microrganismos utilizados para causar doença ou morte em populações, animais ou plantas (CDCP, 2015). Magalhães descreve-o como o uso intencional de microrganismos ou toxinas derivadas de organismos vivos, vírus ou príões, para causar morte ou doenças em pessoas, animais ou plantas, sendo transmitido por meio de vetores, objetos (fômites) e animais infetados, produtos de origem animal e vegetal, ou agentes infecciosos causadores de doenças emergentes (Magalhães, 2006). Stephen Morse refere que um dos fins do bioterrorismo é justamente causar terror, sendo a surpresa um elemento fundamental, pois após o agente biológico ser liberado, pode levar horas ou dias para ser descoberto, utilizando-se a dimensão psicológica como uma ferramenta relevante para os terroristas (Morse, 2003, p. 557). Segundo D. R.

Cardoso o objetivo principal destes atos é a disseminação de medo, pânico, ansiedade e insegurança na população, provocando a perda de confiança nas autoridades governamentais e prejuízos económicos. Os ataques resultam em doença e morte, destroem o equilíbrio psicológico e emocional da população e expõem os indivíduos à submissão pelo medo (Cardoso e Cardoso, 2011, p. 822).

Em geral, e seguindo outros autores como Hernández, podemos dizer que o bioterrorismo é o uso ilegítimo, ou a ameaça de uso, de microrganismos ou toxinas obtidas de organismos vivos, para provocar doenças ou morte em pessoas, animais ou plantas, visando intimidar governos e sociedades para atingir objetivos ideológicos, religiosos ou políticos (Hernández, 2007, p. 50).

2.3. DIFERENCIAÇÃO ENTRE SURTOS DE ORIGEM NATURAL E INTENCIONAL

Por forma de caracterizar o bioterrorismo é importante sublinhar a sua distinção com outras formas de disseminação dos agentes biológicos como as epidemias ou outros surtos de origem natural. Em qualquer dos casos, os surtos podem ser provocados pelos mesmos agentes biológicos, mas, segundo Morse (2003), alguns factos têm de servir para diferenciar a origem da epidemia. São os seguintes: (i) grande número de vítimas sem nexos causal; (ii) taxas de mortalidade mais altas do que o esperado; (iii) surgimento de doenças incomuns numa determinada região geográfica, que pode sugerir a possibilidade de disseminação de um agente infeccioso na forma de aerossol; (iv) progressão da epidemia no tempo com características de uma exposição maciça⁵; (v) múltiplos surtos epidémicos; (vi) baixas taxas de ataque da doença em indivíduos protegidos através da vacinação ou do uso de trajes de proteção; (vii) presença de vegetação alterada ou de animais mortos; (viii) disseminação invertida⁶; (viii) manifestação clínica não usual da doença⁷; (ix) falta de correspondência entre as condições meteorológicas, as características geográficas da região e a progressão da epidemia; (x) evidências diretas de ataque intencional, tais como existência de cartas contendo pó branco, equipamentos de dispersão de agentes biológicos, suspensões líquidas de aspeto suspeito, etc.

Porém, a origem da epidemia, seja natural, accidental ou deliberada, não vai determinar uma variação importante nos aspetos fundamentais da gestão

⁵ Nos eventos intencionais a curva epidémica tem características bem definidas.

⁶ Quando a infeção afeta primeiro as pessoas em vez dos animais como seria normal nas zoonoses naturais.

⁷ Por exemplo quando a maioria dos casos de infeção por antraz acontece por via respiratória, sendo que a forma habitual e natural é por via cutânea.

dos surtos de doenças infecciosas. Aliás, os casos de suspeita ou confirmação de disseminação intencional de agentes biológicos, devem ser enfrentados com uma abordagem integrada e devem ser envolvidos, para além dos profissionais de saúde, as forças de segurança, o exército e outros atores governamentais e não-governamentais. Os procedimentos de biossegurança e biossegurança acima analisados devem ser tomados em consideração em relação às amostras coletadas, ao seu transporte e armazenamento, à identificação dos responsáveis e às demais medidas necessárias (Cardoso et al., 2014, pp. 1191-1193).

3. ESTRATÉGIAS DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DOS ESTADOS FACE AO BIOTERRORISMO

Logo depois da Primeira Guerra Mundial, em 1925, o Protocolo de Genebra determinou a proibição do emprego de armas químicas e bacteriológicas na guerra. Porém, tratava-se da proibição apenas do uso das armas, mas não do desenvolvimento, produção, posse, armazenamento, etc., que foram depois previstas no CPAB em 1972, a qual visava excluir a possibilidade de agentes bacteriológicos e toxinas ser utilizados como armas com uma abordagem mais abrangente (Cardoso et al., 2014, p. 1192).

Espanha, Portugal e a maioria dos países ocidentais ratificaram a convenção. Na mesma linha, o CSNU, preocupado com a ameaça terrorista e com o risco de que os intervenientes não estatais adquiram, desenvolvam ou utilizem armas nucleares, químicas e biológicas, adotou a Resolução 1540, de 28 de abril, que insta a todos os Estados a tomar medidas eficazes para prevenir o terrorismo com ADM e, portanto, o bioterrorismo (CSNU, 2004b).

A RCSNU 1540 foi adotada sob o Capítulo VII da Carta da ONU que permite o uso da força, e o Comité 1540 que a criou, tornou-se a pedra angular do regime de não-proliferação das ADM, estabelecendo ligações entre os vários componentes internacionais no combate à proliferação destas armas. O sistema baseia-se numa vasta rede de atores na qual desempenham um papel importante as organizações de segurança internacionais (OTAN, a UE e a OSCE) (Comendador, 2016, pp. 79-80), as convenções sobre armas biológicas, alguns regimes específicos de não proliferação, as empresas que negociam com materiais de dupla utilização, e o âmbito académico que contribui para as discussões científicas sobre o assunto (Marchesi, 2016, pp. 13-14). Seguidamente iremos analisar a resposta dada por cada uma destas organizações.

3.1. ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS DE SEGURANÇA

3.1.1. A Organização das Nações Unidas (ONU)

A ONU é a maior organização internacional e desempenha um papel fundamental para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Um dos seus principais pontos fortes é a capacidade, através das ações contidas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para justificar medidas tais como sanções, bloqueios económicos e intervenções militares, a fim de garantir a segurança internacional. Devemos também salientar a sua capacidade de gerir os problemas internacionais através de soluções diplomáticas, embora o surgimento de atores não estatais e grupos terroristas apoiados por Estados desestabilizados façam com que as decisões da ONU não sejam sempre implementadas (Juste e Martínez, 2016, pp. 39-40).

Um dos instrumentos internacionais fundamentais na luta contra o bioterrorismo é a Resolução 1540 do Conselho de Segurança das Nações Unidas⁸ (RCSNU 1540), adotada ao abrigo do Capítulo VII da Carta. A resolução afirma que a proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, e os seus vetores de lançamento, constituem uma séria ameaça à paz e segurança internacionais, e obriga os Estados a abster-se de prestar qualquer forma de apoio a atores não estatais que procurem o desenvolvimento, aquisição, fabricação, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, químicas ou biológicas e dos seus sistemas de vetores (CSNU, 2004b).

A RCSNU 1540 também cria o Comité 1540 por forma a apoiar o CSNU na sua aplicação, o qual está integrado pelos 15 membros do Conselho e aconselhado por um grupo de nove peritos. Expressamente afirma que nenhuma das suas obrigações pode contradizer ou modificar os direitos e obrigações dos Estados partes no CPAB. Assim, desde que outros instrumentos jurídicos internacionais regem as atividades dos Estados, a RCSNU 1540 preocupa-se especificamente com atores não-estatais, incluindo os grupos terroristas (CSNU, 2004a).

No entanto, este sistema, embora complementado pelas disposições do CPAB, tem algumas falhas importantes. As biológicas são as únicas ADM que não conseguiram ter um regime de verificação acordado por todos os Estados Partes no CPAB. Não há nenhuma autoridade internacional que garanta o cumprimento das suas disposições a nível nacional, e o Comité 1540 também não detém poderes executivos. Assim, a ausência de um protocolo de verificação deixa as armas biológicas como as mais fáceis de adquirir e de usar pelos atores não estatais e pelos Estados que apoiam as organizações terroristas (Mellado, 2016, pp. 50-51).

⁸ Resolução do CSNU núm. 1540, de 28 de abril de 2004 (S/RES/1540).

3.1.2. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

A estratégia contra o bioterrorismo pode ser inserida no conceito estratégico da Aliança de 2010: defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa. A última visa criar ou reforçar as capacidades dos países parceiros na luta contra o terrorismo, a proteção física ou o controlo das fronteiras (OTAN, 2010).

A OTAN tem um importante sistema de parcerias como a Iniciativa de Cooperação de Istambul, o Diálogo do Mediterrâneo ou o Comité de Parceria Euro-Atlântica, através do qual contribui para a implementação da RCSNU 1540 e o CPAB com o apoio às capacidades dos Estados onde o terrorismo é mais presente (Comendador, 2016, págs. 81–82). A OTAN também promove atividades de divulgação e assistência relacionadas com o domínio Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico (NBQR), bem como antiterrorista, no Programa Ciência pela Paz e Segurança (OTAN, 2016b).

Finalmente, na área da segurança coletiva e dentro da estratégia global da OTAN, salientamos a importância das operações de combate ao terrorismo que a Aliança faz no Mediterrâneo, como a *Active Endeavour*, que terminou em novembro do 2016, sendo substituída pela atual Operação não-artigo 5.º *Sea Guardian* de segurança marítima (OTAN, 2016a).

3.1.3. A União Europeia (UE)

A UE adotou a sua estratégia contra a proliferação das ADM em 12 de dezembro de 2003, sublinhando a proliferação destas armas como uma das ameaças potenciais mais graves (Borredá, 2012, p. 130). A estratégia da UE contra o bioterrorismo assenta nas relações de colaboração e parceria em torno de três elementos fundamentais: (i) o multilateralismo, através da promoção de tratados internacionais; (ii) a prevenção, encorajando um ambiente regional e internacional estável, e (iii) a cooperação internacional, através de uma cooperação mais estreita com os principais parceiros: os Estados Unidos, a Rússia, o Japão e a Canadá (UE, 2003).

Cinco anos mais tarde foram aprovadas as “Novas linhas de ação da UE para combater a proliferação das ADM e os seus vetores” (UE, 2008), visando aumentar a coordenação e eficácia. Para este fim, a UE propôs intensificar o financiamento, punir os atos de proliferação, desenvolver medidas para impedir a transferência de conhecimentos e sensibilizar a comunidade científica dos riscos do desvio das suas pesquisas em questões relacionadas com a proliferação (García, 2013, p. 5).

Neste quadro estratégico, a UE adotou a Decisão 2013/391/PESC, apoiando a implementação prática da Resolução 1540, através da criação de projetos de cooperação internacional, assistência técnica e capacitação (UE, 2013a), como o projeto RIVIGENE (*Risk Virus Genes*) para a avaliação de potenciais alvos e vacinas contra os vírus mais apropriados para o bioterrorismo, ou o projeto PLANTFOODSEC que procura instrumentos para melhorar a coordenação e velocidade perante a eventual introdução deliberada de doenças em animais ou plantas (Domínguez, 2016, pp. 6-7).

Para além disso, a UE tem os seguintes mecanismos: (i) uma rede de Centros de Excelência NBQR que procura a coordenação regional e a implementação a nível nacional; (ii) o financiamento de projetos relativos a RCSNU 1540; (iii) o Programa de Investimento Conjunto, com projetos de investigação que incluem aspetos NBQR (Comendador, 2016, p. 85).

Finalmente salientamos a Decisão 2013/668/PESC, na qual a UE apoia os esforços da Organização Mundial da Saúde (OMS) para desenvolver atividades de *biosafety* (biosseguridade) e *biosecurity* (biossegurança) na luta contra a proliferação das ADM, com especial atenção aos casos de bioterrorismo (UE, 2013b).

3.1.4. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)

A OSCE coloca as questões relacionadas com a não proliferação das ADM no Fórum de Cooperação em Matéria de Segurança (FCS), uma das unidades com capacidade na tomada de decisões que lida principalmente com questões de natureza político-militar. Para desenvolver o seu trabalho o FCS tem o Centro de Prevenção de Conflitos, no qual estão colocados, entre outros, especialistas em bioterrorismo (Comendador, 2016, págs. 87–88).

Quanto às armas biológicas, a OSCE incentiva aos Estados a fortalecer o CPAB e a RCSN 1540 através da sua universalização, a eficácia do regime de verificação do CPAB, e a plena aplicação das suas disposições a nível nacional e através do controlo de agentes biológicos (biosseguridade e biossegurança) e de dupla utilização, em especial no comércio e exportações internacionais (OSCE, 2013).

Em última análise, a OSCE é um fórum de promoção da coordenação e cooperação no seio das nações e organizações regionais, onde detém uma posição privilegiada por ter Estados participantes com características muito diferentes, em que o nível de desenvolvimento da regulamentação de alguns pode servir como um modelo para outros (Comendador, 2016, págs. 87-89). No entanto, neste caso como noutros anteriores, a OSCE tem nenhum mecanismo

de sanções eficazes que puna aos Estados e a grupos não-estatais que violem as disposições da RCSNU 1540 e do CPAB.

3.2. O PAPEL DOS ESTADOS: O CASO ESPANHOL

A ausência de um sistema de verificação internacional de caráter vinculativo e coercivo, em conformidade com as convenções e resoluções das Nações Unidas, faz com que os Estados desempenhem um papel muito importante para fazer cumprir as disposições contidas nesses padrões. Neste ponto iremos analisar brevemente o caso espanhol, segundo uma abordagem estratégica.

A Estratégia de Segurança Nacional Espanhola de 31 de maio de 2013 contempla a proliferação das ADM como uma ameaça grave à segurança. Uma das suas linhas estratégicas de ação é fortalecer o sistema de não proliferação através da plena implementação dos tratados e instrumentos internacionais relevantes, incluindo resoluções do CSNU (Gobierno de España, 2013). O Conselho de Ministros Espanhol aprovou em dezembro de 2008 as novas linhas de ação da UE na luta contra a proliferação de armas de destruição em massa e os seus meios de lançamento.

Além disso, a Espanha adotou em 4 de junho de 2010 a Estratégia Integral contra o Terrorismo Internacional e a Radicalização, na qual inclui a luta contra o terrorismo NBQR, com uma abordagem multidisciplinar para coordenar os esforços nacionais e facilitar a cooperação internacional (Gobierno de España, 2010).

Finalmente, em 24 de abril de 2015, a Espanha também aprovou o Plano Nacional de Ação para a implementação da RCSNU 1540, cujos objetivos principais são a proteção de instalações críticas (biossegurança), o controlo das transferências de material sensível (entre os quais os agentes biológicos) e de dupla utilização, o controlo das fronteiras e dos transportes, bem como a cooperação internacional e a edificação de capacidades. Também contempla mecanismos de intervenção e resposta em caso de incidente. Para este fim, e para atingir estes objetivos, o plano tem de identificar e desenvolver as medidas legislativas necessárias para implementar eficazmente a RCSNU 1540 (Gobierno de España, 2015).

4. AVALIAÇÃO SWOT DOS INSTRUMENTOS ESTATAIS E INTERNACIONAIS DISPONIBILIZADOS PARA FAZER FACE À AMEAÇA BIOTERRORISTA

Ao longo dos capítulos anteriores fizemos uma caracterização do bioterrorismo para apresentar, em seguida, os pontos fortes e fracos das estratégias seguidas pelas organizações políticas e de segurança, e pelos Estados (colocando Espanha como um caso de estudo) para combater esta ameaça. Pretendemos agora avaliar estas estratégias, completando a análise SWOT com as oportunidades e ameaças que foram detetadas.

4.1. Os Estados

Para uma melhor aplicação pelos Estados das convenções internacionais e das resoluções da ONU sobre o bioterrorismo é preciso o desenho dum sistema de biossegurança de nível estadual, cujo objetivo geral seja a proteção das pessoas, propriedades e instalações, do ambiente e da sociedade como um todo, e que proteja dos atos ilegais que possam acontecer usando armas ou agentes biológicos. O objetivo é mitigar a possibilidade de produzir surtos biológicos incomuns, sejam acidentais ou intencionados. Para fazer isso, deve procurar-se a proteção contra roubo e sabotagem de agentes e materiais biológicos nas instalações onde são mantidos, bem como a segurança contra as atividades ilícitas associadas, assegurando a implementação de medidas rápidas, eficazes e abrangentes que forneçam a proteção necessária (Mellado, 2014b).

No caso analisado (Espanha), a alocação das responsabilidades das autoridades competentes está bem definida, incluindo a atualização da legislação, as agências estatais e locais com responsabilidade sobre as alfândegas e o controlo das fronteiras, as agências de informações e segurança, e os organismos estaduais com responsabilidade para a saúde humana e animal, para o ambiente, e para a investigação científica. Tudo isso é integrado e coordenado dentro do Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução 1540, cujas disposições estão alinhadas com a Estratégia Integral contra o Terrorismo Internacional e a Radicalização, e que conta com comités de coordenação de ações entre as diferentes autoridades competentes, mantendo uma interface adequada entre biossegurança e biosseguridade, bem como sanções criminais e administrativas eficazes para os casos em que a lei é violada.

Tendo em conta estes parâmetros e os referidos no capítulo anterior, o Quadro 2 apresenta a análise SWOT da estratégia seguida pelos Estados para fazer face à ameaça do bioterrorismo.

Quadro 2 – Análise SWOT da estratégia dos Estados contra o bioterrorismo

<i>Strengths</i> (pontos fortes)	<i>Opportunities</i> (oportunidades)
<ul style="list-style-type: none"> – Sanções penais e administrativas eficazes contra os infratores. – Maior coordenação de todas as agências e atores envolvidos no nível estatal. – Possibilidade de criação de medidas legais de aplicabilidade direta. – Integração de todos os mecanismos e elementos contra o bioterrorismo numa estratégia nacional segundo uma abordagem integrada. – Criação de uma interface efetiva entre biossegurança e biossegurança. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ferramentas de colaboração com outros Estados ou organizações internacionais de segurança. – Sinergias entre a comunidade científica e as agências governamentais na criação e controlo dos novos agentes biológicos. – Aprofundamento numa abordagem abrangente para reforçar as parcerias com os agentes envolvidos.
<i>Weaknesses</i> (pontos fracos)	<i>Threats</i> (ameaças)
<ul style="list-style-type: none"> – Falta de informação das ameaças e da sua evolução fora do território nacional. – Falta de ferramentas para obrigar a outros Estados ou organizações internacionais a colaborar para fazer efetivas as disposições da CPAB no próprio território nacional. – Existência de Estados falhados próximos que podam servir como santuários na proteção dos grupos terroristas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Utilização das novas tecnologias para a construção de ADM desenvolvidas fora do território nacional. – Utilização de materiais de dupla tecnologia para a obtenção de agentes biológicos e ADM. – Criação de novos agentes biológicos: bactérias super-resistentes. – Facilidade do acesso à informação e diminuição dos custos para a construção de ADM (fabrico artesanal).

4.2. AS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS DE SEGURANÇA

As organizações políticas de segurança que têm sido analisadas são certamente heterogéneas em termos de composição, finalidade, funcionamento e organização. No entanto, a necessidade de fazer uma abordagem integrada e procurar uma solução holística ao combate contra o bioterrorismo torna conveniente encontrar pontos de aproximação, salientando as oportunidades disponíveis e as ameaças que enfrentam.

A UE fornece uma abordagem mais abrangente do que a OTAN e a OSCE, bem como uma maior presença e relacionamento no continente africano, que compreende a maior parte dos Estados que ainda têm de implementar a RCSNU 1540 e o CPAB (Comendador, 2016, pp. 91–92). Essa proximidade

oferece uma melhor oportunidade para promover as relações de parceria com a União Africana e liderar um processo de reforço das ações legais contra o bioterrorismo e de edificação de capacidades nesses países.

Relativamente à possibilidade de assistência técnica aos países que dela precisam, tanto a UE como a OSCE têm uma estrutura e meios que os tornam adequados. Aliás, a OSCE aparece na lista de oferecimentos de assistência do Comitê 1540 (CSNU, 2004a).

Como refere, com razão, Comendador (2016, p. 91), deve procurar-se o reforço das sinergias fornecidas por cada organização, não apenas no curto prazo, mas também no médio e no longo prazo, de forma a permitir a sincronização das ações com os ciclos de planeamento de cada instituição. Nesse sentido, o Comitê 1540 deve ter um mecanismo para coordenar as contribuições de cada uma das organizações internacionais na implementação da RCSNU 1540 e do CPAB.

Outra das oportunidades das organizações políticas consiste na construção de um ambiente de confiança que promova a troca de informações no combate contra a ameaça bioterrorista. Tanto a OTAN como a UE e a OSCE têm centros que poderiam servir como base para essa colaboração.

Como resumo, a análise SWOT do Quadro 3 reflete a forma como as organizações de segurança analisadas fazem face aos desafios na tomada de decisão estratégica para lidar com o bioterrorismo.

Quadro 3 – Análise SWOT das estratégias das organizações políticas de segurança contra o bioterrorismo

<i>Strengths</i> (pontos fortes)	<i>Opportunities</i> (oportunidades)
<ul style="list-style-type: none"> – ONU: Organização internacional com mais estados membros. Possibilidade ações Capítulo VII. Soluções diplomáticas. RCSNU 1540 – CPAB. – UE: Abordagem integral: económica, diplomática, militar, etc. Multilateralismo; Centros de excelência NBQR. – OTAN: Sistema de parcerias, segurança coletiva. Utilização do poder militar em apoio do cumprimento das resoluções do CSNU. – OTAN, UE, OSCE: Existência de centros que permitem a troca de informações em matéria de bioterrorismo. – OSCE e UE: Estrutura e meios adequados para fornecer assistência técnica aos Estados que precisem dela. 	<ul style="list-style-type: none"> – UE: Possibilidade de parcerias com a União Africana para liderar o reforço das capacidades contra o bioterrorismo. – ONU: Fornecer ao Comitê 1540 duma ferramenta que permita a sincronização e complementariedade das ações do resto de organizações internacionais. – OTAN: Possibilidade do recurso a uma abordagem integrada que tenha em conta as parcerias com outras organizações e atores civis. – OSCE: Utilização dos recursos e capacidades de alguns dos países membros para o reforço de outros países membros.

Weaknesses (pontos fracos)	Threats (ameaças)
<ul style="list-style-type: none"> - ONU, UE, OSCE, OTAN: Ausência de ferramentas para punir o incumprimento ou vulneração da CPAB e a RCSNU 1540. Ausência de sistemas de verificação internacional de caráter vinculativo. - OTAN: Impossibilidade do uso do instrumento militar para o cumprimento da CPAB e RCSNU 1540 pela falta de mandato. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ameaça transnacional: Utilização pelos terroristas das novas tecnologias para a construção de armas biológicas desenvolvidas em Estados diversos. - Utilização de materiais de dupla tecnologia para a obtenção de agentes biológicos e ADM. - Criação de novos agentes biológicos: bactérias super-resistentes. - Facilidade do acesso à informação e diminuição dos custos para a construção de ADM (fabrico artesanal).

CONCLUSÕES

Em conclusão, por forma a caracterizar o bioterrorismo, podemos definir as ações bioterroristas como aquelas que envolvem as notas distintivas seguintes: (i) utilização ilegal, ou ameaça de uso, de agentes biológicos e os seus meios de dispersão; (ii) causa de doença ou morte, tanto em pessoas como em animais, plantas ou contaminação do meio; (iii) propósito de causar pânico entre a população e intimidar os governos para conseguir fins ideológicos, políticos ou religiosos.

Por outro lado, após a avaliação feita através da matriz SWOT, podemos concluir que a regulamentação internacional atual é claramente insuficiente para abordar o fenómeno do bioterrorismo, nomeadamente por duas razões: a ausência de legislação obrigatória para os Estados e a falta de instrumentos de controlo que assegurem a aplicação das disposições internacionais nos Estados e ponham em evidência os seus incumprimentos. Para além disso existe a ameaça dos atores não estatais e dos grupos terroristas que operam fora dos Estados. A CPAB e a Resolução 1540 são um passo importante nessa direção, mas ainda são insuficientes. Para colmatar estas lacunas foram identificadas várias possibilidades, nomeadamente no reforço das sinergias de cada uma das organizações políticas de segurança neste domínio, bem como no aproveitamento dos conhecimentos da comunidade universitária e científica e através duma maior cooperação de todos os agentes envolvidos, padronizando os seus procedimentos.

Por sua vez, o papel dos Estados mostra-se fundamental no combate ao bioterrorismo, porque apenas eles podem executar as resoluções da ONU e das convenções internacionais neste domínio, bem como implementar mecanismos adequados de controlo que minimizem o risco de os agentes biológicos chegarem às mãos dos grupos terroristas para serem usados com fins de desestabilização

BIBLIOGRAFIA

- Audi, J., Belson, M., Patel, M. e Schier, J., 2005. Fatal inhalational anthrax with unknown source of exposure in a 61-year-old woman in New York City. *Journal of American Medical Association*, 294 (18): 2342–2351.
- Borredá, F., 2012. La Estrategia ADM de la UE y las armas químicas: una colaboración en la encrucijada. *Revista UNISCI (Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional)*, Discussion Paper, 30: 129–142.
- Cantero, Y., Landeros, J. e Castillo, J., 2007. Bacterias y su uso como armas biológicas. *Revista Latinoamericana de actualidad biomédica*, 1 (1): 10–16.
- Cardoso, D. e Cardoso, T., 2011. Bioterrorismo: dados duma história recente de riscos e incertezas. *Ciência e Saúde Coletiva*, 16: 821–830.
- Cardoso, D., Cardoso, T. e Navarro, M., 2014. Bioterrorismo, riscos biológicos e as medidas de biossegurança aplicáveis ao Brasil. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, 24 (4): 1181–1205.
- CDCP, Center for Disease Control and Prevention, 2015. *Bioterrorism*. [Em linha]. Atlanta: CDCP. Disponível em: <<https://emergency.cdc.gov/bioterrorism/index.asp>>, [Consult. em 23 de março de 2017].
- Clapper, J., 2016. *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, Washington: USA Senate Publications.
- Comendador, A., 2016. La Resolución CSNU 1540 y las organizaciones regionales: OTAN, UE y OSCE. In: *Actores no estatales y proliferación de Armas de Destrucción Masiva*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa: 79–91.
- CSNU, Conselho de Segurança de Nações Unidas, 2004a. *Comité 1540*. [Em linha]. New York: CSNU. Disponível em: <<http://www.un.org/es/sc/1540/>>, [Consult. em 05 de abril de 2017].
- CSNU, Conselho de Segurança de Nações Unidas, 2004b. *Resolución 1540, de 28 de abril de 2004 (S/RES/1540/2004)*. New York: Publicações da ONU.
- Domínguez, F., 2016. La rapidez de la Unión Europea en la lucha antiterrorista. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 34: 1–14.
- Esvelt, K., 2013. Genome-scale engineering for systems and synthetic biology. *Molecular System Biology*, 9.
- Fenn, E., 2000. Biological warfare in eighteenth-century North America: Beyond Jeffery Amherst. *The Journal of American History*, 86 (4): 1552–1580.
- Galamas, F., 2006. Terrorismo e as Armas de Destruição Maciça. *Intellector*, 3 (5): 1–12.
- García, M., 2013. La Unión Europea y la no proliferación y desarme. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 22: 1–8.
- García, M., 2016. Los futuros desafíos en la proliferación de las Armas de Destrucción Masiva. In: *Actores no estatales y proliferación de Armas de destrucción Masiva*. Madrid: Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios estratégicos, pp. 67–78.

- Gobierno de España, 2010. *Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización* [pdf]. Madrid: Gobierno de España. Disponible em: <<http://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2016/11/SINTESIS-EICTIR-AUTORIZADA-EN-CASTELLANO.pdf>>, [Consult. em 06 de abril de 2017].
- Gobierno de España, 2013. *Estrategia de Seguridad Nacional*. [Em linha]. Madrid: Gobierno de España. Disponible em: <<http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>>, [Consult. em 6 de abril de 2017].
- Gobierno de España, 2015. *Plan de Acción Nacional para el cumplimiento de la resolución 1540*. [pdf]. Madrid: Gobierno de España. Disponible em: <[http://www.un.org/es/sc/1540/national-implementation/pdf/Spain-action-plan%20\(S\).pdf](http://www.un.org/es/sc/1540/national-implementation/pdf/Spain-action-plan%20(S).pdf)>, [Consult. em 07 de abril de 2017].
- Hernández, C., 2007. Bioterrorismo. *Boletín de Información Ministerio de Defensa*: 49–72.
- Inglesby, T., O'Toole, T., Henderson, D. e Bartlett, J., 2002. Anthrax as a Biological Weapon. *Journal for American Medical Association*, 287 (17 reprinted): 2236–2252.
- Juste, F. e Martínez, J., 2016. Resolución 1540: El sistema de cumbres y otras iniciativas internacionales de seguridad nuclear. In: *Actores no estatales y proliferación de Armas de Destrucción Masiva*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos: 37–48.
- Khan, A., Morse, S. e Lillibridge, S., 2000. Public-health preparedness for biological terrorism in the USA. *Lancet*, 356 (9236): 1179–1182.
- Magalhães, R., 2006. Biossegurança - Pragmas e tráfico de material biológico em debate. *Revista do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia*, 16: 14.
- Marchesi, R., 2016. Prólogo. In: *La Resolución 1540: una aportación española*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos:13–16.
- Mellado, R., 2014a. Biotecnología: bioseguridad y biocustodia en la investigación biotecnológica. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 190 (768): 1–8.
- Mellado, R., 2014b. *Recomendaciones para mejorar medidas de biocustodia*. Madrid: Publicaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Mellado, R., 2016. La amenaza biológica, actores no estatales y biocustodia. In: *Actores no estatales y proliferación de Armas de Destrucción Masiva*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos: 49–58.
- Morse, S., 2003. Biological and chemical terrorism. *Technology in Society*, 25: 557–563.
- Moya, A., 2015. *Retos y desafíos de la biología sintética*. [pdf]. Madrid: IEEE. Disponible em: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM35-2015_Biologia_Sintetica_AlbertoCiqueMoya.pdf>, [Consult. em 3 de março de 2017].

- OMS, Organização Mundial da Saúde, 2004. *Manual de Segurança Biológica em Laboratório*. 3ª ed. Genebra: Biblioteca da OMS.
- OSCE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, 2009. *Asuntos relevantes para el Foro para la Cooperación en materia de Seguridad*. Viena: Publicaciones de la OSCE.
- OSCE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, 2013. *Actualización de los principios de la OSCE que deben regir la no proliferación (Decisión FSC.DEC/7/13)*. Viena: Foro de Cooperación en Materia de Seguridad.
- OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte, 1996. *NATO Handbook on the medical aspects of NBC defensive operations: AMedP-6(B)* [pdf]. Bruxelas: NATO Multimedia Library. Disponível em: <<https://fas.org/irp/doddir/army/fm8-9.pdf>>, [Consult. em 04 de abril de 2017].
- OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2010. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Bruxelas: NATO Multimedia Library.
- OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2016a. *Operation Sea Guardian* [Em linha]. Bruxelas: NATO Multimedia Library. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm>, [Consult. em 06 de abril de 2017].
- OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2016b. *Science for Peace and Security* [Em linha]. Bruxelas: NATO Multimedia Library. Disponível em: <<http://www.nato.int/cps/en/natolive/78209.htm>>, [Consult. em 06 de abril de 2017].
- Rebolledo, V., 2016. Introducción. In: *Actores no estatales y proliferación de armas de destrucción masiva*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos: 17–23.
- UE, União Europeia, 2003. *EU strategy against the proliferation of weapons of mass destruction* [Em linha]. Bruxelas: UE. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133234>>, [Consult. em 06 de abril de 2017].
- UE, União Europeia, 2008. *New lines for action by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- UE, União Europeia, 2013a. *Apoyo a la aplicación práctica de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre la no proliferación de las armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores (Decisión 2013/391/PESC del Consejo, de 22 de julio de 2013)*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- UE, União Europeia, 2013b. *Apoyo a las actividades de la OMS en el ámbito de la bioseguridad y la bioprotección, en el marco de la Estrategia de la UE contra la proliferación de ADM (Decisión 2013/668/PESC del Consejo, de 18 de noviembre de 2013)*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

3. DAS NOVAS GUERRAS ÀS INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS NO ESPAÇO GEOGRÁFICO DAS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

Carlos Manuel Figueiredo Lopes

Major de Cavalaria

Investigador Integrado do CIDIUM

Lisboa, Portugal

lopes.cmf@mail.exercito.pt

RESUMO

O paradoxo das “novas” Guerras transporta-nos até Clausewitz para percebermos que a natureza da guerra será imutável, seja em que tempo for. Todavia, o seu caráter é segregado da natureza pela mutabilidade induzida por alterações políticas, sociais, económicas e tecnológicas, onde os atores intervenientes deixaram de ser apenas os Estados e o emprego do instrumento militar teve de, forçosamente, se adaptar. Se a forma de conduzir a guerra tem vindo a alterar-se num mundo global, também as ameaças têm acompanhado o processo pois, fruto da permeabilidade de fronteiras, passaram a caracterizar-se por transnacionais, porém obrigando a que o combate seja levado para os seus territórios de origem. No nosso estudo, esse espaço geográfico foi identificado, principalmente, nas regiões do Norte de África, Sahel, Médio Oriente e Ásia. Com esta conjuntura, centrámos o nosso estudo nas interações estratégicas entre atores, para perceber os seus relacionamentos nos espaços geográficos onde a conflitualidade e a presença de ameaças transnacionais se interseitam. Nesse sentido, foi-nos possível perceber que, apesar de grande parte da nova conflitualidade e ameaças sentidas pelo Ocidente estarem no flanco Sul, a maioria das interações são conjuntivas e de acomodação, contrariamente ao esperado, pois os interesses e objetivos de cada nação, quando imperam, libertam-se dos processos disjuntivos para obterem ganhos superiores, sejam o lucro financeiro ou político.

Palavras-chave:

Ameaças; Transnacional; Novas Guerras; Interação estratégica.

ABSTRACT

The “new” Wars paradox drive us to Clausewitz to perceive that the nature of the war will be immutable, independent of the unfolding of time. However, its character is segregated

from nature by political, social, economic and technological mutations, where States are no longer the only actors and military instrument had to be, necessarily, adapted. If the way of conducting the war has been transformed in a global world, also the threats have changed, due to the borders permeability and the so called transnational threats, sometimes fought outside of their born territories. In our study, this geographical space was, mainly, identified in the regions of the North of Africa, Sahel, Middle East and Asia. With this conjuncture, we focused our study on the strategic interactions between actors, to understand its relationships in the geographical spaces where conflicts and transnational threats exist together. Therefore, it was possible to perceive that, although great part of the new conflicts and threats felt by the West are coming from the southern flank, the majority of the interactions are conjunctive and concerning accommodation, in opposition to what was expected. Therefore, the interests and aims of each nation, when they are relevant to its governance, abandon the disjunctive processes in order to have a superior profit, either be financial or political.

Keywords:

Threats; Transnational; New Wars; Strategic interactions.

INTRODUÇÃO

O fenômeno da guerra tem sido objeto de estudo por diversos autores, cujos argumentos variam desde a inalterável natureza e caráter, definido por Clausewitz, até ao conceito das “novas” guerras (NG), defendido por Mary Kal-dor. Contudo, o ambiente estratégico tem sido alterado pela tecnologia e ameaças que obrigam à adaptação do instrumento militar e emprego pelos Estados de outras ferramentas, muitas vezes fora do seu território.

Presentemente as ameaças à segurança dos Estados ultrapassam fronteiras, por força da era da globalização, e entraram na dimensão transnacional. “Enfrentamos cada vez mais riscos, ameaças e desafios que afetam as pessoas de um país, mas que têm origem maioritária, ou totalmente, noutros países” (Nye Jr, 2012, p. 135). Porém, é possível identificar os focos regionais de onde crescem essas ameaças e aí concentrar esforços, repartido por vários atores, para mitigar as consequências à escala global que podem ser infligidas.

Nesse sentido, os atores procuram desenvolver interações estratégicas, através de processos conjuntivos – cooperação, acomodação e assimilação; ou disjuntivos – conflito, oposição, competição – para ajustar os seus interesses, objetivos e poderes.

Por conseguinte, considerámos como objeto de estudo a interação estratégica entre atores, tendo como objetivo efetuar a análise da interação nos espaços geográficos onde a conflitualidade e presença de ameaças transnacionais

(AT) se intersejam. O ensaio está delimitado ao espaço geográfico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e União Europeia (UE), Europa do Leste, Médio Oriente e Norte de África (MENA) e Ásia.

O presente artigo, enquadrado no domínio dos Estudos Estratégicos, em particular na nova conflitualidade, procura responder de que forma os atores se relacionam utilizando os processos de interação estratégica para defenderem os seus interesses e equilibrarem os poderes, nas regiões afetadas por novos conflitos e por ameaças transnacionais relevantes.

Começaremos pela caracterização das “novas” guerras, onde percebemos que a sua natureza se mantém e o carácter se adapta ao longo do tempo, para depois caracterizarmos as ameaças transnacionais e os principais focos de incidência. Terminaremos com a interseção geográfica das “novas” guerras com as ameaças e analisamos as interações estratégicas dos principais atores nessas regiões

1. O PARADOXO DAS “NOVAS” GUERRAS

1.1. A TRANSIÇÃO DAS VELHAS GUERRAS

As “velhas” guerras (VG), para Mary Kaldor, referem-se a uma versão da guerra que caracterizou a Europa entre os finais do século XVIII e meados do século XX, combatida entre Estados, com militares uniformizados, procurando a derrota do inimigo através da batalha decisiva. As VG obedeciam a regras bem definidas e enquadradas, a partir dos finais do século XIX, pelas Convenções de Haia e Genebra que protegiam os civis e prisioneiros de guerra (2005, pp. 2–3).

Segundo Serrano (2013, pp. 66–67), Clausewitz defende os métodos para atingir um fim político dependentes da natureza do objetivo, provocando a variação da intensidade e duração de uma guerra. Concomitantemente, Clausewitz afirma que a natureza da guerra é inalterável, não obstante identificar uma natureza objetiva e subjetiva – esta última caracterizada pelas condições sob as quais a guerra é conduzida. Para Serrano, a adaptação da natureza da guerra mantém válida a trindade de Clausewitz – a violência, o acaso e os fins políticos a atingir.

Todavia, Kaldor (2005, pp. 3–4) defende que as VG atingiram o seu apogeu em meados do século XX, através da ciência e da tecnologia desenvolvida para matar, quer durante a II Guerra Mundial (GM), quer durante a Guerra Fria. No entanto, foram guerras desenhadas para fazer face a conflitos inter-estatais, que não se ajustam à violência do século XXI, pelo que a autora adiciona o adjetivo “novas” às guerras (Kaldor, 2013, p. 1).

1.2. As “NOVAS” GUERRAS

Percebido o ponto de viragem entre as “velhas” e “novas” guerras, a partir da década de 1980, o argumento de Mary Kaldor assenta na era da globalização, onde as guerras se desenvolvem em territórios de Estados autoritários, enfraquecidos pela abertura ao mundo. Com esta conjuntura, a distinção entre Estados e não-Estados, público ou privado, interno ou externo, económico e político, e mesmo entre guerra e paz, está a diluir-se (Kaldor, 2013, p. 2). Neste contexto, o racional que estabelece a diferença entre as VG e as NG são os atores intervenientes, os objetivos, métodos e formas de financiamento, conforme se define na Tabela 1.

Tabela 1 – Diferenças entre velhas guerras e novas guerras

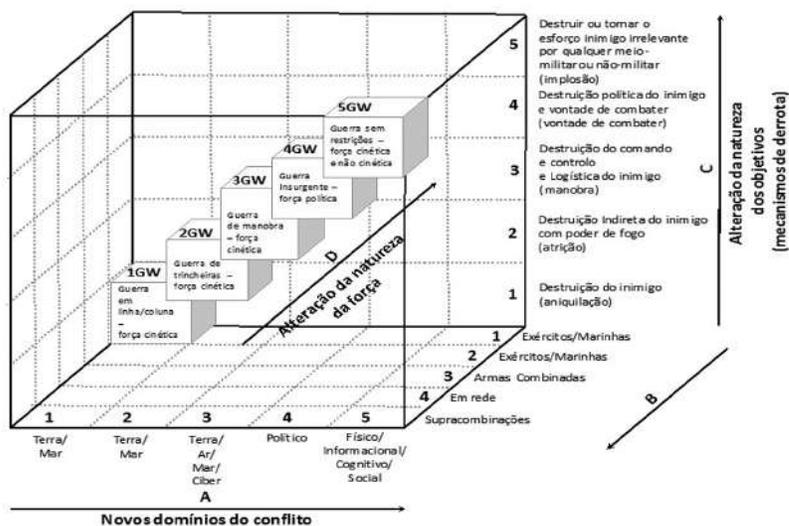
	Velhas guerras	Novas guerras
Atores	– FFAA regulares	– Combinação de atores estatais e não-estatais (FFAA regulares; empresas militares; mercenários; jihadistas; senhores da guerra; paramilitares, etc)
Objetivos	– Combatiam por interesses geopolíticos ou por ideologia (democracia ou socialismo)	– Combatem pela identidade étnica, religiosa ou tribal; – O objetivo político é obter acesso ao Estado por grupos (locais ou transnacionais).
Métodos	– Batalha decisiva; – Conquistar território através do instrumento militar	– A batalha é rara; – A conquista de território é através do controlo da população; – Utiliza a técnica de forçar os deslocados, induzindo violência contra os civis para controlo do território em detrimento ao inimigo.
Financiamento	– Financiadas pelos Estados	– Através de taxação violenta sobre a população; – Apoio da diáspora, raptos, contrabando (petróleo, diamantes, pessoas e drogas); – É também aplicada violência política por razões económicas, para proveito próprio.

Fonte: Adaptado de Kaldor (2013, pp. 2-3).

1.3. ATÉ ÀS GUERRAS DA 5.^a GERAÇÃO

Para Schmid e Marsden (2011, pp. 166-167), melhor que simplesmente distinguir entre VG e NG, é adotar uma abordagem na dimensão temporal quanto à classificação da guerra e dos conflitos. Nesse sentido, Reed (2008) apresenta um modelo evolutivo dos conflitos, incorporando as alterações: (i) dos domínios onde se desenvolvem as guerras, (ii) dos adversários, (iii) das forças, (iv) dos objetivos, através de uma representação multidimensional da guerra. Reed considera cinco gerações de guerra e posiciona-as de acordo com o seguinte critério: se um exército de uma geração não for capaz de derrotar um exército de geração subsequente, então houve uma mudança qualitativa que implica a determinação de uma nova geração.

Nesta linha de pensamento, a primeira geração de guerra enquadra-se após o surgimento dos Estados-nação em 1648, com o início da era moderna; a segunda geração é consequência da revolução industrial e até à I GM; a terceira geração foi concebida na I GM até à II GM; a quarta geração – guerra assimétrica – surge no período do Vietname; a quinta geração é associada aos ataques do 11 de setembro de 2001 pela Al-Qaeda, considerada a era pós-moderna (Reed, 2008, pp. 687-689), tal como é possível observarmos na Figura 1.



Legenda:

- Eixo A – Onde serão combatidas as futuras guerras – Quais são os novos domínios do conflito?
- Eixo B – Quem vai combater nas futuras guerras – Qual é a alteração na natureza dos adversários?
- Eixo C – Porque serão combatidas as futuras guerras – Qual é a alteração na natureza dos objetivos?
- Eixo D – Como serão combatidas as futuras guerras – Qual é a alteração da natureza das forças?

Figura 1 – Tipologia de Guerras e Conflitos geracionais

Fonte: Adaptado de Reed (2008, p. 691)

Os eixos A, B e C estão relacionados com as características da guerra, que mudam por resultado da globalização e das alterações políticas, económicas, sociais e tecnológicas, ao longo dos tempos nas sociedades. O eixo D tem menor expressão que os anteriores, mas representa o uso da força (i.e. obrigar um adversário a aceitar a nossa vontade), associada à natureza da guerra de Clausewitz que se mantém imutável. Nesta conceptualização da guerra de quinta geração (5GW), os adversários são uma supracombinação de atores estatais e não-estatais, cujos objetivos são a destruição do inimigo ou tornar o seu esforço irrelevante. Para tal são utilizadas forças cinéticas e não-cinéticas nos domínios físico, informacional, cognitivo e social (Reed, 2008, p. 691).

Segundo Schmid e Marsden (2011, p. 192) a 5GW de Reed inclui os terroristas como atores não-estatais, assim como as NG de Kaldor incluem características afeitas aos especialistas do terrorismo, tais como as razões ideológicas conduzem à violência mais do que as territoriais, utilização de táticas contra a população e o aumento da indefinição entre combatentes e não combatentes.

Todavia, segundo Kaldor (2013, p. 13) o instrumento militar não conseguirá derrotar a ameaça terrorista porque estão dissimulados entre a população, mas, por outro lado, os jihadistas também não têm capacidade para destruir as forças militares, pelo que entende ser uma dicotomia entre ação e reação que prolongará a guerra, caso a opção seja apenas bélica.

1.4. AS GUERRAS HÍBRIDAS

Desde os acontecimentos com a Rússia em 2014, a OTAN e a UE adotaram a terminologia de guerra e ameaça “híbrida”¹, uma vez que a abordagem conceptual se prende com a utilização de guerra convencional, simultaneamente com a guerra não-convencional (Tenenbaum, 2015, pp. 100–101). Neste contexto, a guerra híbrida combina as abordagens de guerra convencional com a irregular em todo o espectro dos conflitos, tal como é apresentado na Figura 2.

¹ Ameaça Híbrida é todo e qualquer adversário que emprega simultaneamente uma mistura adaptada de armas convencionais, táticas irregulares, terrorismo e comportamento criminoso no mesmo tempo e espaço de batalha para atingir os seus objetivos políticos (Hoffman, 2014).

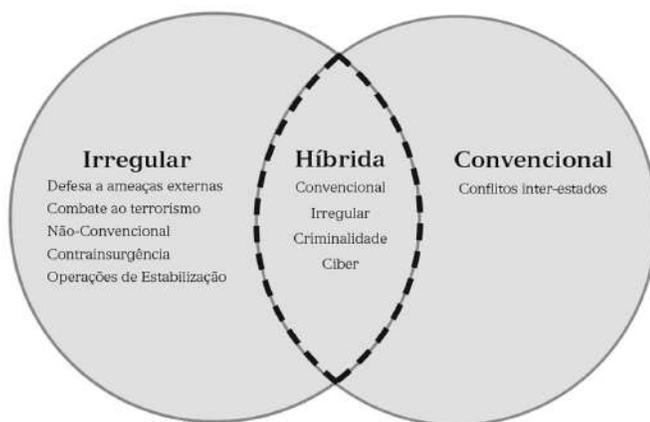


Figura 2 – Conceito de guerra híbrida

Fonte: Adaptado de GAO (2010).

Segundo Hoffman (2009, pp. 36-38) as guerras híbridas misturam a letalidade de um conflito de Estados com o fanatismo prolongado da guerra irregular, onde os adversários são por norma atores não-estatais, mas podem ser Estados – que transformam as suas unidades convencionais em forças irregulares –, grupos apoiados por Estados ou atores autofinanciados que exploram as capacidades militares modernas, conjugando emboscadas com dispositivos explosivos improvisados (ataques complexos) e assassinatos coercivos, para atingirem os seus objetivos políticos.

Como exemplo de um Estado transformado em força irregular, apresentamos o caso da Rússia no conflito da Crimeia, quando Putin emprega as suas Forças de Operações Especiais (*Spetsnaz*) totalmente descaracterizadas, ficando conhecidas por *Little Green Men*, conduzindo operações com a intenção de enfraquecer um adversário sem ultrapassar os limites estabelecidos que desencadeariam uma resposta militar (Haines, 2016).

Dada a complexidade destes conflitos, é imperativo que as forças ocidentais tenham uma resposta altamente adaptativa e resiliente, centrada no controlo da população, onde o modo de condução da guerra necessita de utilização de meios cinéticos e não-cinéticos, deixando de abordar separadamente os adversários como convencional, irregular ou terrorista (GAO, 2010; Hoffman, 2009, pp. 35–38).

1.5. O PARADOXO DA GUERRA

Por entre as idiossincrasias de vários autores e abordagens académicas à guerra, podemos referir que muitos afirmam que a sua natureza se mantém violenta, dinâmica e para atingir objetivos. Em pleno século XXI, após incontáveis concetualizações sobre este fenómeno, observando os atores e relacionando com a natureza da guerra, é possível inferir que é na consecução dos objetivos que os atores se focam. Fossem eles contemporâneos das “velhas” ou das “novas” guerras.

Segundo Tzvetan Todorov, os atores, por norma, utilizam a guerra como instrumento para fazer o bem, ainda que possam provocar o mal. Se este paradoxo se verificou até ao final da Guerra Fria, por razões ideológicas, hoje mantém-se a favor da democracia – o povo, a liberdade e o progresso – não sendo possível dissimular os interesses realistas. Logo, em regra, as relações entre os Estados cumprem-se segundo a equação da força e os seus interesses, desde que gerem riqueza e poder (2017, pp. 12-16 e 82-83).

Por conseguinte, mesmo que os interesses sejam camuflados pela democracia, os que sofrem com as guerras bem-intencionadas – humanitárias – não sofrem menos que os das “velhas” guerras. “Os danos colaterais em nome da democracia não são mais fáceis de sofrer do que os causados pela fidelidade a Deus, Alá, ao Guia ou ao Partido. Todos conduzem ao mesmo desastre da guerra” (Todorov, 2017, p. 83).

Como sugere Mike Smith (2005, p. 52 cit. por Angstrom e Widen, 2015, p. 23) a lógica de Clausewitz mantém-se válida, independentemente da denominação como “nova” guerra, guerra étnica, guerra de guerrilha, terrorismo ou guerra contra o terrorismo, no final existe apenas um significado de guerra, que é ela própria.

2. DAS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS

Segundo Borges e Rodrigues (2016, pp. 32-33) ameaça transnacional é qualquer acontecimento ou processo que leva à perda de vida ou a reduções de expectativas de vidas humanas em larga escala e que ponha em causa a unidade internacional, ameaçando a segurança internacional. Considerando os autores como ameaça transnacional o terrorismo², o crime organizado transnacional,

² Adotamos como definição de terrorismo a utilização ilegal da força ou da violência, imprimindo o medo ou terror, contra pessoas ou património, na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades, ou obter o controlo sobre a população, para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos (NATO, 2016a).

as armas de destruição massiva, a pirataria e a cibercriminalidade. Para além destas, segundo Carle (2015), as alterações climáticas são consideradas como o principal desafio, por se constituírem como catalisadoras de conflitos por efeito das secas (e.g. Darfur, Etiópia, Afeganistão e Síria), ou de pressões demográficas que conduziram a alterações sociais extremas e vagas de refugiados (Garcia, 2016, pp. 154-155).

2.1. TERRORISMO E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

No entanto, Carle (2015) não deixa de referir o Daesh³ e, de forma geral, o terrorismo transnacional como grande preocupação para os europeus e médio-orientais, a par da instabilidade económica global, que foi classificada como a segunda preocupação para a maioria dos países. Em contraste, o programa nuclear do Irão e os ciberataques a governos e a bancos foram considerados um problema apenas por alguns países. Como assunto mais regional foi observado a tensão entre a Rússia e os seus vizinhos, assim como as disputas territoriais da China, tal como podemos observar na Figura 3.

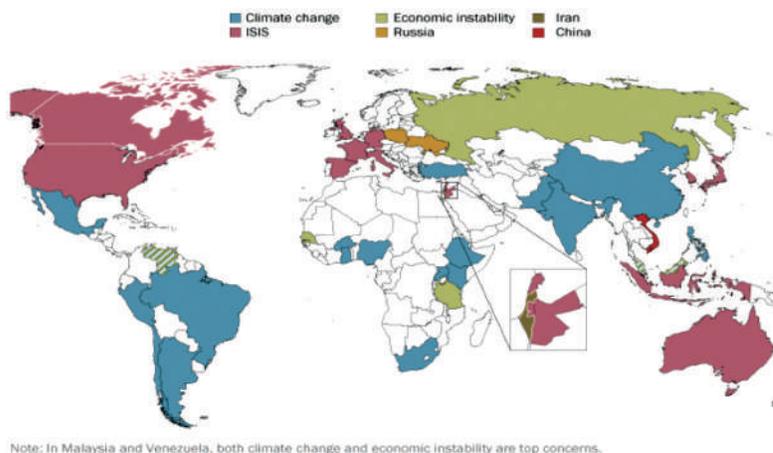


Figura 3 – Principais ameaças em todo o mundo

Fonte: Carle (2015).

Olhando para o Daesh como a segunda maior ameaça para todo o mundo, é curioso perceber que, apesar de tudo, há países onde os seus impactos são mais sentidos e não o consideram como a maior ameaça, como são os casos do

³ Designação derogatória do autodenominado Estado Islâmico (EI), baseada no seu acrónimo arábico (Duarte, 2015), que de agora em diante será utilizado em substituição de EI ou outro acrónimo habitual.

Afganistão, do Paquistão e da Índia, tal como podemos confirmar ao relacionar a Figura 3 com a Figura 4. No entanto, a Síria e o Iraque já consideram o terrorismo como a principal preocupação para a população.

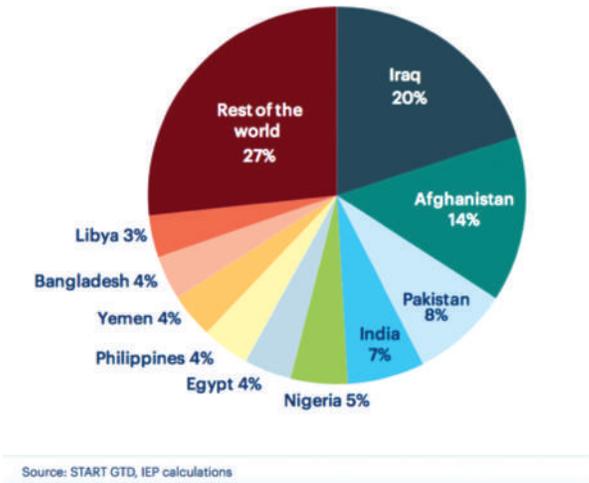


Figura 4 – Ataques terroristas perpetrados em 2015

Fonte: IEP (2016, p. 19).

No tocante ao crime organizado transnacional, o mesmo comporta grande parte das ações criminais motivadas pelo lucro e cometidas a grupos organizados, envolvendo mais de um país, caracterizando-se por atividades como tráfico ilícito de drogas, pessoas e armas, contrabando de migrantes, lavagem de dinheiro, tráfico de vida selvagem e de bens culturais (UNODC, 2017).

O crime transnacional está concentrado em Estados frágeis⁴ ou falhados⁵ afetados por conflitos, conduzindo à corrupção, injustiça, impunidade e desigualdade. É nestas regiões que a ligação crime-terror ocorre. Como exemplo de uma destas regiões podemos identificar o Sara-Sahel, historicamente conotado com o contrabando e tráfico. Contudo, os recentes conflitos civis e as perturbações no Sahel e Magreb criaram as condições perfeitas para o aumento da criminalidade e associação com grupos terroristas (IEP, 2016, pp. 84-88).

⁴ **Estado Frágil:** quando as estruturas estatais apresentam um défice de vontade política e/ou de capacidade de assegurar aos cidadãos as funções básicas necessárias à redução da pobreza, ao desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos direitos humanos das suas populações (OECD, 2016).

⁵ **Estado Falhado:** quando perde controlo territorial ou a possibilidade de emprego do uso da força, existindo perda de autoridade legítima, incapacidade de prestar serviços públicos e incapacidade de interagir como membro da CI (FFP, 2013b; a).

Estas ligações entre grupos criminosos e terroristas são baseadas em acordos de conveniência, que podem ser analisados na Figura 5, que, para Idler (2012), variam entre a relação de confiança e a durabilidade dos acordos.

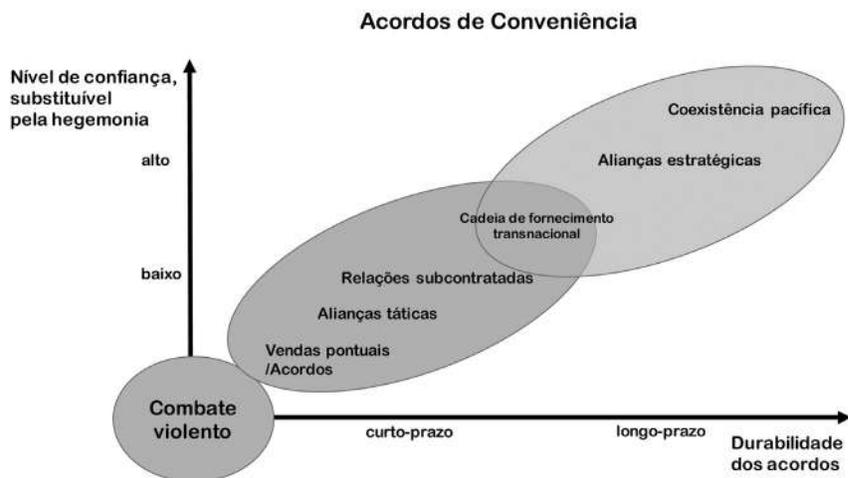


Figura 5 – Acordos de conveniência entre atores não-estatais violentos

Fonte: Adaptado de Idler (2012).

Para Pires (2016, p. 154) é de comum entendimento que o terrorismo tira proveito do crime organizado transnacional e, igualmente, este beneficia do caos provocado pelo terrorismo. Tal pode ser confirmado no estudo apresentado por Pozuelo (2017), onde se relaciona a influência do terrorismo jihadista com o crime organizado na região do Sahel e Norte de África (NA), onde a pobreza endêmica e fracos recursos impedem desenvolver um sistema securitário, que permita o combate ao terrorismo e ao crime organizado.

Observando a Figura 6 é possível identificar a presença do tráfico humano, de drogas e bens falsificados, junto à costa ocidental – desde do Golfo da Guiné até à Tunísia – mas também entre a Líbia, o Egito e a Eritreia, ligando desta forma à costa oriental. No tocante a armas ligeiras, o fluxo de tráfico atravessa as principais áreas de conflito, nomeadamente desde da República Centro Africana, Mali, Líbia Síria e o Iémen. Por último, as rotas de comércio controlado por milícias e grupos jihadistas passam pela Somália, Mali e escoam pela Tunísia e Líbia.

O terrorismo jihadista e o crime organizado impõem-se no Norte de África

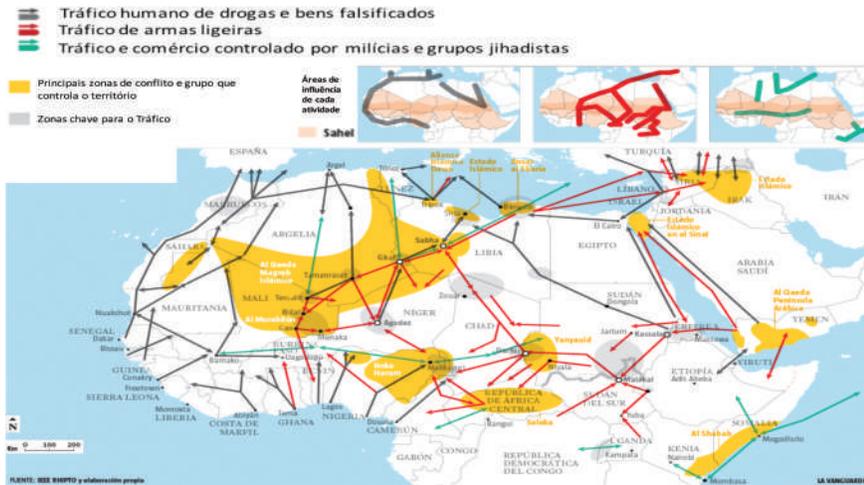


Figura 6 – Terrorismo e crime organizado no NA

Fonte: Adaptado de Pozuelo (2017).

2.2. MIGRAÇÃO ILEGAL

Indissociável da ligação ao crime organizado transnacional e à insegurança provocada pelo terrorismo ou conflitos, vivemos presentemente com a questão da migração ilegal, deixando a UE preocupada e obrigada a tomar medidas de controlo de fronteiras e reintegração, para garantir a sua própria segurança (The Economist, 2015a). Sendo possível identificar, pela Figura 7, que as principais preocupações surgem do Mediterrâneo e dos Balcãs.

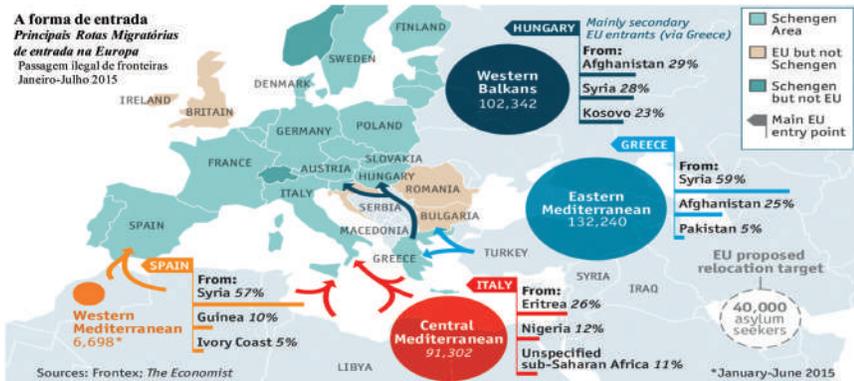


Figura 7 – Fluxo de migração ilegal

Fonte: Adaptado de The Economist (2015a).

De acordo com a UE, nove em cada dez migrantes ilegais, vindos do NA ou da Turquia, utilizaram facilitadores criminosos. Situação que tem permitido a grupos terroristas, como é o caso do Daesh, obterem uma fonte de financiamento e oportunidade para infiltração de jihadistas (WEF, 2016, p. 85). Segundo Connor (2016), entre 2005 e 2015, o número subiu de 25 para 54 milhões de migrantes e refugiados, com tendência a aumentar, necessitando de medidas para a sua resolução. Por outro lado, as Nações Unidas consideram que o fenômeno da migração não traz qualquer evidência de risco para os Estados, nem para a segurança (UNHR, 2016).

No entanto, a história revela-nos que foi a necessidade de obtenção de mão-de-obra, para a reconstrução da Europa no pós-II GM, que conduziu ao encontro do mundo muçulmano do Norte de África, através do Mediterrâneo. Tal situação provocou um elevado número de migrantes que se fixaram em cidades europeias a uma velocidade elevada, a partir de 1960. Esta migração islâmica, não tendo transformado a Europa, obrigou a uma adaptação de um povo que tem dificuldades em absorver imigrantes em massa. Pelo que os europeus tentaram o multiculturalismo, aceitando os imigrantes muçulmanos como cidadãos, reconhecendo, todavia, que não podiam partilhar a cultura. O que, inexoravelmente, conduziu a fraturas sociais (Friedman, 2015, pp. 310-311).

Duas questões foram responsáveis pelo incremento destas fraturas. A primeira o terrorismo, pois apesar da Europa não ter vivido o 11 de setembro tem sofrido vários ataques. Um segundo fator, deve-se à crise de 2008, uma vez que os migrantes muçulmanos passaram a ser vistos como uma ameaça económica, a par de serem vistos como uma ameaça cultural (Friedman, 2015, pp. 314-315).

2.3. PIRATARIA

No tocante à pirataria, Murphy (2007, pp. 11-15) afirma que, por norma, não está ligada a motivações políticas, mas tende a desenvolver-se em Estados frágeis ou falhados que politicamente estão débeis. Assim, as razões estão interligadas entre si e são: fraqueza legal e judicial; geografia favorável; conflitos e desordem; sistema de segurança deficitário; ambiente político permissivo; aceitabilidade cultural; promessa de recompensa. Consequentemente, o fenómeno da pirataria ocorre em regiões de conflito que permitem a atividade criminosa, seja em terra como no mar, pois o desespero pela sobrevivência assim o dita e a ganância igualmente.

No entanto, de acordo com os dados da *IHS Markit* (2017), o número de ataques piratas tem vindo a decrescer, conforme se pode observar através da

Figura 8, constatando-se uma mudança de tática na pirataria, uma vez que o rapto tem sido o novo *modus operandi*. Não obstante a localização dos ataques ser em regiões de conflito.



Figura 8 – Pirataria entre 2012-17

Fonte: IHS (2017).

2.4. PROLIFERAÇÃO DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO MASSIVA

No que diz respeito à proliferação de armas de destruição massiva (ADM), segundo Garcia (2016, pp. 134-139), existe um risco estratégico associado a esta ameaça, atendendo à possibilidade de afetação de objetivos vitais dos Estados que podem influenciar o Sistema Político Internacional (SPI). Constituem-se obrigatoriamente numa preocupação da comunidade internacional (CI), face ao incremento de atores estatais e não-estatais, tais como organizações criminosas e grupos terroristas, que procuram construir e/ou obter as suas ADM, seja através de redes de crime organizado ou por furto. A intenção de acesso a ADM por grupos terroristas, como a Al-Qaeda ou Daesh, é uma realidade, tendo sido declarada como um dever religioso para defesa dos muçulmanos.

2.5. CIBERCRIMINALIDADE

Segundo o *Global Risk Report 2017*, a dependência cibernética é a quarta tendência que determina o desenvolvimento global. No entanto, essa disposi-

ção aumenta a vulnerabilidade para sonegar informação crítica de infraestruturas e redes, causando uma disrupção dispersa nos sistemas (WEF, 2017).

Para Nye Jr (2012, pp. 138-167), o acesso a informação garante um recurso de poder essencial com capacidade de influenciar, que todos podem aceder, pelo que a política mundial no domínio cibernético deixa de ser exclusivo dos governos. Nye enumera quatro grandes ciberameaças à segurança nacional: espionagem económica, crime, ciberguerra e ciberterrorismo. Deste modo o ciberespaço tornou-se estrategicamente indispensável, não sendo possível utilizar a dissuasão, pois o maior perigo é um ataque surpresa, que só é detetável quando efetivado (Kissinger, 2015, p. 397). Pelo que o ciberespaço se constituiu um novo domínio estratégico, vital para a defesa de interesses nacionais (Nunes, 2016, p. 215).

3. AS INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS NO ESPAÇO GEOGRÁFICO DAS AMEAÇAS

3.1. INCIDÊNCIA GEOGRÁFICA DAS “NOVAS” GUERRAS

Da caracterização das ameaças transnacionais foi-nos possível identificar, na sua maioria, um denominador comum: as regiões onde se desenvolvem estas ameaças estão associadas a Estados frágeis ou falhados. Segundo a *Fund For Peace* (FFP, 2016, p. 12), estes Estados são uma ameaça à CI, devido à globalização, mas também aos seus Estados vizinhos, pelo contágio dos conflitos ligados à etnia, guerras civis, revoluções internas, resultando em emergências humanitárias complexas. As tensões existentes podem deteriorar-se e transformar-se em conflito, por razões tais como a competição por recursos, lideranças fraturadas, corrupção ou disputas entre grupos não resolvidas.

Da análise à Figura 9⁶ é possível inferir que a maior incidência de Estados frágeis é no continente africano, em particular no Sahel e NA, alargando-se para o MO, Ásia Central e Ásia-Setentrional (Rússia). Estas regiões, tradicionalmente, têm sido a preocupação das principais organizações que Portugal integra, como é o caso da OTAN e da UE.

⁶ A metodologia utilizada para a classificação dos estados assenta na análise de indicadores das dimensões política, militar, económica e social (FFP, 2016, pp. 12-13).

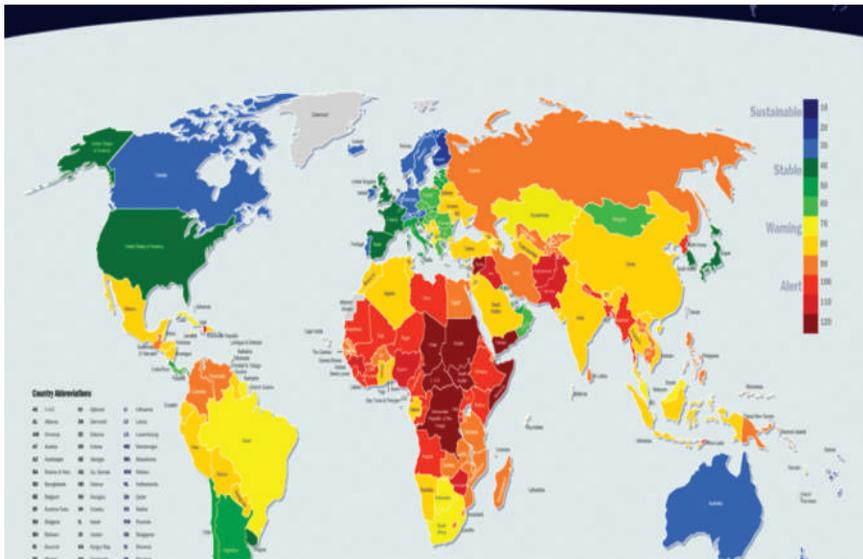


Figura 9 – Índice de Estados Frágeis 2016

Fonte: FFP (2016).

Reforçando o aspeto regional da associação de Estado frágeis e conflitualidade, acrescentamos o fator religioso, que é analisado na dimensão social, como um dos potenciadores de conflitos, conforme se pode verificar na Figura 10.

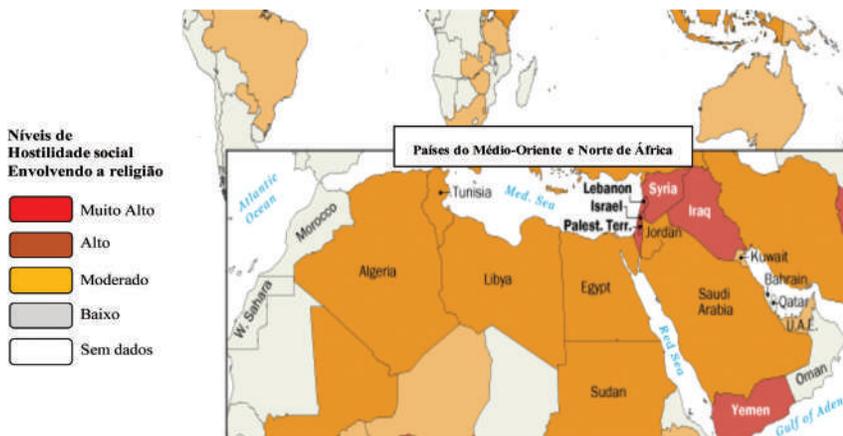


Figura 10 – Níveis de hostilidade social envolvendo a religião

Fonte: Adaptado de Kishi e Theodorou (2016).

A envolvimento da religião é confirmada no relatório “*Trends in Armed Conflict: 1946–2015*” do *Peace Research Institute* de Oslo, onde é possível perceber através da Figura 11, que nos conflitos mais mortíferos de 2015 pelo menos uma parte do conflito é afiliada com alguma vertente do Islão político e que 90% das baixas ocorreram em países onde a ideologia utópica do Islão está presente. Colocando o conflito da Síria no mais mortífero de pois da Guerra Fria (Dupuy *et al.*, 2016).

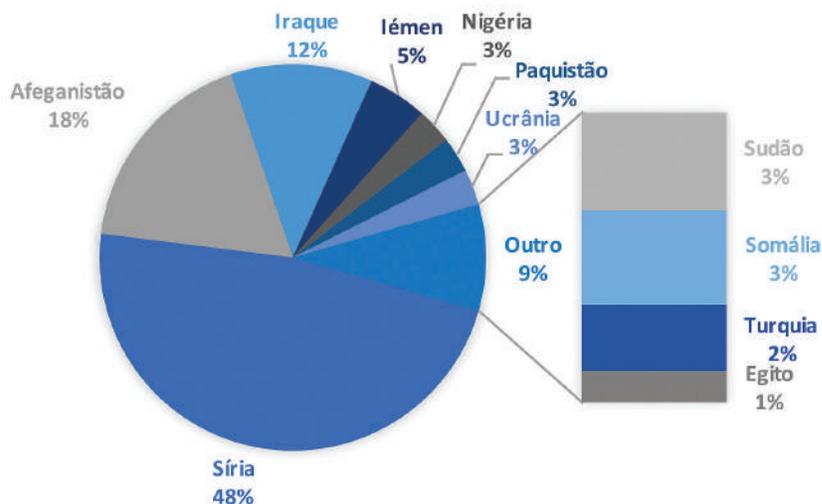


Figura 11 – Os conflitos mais mortíferos de 2015

Fonte: Adaptado de Dupuy *et al.* (2016).

Segundo Dupuy *et al.* (2016) a principal razão do aumento do número de conflitos em 2015 deveu-se à proliferação de grupos locais que se afiliaram ao Daesh, refletindo a reorientação de derrube dos governos para o estabelecimento de um Califado Islâmico. No entanto, apesar de assistirmos a um maior número de conflitos, não assistimos ao alargamento para muitas áreas geográficas novas, ou à proliferação de conflitos inteiramente novos.

3.2. PERSPETIVAS POLÍTICAS

A nível político, a Primavera Árabe estendeu-se pelos países do MENA, replicando-se os protestos, originando a queda de governos, reformas e guerras civis. Atualmente, as consequências desta revolução são a guerra civil na Síria e os conflitos internos na Líbia, a par dos casos do Afeganistão e do Iraque, onde ambos estão com elevadas dificuldades na condução do processo de democratização (Goodson, 2014).

Neste contexto, poderão surgir, em certos países e regiões, novas geometrias políticas (Figura 12), como por exemplo: no Alauistão – na costa da Síria atual, onde os alauitas se refugiarão; no Curdistão – resultante da união das zonas curdas da Síria e do Iraque; no Sunistão – constituído pelas áreas sunitas da Síria e do Iraque; no Xiitistão – situado a sul de Bagdade, onde predominam os xiitas; uma provável divisão da península Arábica, entre Wabitistão, onde à volta gravitarão várias unidades políticas definidas por fraturas tribais e religiosas; por último da divisão do Iémen, entre xiitas e sunitas (Santos, 2016, pp. 142-143).

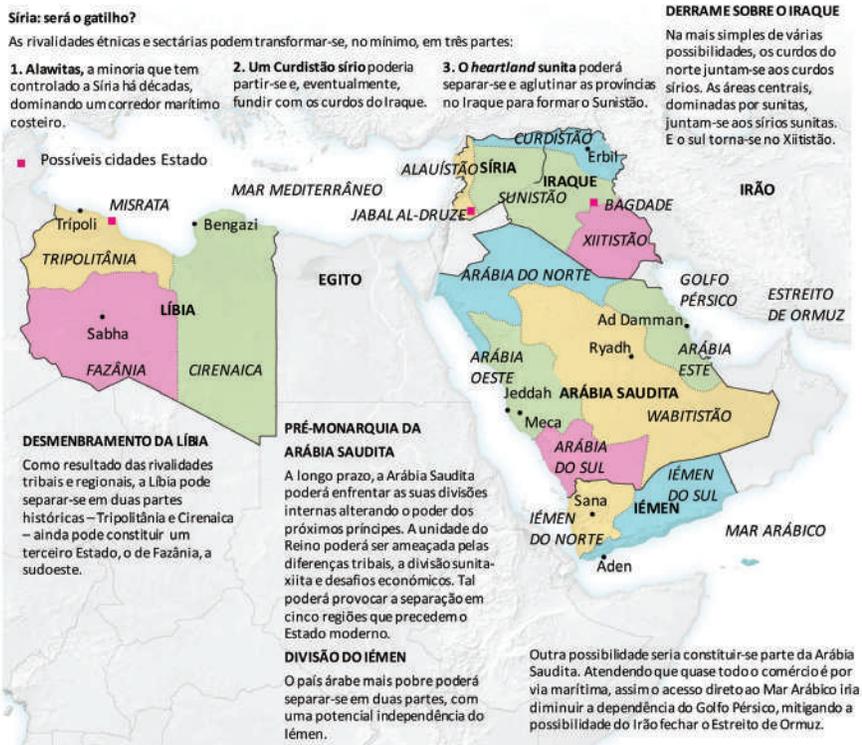


Figura 12 – Novas geometrias políticas

Fonte: Adaptado de Wright (2012) e Times (2013).

Para Khomeini (cit. por Kissinger, 2015, p. 179), o mapa do Médio Oriente do século XX era uma criação anti-islâmica de soberanos imperialistas e tirânicos, onde todas as instituições políticas eram ilegítimas por falta da base de lei divina. Como tal, os alicerces das relações internacionais modernas são falsos, porquanto estão assentes em princípios vestefalianos, quando deviam ser em princípios espirituais. Logo, a sua fratura irá acontecer.

Esta visão teológica da política, segundo Kissinger (2015, pp. 180-181), transformou o Irão num paradoxo, sob a forma de dupla contestação da ordem internacional. Por um lado, com a revolução islâmica pretende o derrube do sistema vestefaliano, por outro, obtinha o controlo político de um Estado moderno, através de direitos e privilégios vestefalianos. Com esta contradição política, o Irão passara a situar-se numa encruzilhada de duas ordens mundiais: defensor da proteção formal do sistema vestefaliano, quando simultaneamente afirmava não acreditar nele, chegando a querer substituí-lo.

3.3. AS INTERAÇÕES ESTRATÉGICAS ENTRE ATORES

Os processos de interação estratégica⁷ entre atores resultam de ajustes dinâmicos e comparações de interesses, objetivos e poderes, cuja constância depende de reforços e cedências de interesses que possibilitam a conciliação das partes, o equilíbrio de poderes e defesa dos objetivos. Estes processos podem ser (i) conjuntivos, como manifestação da justiça e amizade, caracterizando-se por relações de cooperação, acomodação ou assimilação; por outro lado, podem ser (ii) processos disjuntivos, como expressão de injustiça ou ódio, sob a forma de conflito, oposição ou competição (Ribeiro, 2009, pp. 198-201).

Neste contexto, a nossa análise foca-se nos processos de interação estratégica conjuntivos e disjuntivos, entre os principais atores que surgem da incidência geográfica das novas guerras e do relacionamento com as ameaças transnacionais, que podem resultar em formas de coação para atingir os objetivos definidos, seja por modos de ação de estratégias diretas⁸ ou indiretas⁹.

Segundo a OTAN e a UE, “presentemente, mais do que nunca, a segurança da Europa e dos EUA está interligada por desafios de segurança emanados vindo do Sul e de Leste que devem ser tratados de modo concertado e complementar, evitando duplicações desnecessárias. (...) O objetivo da OTAN e UE é o

⁷ **Interação estratégica:** os atores realizam atos de comunicação (mensagens e negociações) e manifestações de força (desenvolvimento e emprego), apoiados por recursos e informações, destinados a materializar (alcançar ou preservar) os correspondentes objetivos políticos. (...) resultam das necessidades individuais e dos desejos dos grupos sociais gerarem impulsos de natureza e intensidade diversificada, que provocam a interação dos atores internacionais. Os interesses são o elemento nuclear das relações internacionais, em função do qual, no limite, tudo se decide em harmonia ou em desacordo (Ribeiro, 2009, pp. 197-198).

⁸ **Modo de ação da estratégia direta:** que visa agir, só é aplicável em situações conjunturais, suscetíveis de propiciar uma rápida vitória militar, sem dar tempo a que a outra parte mobilize todas as suas potencialidades, modifique a seu favor a opinião pública internacional, obtenha apoios materiais e organize a resistência, de forma a que o conflito acabe por se tornar uma guerra de desgaste de resultados indecisos (Ribeiro, 2009, p. 89)

⁹ **Modo de ação de estratégia indireta:** visa atingir os objetivos fixados pela política, através de formas de coação não belicosas, desempenhando os meios militares um papel auxiliar. A decisão é provocada pelo desequilíbrio do contendor, depois de um prévio desgaste ou do seu enfraquecimento físico ou psicológico, por vezes (Ribeiro, 2009, p. 89).

mesmo: manter a paz e estabilidade e promover a segurança dos seus cidadãos” (NATO, 2016b). Portanto, atendendo que dos 28 Estados membros da OTAN, 22 pertencem também à UE, consideramos as mesmas preocupações para ambas as organizações. Associando os EUA às duas organizações internacionais, uma vez que para a política americana a OTAN tem um interesse vital, pois constitui-se no principal elo de ligação entre os dois continentes (Kissinger, 2007, pp. 715-716).

No sentido de complementar e agrupar a caracterização geográfica e política, anteriormente realizada, socorremo-nos do relatório da *UPPSALA Department of Peace and Conflict Research* (UCDP) sobre violência organizada¹⁰, onde é possível identificar as regiões afetadas e atores intervenientes (conforme Figura 13), que nos servirá para a análise das interações estratégicas nestes espaços geográficos.

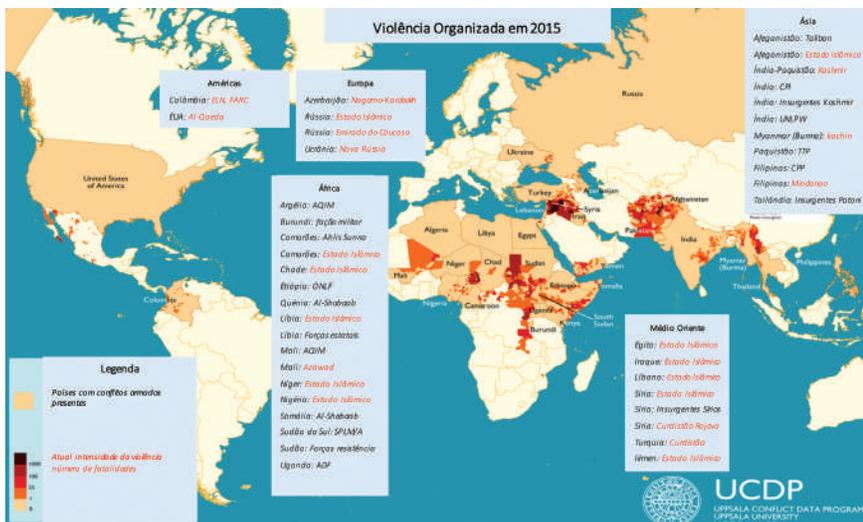


Figura 13 – Violaência Organizada em 2015 por região e atores

Fonte: Adaptado de UCDP (2016).

Analisando a incidência geográfica das NG identificamos alguns conflitos: a guerra civil na Síria; o conflito na Síria e Iraque com o Daesh; a campanha de contrassubversão no Afeganistão; o choque de interesses entre o Ocidente e a Rússia em toda a região, mas com especial relevância na Síria. De todos os conflitos descritos, considera-se que, atualmente, a guerra na Síria é o ponto nevrálgico da turbulência que assola o MO, provocando um impacto negativo

¹⁰ Incluindo conflitos estatais (intra-estatal e inter-estatal), não-Estado e violência unilateral.

em toda a região, com implicações a nível internacional e uma possível manifestação do início de uma guerra regional (Goodson, 2014).

Assim sendo, quer a OTAN e UE consideram existir um arco de instabilidade e insegurança vindo de sul por parte de atores estatais e não-estatais, de forças militares e terroristas, ciberataques ou ataques híbridos (NATO, 2016c), o mesmo arco identificado na Figura 14.



Figura 14 – Arco de instabilidade no NA & Sahel em 2015

Fonte: Adaptado de ICTS (2016).

Parte destes conflitos são uma consequência da Primavera Árabe, onde os EUA contribuíram pela manifestação de condenação, oposição ou colaboração com os governos que considerava autocráticos, nomeadamente o Egito, que até era seu aliado. No entanto, na questão da Síria seria mais que uma revolta, enquanto no Egito as forças de rebelião se uniram. No Egito foi o despertar de um conflito milenar entre xiitas e sunitas, que fez emergir inúmeros grupos étnicos e religiosos que pretendiam guiar os seus próprios destinos. Assim o combate pela democracia era diluído em interesses sectoriais e as potências regionais dividiram-se em benefício dos grupos apoiantes: a Arábia Saudita e os países do Golfo, pró-sunitas; o Irão, pró-Assad. Quando os principais intervenientes se diziam empenhados, os EUA recusaram pender a balança, talvez por acordo com o Irão, o que provocou a retirada de apoio à Arábia Saudita (Kissinger, 2015, pp. 148-149).

Consequentemente, a Rússia, que não pretendia interferir, quando percebeu que o Daesh estava em vantagem sobre o regime de Assad, para defender os seus interesses entrou no conflito (Kissinger, 2015, pp. 152-172). De facto, é possível perceber que Putin tem demonstrado interesse no MO, colaborando com o Irão e a Síria e procurando, simultaneamente, uma expansão para países tradicionalmente pró-Occidente (e.g. Arábia Saudita, Egipto, Jordânia, Turquia e Israel), através de acordos comerciais nas áreas da tecnologia, defesa, energia e nuclear. Esta política externa tem sido o objetivo estratégico para preservar e aumentar o estatuto de grande potência (Alexander, 2016, pp. 2-3).

A Rússia tem demonstrado a intenção de se aproximar aos Taliban no Afeganistão, referindo que “inimigo do meu inimigo, meu amigo é”. Putin, procurando desequilibrar os EUA, tem-se interrelacionado estrategicamente com o Paquistão e a China para viabilizar esta modalidade de ação estratégica (Chellaney, 2017).

Por outro lado, para além do flanco Sul da OTAN e UE, a Rússia também tem desempenhado um papel preponderante no flanco Leste. Se até à chegada de Putin em 2000, o Ocidente e o Leste tinham apenas “gritado um com o outro”, através de sanções e políticas isolacionistas, após a crise da Ucrânia, passou a falar-se em conflito, onde se colocam em causa leis e normas internacionais e uma nova ordem mundial (Alexander, 2016, p. 6). Esta interação conflituosa pode-se entender nas palavras do General Chefe do Estado-Maior do Exército dos EUA, Mark A. Milley, ao referir que no caso de um combate terrestre acontecer entre a Rússia e os EUA, e respetivos aliados, a superioridade em número de combatentes e meios (vide Figura 15) irá dar a vitória e um grau de letalidade elevado, nunca experienciado desde da II GM (Villasanta, 2016).

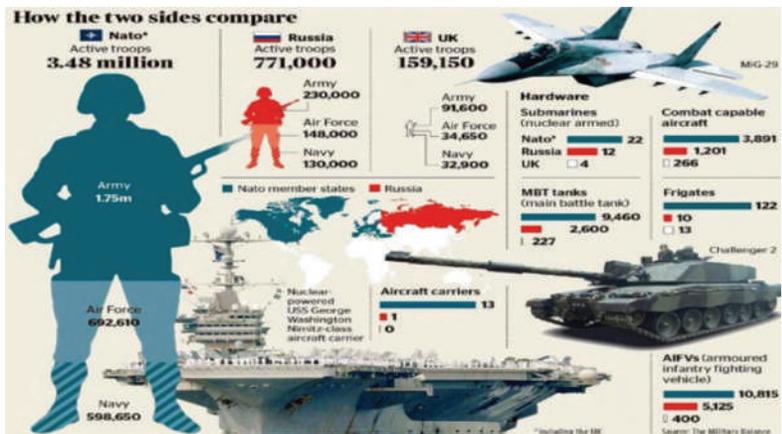


Figura 15 – Como a OTAN e a Rússia se comparam

Fonte: Villasanta (2016; IISS, 2016).

Segundo Alexander (2016, p. 10), o relacionamento entre a Rússia e os países membros da OTAN tem oscilado entre cooperação limitada e confrontação, desde a chegada ao poder de Vladimir Putin. Os EUA e UE aplicam sanções contra indivíduos, funcionários e empresas russos, e a Rússia contrapõe a proibição de todas as importações de alimentos. Na Síria, os dois lados estão envolvidos numa guerra por procuração (*proxy war*), atendendo a que a Rússia bombardeia os grupos rebeldes financiados, armados e treinados pelos EUA e pela Arábia Saudita, que procuram a queda de Bashar Al-Assad.

Como epílogo da nossa análise, agora que, muito sumariamente, caracterizámos os principais espaços de "conflitualidade, identificados geograficamente na Europa-América – como referência ao Ocidente – Ásia, MENA e Sahel, onde a presença de ameaças transnacionais também foram identificadas, e os principais atores interagem estrategicamente através de processos conjuntivos¹¹ e disjuntivos¹², conforme Figura 16.

¹¹ (i) **Relações de cooperação:** que significa trabalhar conjuntamente, os atores agem em colaboração para materializar objetivos comuns, fomentando o diálogo e a compreensão mútuos, sem prejuízo da independência das partes. Raramente o esforço é igual entre as partes intervenientes na relação, pelo que o conteúdo da cooperação está associado, preferencialmente, a ações conjuntas para atingir objetivos comuns, sem a presença de qualquer forma dominadora de um parceiro relativamente aos restantes. (ii) **Relações de acomodação:** que significa apropriar, adaptar, proporcionar ou conformar, perante objetivos individualizados e diferenciados, que permite a continuação das ações dos intervenientes nessa relação internacional, mesmo quando não estão de acordo entre si, viabilizando, assim, a sua consecução, através da ação ou da abstenção do outro. (iii) **Relações de assimilação:** que significa tornar-se semelhante, ao contrário do que acontece nas relações de cooperação e acomodação, verifica-se sempre a aceitação recíproca de modelos de comportamento. (Ribeiro, 2009, pp. 202-208).

¹² (i) **Relações de conflito:** os atores são inimigos e envolvem-se em litígios, durante os quais procuram alcançar objetivos que reputam por vitais. Tal luta pode ter como efeitos básicos a destruição ou o domínio, que incide, preferencialmente, sobre as populações. Embora não traduza, forçosamente, o emprego das Forças Armadas, é nele que a guerra tem lugar, entre outras formas de conflito. (ii) **Relações de oposição:** os atores são antagonistas e envolvem-se em diferendos, durante os quais procuram alcançar objetivos, que cada um deles deseja ou não, mas que reputam por importantes. (...) a oposição é uma resistência ativa ou passiva, um obstáculo violento ou não violento, a que outros atores materializem objetivos importantes. (iii) **Relações de competição:** que significa disputar por pretender em comum, os atores são adversários e envolvem-se em disputas, durante as quais tentam alcançar os mesmos objetivos, que consideram secundários. (Ribeiro, 2009, pp. 202-208)

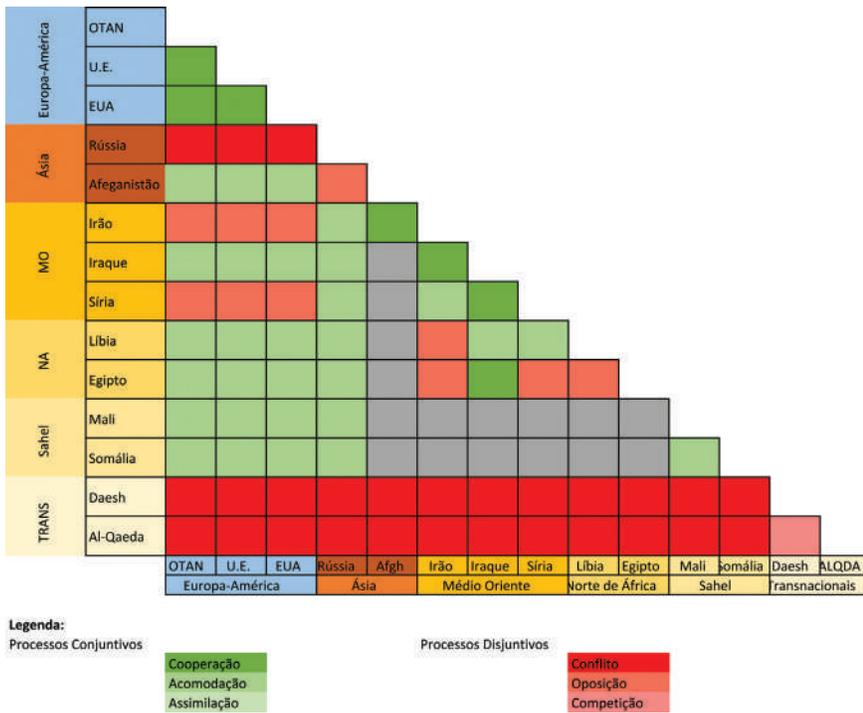


Figura 16 – Análise de interação estratégica entre atores

Fonte: Adaptado de The Economist (2014), AbuKhalil (2014), The Economist (2015b), Kissinger (2015), The Economist (2016), AFP (2016), Santos (2016), NATO (2016b), Alexander (2016), UCDP (2016), HIIK (2016), Chellaney (2017) e Todorov (2017).

Decorrente da análise, ainda que discutível, é perceptível que: (i) no flanco leste o processo de conflito predomina, como consequência da pressão militar russa junto às fronteiras da Europa, querendo afirmar-se como uma potência revigorada e capaz de desafiar a OTAN e os EUA; (ii) pese embora a maior incidência de conflitos e ameaças, sentidas à segurança do espaço ocidental, se localizarem geograficamente no flanco sul, a maioria das interações estratégicas são conjuntivas e de acomodação, contrariamente ao esperado. Tal verifica-se porque os interesses e objetivos de cada nação, por norma, deixam os processos disjuntivos de parte para obterem um ganho superior, seja ele financeiro ou político; (iii) as ameaças transnacionais, a que dão corpo a Al-Qaeda e o Daesh, enquanto atores não-estatais, apesar de obterem apoios encobertos, estão em processos disjuntivos de conflito com os restantes atores, considerando que falamos dos atores estatais como representativos das interações tomadas. Ainda que as duas organizações terroristas compitam entre elas.

CONCLUSÕES

Ao longo do tempo, o estudo da guerra tem sido o denominador comum de vários investigadores para perceberem como o instrumento militar se deve adaptar para fazer face ao ambiente estratégico existente. No entanto, a globalização e as alterações políticas, económicas, sociais e tecnológicas têm introduzido variáveis que estão em constante mutação, provocando a alteração do carácter da guerra.

Por conseguinte, os atores intervenientes deixaram de ser apenas os Estados, uma vez que estes deixaram de ter o acesso exclusivo aos meios militares, por consequência da globalização e porque hoje há atores não-estatais cujos objetivos são concorrentes com os dos Estados e com capacidade de financiamento próprio.

Neste contexto, a relevância dos atores não-estatais nas NG, em particular os terroristas que combatem com extrema violência, é uma realidade que tem de ser encarada como um facto, forçando a adaptação do instrumento militar. Porquanto a derrota de forças adversárias que estão dissimuladas ou controlam a população, onde não existe a distinção entre o combatente e não-combatente, é quase impossível. Não obstante continua a ser exequível conduzir uma guerra em vários domínios, contra forças convencionais e, simultaneamente, irregulares, através de meios cinéticos e não-cinéticos.

Nos conflitos atuais, as ameaças transnacionais, que em regra lhe estão associadas e se complementam, têm possibilidade de interferirem no SPI e desorganizar a segurança internacional, como é exemplo o terrorismo e o crime organizado transnacional. No entanto, mais ameaças são identificadas com tais capacidades, sendo possível associar e/ou traçar um perfil geográfico onde podemos observar o foco de inúmeros problemas sentidos hoje, mesmo que pensemos estarmos longe deles.

Para tal, interrelacionando as ameaças transnacionais com o espaço geográfico, identificamos que têm em comum nascerem, por norma, num Estado falhado ou frágil. Salientando-se o MENA e o Sahel, que, resultado das fraturas políticas e sociais, são regiões expostas ao emergir de ameaças que interferem na segurança internacional, apesar de, no caso do terrorismo, ser bastante mais sentido localmente, não sendo, contudo, a principal preocupação.

Com a segurança internacional comprometida, assolando os espaços geográficos da OTAN e UE, os Estados, através das alianças e organizações, assumem resolver os focos de conflitos, por vezes, com o emprego do instrumento militar, outras vezes, através do conceito de abordagem integrada (*com-*

prehensive approach), como forma de condução para a democratização. Neste quadro, presentemente, a guerra civil da Síria e o Daesh são considerados os pontos nevralgicos dos jogos de interesses, que se manifestam pelas estratégias diretas e indiretas para a resolução do conflito, mas também são o espelho das interações estratégicas entre os atores, sejam estatais ou não-estatais.

Deste modo, a divisão dos espaços geográficos foi determinante para perceber como os atores interagem estrategicamente sob a bandeira de processos conjuntivos ou disjuntivos, identificando os espaços Europa-América – como referência do Ocidente –, Ásia, MENA e Sahel, quer pelos conflitos latentes ou ativos, quer pela presença de ameaças transnacionais.

Do estudo foi possível sintetizar três aspetos. Primeiro que no flanco leste o processo de conflito predomina, como consequência da pressão militar russa junto às fronteiras da Europa, querendo afirmar-se como uma potência revigorada e capaz de desafiar a OTAN e os EUA. Em segundo, que apesar da maior incidência de conflitos e ameaças, sentidas à segurança do espaço ocidental, se localizarem geograficamente no flanco sul, a maioria das interações estratégicas são conjuntivas e de acomodação, contrariamente ao esperado. Isto porque os interesses e objetivos de cada Nação, por norma, deixam os processos disjuntivos de parte para obterem um ganho superior, seja ele financeiro ou político, através de eufemismos. Por último, que as ameaças transnacionais, a que dão corpo a Al-Qaeda e o Daesh, enquanto atores não-estatais, apesar de obterem apoios encobertos, estão em processos disjuntivos de conflito com os restantes atores, considerando que as interações estratégicas são entre atores estatais. Mormente as duas organizações terroristas compitam entre elas.

Dada a abrangência dos espaços geográficos e atores estudados, foi-nos impossível incluir todos os países que constituem estas regiões, mas relevámos alguns dos mais conhecidos e até controversos. Por conseguinte, é viável efetuar estudos subsequentes aprofundando os interesses camuflados dos Estados, que, se por um lado, têm uma relação estratégica disjuntiva com um ator Estatal, por outro, têm uma interação conjuntiva com outro ator não-estatal.

BIBLIOGRAFIA

- AbuKhalil, A., 2014. The 8 Proxy Wars Going On in Syria Right Now. Huffington Post. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/asad-abukhalil/syria-proxy-wars_b_5874488.html>, [Consult. em 16 de abril de 2017].
- AFP, 2016. Erdogan says Turkey could abandon the EU and join a Russia-China pact. [em linha] Business Insider. Disponível em: <<http://>

- uk.businessinsider.com/afp-erdogan-says-turkey-can-spurn-eu-and-join-shanghai-pact-2016-11>, [Consult. em 21 de novembro de 2016].
- Alexander, Y., 2016. Russia's Strategic Puzzle: Past Lessons, Current Assessment, and Future Outlook. [Potomac Institute for Policy Studies] Disponível em: <<http://www.potomacinstitute.org/academic-centers/international-center-for-terrorism-studies-icts/icts-reports/2043-russia-s-strategic-puzzle-past-lessons-current-assessment-and-future-outlook>>, [Consult. em 27 de março de 2017].
- Angstrom, J. e Widen, J., 2015. Contemporary Military Theory: The Dynamics of War. 1a ed. New York: Routledge.
- Borges, J. e Rodrigues, T. (Coord), 2016. Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global. Porto: Fronteira do Caos.
- Carle, J., 2015. Climate Change Seen as Top Global Threat. Pew Research Center's Global Attitudes Project. Disponível em: <<http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Chellaney, B., 2017. Putin's Dance with the Taliban. [em linha] Project Syndicate. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/russia-support-afghan-taliban-by-brahma-chellaney-2017-03>>, [Consult. em 27 de março de 2017].
- Connor, P., 2016. Middle East's Migrant Population More Than Doubles Since 2005. Pew Research Center's Global Attitudes Project. Disponível em: <<http://www.pewglobal.org/2016/10/18/middle-easts-migrant-population-more-than-doubles-since-2005/>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- Duarte, F., 2015. Jihadismo Global: das Palavras aos Actos. 1a ed. Barcarena: Marcador Editora.
- Dupuy, K., Gattes, S., Nygård, H., Rudolfson, I., Strand, H. e Urdal, H., 2016. Trends in Armed Conflict, 1946–2015. [em linha] Peace Research Institute Oslo (PRIO). Disponível em: <<https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=9309>>, [Consult. em 2 de março de 2017].
- FFP, 2013a. Failed States Index 2013: The Book. [em linha] Disponível em: </cfsir1306>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- FFP, 2013b. Failed States Index 2013: What Were You Expecting? [em linha] Disponível em: </fsi13-overview>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- FFP, 2016. Fragile States Index 2016. [em linha] Disponível em: <<http://fsi.fundforpeace.org/>>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Friedman, G., 2015. Focos de Tensão: A crise emergente na Europa. 1ª ed. Publicações Dom Quixote: Alfragide.
- GAO, 2010. Hybrid Warfare. [em linha] (GAO-10-1036R). Disponível em: <<http://www.gao.gov/products/GAO-10-1036R>>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- Garcia, F., 2016. Proliferação de Armas de Destruição Massiva. O Caso do Nuclear. Em: Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global. Porto: Fronteira do Caos, pp. 133–151.

- Goodson, L., 2014. Op-Ed: Syria and the Great Middle Eastern War. [em linha] Strategic Studies Institute. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/Syria-and-the-Great-Middle-Eastern-War/2014/07/8>>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- Haines, J., 2016. How, Why, and When Russia Will Deploy Little Green Men – and Why the US Cannot. [em linha] Foreign Policy Research Institute. Disponível em: <<http://www.fpri.org/article/2016/03/how-why-and-when-russia-will-deploy-little-green-men-and-why-the-us-cannot/>>, [Consult. em 25 de março de 2017].
- HIK, 2016. Conflict Barometer 2016. [em linha] Disponível em: <<http://hiik.de/en/konfliktbarometer/index.php>>, [Consult. em 16 de março de 2017].
- Hoffman, F., 2009. Hybrid Warfare and Challenges.
- Hoffman, F., 2014. On Not-So-New Warfare: Political Warfare vs Hybrid Threats. [em linha] War on the Rocks. Disponível em: <<https://warontherocks.com/2014/07/on-not-so-new-warfare-political-warfare-vs-hybrid-threats/>>, [Consult. em 16 de abril de 2017].
- ICTS, 2016. Terrorism in North Africa and Sahel in 2015. [International Center For Terrorism Studies (ICTS)] Disponível em: <<http://www.potomacinstitute.org/academic-centers/international-center-for-terrorism-studies-icts>>, [Consult. em 22 de março de 2017].
- Idler, A., 2012. Exploring Agreements of Convenience Made among Violent Non-State Actors. Perspectives on Terrorism, [em linha] 6(4–5). Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/217>>, [Consult. em 16 de março de 2017].
- IEP, 2016. Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. [em linha] Institute for Economics and Peace. Disponível em: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- IHS, 2017. Maritime Intelligence Risk Suite | IHS Markit. [em linha] Disponível em: <<http://fairplay.ihs.com/safety-regulation/article/4282526/maritime-piracy-drops-to-lowest-level-since-2008-although-rise-in-kidnapping-seen>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- IISS, 2016. The Military Balance 2016. [em linha] Disponível em: <<http://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2016-d6c9>>, [Consult. em 26 de março de 2017].
- Kaldor, M., 2005. Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror. International Politics, 42(4), pp. 491–498.
- Kaldor, M., 2013. In Defence of New Wars. Stability: International Journal of Security and Development, [em linha] 2(1). Disponível em: <<http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.at/>>, [Consult. em 12 de dezembro. 2016].
- Kishi, K. e Theodorou, A., 2016. 6 facts about religious hostilities in the Middle East and North Africa. Pew Research Center. Disponível em: <<http://www>>

- pewresearch.org/fact-tank/2016/07/07/6-facts-about-religious-hostilities-in-the-middle-east-and-north-africa/>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Kissinger, H., 2007. Diplomacia. 3a ed. Lisboa: Gradiva.
- Kissinger, H., 2015. A Ordem Mundial: Reflexões sobre o Carácter das Nações e o Curso da História. 2a ed. Portugal: Publicações Dom Quixote.
- Murphy, M., 2007. Contemporary Piracy and Maritime Terrorism: The Threat to International Security. UK: Routledge.
- NATO, 2016a. NATO's military concept for defence against terrorism. [em linha] NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm>, [Consult. em 4 de março de 2017].
- NATO, 2016b. Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization.
- NATO, 2016c. Warsaw Summit Communiqué - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016. [em linha] NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm>, [Consult. em 22 de março de 2017].
- NATO, 2017. NATO Comprehensive Approach. [em linha] Disponível em: <<http://natolibguides.info/comprehensiveapproach/home>>, [Consult. em 2 de março de 2017].
- Nunes, P., 2016. Ciberameaças e quadro legal dos conflitos no ciberespaço. Em: Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global. Porto: Fronteira do Caos, pp. 153–174.
- Nye Jr, J., 2012. O Futuro do Poder. 1a ed. Círculo de Leitores.
- OECD, 2016. States of Fragility 2016: Understanding Violence. [em linha] Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264267213-en>>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- Pires, N., 2016. Das Ameaças e Riscos Intangíveis aos Estados Frágeis e às Guerras Civis. Em: Ameaças e riscos transnacionais no novo mundo global. Porto: Fronteira do Caos, pp. 153–174.
- Pozuelo, E., 2017. La amenaza híbrida en el flanco sur europeo. [em linha] La Vanguardia. Disponível em: <<http://www.lavanguardia.com/internacional/20170304/42527034121/norte-africa-amenaza-europa-yihadismo-crimen-organizado.html>>, [Consult. em 13 de março de 2017].
- Reed, D., 2008. Beyond the War on Terror: Into the Fifth Generation of War and Conflict. *Studies in Conflict & Terrorism*, 31 (8), pp. 684–722.
- Ribeiro, A., 2009. Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico. Coimbra: Edições Almedina. SA.
- Santos, L., 2016. A Guerra no Meio de Nós - A Realidade dos Conflitos do Século XXI. Clube do Autor, S.A.

- Schmid, A. e Marsden, S., 2011. Typologies of terrorism and political violence. Em: A.P. Schmid, ed., *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, 1a. London and New York: Routledge.
- Serrano, M., 2013. A GUERRA É FILHA ÚNICA. Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares, 7 (28), pp. 65–78.
- Tenenbaum, É., 2015. Hybrid Warfare in a Strategic Spectrum: an Historical Assesment. Em: G. Lasconjarias e J. Larsen, eds., *NATO's Response to Hybrid Threats*. NDC.
- The Economist, 2014. Jihadist friends and foes. *The Economist*. [em linha] 15 De setembro de Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/09/daily-chart-11>>, [Consult. em 23 de março de 2017].
- The Economist, 2015a. Looking for a home. [em linha] *The Economist*. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/europe/21662597-asylum-seekers-economic-migrants-and-residents-all-stripes-fret-over-their-place-looking>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- The Economist, 2015b. The Middle Eastern mesh. [em linha] *The Economist*. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/04/daily-chart-0>>, [Consult. em 23 de março de 2017].
- The Economist, 2016. Enemies, alliances and animosity in the Middle East. [em linha] *The Economist*. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/01/grid-grievances>>, [Consult. em 23 de março de 2017].
- Times, T., 2013. How 5 Countries in the Middle East Could Become 14. [em linha] Disponível em: <<http://www.nytimes.com/interactive/2013/09/29/sunday-review/how-5-countries-could-become-14.html>>, [Consult. em 3 de março de 2017].
- Todorov, T., 2017. *Os Inimigos Íntimos da Democracia*. Lisboa: Edições70.
- UCDP, 2016. Uppsala University Departement of Peace and Conflict Research. [em linha] Disponível em: <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/charts_and_graphs/#tocjump_15410013414877533_8>, [Consult. em 17 de março de 2017].
- UNHR, 2016. Refugees and terrorism: «No evidence of risk» – New report by UN expert on counter-terrorism. [em linha] Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20734&LangID=E>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- UNODC, 2017. United Nations Office on Drugs and Crime: Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. [United Nations Office on Drugs and Crime] Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2013/10/16-un-convention-against-organized-crime-celebrates-10-years.html>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- Villasanta, A., 2016. US Army will Beat Russian and Chinese Armies in Battle, Asserts Top US General. [em linha] Yibada English. Disponível em: <<http://en.yibada.com/articles/165208/20161006/army-will-beat-russian-chinese-armies-battle-asserts-top-general.htm>>, [Consult. em 26 de março de 2017].

- WEF, 2016. World Economic Forum: Global Risks 2016. Global Risks 2016. Disponível em: <<http://wef.ch/1n4zci0>>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- WEF, 2017. World Economic Forum - Global Risks 2017. Global Risks Report 2017. Disponível em: <<http://wef.ch/2izVIUs>>, [Consult. em 21 de março de 2017].
- Wright, R., 2012. Rock the Casbah: Rage and Rebellion Across the Islamic World with a new concluding chapter by the author. New York: Simon & Schuster.

4. O DAESH E O FENÓMENO SUBVERSIVO

Adriano Augusto Gomes Branco

Major de Cavalaria

Investigador Associado do CIDIUM

Lisboa, Portugal

branco.aag@mail.exercito.pt

RESUMO

O fenómeno subversivo pode ser descrito como uma organização ou movimento que recorre a formas de atuação não legais, com a finalidade de destabilizar os órgãos do poder vigente. O *Daesh* tem atuado no Iraque e na Síria, onde emprega uma estratégia de insurgência caracterizada por um planeamento meticuloso e uma execução de ataques violentos concretizados pelos seus operacionais. Esta guerra caracteriza-se ainda por utilizar táticas de subversão e terrorismo que procuram fundamentalmente a disseminação do terror. O *Daesh* constitui-se como objeto de estudo deste ensaio, no qual se analisam as convergências, divergências e inovações da sua estratégia e da guerra por ele conduzida, de acordo com os princípios que caracterizam o fenómeno subversivo. Em junho de 2014, o autoproclamado “Estado” Islâmico, através do seu *kalifa* - Abu akr al-Bagdadi, confirmou o seu verdadeiro objetivo, ou seja, edificar um Estado com o propósito de restaurar o Califado Muçulmano. Para alcançar tal desiderato, desenvolveu inúmeras ações para aumentar a sua capacidade de recrutamento, como também ostensivas campanhas onde foram divulgadas as suas principais atividades já concretizadas. O alcance das suas ações de carácter local no passado, tem hoje uma maior abrangência, a qual evoluirá para uma escala global.

Palavras-chave:

Califado, *Daesh*, Iraque, Síria e Subversão.

ABSTRACT:

The subversive phenomenon can be described as an organization or movement that uses non-legal forms of action, with the purpose of destabilizing the organs of prevailing power. Daesh has been active in Iraq and Syria, where it employs an insurgency strategy characterized by meticulous planning and violent attacks execution provided by his fighters. This war is also characterized for using subversive and terrorist tactics that primarily aims to spread terror. Daesh constitutes the essay's study object, in which the convergences, divergences and innovations of its strategy and the war it conducts are analysed, in accordance with the principles that characterize the subversive phenomenon. In June 2014,

the self-proclaimed Islamic “State” through its kalifa - Abu akr al-Baghdadi, confirmed its true purpose, that is, build a state for restoring the Muslim Caliphate. To achieve this, it has developed numerous actions to increase its recruiting capacity, as well as ostensible campaigns in which are announced the main activities already fulfilled. Local actions in the past have nowadays a wider scope, which will develop to a global scale.

Keywords:

Caliphate, Daesh, Iraq, Syria and Subversion.

INTRODUÇÃO

O auto proclamado Estado Islâmico¹ (EI) faz uso intencional da brutalidade e da doutrinação, para garantir a submissão das populações sob seu controle. Segundo a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2170, de 15 de agosto de 2014, é classificado como grupo terrorista, pois emprega a violência contra combatentes capturados e civis (ONU, 2014, p. 2).

De acordo com o mesmo documento, o *Daesh*² é um ator não-estatal designado de grupo terrorista sunita radical. As suas origens remontam à *Al-Qaeda* no Iraque (AQI), liderada pelo jordano Abu Al-Zarqawi em 2004, que em 2006 se fundiu com outros grupos *jihadistas* iraquianos, passando a chamar-se Estado Islâmico do Iraque (ISI).

Barret (2014, pp. 37-38) defende que o *Daesh* emprega uma estratégia de insurgência assente na “limpeza, segurança e edificação”, denotando uma minuciosa preparação e planeamento a longo prazo de todas as suas ações. Para o autor as táticas empregues pelo *Daesh* são a subversão, terrorismo e guerra de guerrilha desenvolvidas por ex-militares.

O *Daesh* conduz as suas operações atacando civis e património protegido, destruindo locais religiosos e culturais. Estes ataques têm destruído alojamentos e instalações de serviços essenciais, causando um número incalculável de desalojados e vítimas civis.

Este ensaio, inserido no domínio da conflitualidade na área de atores não-estatais, tem como objeto de estudo o *Daesh*. De acordo com Sampieri (2006), a delimitação será materializada nos domínios tempo, espaço e conteúdo, sendo confinado temporalmente após junho de 2014, data a partir da qual

¹ Também conhecido por Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL) ou Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS) (Encyclopaedia Britannica, 2016).

² Denominado em árabe al-Dawlah al-Islâmiyyah fî al-Irâq wa al-Shâm, cuja abreviatura é Dâ'ash, significa ISIL, que para efeitos do presente ensaio, será denominado de “Daesh”.

assumiu a atual designação, especialmente a toda a sua zona de influência e conceitualmente ao seu *modus operandi*.

O objetivo geral é analisar as convergências, divergências e inovações da estratégia e guerra conduzida pelo *Daesh* relativamente ao quadro conceitual do fenómeno subversivo. Para tal, considera-se fundamental caracterizar o fenómeno subversivo, o *Daesh* e a guerra conduzida por este grupo terrorista³.

A criação de uma Questão Central (QC), permitiu criar um fio condutor que orientasse o desenvolvimento deste ensaio materializada através da pergunta “De que forma o *Daesh* está a conduzir uma guerra subversiva para alcançar os seus objetivos?”.

Para obter resposta a esta questão, considerou-se adequado indagar quais são os objetivos, as técnicas e as fases do fenómeno subversivo; posteriormente, quais são os objetivos políticos e estratégicos do *Daesh* e de que forma tem este grupo terrorista articulado a ação estratégica com os domínios Diplomático, Psicossocial, Militar, Informacional; e por último, quais são as fases do fenómeno subversivo já realizadas e aquelas que faltam concretizar, no quadro geral da estratégia desenvolvida pelo *Daesh*.

Para tal, optou-se por estruturar este ensaio em quatro capítulos, além da presente introdução. No primeiro, efetua-se um enquadramento conceitual, onde são abordados o fenómeno subversivo e os conceitos estruturantes designadamente os objetivos, as técnicas e as fases. No segundo capítulo, caracteriza-se o *Daesh*, identificando os objetivos políticos e estratégicos e a articulação da ação estratégica. No terceiro capítulo, caracteriza-se o *modus operandi* do *Daesh*. Por fim, como conclusões analisa-se comparativamente a ação do *Daesh* com o quadro conceitual do fenómeno subversivo.

1. ENQUADRAMENTO CONCEITUAL

O fenómeno subversivo, que engloba a subversão e guerra subversiva, é um fenómeno teorizado e desenvolvido desde a antiguidade por teorizadores que vão de Sun Tzu a Bin Laden, passando por Max Weber, Amílcar Cabral, entre outros (Garcia, 2006, p. 171). Neste capítulo apresentam-se os conceitos que caracterizam o fenómeno subversivo.

³ Que conduz um conjunto de ações violentas levadas a efeito por elementos subversivos com a finalidade de criar na população um clima de medo, dificultar certas atividades e serviços essenciais e suprimir determinados indivíduos. As ações manifestam-se por atentados contra pessoas, nos domínios individual ou coletivo ou ainda por sabotagens (EME, 1966, p. 33 do Anx).

1.1. O FENÓMENO SUBVERSIVO

A subversão pode ser entendida como toda a ação deliberada levada a efeito por qualquer movimento ou organização, recorrendo a formas de atuação extralegais, com o objetivo de destruir ou corroer o poder vigente e a ordem político-social existente (Couto, 1989, p. 212).

Para Garcia (2006, p. 171), a subversão⁴ é uma técnica de assalto ou de corrosão dos poderes formais, para cercear a capacidade de reação, diminuir ou desgastar e pôr em causa o poder em exercício, mas nem sempre visa a tomada do mesmo.

Poderá ainda ser definida como “o processo social conducente a uma rutura, total ou parcial, de uma dada ordem conjuntural e caracterizado pela marginalidade de atuações (...) relativamente aos valores e ordem jurídica instituídos, com vista à substituição dessa ordem por outra” (Lara, 2013).

A guerra subversiva⁵ pode ser entendida como a prossecução da política de um grupo político, por todos os meios dentro de um determinado território, com a adesão e participação ativa nesse território de parte da população. Esta guerra caracteriza-se como uma expressão violenta da subversão, podendo constituir-se como uma forma de resistência contra um governo estrangeiro. Assim, independentemente das razões invocadas pelas partes, uma guerra subversiva traduz e representa sempre uma crise de legitimidade política no território (Couto, 1989, pp. 211-212).

Desta forma e em analogia com Garcia (2007, p. 114), considera-se que a subversão nem sempre conduz à guerra subversiva, contudo, comprova-se que a antecede ou que a acompanha na evolução do fenómeno subversivo⁶.

⁴ É considerada a forma mais vantajosa de agressão porque: (i) reduz ao mínimo os riscos de um conflito armado generalizado; (ii) confina ao território do país agredido as destruições que essa agressão provoca; e (iii) não exige quaisquer modificações aparentes nas relações oficiais entre os países, evitando consequências da agressão (EME, 1966, p. 8 Cap I).

⁵ É uma luta conduzida no interior de um determinado território por uma parte dos seus habitantes, ajudados e reforçados ou não do exterior, contra as autoridades de direito ou de facto estabelecidas, com a finalidade de lhes retirar o controlo desse território ou, pelo menos, de paralisar a sua ação. Esta luta caracteriza-se por ser prolongada e por procurar a tomada do poder (EME, 1966, p. 1 Cap I).

⁶ Para efeitos do presente trabalho passa a conotar-se como subversão.

1.2. OBJETIVOS DA SUBVERSÃO

O carácter estratégico total da subversão prende-se com a ausência inicial de forças militares que lhe permitam conduzir uma ação apenas no plano militar, recorrendo para tal a todas as formas e domínios da coação (Couto, 1989, p. 225).

Segundo Couto (1989, p. 226), o objetivo político-estratégico fundamental da subversão é a capitulação da autoridade local, ou seja, a conquista do poder. Para atingir este objetivo final/principal, a subversão terá de orientar a sua ação para três objetivos intermédios/secundários⁷, a alcançar progressivamente e concorrentes para o estado final.

Numa guerra subversiva, a população é encarada como um objetivo, um palco e um instrumento, constituindo-se ao mesmo tempo num objetivo estratégico a conquista do seu apoio⁸.

1.3. TÉCNICAS DA SUBVERSÃO

Para Couto (1989, p. 229), as técnicas da subversão são materializadas em manobras para alcançar objetivos principais e secundários, podendo assumir a forma de construtivas ou destrutivas, consoante a sua finalidade.

As técnicas construtivas são aquelas que se ligam: (i) à organização da estrutura subversiva; (ii) à infiltração e controlo dos grupos humanos organizados; (iii) ao enquadramento e controlo da população captada pela subversão; e (iv) ao desenvolvimento dos meios de luta, formas de organização da sociedade e do poder político das áreas controladas.

Já as técnicas destrutivas caracterizam-se por atacar a ordem estabelecida e os seus defensores, podendo: (i) visar o desmembramento do corpo social; (ii) intimidar as massas; (iii) desmoralizar o adversário; (iv) intoxicar elementos neutros; (v) eliminar elementos inflexíveis; e (vi) destruir as forças adversas.

As técnicas da subversão podem ainda ser classificadas de acordo com outra perspetiva, ou seja, de acordo com os domínios de ação a desenvolver. No Quadro 1 identificam-se as técnicas empregues para alcançar os objetivos (principal ou secundários) propostos.

⁷ Designadamente: (i) estender progressivamente a subversão às massas populacionais crescentes e exercer sobre elas um controlo crescente; (ii) preservar e desenvolver as forças subversivas; e (iii) enfraquecer progressivamente as forças de contrassubversão (Couto, 1989, pp. 226-228).

⁸ Apoio ativo: apoiantes caracterizados pela disposição em correr riscos a favor do movimento subversivo (e.g. fornecimento de fundos e abastecimentos). Apoio passivo: apoiantes que incluem simpatizantes, ou elementos que deixam de colaborar com as autoridades (Couto, 1989, p. 227).

Quadro 1 – Técnicas de subversão

Técnicas empregues	
Técnicas de organização ⁹ (ou de ação de política interna)	Organização do movimento subversivo
	Organização das populações
	Organização militar
	Infiltração (ou captação de núcleos)
Técnicas de ações gerais ¹⁰ (ou de proveito geral)	Ação psicológica (interna ou externa)
	Ação política externa
	Ação de informações
Técnicas de ações especiais ¹¹	Agitação
	Flagelação
	Ação militar clássica

Fonte: Adaptado de Couto (1989, p. 232).

1.4 FASES DA SUBVERSÃO

Leon Trotsky, citado por Couto (1989, p. 257), definiu cinco fases da revolução, adaptadas pelo Exército Português em 1960. São elas: (i) preparatória (preparação da subversão); (ii) agitação (criação do ambiente subversivo); (iii) do terrorismo e da guerrilha (consolidação da organização subversiva); (iv) estado subversivo (criação de bases, de um governo rebelde e forças regulares); e (v) a final (guerra móvel propriamente dita). Estas fases enquadram-se em dois períodos distintos: o período pré-insurrecional¹², que compreende as primeiras duas fases, e o período insurrecional¹³ que compreende as restantes três fases (EME, 1966, pp. 11–14 Cap I).

⁹ Constituem a base da subversão.

¹⁰ Apoiam permanentemente a luta como um todo.

¹¹ Relativas à luta propriamente dita.

¹² Compreende duas fases. Na primeira, de segredo, não há, normalmente, manifestações visíveis da ação subversiva; corresponde à pesquisa das informações necessárias à escolha das ideias a definir, posteriormente, como justificação da subversão, e ao estabelecimento de um embrião de organização político-administrativa que deve enquadrar toda a população do território a subverter. A segunda já não é de segredo, mas é clandestina pois corresponde a uma melhoria e reforço da organização político-administrativa, à consolidação dos sistemas de informação, ligação e agitação e ao início do terrorismo (EME, 1966, p. 13 do Anx).

¹³ Compreende três fases. A terceira corresponde ao desenvolvimento do terrorismo e ao aparecimento das guerrilhas ou dos bandos armados, sendo nesta produzido o desequilíbrio da população a favor da subversão. A quarta corresponde à criação de bases e normalmente ao estabelecimento de um governo rebelde. Na quinta é edificada e consolidada toda a máquina subversiva, onde passa a vigorar um exército rebelde, que paulatinamente procura obter um controlo total do território e da população (EME, 1966, p. 13 do Anx).

Conforme se observa na Figura 1, Couto (1989) apresenta uma perspetiva ligeiramente diferente, na qual a subversão decorre em quatro fases: preparatória, agitação, flagelação e guerra móvel. É de acordo com esta caracterização que é realizado o presente ensaio.

A fase preparatória visa a criação e a organização de um partido ou movimento, que pode ser organizado num ramo legal ou clandestino (com finalidade defensiva¹⁴ ou ofensiva¹⁵). De acordo com Couto (1989, pp. 258-259), os movimentos caracterizam-se por serem: (i) criados em segredo; (ii) desenvolvidos de forma lenta, contínua e em permanente aperfeiçoamento; (iii) constituídos por órgão de direção, elementos de pesquisa de informações e células de enquadramento da população; e (iv) especializados no estabelecimento de contactos internacionais e estudo do meio humano com vista a alcançarem as áreas e a população alvo.

Na agitação, iniciam-se as ações de subversão, através da propaganda¹⁶, agitação, organização e ações de política interna e externa. A manobra de agitação visa preparar a fase seguinte, incidindo esforços no âmbito militar e político, procurando gerar crises políticas e por fim a tomada do poder. Segundo Couto (1989, pp. 259-261), nesta fase o poder pode ser alcançado através: (i) da constituição de uma Frente Unida ou Popular (na qual a subversão procura assegurar o controlo dos lugares chave) ou (ii) da eliminação progressiva dos aliados temporários (aproveitando a situação mais favorável). Na agitação, a subversão visa captar e incentivar a população e não desafiar a autoridade estabelecida.

¹⁴ Garantir a auto preservação, caso esteja em risco a sobrevivência.

¹⁵ Conduzir a luta no período insurrecional.

¹⁶ É uma das formas de ação psicológica. Consiste na comunicação de factos, notícias, explicações, comentários ou apelos, com a intenção de influenciar, em benefício de quem os difunde, as opiniões, emoções, atitudes e comportamento dos indivíduos ou grupos humanos. Não visa o esclarecimento da opinião desses indivíduos ou grupos, mas sim a imposições de determinadas ideias e doutrinas (EME, 1966, p. 27 do Anx).

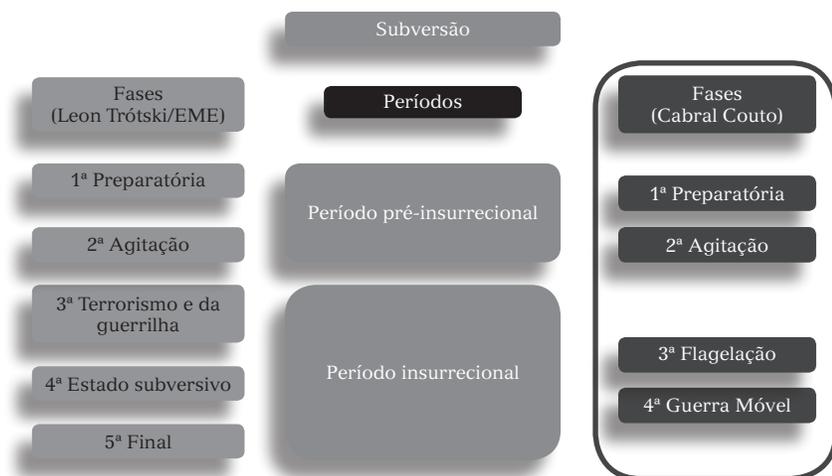


Figura 1 – Fases da subversão

A fase da flagelação caracteriza-se pela violência aberta, quer no plano interno quer no plano externo. No primeiro, identificam-se as ações de sabotagem, terrorismo e ações de pequena intensidade levadas a cabo por guerrilhas. No segundo, as operações de guerrilha visam no plano estratégico militar a obtenção de bases estratégicas que permitam criar forças regulares desenvolvidas, e através de um forte controlo da população, em intensidade e extensão, desequilibrá-la em favor da subversão. Para Couto (1989, pp. 261–264), o movimento subversivo avalia e escolhe o melhor momento para iniciar a luta violenta, e como tal esta fase constitui-se como decisiva.

A evolução do movimento subversivo para uma guerra móvel, pode ser caracterizada como sendo de natureza auxiliar ou autónoma. É de natureza auxiliar, quando procura seguir apenas finalidades táticas, cabendo a missão de derrotar militarmente o adversário às Forças Armadas (FFAA). Por outro lado, os movimentos subversivos autónomos prosseguem fins estratégicos próprios, pelo que o seu sucesso depende frequentemente da capacidade de conduzirem uma guerra convencional. Contudo, Couto (1989, pp. 264–265) advoga que, o movimento subversivo procurará salvaguardar a liberdade de ação que lhe garanta retornar à fase anterior sempre que a ação nos moldes militares convencionais não obtenha sucesso. Para tal, a constituição e emprego de forças regulares pode revelar-se vital para o sucesso da subversão, uma vez que para fazer face a um adversário determinado, a guerrilha pode criar graves dificuldades, não podendo, contudo, forçar uma decisão.

Importa ainda referir que, a subversão deverá ser analisada caso a caso, visto a implementação das fases, por vezes, não ser simultânea nem total no território-alvo (Oliveira, 1963). De acordo com Smith (1989), as guerras subversivas são guerras políticas, que através de uma estratégia total, pretendem a implantação de um novo sistema ou o desgaste do vigente, através da prática de um desenvolvimento lento, de guerra prolongada e do esgotamento da ordem constituída.

2. O DAESH

O *Daesh* é uma organização terrorista atualmente liderada por Abu Bakr al Baghdadi¹⁷, diferenciada de outros grupos terroristas pela sua recente história, (Quadro 2) com uma estrutura e organização interna direcionada para a conquista dos territórios do Iraque e da Síria, que, segundo González (2013), se constituem como os principais opositores do *Daesh*.

Quadro 2 – Cronologia do *Daesh*

Data	Principal atividade
2011	Início da Primavera Árabe. Manifestações na Síria contra o regime de Bashar al-Assad ¹⁸ .
Meados 2011	Criação da Jabhat al-Nursa na Síria ¹⁹ .
Dec2011	Retirada dos últimos soldados dos EUA do Iraque.
Mar2013	Raqqa cai nas mãos da Jabhat al-Nursa na Síria.
09Abr2013	O Estado Islâmico no Iraque transforma-se no ISIL. A Jabhat al-Nursa é apresentada como o ramo sírio do <i>Daesh</i> .
Jun2013	Separação entre o ISIL e a Jabhat al-Nursa, que renova a sua aliança com a Al-Qaeda. O líder da Al-Qaeda, Ayman az-Zawahiri, invalida a influência do ISIL sobre a Síria.
Dec2013	O ISIL ocupa Raqqa e Deir ez-Zor na Síria.
Jan2014	Faluja cai nas mãos do ISIL.
10Jun2014	Mossul, Tikrit e a maior parte da província de Al-Anbar caem nas mãos do ISIL.
13Jun2014	O aiatola Ali Sistani ²⁰ apela à <i>jihad</i> contra o ISIL.
29Jun2014	Abu akr al-Bagdadi autoproclama-se califa dos muçulmanos. O ISIL transforma-se em <i>Daesh</i> .

¹⁷ Em 29 de junho de 2014 autoproclamou-se califa dos muçulmanos. O ISIL transforma-se em *Daesh* (Luizard, 2016).

¹⁸ Presidente da Síria.

¹⁹ Milícia islâmica de orientação sunita e jihadista que atualmente opera na Síria.

²⁰ Líder espiritual dos muçulmanos xiitas iraquianos e clérigo mais velho no Islão xiita.

Ago2014	O <i>Daesh</i> ocupa Jabal Sinjar e a planície de Mossul em direção ao Curdistão. Estabelecimento de uma coligação anti- <i>Daesh</i> formada por 22 países e liderada pelos EUA e nações ocidentais.
Ago2014 Set2014	Primeiros ataques contra posições do <i>Daesh</i> iniciam-se em 08 de agosto de 2014 no Iraque e a 23 de setembro de 2014 na Síria.
15Set2014 e 16Set2014	Conferência anti- <i>Daesh</i> realizada em Paris, onde 33 países se comprometem a declarar guerra ao <i>Daesh</i> . Criada coligação liderada pelos EUA para combater o <i>Daesh</i> na Síria, com o apoio dos curdos. Início do cerco da cidade de Kobani, na Síria, pelo <i>Daesh</i> .
Ago2015 Set2015	Em agosto, inicia-se a operação da aliança “Escudo do Eufrates” na fronteira Norte da Síria, para conter o <i>Daesh</i> . Em setembro, com o regime sírio a fraquejar, a Rússia inicia uma campanha aérea contra o <i>Daesh</i> em auxílio do presidente Assad.
Dec2016	Presidente Assad recupera a cidade de Aleppo, controlada pelo <i>Daesh</i> .
13Abr2017	São atacados esconderijos estratégicos do <i>Daesh</i> pelos EUA, na província de <i>Nangarhard</i> no Leste Afeganistão, próximo da fronteira com o Paquistão, com uma bomba GBU-43 ²¹ que destruiu uma rede de túneis e provocou a morte de 94 jihadistas, quatro dos quais, líderes do grupo radical.

Fonte: Adaptado de Luizard (2016).

Para Carter (2015), a conquista destes territórios deve-se essencialmente ao colapso dos governos e à falta de intervenção ocidental na região, opinião também defendida por Gamble e Cosgrave (2015), que acrescentam a condução de políticas erradas e violentas, como outra das causas.

Este vazio de poder, permitiu ao *Daesh* exercer uma poderosa influência sobre parte da população, condenando-a a viver de acordo com as leis islâmicas, muitas vezes sob um clima de medo e de terror (Wood, 2015a).

Lagassé (2015), considera que o *Daesh* tem sido apoiado, embora não explicitamente, por Israel, com interesse em derrubar o governo Sírio com o qual está oficialmente em guerra devido ao apoio ao *Hezbollah*. Também Domínguez (2015) afirma que, outros grupos e milícias terroristas já demonstraram lealdade a este grupo, designadamente os Talibãs do Afeganistão, o *Boko Haram*, a *Al Shabab Jubba Region Cell Bashir* e outros grupos armados da Líbia e do Egito.

²¹ Maior bomba não nuclear dos EUA, conhecida como Massive Ordnance Air Blast ou Mother Of All Bombs (TVI24, 2017).

2.1. OBJETIVOS POLÍTICOS E ESTRATÉGICOS DO DAESH

O *Daesh* tem como objetivo explícito a criação de um Califado Muçulmano²² a partir da região do Médio Oriente (Silva, 2015, p. 213).

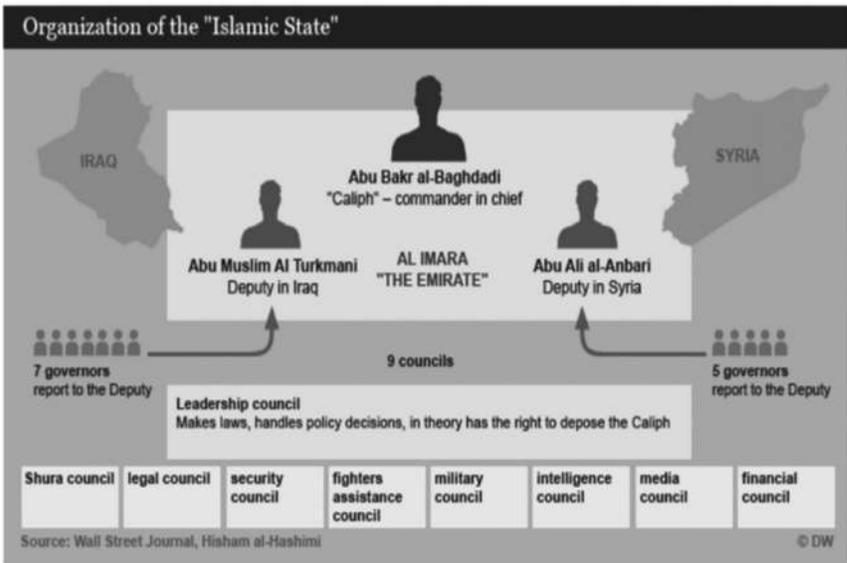


Figura 2 – Organização do Daesh para o Iraque e para a Síria

Fonte: Breitenbach e Hodali (2015).

De acordo com Lewis (2014, pp. 10-11), os objetivos políticos do *Daesh* são: (i) romper permanentemente as fronteiras políticas²³, mantendo condições para o insucesso do governo; (ii) estabelecer o Califado Islâmico, controlando os territórios do Iraque e da Síria, governando a sua população no interior e defender-se de ameaças externas; (iii) recrutar combatentes para a concretização do Califado; e (iv) expandir o Califado para uma ampla comunidade muçulmana.

Bajo (2015) advoga que do cumprimento destes objetivos políticos, surgem objetivos estratégicos para ambos os países²⁴. Na Síria, o objetivo passa por derrubar o governo através de ações facilitadas pelo apoio externo de outros grupos radicais armados. No Iraque, os objetivos são alcançados através

²² Território submetido à autoridade do califa, que visa implementar um sistema governamental no mundo islâmico.

²³ No Iraque e na Síria.

²⁴ *Idem*.

da garantia da posse do território, que tem sido materializado no controlo dos recursos aquíferos e na posse do terreno adjacente aos rios Eufrates e Tigre (Figura 3). O Daesh, considera que o domínio da água permite subjugar a população e conseqüentemente o Estado.

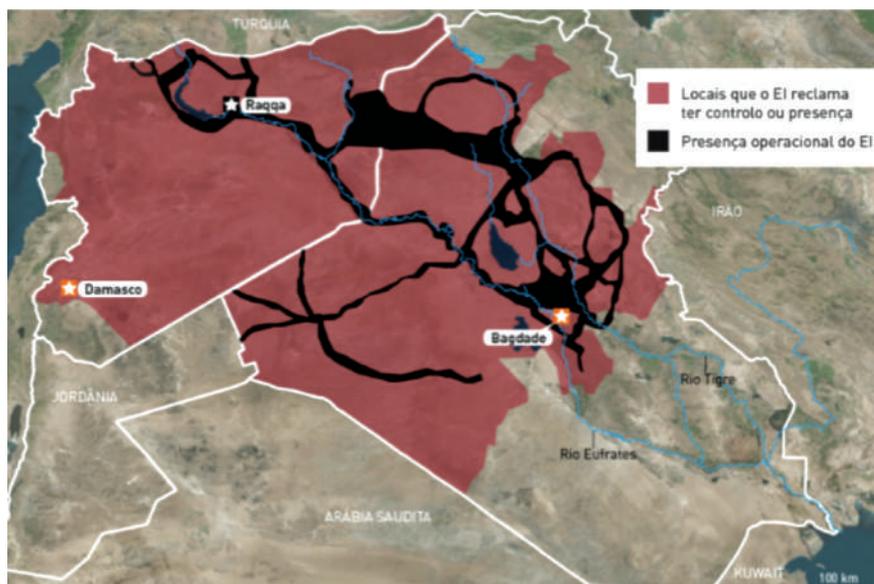


Figura 3 – Presença do *Daesh* no Iraque e na Síria

Fonte: Ramos (2017).

2.2. A AÇÃO ESTRATÉGICA DO *DAESH*

O *Daesh* estabeleceu as “fases da *jihad*”²⁵, que materializam a ação estratégica e a aplicação de todos os elementos do poder estratégico. Estes elementos permitem alcançar os objetivos políticos supracitados, correspondendo às seguintes fases: (i) desestabilização ou adoração, destacando-se a concorrência com o precedente histórico estabelecido pela AQI; (ii) consolidação; (iii) emigração, classificada como a primeira fase, sendo uma necessidade permanente em vez de uma fase sequencial e; (iv) declaração do Califado, interagindo com o resto do mundo muçulmano para materializar o objetivo final (Lewis, 2014, p. 11).

²⁵ Esforço, ou luta pelo Islão e tem como étimo o verbo jahada, que significa lutar (Duarte, 2015, p. 310).

2.2.1. Domínio diplomático

De acordo com Couto (1987, pp. 293-295), na análise das características do território, importa salientar os apoios e o grau de liberdade de ação²⁶, que as partes em conflito auferem na conduta da ação estratégica. As características do ambiente operacional, constituem-se como um dos fatores de decisão preponderante da liberdade de ação interna e externa.

O *Daesh* tem sofrido uma redução na liberdade de ação, que ao nível interno é facilmente observável, quando comparado o valor de território conquistado de cerca de 65.000 km² em 2016, com os mais de 95.000 km² em 2015²⁷ (Carvalho, 2016). Segundo Couto (1987, p. 65), os movimentos subversivos combatem por objetivos vitais, princípio que, facilmente se adequa ao *Daesh*, na medida em que, quando necessário sacrifica a vida dos seus combatentes em função da sua ideologia. Contudo, o recurso a ações violentas para derrubar o poder político tem afetado psicologicamente as populações e conseqüentemente diminuído o apoio destas à organização, não a conotando, portanto, como um movimento subversivo.

Por outro lado, também tem tido pouca liberdade de ação externa, na conquista dos seus objetivos, uma vez que atualmente se encontra rodeado de forças hostis (Luizard, 2016, p. 134). No patamar tático e operacional, ou seja, territorialmente, o *Daesh* enfrenta uma coligação com mais de 40 países, liderada pelos Estados Unidos da América (EUA), da qual fazem parte países como o Reino Unido, França, Arábia Saudita e Turquia (Expresso, 2017). No campo político estratégico a sua atuação foi condenada pela Comunidade Internacional (CI), designadamente pela ONU, União Europeia (UE) e Liga Árabe (Be-sheer, 2015). Porém, a reduzida liberdade de ação externa do *Daesh*, tem sido ultrapassada através de apoios sectários internacionais provenientes de regiões internas e externas, como por exemplo: Iraque, Tunísia e Rússia.

2.2.2. Domínio militar

A estratégia do *Daesh* baseia-se fundamentalmente na superioridade militar para controlar e consolidar o terreno, atuando na governação e na política, para formar a base de uma sociedade antes de estabelecer a autoridade religiosa. O detalhe e profundidade como se organiza militarmente, é comprovado através da forte associação entre o apoio financeiro e recursos humanos, confirmando que a sua fonte de poder estratégico advém da sua capacidade militar.

²⁶ Limitação na exploração das potencialidades existentes, ou seja, a importância do objetivo afeta os esforços e os sacrifícios a fazer.

²⁷ Dados relativos a 22 de maio (Costa, 2015).

Conjugando ações militares de atrição física e psicológica, o *Daesh* tem conseguido alcançar, áreas estratégicas ao nível regional e global. As ações levadas a cabo têm carácter físico no território em disputa, ou controlado através de ataques planeados²⁸. Por outro lado, segundo Pinto (2015b), o *Daesh* define-se como um controlador moral em expansão, por conduzir ações militares de atrição psicológica sobre os Estados.²⁹

2.2.3. Domínio psicossocial

Ao nível do domínio psicossocial, o *Daesh* recorre frequentemente à coação. O seu *modus operandi*³⁰ caracteriza-se pela utilização de ações extremamente violentas na população³¹, impondo a sua ideologia, através de decapitações, apedrejamentos, crucificações e enterros de pessoas vivas (Caris e Reynolds, 2014).

Potencia ainda o uso da comunicação estratégica com o objetivo de: (i) incentivar a emigração de jihadistas alinhados; (ii) garantir emprego dos meios financeiros no apoio às localidades pacificando a população; (iii) incentivar o aumento do deslocamento de civis; e (iv) dissuadir a resistência através da publicitação dos homicídios ou assassinatos (Cafarella, 2014).

O *Daesh* tem tido êxito no recrutamento da população local. Contudo, tal facto não se deve a um apoio internacional, de organizações estatais ou Estados. Embora alguns indivíduos, especialmente os provenientes do exterior, abracem a causa voluntariamente, a maioria dos locais fá-lo por desespero, vendo nele a única forma de/ou sobrevivência (Sullivan, 2015).

2.2.4. Domínio informacional

O *Daesh* dá especial enfoque e importância à transmissão da mensagem e à propaganda à qual normalmente alia sempre uma forte carga ideológica (Stern e Berger, 2015, p. 55). Para Cottee (2015), este esforço desenvolvido no domínio da informação, está desenhado em paralelo com as operações militares, permitindo a cada um dos seus apoiantes espalhar as mensagens nas Redes Sociais (RS).

²⁸ E.g. Ataque executado em fevereiro de 2017 em Al-Bab no norte da Síria que causou mais de 77 vítimas.

²⁹ E.g. França, Bélgica e Reino Unido.

³⁰ Descrito no capítulo seguinte.

³¹ Ações perpetradas sobre a população xiita e yazidis, através da intolerância e perseguição religiosa, discriminação e destruição de património.

Conforme referido em 2.2.3., também Correia (2015) defende que o *Daesh* faz uso da comunicação estratégica, no entanto, este autor advoga que é vocacionada para o recrutamento. Como exemplo de mensagens-chave utilizadas na cativação temos: “Junta-te ao califado; se não puderes, faz um atentado [terrorista] nos EUA” ou “O Ocidente está em guerra com o Islão e com os muçulmanos. Nós temos de responder, e todos os muçulmanos têm obrigação de o fazer”.

Segundo Barret (2014, p. 52), a supervisão da propaganda é realizada por Abu Amr al Shami. Este, para além de controlar grupos de escritores e *bloggers*, é também responsável pela organização do departamento de media. De acordo com Ajbaili (2014) o principal meio de produção de conteúdos é o canal oficial *Al Hayat Media Center*.

Contudo, o Daesh utiliza outras formas para a disseminação da informação designadamente: (i) publicações em papel - *Al Hussam (The Sword)*; (ii) em formato eletrónico - o jornal *Islamic State News*; (iii) o *Islamic State Report* (que contém importantes eventos); e (iv) a revista *Dabiq*. Esta, é uma compilação extensa de todas as anteriores, na qual são apresentadas temáticas com o objetivo de atrair combatentes e justificar ações (MAI e TIC, 2014, p. 205).

A confirmação da maximização da utilização das RS pelo *Daesh*, foi a declaração de Al-Baghdadi do Califado, garantindo que através da rede (*Twitter* e *Youtube*), fosse difundida a propaganda que atingiu uma dimensão global (McCants, 2015, p. 105).

Em suma, para o Daesh alcançar os seus objetivos de estabelecer um Califado tem procurado formas de derrubar o governo Sírio e controlar e estender os principais territórios no Iraque. A população constitui-se como um fator essencial para alcançar a causa, pois, é por intermédio desta, que se torna possível angariar combatentes para continuar as hostilidades.

3. **MODUS OPERANDI DO DAESH**

O *modus operandi* do *Daesh* de acordo com Kamolnick (2017, pp. 173-174), decorre em cinco etapas principais³²: (i) emigração de áreas hostis para locais ou santuários controlados; (ii) criação do núcleo jihadista na organização; (iii) desestabilização do regime “infel” existente, infligindo baixas em massa para provocar o colapso das autoridades fomentando o caos; (iv) constituição

³² (i) Emigração-*Hijira*; (ii) Congregação-*Jama'ah*; (iii) Idolatria-*Tawahhush*; (iv) Consolidação-*Tamkin*; e (v) Califado-*Khilafa* (Dabiq, 2014, pp. 35-40).

de um território forte em recursos, permitindo uma rápida declaração do *Daesh*; e (v) consolidação da sua expansão e rápida declaração do Califado.

No entanto, a capacidade operacional atual do *Daesh* foi reduzida porque as suas bases principais no Iraque e na Síria foram atacadas, diminuindo assim a realização de ataques em grande escala. Esta alteração de paradigma, obrigou a uma adaptação, passando a infligir baixas e a provocar o caos através de um maior número de ataques embora de baixa intensidade, e portanto, mais simples e sem necessidade de uma logística complexa (Duarte, 2016b).

Para Carasusan (2016), a adoção deste *modus operandi* prende-se com a facilidade no acesso e manuseamento de explosivos e de armamento. As técnicas utilizadas recorrem essencialmente a veículos, engenhos improvisados e armas brancas, sendo normalmente empregues em ataques meticulosamente preparados ou realizados espontaneamente.

Porém, a 13 de novembro de 2015 na França e em 22 de março de 2016 na Bélgica, o *Daesh* demonstrou que continua a ser capaz de planear e conduzir ataques relativamente complexos. Estes exemplos com custos relativamente baixos, face aos danos causados, obtiveram elevados efeitos presumindo-se que sejam métodos novamente empregues (Carasusan, 2016).

3.1. FASES DA SUBVERSÃO JÁ REALIZADAS

Conforme apresenta a Figura 4, o *Daesh* já desenvolveu duas fases. Na primeira fase ou preparatória, foi criado e desenvolvido o grupo terrorista em segredo. Para Barret (2014, p. 8), o relacionamento com atores internacionais permitiu, financiar e adquirir armamento e equipamento necessário à prossecução dos objetivos. Na opinião de Friedman (2014), a ocupação de áreas nos territórios do Iraque e da Síria, garantiu um alargamento da atividade do grupo, aumentando a sua influência regional.

Durante a fase da agitação, o *Daesh* realizou intensas ações de propaganda, recorrendo às RS³³ para alcançar e angariar as audiências-alvo. Nestas redes, para além de apresentarem os sucessos das “campanhas militares”, exibiram selfies dos combatentes a ocuparem luxuosas casas apreendidas e a disfrutarem de momentos lúdicos, contribuindo para a “ilusão” do descanso merecido do soldado (Roussinos, 2013).

³³ Facebook, Youtube e Twitter.

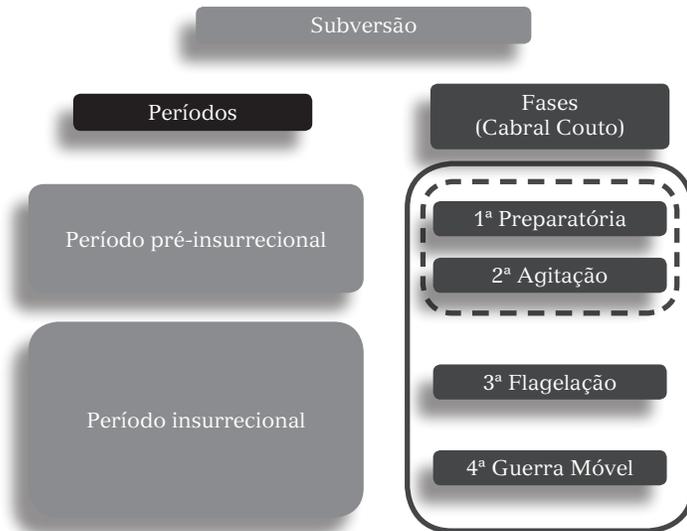


Figura 4 – Fases já realizadas pelo *Daesh*

3.2. FASE ATUAL DA SUBVERSÃO

De acordo com Couto (1989, p. 262), a fase da flagelação constitui-se como a fase decisiva da subversão. Materializando a conquista do poder, o *Daesh*, tem desenvolvido e implementado uma estratégia de recurso à violência armada, consoante o território e a região de atuação³⁴. Desta forma, a organização tem sido eficiente na condução das atividades de guerrilha, subversão e terrorismo capazes de ameaçar e destabilizar as principais áreas³⁵.

Wood (2015b), advoga que o *Daesh* precisa de território para se legitimar e de uma estrutura hierarquizada que o governe. Para o autor, caso o *Daesh* perca o poder dos atuais territórios³⁶ e conseqüentemente das suas bases estratégicas, deixará de aspirar a um Califado.

Ao contrário de outros grupos preocupados com ameaças externas (e.g. a *Al-Qaeda* com os EUA), a principal preocupação do *Daesh* incide maioritariamente no inimigo interno, que se materializa pelos regimes implementados nas regiões (Esparza, 2016). De acordo com o mesmo autor, este grupo extremista tem como prioridade a consolidação e a expansão do território sob seu controle.

³⁴ Iraque ou Síria.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*.

Assim, considerando algumas das ações desenvolvidas, comprova-se que o *Daesh* desenvolve uma manobra subversiva no período insurrecional materializada na terceira fase da subversão, a flagelação.

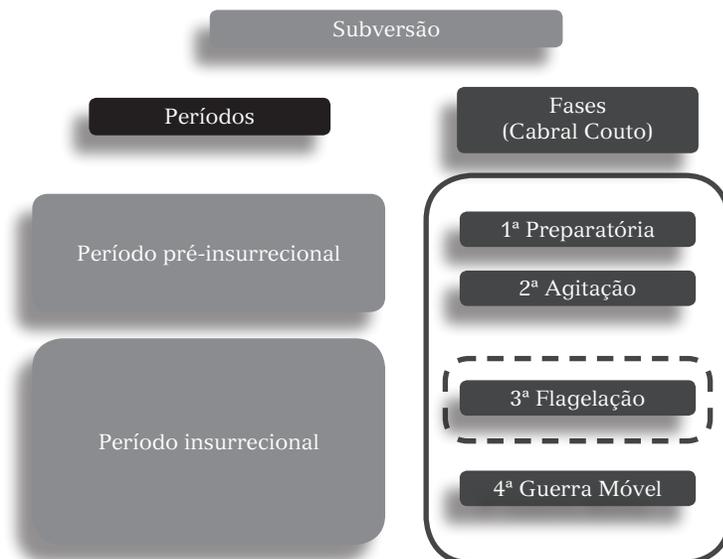


Figura 5 – Fase atual do *Daesh*

3.3. FASE DA SUBVERSÃO SUBSEQUENTE

A guerra móvel varia consoante o movimento subversivo seja de natureza auxiliar ou autónoma (Figura 6). Considerando que a liberdade de ação no plano interno e no plano externo é pequena e ainda, que a natureza auxiliar se caracteriza por procurar seguir determinadas finalidades táticas, opina-se que o *Daesh*, não se constitui um movimento subversivo auxiliar.

Poderá sim, evoluir para um movimento subversivo autónomo uma vez que, como refere Haykel citado por Wood (2015b), o *Daesh* está comprometido em expandir o *Dar al-islam*³⁷, mesmo que para tal tenha de realizar uma guerra convencional.

³⁷ A terra do islão, morada da paz.

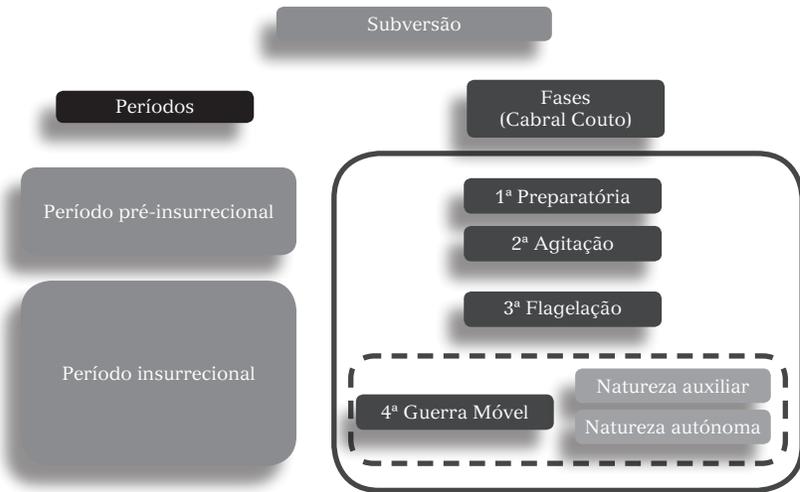


Figura 6 – Fase subsequente do Daesh

Atualmente o *modus operandi* do Daesh caracteriza-se pela realização de um maior número de ataques de baixa intensidade. Porém, fatores como o elevado número de combatentes pela causa e fácil acesso e manuseamento dos materiais usados, comprovam que este será o caminho a seguir na conquista dos seus objetivos.

CONCLUSÕES

A temática abordada ao longo do presente ensaio, permitiu responder à QC, surgindo a sua explicação sob a forma de comparação da ação do Daesh no quadro conceptual do fenómeno subversivo, nas suas convergências, divergências e inovações.

Convergências

A estrutura organizacional do Daesh comprova a sua boa organização interna, característica essencial de uma guerrilha para a condução da subversão, na conquista de território e de poder.

Mais do que uma simples organização terrorista, o Daesh atua como um grupo insurgente, com milícia significativa e com pretensões territoriais em consonância com as fases subversivas. Controlando cidades inteiras no Iraque e na Síria adquiriu capacidades de financiamento³⁸ que contribuiram para o em-

³⁸ Através de exploração de refinarias, poços de petróleo, dinheiro confiscado a bancos e cobrança de impostos e taxas à população.

powerment do seu vetor militar. Corroborando a opinião de Damin (2015, pp. 31-32), a ameaça realizada pelo *Daesh* à soberania estatal permitiu-lhe ainda, obter ganhos territoriais a partir da exploração do sectarismo entre xiitas e sunitas e da precaridade das capacidades estatais do Iraque e da Síria.

Este movimento subversivo, caracteriza-se por estabelecer uma nova ordem e adquirir reconhecimento internacional, alcançados através da concretização dos seus objetivos em estabelecer e expandir o Califado Islâmico, controlar os territórios do Iraque e da Síria, governar a população e defender-se de ameaças externas.

Divergências

Autoproclamando-se de “Estado” Islâmico, o *Daesh* não pode ser considerado um Estado³⁹ porque embora aparente ter posse de parcelas de território⁴⁰, não possui um povo⁴¹ nem detém poder político legítimo e reconhecido juridicamente.

Considera-se que a guerra desenvolvida pelo *Daesh* difere de uma guerra subversiva por não se cingir ao interior das fronteiras de um só território, mas por procurar estabelecer-se numa região que ocupa, para já, os territórios iraquiano e sírio. Tem ainda como fase subsequente, partir para a (re)conquista de territórios com vista à reedificação do Califado, primeiro na área do Levante e depois no Norte de África e parte da Europa, ou seja, procura conduzir uma subversão que conduza à conquista de poder e como tal, a um império.

Conforme referido, para a subversão, o povo é o garante da sua sobrevivência. De acordo com este princípio, o *Daesh*, considera o apoio da população essencial para o cumprimento dos seus objetivos, porém, o clima de medo e de terror que lhe imprime diferencia-o de um movimento subversivo, que é caracterizado pela colaboração, gradualmente significativa, dos seus habitantes, embora exista uma fatia considerável de apoio interno e externo.

Diferencia-se ainda por conseguir apoio e ação militar e não-militar individual à escala global e por não ter, apoio internacional declarado de nenhuma organização estatal ou Estado.

Inovações

O *Daesh* tem conseguido através da religião alcançar as audiências-alvo e utilizar a fé como meio de movimentação e captação das populações, garan-

³⁹ Na Ciência Política um Estado concentra três elementos fundamentais: território, povo e poder político.

⁴⁰ Aumentam e diminuem resultantes dos avanços e recuos dos combates com as forças iraquianas e sírias.

⁴¹ Apenas um conjunto de indivíduos de várias nacionalidades.

tindo o preenchimento das suas fileiras através do recrutamento individual de combatentes à distância e à escala global.

De acordo com Pinto (2015a, p. 318), a organização justifica toda a sua barbárie e violência como forma de Guerra Santa. Esta guerra, com ações à escala “global”, cujo objetivo passa pela implementação da *Sharia* (lei islâmica), conduzirá à aproximação dos muçulmanos de todo o mundo e à reunião das multidões crentes sob a bandeira do Islão salafista e combatente. Prevê-se assim que os próximos passos convirjam para ações fora do território, tendo em vista limitar e alterar posições político-estratégicas de estados e organizações hostis aos seus interesses e objetivos, através de uma estratégia de confrontação com o Ocidente, no quadro pós-Vestefália.

Weiss e Hassan (2015, pp. 285-286), classificam esta guerra como uma insurreição mortífera experiente em múltiplas formas de luta, que tem provado ser resiliente, flexível e determinada na prossecução dos combates. Este grupo, distingue-se ainda por envolver a sua luta em termos históricos, razão pela qual pode ser classificado como um “exército de terror” que irá continuar conosco indefinidamente, não se vislumbrando possibilidades de negociação nem mediação, que conduzam à resolução do problema e, portanto, ao fim da subversão.

Com o propósito de estabelecer uma nova ordem e restaurar o Califado Muçulmano, continuará a fazer uso de técnicas subversivas e empregará a sua ideologia radical sobre a população, para garantir acesso a financiamento e recursos que contribuam para a sua causa. O alcance das suas ações⁴² quase estritamente locais no passado, tem hoje uma maior abrangência que evoluirá para a escala global.

Pelo facto de não distinguir a religião da política, o grupo terrorista continuará a surpreender e aterrorizar. Como centro de gravidade do *Daesh* pode-se considerar a sua violência, ao contrário de outros movimentos subversivos que frequentemente assentava no apoio interno e/ou externo. O emprego da violência mais do que um instrumento é um fim para a conquista do poder, e a necessidade de ser temido⁴³, chocar e fascinar o mundo ganhará relevância no âmbito internacional, presumindo-se que os ataques terroristas aumentem e tenham um alcance global.

Desenvolvendo atualmente atividades da fase decisiva, comprovado o seu domínio militar na conquista do território e considerando a sua ideologia, prevê-se que o *Daesh* evolua a sua atividade para uma guerra móvel.

⁴² Físicas nos territórios controlados e psicológicas sobre os Estados exteriores.

⁴³ Último grande ataque reivindicado em Londres a 22 de março de 2017 (Dearden, 2017).

BIBLIOGRAFIA

- Ajbaili, M., 2014. Al arabiya. [Online] Available at: <<http://english.alarabiya.net/en/media/digital/2014/06/24/How-has-ISIS-conquered-social-media-.html>>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- Bajo, P., 2015. La Tribuna del País Vasco. [Online] Available at: <<http://latribunadelpaisvasco.com/not/3297/reflexiones-sobre-el-estado-islamico-con-el-coronel-pedro-banos-bajo>>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- Barret, R., 2014. The Islamic State. Nova York: The Soufan Group.
- Besheer, M., 2015. International Community Takes Aim at Islamic State's Coiffers. [Online] Available at: <<http://www.voanews.com/a/international-community-takes-aim-at-is-coiffers/3106569.html>>, [Consult. em 30 de março de 2017].
- Cafarella, J., 2014. Resistance emerges as ISIS consolidates in Deir ez-Zour, Washington DC: Institute for the Study of War.
- Carasusan, R., 2016. Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited, Granada: Centro Europeo Contra el Terrorismo (Europol).
- Carter, J., 2015. Aspenia Online - The horrors of ISIS: How did we get to this point?. [Online] Available at: <<https://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/horrors-isis-how-did-we-get-point>>, [Consult. em 24 de março de 2017].
- Carvalho, P., 2016. Notícias ao minuto - Daesh está a perder território conquistado. [Online] Available at: <<https://www.noticiasao minuto.com/mundo/667415/daesh-esta-a-perder-territorio-conquistado>>, [Consult. em 23 de março de 2017].
- Correia, G., 2015. Observador - O Estado Islâmico e a Internet: onde e como eles recrutam. [Online] Available at: <<http://observador.pt/2015/11/20/o-estado-islamico-e-a-internet-onde-e-como-recruta/>>, [Consult. em 31 de março de 2017].
- Costa, A., 2015. Expresso - Estado Islâmico já controla metade de um país. [Online] Available at: <<http://expresso.sapo.pt/internacional/2015-05-22-Estado-Islamico-ja-controla-metade-de-um-pais>>, [Consult. em 23 de março de 2017].
- Cottee, S., 2015. The Atlantic. [Online] Available at: <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/03/why-its-so-hard-to-stop-isis-propaganda/386216/>>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- Couto, A., 1987. Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso Volume I. Pedrouços: IAEM.
- Couto, A., 1989. Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso Volume II. Pedrouços: IAEM.
- Dabiq, 2014. The Return of Khalifah. [Online] Available at: <<http://jihadology.net/2014/07/05/al-%E1%B8%A5ayat-media-center-presents-a-new-issue-of-the-islamic-states-magazine-dabiq-1/>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- Damin, C., 2015. Emergence and trajectory of the Islamic State. Boletim Meridiano, Volume 47, pp. 26-33.
- Dearden, L., 2017. Independent - Isis claims responsibility for London attack that killed at least three victims. [Online] Available at: <<http://www>>

- independent.co.uk/news/uk/home-news/isis-london-attack-westminster-terror-responsibility-latest-islamic-state-daesh-a7645696.html#gallery>, [Consult. em 24 de março de 2017].
- Domínguez, G., 2015. Deutsche Welle. [Online] Available at: <<http://dw.com/p/1G83R>>, [Consult. em 12 de março de 2017].
- Duarte, F., 2015. Jihadismo Global - Das palavras aos actos. 1ª ed. Barcarena: Marcador.
- Duarte, F., 2016b. DN - Portugal está no quadro mental de inimizades do Daesh. [Online] Available at: <<http://www.dn.pt/mundo/interior/portugal-esta-no-quadro-mental-de-inimizades-do-daesh-5565814.html>>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- EME, 1966. O Exército na Guerra Subversiva - I Generalidades. Lisboa: Ministério do Exército.
- Encyclopaedia Britannica, 2016. Encyclopaedia Britannica. [Online] Available at: <<https://www.britannica.com/topic/Islamic-State-in-Iraq-and-the-Levant>>, [Consult. em 04 de março de 2017].
- Esparza, P., 2016. BBC Mundo. [Online] Available at: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37469290>>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Expresso, 2017. Expresso - EUA juntam aliados para combater o Daesh. [Online] Available at: <<http://expresso.sapo.pt/internacional/2017-03-09-EUA-juntam-aliados-para-combater-o-Daesh>>, [Consult. em 01 de abril de 2017].
- Friedman, G., 2014. Stratfor - The Islamic State Reshapes the Middle East. [Online] Available at: <<https://www.stratfor.com/weekly/islamic-state-reshapes-middle-east#axzz3K17snwqD>>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Gamble, H. e Cosgrave, J., 2015. CNBC - Has poor governance in the Middle East aided ISIS?. [Online] Available at: <<http://www.cnbc.com/2015/05/22/has-poor-governance-in-the-middle-east-aided-isis.html>>, [Consult. em 24 de março de 2017].
- Garcia, F., 2006. O Fenómeno Subversivo na Actualidade. Contributos para o seu Estudo. Em: Nação e Defesa. Lisboa: s.n., pp. 169-191.
- Garcia, F., 2007. Descrição do Fenómeno Subversivo na Actualidade. A Estratégia da Contra Subversão – Contributos Nacionais. Estratégia Vol. XVI ed. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- González, A., 2013. Qué Intereses tiene Rusia en Siria?, Madrid: Instituto Espanhol de Estudos Estratégicos.
- Kamolnick, P., 2017. The Al-Qaeda Organization and the Islamic State Organization: History, Doctrine, Modus, and US Policy to degrade and defeat terrorism conducted in the name of Sunni Islam, United States: The United States Army War College.
- Lagassé, R., 2015. VOLTAIRENETWORK. [Online] Available at: <<http://www.voltairenet.org/article186827.html>>, [Consult. em 12 de março de 2017].
- Lara, A., 2013. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão. 7ª edição ed. Lisboa: ISCSF.
- Lewis, J., 2014. The Islamic State: A Counter-Strategy for a Counter-State, Washington DC: Institute for the Study of War.
- Luizard, P., 2016. A Armadilha DAESH - O Estado Islâmico ou o retorno da História. 1ª ed. Lisboa: Antígona.

- MAI e TIC, 2014. *ISIS: Portrait of a Jihadi Terrorist Organization*, s.l.: The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center at the Israel Intelligence & Heritage Commemoration Center.
- McCants, W., 2015. *The ISIS Apocalypse - The history, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. 1ª ed. New York: St. Martins's Press.
- Oliveira, H., 1963. *A Resposta à guerra subversiva- Subversão e contra-subversão*. Lisboa: Junta de Investigação do Ultramarço de
- ONU, 2014. *Rule of Terror: Living under ISIS in Syria*, New York: United Nations.
- Pinto, J., 2015a. *O Islão e o Ocidente – a grande discórdia*. 3ª Edição ed. Alfragide: Dom Quixote.
- Pinto, P., 2015b. *Visão - O que quer afinal o Daesh?*. [Online] Available at: <<http://visao.sapo.pt/opiniao/bolsa-de-especialistas/2015-11-20-O-que-quer-afinal-o-Daesh->>, [Consult. em 01 de abril de 2017].
- Roussinos, A., 2013. *Jihad Selfies: These British extremists in Syria love social media*. [Online] Available at: <http://www.vice.com/en_uk/read/syrian-jihadist-selfies-tell-us-a-lot-about-their-war>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Sampieri, R., Collado, C. F. e Lucio, P. B., 2006. *Metodologia da Pesquisa*. 4ª ed. México: McGraw Hill.
- Silva, T., 2015. “Estado” Islâmico: O legado do Wahhabismo e as Pretensões Jihadistas. Em: *Em caso de Guerra*. Lisboa: MGI Portugal Lda, pp. 213-233.
- Smith, P., 1989. *On Political war*. Washington: National Defense University.
- Sullivan, K., 2015. *Público - A vida no Estado Islâmico*. [Online] Available at: <<https://www.publico.pt/2015/10/18/mundo/noticia/a-vida-no-estado-islamico-1711251>>, [Consult. em 02 de abril de 2017].
- TVI24, 2017. *Bomba dos EUA matou 94 jihadistas do Estado Islâmico*. [Online] Available at: <<http://www.tvi24.iol.pt/internacional/gbu-43/bomba-dos-eua-matou-90-jihadistas-do-estado-islamico>>, [Consult. em 15 de abril de 2017].
- Weiss, M. e Hassan, H., 2015. *ISIS - Por dentro do Exército do Terror*. 1ª ed. Alfragide: Texto Editores.
- Wood, G., 2015a. *El País - Estado Islâmico, crónica del horror*. [Online] Available at: <http://elpais.com/elpais/2015/05/05/eps/1430834532_513617.html>, [Consult. em 24 de março de 2017].
- Wood, G., 2015b. *Público - O que é o Estado Islâmico?*. [Online] Available at: <<https://www.publico.pt/2015/03/29/mundo/noticia/o-que-e-o-estado-islamico-1690458>>, [Consult. em 15 de março de 2017].

5. O CONFLITO NO IÉMEN. DINÂMICAS REGIONAIS

António José Luís Antunes

Major de Administração Militar
Investigador Integrado do CIDIUM
Lisboa, Portugal
antunes.ajl@mail.exercito.pt

RESUMO

No âmbito do conflito patente no Iémen, há uma confrontação entre diversos atores. Desses atores, e no âmbito das dinâmicas regionais, as estratégias do Irão e da Arábia Saudita têm repercussões neste país, porquanto estes países procuram afirmar e escalar a sua importância e poder enquanto potência hegemónica regional. Neste sentido, a estratégia do Irão tem seguido um caminho oportunista. A invasão do Iraque pelos EUA, a guerra na Síria, a instabilidade no Iémen e o acordo sobre o programa nuclear e as sanções a que estava sujeito, potenciaram e exponenciaram a influência e o poder do Irão. Já a Arábia Saudita não tem apresentado uma estratégia bem definida. Se, durante muito tempo, a sua preocupação foi limitar o Iémen, atualmente é impedir que colapse e se torne num Estado falhado, contrariando a influência do Irão, a percepção de cerco e a expansão xiita. Assim uma parte significativa da confrontação existente no Iémen decorre das estratégias de luta pelo poder e hegemonia regional do Irão e Arábia Saudita, que estão associadas a confrontos ideológicos, religiosos, económicos e geográficos que apontam para a possibilidade futura de um Estado falhado ou colapsado, com fraturas internas, sem governação e que precisa de tudo.

Palavras-chave:

Iémen; Irão; Arábia Saudita; Guerra por Procuração.

ABSTRACT

In the context of the conflict in Yemen, there is a confrontation between different actors. Within the framework of regional dynamics, the strategies of Iran and Saudi Arabia have repercussions in this country as those countries seek to affirm and scale their importance and power as a regional hegemonic power. In this sense, Iran's strategy has followed an opportunistic path. The invasion of Iraq by the United States, the war in Syria, the instability in Yemen and the agreement on the nuclear program and the sanctions to which it was subjected, maximized the influence and power of Iran. Meanwhile, Saudi Arabia has not presented a well-defined strategy. If the main concern for a long time was to limit Yemen,

today it is to prevent it from collapsing and becoming a failed state and frustrate the influence of Iran and the siege perception and Shiite expansion. Thus, a significant part of the confrontation in Yemen stems from Iran's and Saudi Arabia's strategies in search for regional hegemony. Associated with ideological, religious, economic and geographical confrontation we may prospect a failing or collapsing state, with no governance and in need for everything.

Keywords:

Yemen; Iran; Saudi Arabia; Proxy War.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho leva-nos a caracterizar o ambiente estratégico atual, procurando analisá-lo segundo os prismas da conflitualidade contemporânea, dos novos atores e das perspectivas de evolução. Assim, o título a que se subordina este trabalho orienta-nos para o âmbito da conflitualidade regional.

O Iémen, enquanto país soberano localizado no Médio Oriente, encontra-se remetido a inúmeros conflitos dentro do seu território que têm uma grande diversidade de origens e que têm igualmente um inúmero conjunto de propósitos e intenções de ordem interna e externa. Como tal, considerando que o principal catalisador da conflitualidade vigente neste território é a luta pela influência regional entre o Irão e a Arábia Saudita, procuraremos avaliar de que forma as estratégias do Irão e da Arábia Saudita têm afetado o Iémen.

A relevância da abordagem deste tema centra-se primeiramente na região em que ocorre, o Médio Oriente exportador de petróleo e derivados e que abarca igualmente três dos principais pontos de estrangulamento do tráfego marítimo internacional (canal do Suez, estreito de Bab El Mandeb e estreito de Ormuz). Para além da componente física é a componente cognitiva que incrementa a capacidade de perceção e leitura de estratégias desenvolvidas pelos diversos atores presentes.

Estruturalmente o trabalho está desenvolvido em introdução, enquadramento concetual onde apresentamos os conceitos mais relevantes à compreensão da temática, desenvolvimento com três capítulos onde caracterizamos sumariamente o Iémen, e apresentamos a influência do Irão e da Arábia Saudita no Iémen e, a finalizar, as conclusões.

1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

Para o desenvolvimento da abordagem pretendida no trabalho há que explicitar e considerar alguns conceitos. Assim, há que começar por definir Estratégia. Apesar das inúmeras definições existentes ao longo do tempo, teremos como referência Couto (1988, p 209), segundo o qual a Estratégia é entendida como a “ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitam ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”.

Não menos importante, quando a definição de estratégia já inclui a referência à possível hostilidade, é o conceito de conflito. Segundo J. Freund, citado por Couto (1988, p. 100),

O conflito consiste num afrontamento intencional entre dois seres ou grupos da mesma espécie que manifestam, um em relação ao outro, uma intenção hostil, em geral a propósito de um direito, e que para manterem, afirmarem ou restabelecerem esse direito procuram quebrar a resistência do outro, eventualmente pelo recurso à violência física, a qual pode tender, se necessário, ao aniquilamento físico.”

Considerando que no caso em concreto do Iémen a conflitualidade assenta na confrontação de interesses estratégicos e de considerações da geopolítica, há igualmente que considerar a sua definição.

Geopolítica é entendida como o estudo diacrónico da política a partir de um ponto de vista geográfico, nas suas relações com os ambientes físico e social, estudo esse orientado para as relações internacionais, embora não omitindo questões relevantes da política interna (as que sofrem variações importantes devido à distribuição territorial), dedicando especial atenção ao que se relaciona com a geração, aquisição e o emprego do Poder, tentando definir constantes, tendências, limites e condicionamentos. ...Constitui uma forma específica de interpretar a fenomenologia política particularmente vocacionada para a percepção e definição de interesses e objetivos, bem como dos factores do Poder (Martins, 1996, p. 36).

Interesses estratégicos, segundo White, são “os interesses de segurança nacional que dizem respeito à estrutura e às características da ordem internacional que asseguram a nossa segurança contra ataques armados”¹ (White, 2009, p. 21).

¹Tradução livre do autor. No original: “*are those national security interests that concern the structure and features of the international order that ensure our security from armed attack*”.

Igualmente importante é o conceito de “Equilíbrio de poder”, enquanto teoria de relações internacionais da escola de pensamento realista, que descreve como os Estados conseguem o equilíbrio entre si (Alharbi et al., 2015, p. 20)².

2. O IÉMEN

2.1. O SURGIMENTO DO IÉMEN

A República do Iémen, enquanto país soberano, é uma realidade recente que teve um passado conturbado na sua génese. O Iémen começou por ser considerado um dos centros civilizacionais mais antigos do Próximo Oriente. Entre os séculos XII a.C. e o século VI d.C., fazia parte dos reinos Minaean, Sabaeen e Himyarite, que controlavam o lucrativo comércio de especiarias. Mais tarde passaram a ser governados pelos etíopes e persas. Posteriormente seguiu-se o domínio por parte dos califas islâmicos. Com a queda do califado, o Iémen do Norte passou a ser controlado por imãs Zaidi que estabeleceram uma governação teocrática nesta região que perduraria por várias dinastias e que chegou aos tempos modernos. Posteriormente a região norte do Iémen foi ocupada por califas Egípcios sunitas no século XI e nos séculos XVI e XIX fazia parte do império otomano que governava essencialmente as cidades reconhecendo a governação tribal nas áreas rurais. À retirada das forças turcas em 1918 sucederam imãs que foram depostos por forças revolucionárias que criaram a República Árabe do Iémen (United States Department of State, 2003).

Já o sul e o este do Iémen foram influenciados pelos britânicos no período que se seguiu à conquista do porto de Áden (1839). Até 1937 foi governado como parte das Índias Britânicas e posteriormente considerado como colónia, sendo consideradas as restantes áreas em redor de Áden como protetorados a este e oeste de Áden. Em 1965 surgiram dois grupos nacionalistas rivais denominados de Frente de Libertação do Iémen do Sul Ocupado e a Frente de Libertação Nacional que se digladiariam através do terrorismo. Já em 1967, os britânicos começam a retirar devido à violência incontrollável, tendo a Frente de Libertação do Iémen ganho o conflito com a outra facção e assumido o controlo da região, estabelecendo a sua independência a 30 de novembro de 1967 sob a denominação de República Popular do Sul do Iémen. A 1 de dezembro de 1970 o país altera a sua denominação para República Popular Democrática do Iémen, decorrente da aproximação a uma ideologia marxista (United States Department of State, 2003).

²Tradução livre do autor. No original: “Balance of Power is an international relations theory from the realist school of thought that describes how states achieve equilibrium among themselves”.

A unificação da República Árabe do Iémen (região Norte liderada por Ali Abdallah Saleh) com a República Popular Democrática do Iémen (região Sul liderada por Ali Salim Al-Bidh) na República Árabe do Iémen acontece a 22 de Maio de 1990, ficando Ali Abdallah Saleh como presidente e Ali Salim Al-Bidh como vice-presidente (Barom, 2017).

2.2. CARACTERIZAÇÃO GEOPOLÍTICA

O Iémen é um país localizado no Médio Oriente, na Península Arábica, e que é delimitado ao nível terrestre pelas fronteiras com a Arábia Saudita e Omã e ao nível marítimo pelo Mar Árábico, Golfo de Áden e o Mar Vermelho. Tem controlo sobre o estreito de Bab El Mandeb que liga o Golfo de Áden ao Mar Vermelho e conseqüentemente ao Canal do Suez. Possui uma área de 527.968 km², com um total de 1601 km de fronteira terrestre. A variação altimétrica está compreendida entre os 0 m e os 3.760 m. Apresenta um clima maioritariamente desértico. A Oeste é quente e húmido ao longo da costa e temperado nas montanhas afetadas pelas monções. A Este é quente e seco.

Como principais recursos naturais constituem-se o petróleo, o peixe, sal, mármore, pequenos depósitos de carvão, ouro, chumbo, níquel e cobre. O terreno é fértil a oeste do país (CIA, 2017).

2.3. CARACTERIZAÇÃO HUMANA

A população do Iémen é etnicamente árabe na sua maioria, existindo, contudo, alguns afro-árabes, do sul da Ásia e europeus. A língua oficial é o árabe e a religião é maioritariamente muçulmana, 99,1%, estimando-se 65 % sunitas e 35% xiitas (CIA, 2017).

Os habitantes são atualmente 26.832.000 (2015) e prevê-se que em 2050 quase dupliquem a sua população, atingindo 47.170.000. Têm uma esperança média de vida à nascença de 64 anos e a concentração da população em áreas urbanas é de 35% United Nations Department of Economic and Social Affairs – Population Division, 2015).

2.4. OS ATORES

Os atores presentes no conflito do Iémen são de tipologias muito variadas e, tendo agendas próprias, apresentam formas de atuação aparentemente distintas e assentes em objetivos individuais. Assim podemos identificar como atores presentes no Iémen a Arábia Saudita, o Irão, a al-Qaeda da Península

Arábica (AQPA), os Houthis, o ex-presidente Ali Abdullah Saleh, o atual presidente Abed Rabbo Mansour al-Hadi e a coligação liderada pela Arábia Saudita, que inclui os Estados Unidos (Laub, 2016). Deste conjunto de atores destacam-se dois, a Arábia Saudita e o Irão, que em território do Iémen travam uma denominada guerra por procuração (proxy war) (Bender, 2016).

Considerando que é a confrontação e competição entre estes dois atores e os seus interesses estratégicos na luta pela influência regional que se constituem como as principais causas para o conflito no Iémen, passaremos a descrevê-los sumariamente.

A Arábia Saudita é uma monarquia localizada no Médio Oriente na Península Arábica, de maioria árabe muçulmana predominantemente sunita (85% a 90%). Possui uma área de 2.149.690 km² maioritariamente deserto, com amplitudes térmicas extremas. Este território é habitado por 28.160.273 habitantes, com uma população urbana de 83,1% e com uma esperança média de vida à nascença de 75,3 anos. Assenta o seu desenvolvimento económico essencialmente na exportação de hidrocarbonetos e seus derivados (CIA, 2017).

O Irão é uma república teocrática localizada no Médio Oriente, que integra diversas etnias, sendo as mais relevantes os Persas, os Azeri e os Curdos. São maioritariamente muçulmanos de origem xiita (90% a 95%). Tem uma área de 1.648.195 km² essencialmente árida e semiárida, sendo apenas subtropical ao longo da costa do Cáspio. O território é habitado por 82.801.633 habitantes, com uma população urbana de 73,4% e com uma esperança média de vida à nascença de 71,4 anos. A sua economia centra-se essencialmente no comércio de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural), apresentando, contudo, valores significativos no setor agrícola, da indústria e serviços (CIA, 2017).

3. O IÉMEN E O IRÃO

A importância do Iémen no contexto regional e mundial não é uma novidade dos dias de hoje. Conforme consta da obra “The Revenge of Geography”, de Robert D. Kaplan, o Médio Oriente possui cinco “zonas de quebra”³, onde consta o Iémen, e que têm em comum a ação do Irão no apoio a milícias e exércitos terroristas (Totten, 2015, pp. 5–6).

Considerando que o Irão tem sido uma potência regional desde o Império Persa, a sua postura de ator político mais evidente, relevante e controverso

³Tradução livre. No original “*shatter zones*”. Modelo concetual de Kaplan que reproduz a ideia de Cohen (1964) de cinturões de rutura. Na “lógica geográfica” de Kaplan, baseia-se na ideia de que, “como as fendas na crosta terrestre que produzem instabilidade física”, há áreas no mundo que “são mais propensas a conflitos do que outras” (Antonsich, 2009).

na região do Médio Oriente teve o seu aparecimento mais pronunciado com o início da denominada “primavera árabe” (Zweiri, 2016, p. 4) e com a intervenção dos Estados Unidos da América no Iraque em 2003, que beneficiou as suas pretensões hegemónicas. Assim, procurou aproveitar as oportunidades criadas decorrentes da instabilidade na Síria, Bahrein e Iémen (Alharbi, et al., 2015, p. 20).

No âmbito do desenvolvimento das suas estratégias enquanto potência regional que pretende ser e demonstrar a sua influência, tem efetuado diversas aproximações que têm ido muito além de influenciar as políticas internas dos países considerados mais fracos, considerando-se mesmo que tem fomentado as alterações nas dinâmicas regionais (Zweiri, 2016, p. 4).

A definição destas suas estratégias tem assentado em diversos fatores, nomeadamente o fator ideológico da revolução iraniana, as ameaças ao regime e ao país percebidas pelos seus líderes, os interesses nacionais perenes e a interação interna entre as diferentes fações existentes (Katzman, 2016).

Na procura do domínio regional e mesmo do mundo islâmico, a ação do Irão no Iémen constitui-se como uma guerra por procuração (*proxí war*), segundo Bender (2016) e Spyer (2016), ou também como uma “guerra fria regional” com a Arábia Saudita (Zweiri, 2016, p. 4). Assim, o desenvolver da conflitualidade em território do Iémen, no âmbito da procura da hegemonia regional, assenta essencialmente em quatro fatores: o Iémen ser um Estado frágil ou quase falhado devido às grandes clivagens internas, a posição geoestratégica do Iémen no controlo das rotas marítimas, a estrutura religiosa presente na região e a oportunidade que as intervenções militares desenvolvidas pelos Estados Unidos da América proporcionaram. Passaremos agora a abordar cada um dos fatores.

O Iémen enquanto Estado frágil ou quase falhado não é uma situação recente. A sua conturbada história representada na sua evolução até se constituir como um único país acarreta consigo um conjunto de divisões culturais, étnicas, religiosas e sociais que não têm permitido que se constitua como um verdadeiro Estado-nação⁴. Assim, indiretamente, o Irão procura minar e comprometer os governos que se encontram nestas situações, exportar o ideal da revolução islâmica e expandir o seu poder (Alharbi et al., 2015). É igualmente a situação do Iémen e a sua grande fronteira com a Arábia Saudita que permitem que o Irão veja nesta situação uma oportunidade de alavancar a sua importância e relevância face à Arábia Saudita (Katzman, 2016, p. 19).

⁴ Estado-nação – “Tipo particular de Estado, característico do mundo moderno, simbolizado pelos Tratados de Vestefália (1648), no qual um governo detém a soberania de um território definido e onde a grande maioria da população é constituída por cidadãos que têm consciência de pertencerem a uma única nação que confere o seu apoio ao Estado, independentemente do seu regime político, desde que surge um conflito com outro Estado” (Sousa, 2005, p. 79).

Igualmente ao ponto anterior, a posição geoestratégica do Iémen no controlo das rotas marítimas é algo que não é recente e que se traduziu na constante disputa destas regiões pelas suas características intrínsecas relativas à sua localização geográfica. Contudo, o crescimento económico vertiginoso das economias asiáticas emergentes e a necessidade de recursos energéticos que implicam, assim como as trocas comerciais entre os dois grandes blocos comerciais da Europa e América do Norte e Ásia, vieram marcar ainda mais esta importância. A acrescentar ao controlo que já possui sobre o estreito de Ormuz, por onde flui uma grande parte dos hidrocarbonetos produzidos nos países do Golfo Pérsico para os diversos mercados mundiais, o controlo do estreito de Bab El Mandeb no Golfo de Aden junto ao Corno de África permitiria controlar, nestes pontos de estrangulamento, todos os movimentos no acesso ao Mar Vermelho, Canal do Suez e ao Mediterrâneo conforme notam diversos autores (Segall, 2012; Spyer, 2016, p. 34; Alharbi et al., 2015, p. 21).

Já a religião dominante no Irão, muçulmana xiita, tem sido também uma das formas como tem procurado expandir o seu domínio. Conforme se constata na Figura 1, a estratégia em crescendo da influência do Irão tem seguido as comunidades xiitas mais relevantes nos diversos países da região.

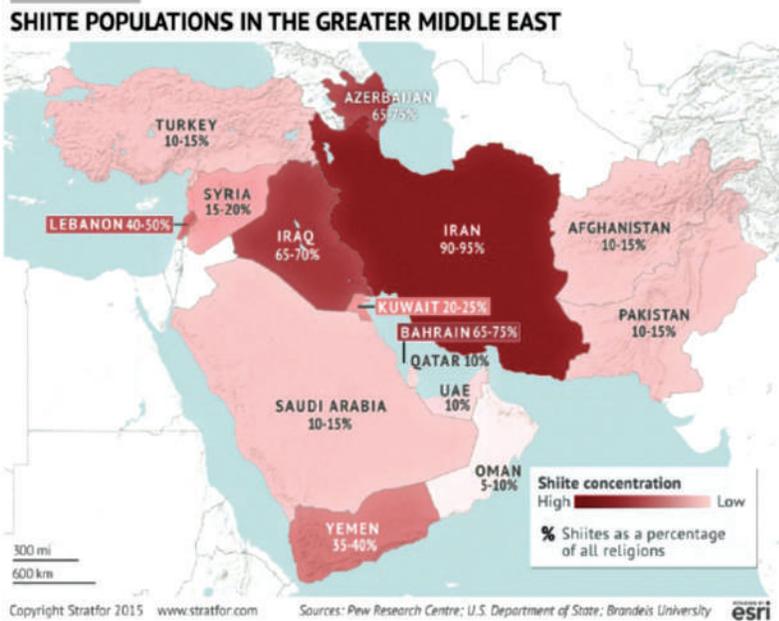


Figura 1 – População Xiita no Grande Médio Oriente
 Fonte: Alharbi et al. (2015).

Sendo a comunidade do Iémen um dos casos, a minoria houthi⁵ professava uma forma islamita do xiismo, pelo que o Irão iniciou o processo de influência junto do seu líder em 1990 quando o mesmo se deslocou a Qom no Irão para frequentar estudos religiosos (Alharbi et al., 2015, p. 21). Conseguida a influência sobre esta liderança, o Irão desenvolveu a sua estratégia de forma indireta, apoiando financeiramente e com treino e equipamento militar para conseguir os seus objetivos estratégicos (Segall, 2012). Contudo, há quem defenda que a influência sobre os houthis é limitada, não possuindo o Irão comando e controlo sobre os mesmos (Katzman, 2016, p. 19), e que a sua expansão e correspondente colapso do governo do Iémen não se centra unicamente na religião mas na divisão histórica do país, na fragmentação regional existente e na má governação perpetrada no país, que levou à deposição do Presidente Saleh (1990-2012) (Zweiri, 2016, p. 5). Assim, há quem defenda que o argumento religioso da guerra serve essencialmente de pretexto para legitimação interna (Alharbi et al., 2015, p. 20; Alharbi et al., 2015, p. 20), complementado com uma identificação destas comunidades como oprimidas e, como tal, indo em seu auxílio (Katzman, 2016), não transparecendo os verdadeiros argumentos que informam a estratégia do Irão na região.

Como último fator há as oportunidades que as intervenções militares desenvolvidas pelos Estados Unidos da América proporcionaram ao Irão. A intervenção perpetrada no Iraque em 2003, afastando Saddam Hussein, retirou o efeito refreador que o mesmo tinha na confrontação que mantinha com o Irão (Alharbi et al., 2015, p. 21). Constatando um vazio de poder, a sua base demográfica relevante na região e o sentimento de opressão vivenciado pelas comunidades xiitas, o Irão aproveita a oportunidade e garante e expande a sua influência regional.

4. O IÉMEN E A ARÁBIA SAUDITA

A relação da Arábia Saudita com o Iémen começa por ser relevante na medida em que se considera ser o principal ator externo no país (Stenslie, 2013). Se durante muito tempo a política da Arábia Saudita passou por impedir que o seu vizinho a sul conseguisse demasiado poder (Stenslie, 2013), seguindo uma estratégia, com algumas décadas, de manipulação do sistema político da única república da península (Popp, 2015, p. 4), atualmente há quem considere que a

⁵ O movimento houthi pode ser dividido em duas fases: desde a sua fundação em 1990 até 2004, em que eram um movimento juvenil denominado al-shabab al mu'minin e, posteriormente a 2004, quando se assumiram como uma organização armada e adotaram a denominação atual (Zweiri, 2016, p. 12).

estratégia da Arábia Saudita para o Iémen é não ter estratégia, mas apenas uma questão de segurança e defesa, mantendo o controlo das suas fronteiras, para fazer face ao terrorismo e aos traficantes (Mcdowall, 2015; Stenslie, 2013).

Contudo, há quem argumente que esta falta de estratégia, essencialmente de longo prazo (Patric, 2015 cit. por Almajdoub, 2016), na política externa da Arábia Saudita, decorre da centralização da mesma num conjunto de membros da família real e que, portanto, transparece posições e posturas de âmbito pessoal e não institucional (Almajdoub, 2016). Apesar da existência ou não de uma política expressa para o Iémen por parte da Arábia Saudita, um dos seus principais objetivos sempre foi manter afastados os poderes estrangeiros hostis de território próximo (Stenslie, 2013).

Em face da situação atual, a prossecução do objetivo anteriormente referido baseado na estratégia da influência política foi posto em causa essencialmente por dois motivos, a alteração ocorrida nas elites que governavam o Iémen decorrente da primavera árabe e a influência crescente do Irão na região, resultante dos desenvolvimentos nos conflitos no Iraque e na Síria (Stenslie, 2013).

Assim sendo, se a preocupação anterior era com um Iémen que pudesse crescer em poder, agora o problema é conseguir que, em face de uma sociedade fragmentada e com um Estado frágil, o país não colapse e se constitua como um Estado falhado. Uma situação como a referida poderia conduzir a uma onda de refugiados no sul do país, causando insegurança e problemas nessas províncias, assim como potenciando o crescimento da influência externa que outros atores pretendam ter na região (Stenslie, 2013).

Há, contudo, outros autores que acrescentam outras preocupações relativas a objetivos e projetos que a Arábia Saudita possuía para a região. A ideia de conceber um oleoduto e um gasoduto, propriedade total e com segurança da Arábia Saudita, que vindo do Golfo Pérsico atravessasse o Iémen até ao porto de Áden evitando o estreito de Ormuz e assim retirando a importância ao Irão e evitando a instabilidade no fluxo dos hidrocarbonetos, traria grandes vantagens económicas e de importância regionais (Ahmed, 2016). Mas esta ideia teve sempre grande oposição do governo do Presidente Saleh, potenciando uma postura de apoio da Arábia Saudita a alguns líderes tribais, esperando a concretização do projeto com um seu sucessor (Ahmed, 2016). Contudo, as alterações provocadas pela primavera árabe vieram alterar as condições e destinaram a que se considere uma aliança entre sauditas e a Al Qaeda da Península Arábica (AQPA). A utilização de milícias do sul do Iémen como simpatizantes, através de financiamento e armamento, para combaterem os houtis a norte, leva a que se

considere que os grandes beneficiários possam ser a AQPA e o Estado Islâmico (EI), dado serem regiões que se encontram maioritariamente sobre o seu controlo ou influência, como se constata na Figura 2.



Figura 2 – Al-Qaeda no Yemen

Fonte: European Council on Foreign Relations (2017).

Não são só os hidrocarbonetos que dão relevância à geografia do Iémen, mas todo o tráfego marítimo que circula no Estreito de Bab el Mandeb (Almajdoub, 2016). Preocupante também para a Arábia Saudita é a possibilidade do Iémen se transformar num santuário para milícias islamitas e que sirva de plataforma de ataques ao seu país, dada a sua proximidade (Stenslie, 2013).

Já a religião, e a sequência de expansão da influência do Irão, seguindo as comunidades xiitas mais relevantes em diversos países, também tem sido alvo de preocupação. O sentimento causado pelo recrudescimento da influência do Irão no Iraque, Síria, Líbano, Bahrein e agora Iémen confere a percepção de um cerco que se aproxima e que poderá, igualmente, tentar destabilizar a comunidade xiita existente na Arábia Saudita.

Consciente da relevância deste território e da sua perda de influência, a criação de uma coligação que a Arábia Saudita lidera, para intervir no território

iemenita a pedido do governo reconhecido internacionalmente, foi outra ação que se pretendia preventiva e que pretendia recuperar a sua influência e relevância. Mas esta ação, que teve início em março de 2015, com o intuito de repor a governação internacionalmente reconhecida, procurando limitar a influência do Irão (Sharp, 2017), veio a caracterizar-se por poder ter outros objetivos subliminares e algumas consequências nefastas para o reino. Segundo Sharp (2017), esta operação militar proporcionou a oportunidade de colocar em causa o novo ministro da Defesa da Arábia Saudita, Príncipe Mohammed bin Salman, e a sua postura perante o Iémen.

Como consequências nefastas poderemos começar por referir que o espectro islâmico alargado que se pretendia para legitimar a operação não foi conseguido (Omã, o outro país que faz fronteira com o Iémen não integrou a coligação e outros países, como o Paquistão e o Egipto, participam de forma limitada) (Riedel, 2015). Outra consequência foi a perceção da nova liderança da Arábia Saudita como um agressor do povo iemenita e não como um país que procura ajudar (Riedel, 2015). Finalmente, também foi uma consequência nefasta a perceção de que a intervenção interrompeu uma solução política negociada pelo representante especial das Nações Unidas, Jamal Benomar, que previa a partilha de poder (Ahmed, 2016), e o combate à AQPA e ao EI é posto em causa quando financia e apoia milícias do sul que estão ligadas a estes movimentos, permitindo mesmo o seu crescimento (Horton, 2015).

Não menos importante para a perceção de segurança da Arábia Saudita, face ao aumento da influência do Irão, foi o facto de não integrar as negociações encetadas pelos EUA relativamente ao programa nuclear iraniano (Almajdoub, 2016) e a perceção das consequências que um aumento de financiamento resultante da entrada nos mercados dos hidrocarbonetos traria. Cumulativamente, a dimensão demográfica pouco relevante da Arábia Saudita em face do Irão e a incapacidade de se constituir como a potência militar que garanta a segurança regional leva a que procure, a todo o custo e por quaisquer meios, manter o seu estatuto.

CONCLUSÕES

Seguindo a orientação das estratégias do Irão e da Arábia Saudita no Iémen constata-se que nos encontramos perante o que foi denominado por guerra fria ou guerra de procuração (proxí war) (Bender, 2016) na procura pelo poder, no âmbito das dinâmicas regionais do Médio Oriente (Poole, 2016).

Assim, perante esta conflitualidade crescente atual, identifica-se que o Irão pretende aumentar a sua influência regional e expandir o seu idealismo revolucionário; a expansão da facção xiita, definindo-se como a corrente orientadora do Islão em oposição à corrente sunita; dominar o tráfego marítimo que liga o Índico ao Mediterrâneo através do controlo dos pontos de estrangulamento a que o Iémen permite o acesso; confrontar os países do Golfo Pérsico – principalmente a Arábia Saudita – procurando a hegemonia regional; confrontar indiretamente os EUA; aproveitar as oportunidades proporcionadas pela instabilidade em Estados fracos ou falhados para expandir a sua influência e capacitar-se economicamente, decorrente das negociações relativas ao seu programa nuclear, para poder continuar a garantir o apoio à proliferação dos seus interesses.

Já a Arábia Saudita pretende combater a crescente influência iraniana na região; evitar que o Iémen se transforme num Estado falhado e recuperar a influência institucional que possuía sobre as elites do país; opor-se ao crescimento da facção xiita, por forma a procurar evitar destabilizações internas desta comunidade; conseguir uma alternativa ao estreito de Ormuz para o escoamento dos produtos petrolíferos, conseguindo maior segurança; evitar a perceção de cerco por parte do Irão; afirmar-se como potência hegemónica regional e afirmar-se como elemento agregador do mundo árabe.

Consequência de todas as pretensões atrás referidas, a influência que estas têm no Iémen é devida ao sectarismo num país recentemente unificado; à proliferação de organizações terroristas com controlo de território; à destabilização do poder governativo internacionalmente reconhecido como estabelecido; à exponenciação da crise humanitária no país; ao aumento da instabilidade inerente ao tráfego marítimo que cruza o estreito de Bab El Mandeb; à destruição das débeis infraestruturas do país; ao agudizar da confrontação entre xiitas e sunitas que antes conviviam pacificamente no país; à existência de um Estado quase em colapso e a continuar a necessitar de apoio externo.

Em face do apresentado anteriormente, conclui-se que as estratégias do Irão e da Arábia Saudita para o Iémen, na prossecução dos seus intentos de potências hegemónicas regionais, têm seguido um padrão de atuação diversificado e dinâmico, abarcando todo o tipo de formas de atuação e todos os meios de que dispõe, levando a que esteja posta em causa a existência do Iémen enquanto país.

Percecionado este conjunto de influências genericamente negativas e prejudiciais ao Iémen, decorrentes das estratégias individuais do Irão e da Arábia Saudita, propomo-nos, de uma forma simples, apresentar quem poderá ter relevância na resolução da situação.

Assim, e com base na percepção que decorre da análise efetuada à temática, entende-se que o papel relevante na resolução dos problemas do Iémen poderá caber, no essencial, aos EUA. Por um lado, pela sua presença e preponderância nas negociações com o Irão sobre o seu programa nuclear – negociações essenciais ao Irão para a revitalização, reabilitação e capitalização da sua economia enfraquecida pelo período de sanções. Por outro lado, as relações comerciais tidas com a Arábia Saudita e os outros países do golfo, e o facto de integrarem a coligação que atua no Iémen permite-lhes deter poder negocial junto destes países.

Em virtude do apresentado anteriormente, seja de uma forma unilateral ou conjuntamente com a ONU, temos a convicção que o grande contributo para a resolução ou minimização das consequências das disputas no Iémen pelo Irão e pela Arábia Saudita passará sempre pela atuação dos EUA.

BIBLIOGRAFIA

- Ahmed, N., 2016. Middle East Eye. [Em linha] Disponível em: <<http://www.middleeasteye.net/essays/saudi-war-yemen-oil-pipeline-empowering-al-qaeda-1386143996>>, [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Alharbi, Q., Hubbard, A., Langdon, G. e Steliga, M., 2015. Countering a Resurgent Iran: Recasting The U.S. / GCC Relationship. The Foreign Area Officer Association Journal of International Affairs, Volume XVIII Número 2, pp. 20-24.
- Almajdoub, S., 2016. E-International Relations. [Em linha] Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2016/05/03/saudi-arabia-and-the-regionalization-of-yemens-conflict/>>, [Consult. em 01 de abril de 2017].
- Barom, A., 2017. European Council on Foreign Relations - Mapping the Yemen Conflict. [Em linha] Disponível em: <http://www.ecfr.eu/mena/yemen> [Consult. em 19 Março 2017].
- Bender, J., 2016. Business Insider - Military & Defense. [Em linha] Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/map-of-saudi-and-iran-proxy-war-2016-1>>, [Consult. em 22 de março de 2017].
- CIA, 2017. The World Factbook. [Em linha] Disponível em: [mhttps://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ym.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ym.html)>, [Consult. em 21 de março de 2017].
- Couto, A., 1988. Elementos de Estratégia. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- European Council on Foreign Relations, 2017. Mapping the Yemen Conflict 2017. [Em linha] Disponível em: <<http://www.ecfr.eu/mena/yemen>>, [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Hill, G., Salisbury, P., Northedge, L. e Kinninmont, J., 2013. Yemen - Corruption,

- Capital Flight and Global Drivers of Conflict. London: The Royal Institute of International Affairs - Chatham House.
- Horton, M., 2015. CounterPunch: Saudi Arabia's Yemen Strategy: Divide and Destroy. [Em linha] Disponível em: <<http://www.counterpunch.org/2015/06/03/saudi-arabias-yemen-strategy-divide-and-destroy/>>, [Consult. em 01 de abril de 2017].
- Katzman, K., 2016. Iran's Foreign Policy, Washington: Congressional Research Service.
- Laub, Z., 2016. CFR Backgrounders - Yemen in crisis. [Em linha] Disponível em: <<http://www.cfr.org/yemen/yemen-crisis/p36488>>, [Consult. em 22 de março de 2017].
- Martins, R., 1996. Geopolítica e Geoestratégia: Para que são e para que servem?. Nação e Defesa, Abril-Junho, pp. 21–78.
- Mcdowall, A., 2015. Saudi Arabia's New Yemen Strategy Is To Get Behind A Fence. Business Insider, 22 Janeiro.
- Poole, T., 2016. BBC News Services - Iran and Saudi Arabia's great rivalry explained. [Em linha] Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35221569>>, [Consult. em 3 de abril de 2017].
- Popp, R., 2015. War in Yemen: Revolution and Saudi Intervention. CSS Analyses in Security Policy, Junho, pp. 1–4.
- Riedel, B., 2015. Brookings: Yemen: The rebels defy the king. [Em linha] Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/08/04/yemen-the-rebels-defy-the-king/>>, [Consult. em 01 de abril de 2017].
- Riedel, B., 2015. The Daily Beast: Yemen's war shakes up the Saudi palace. [Em linha] Disponível em: <<http://www.thedailybeast.com/articles/2015/04/29/yemen-s-war-shakes-up-the-saudi-palace.html>>, [Consult. em 01 de abril de 2017].
- Segall, M., 2012. Iran Targets Yemen. The Institute for Contemporary Affairs, 22 Abril, Volume 12 N° 9.
- Sharp, J., 2014. Yemen: Background and U.S. Relations, Washington: Congressional Research Service.
- Sharp, J., 2017. Yemen: Civil War and Regional Intervention, Washington: Congressional Research Service.
- Sousa, F., 2005. Dicionário de Relações Internacionais. Edições Afrontamento/CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade ed. s.l.: Edições Afrontamento.
- Spyer, J., 2016. Patterns of Subversion: Iranian Use of Proxies in the Middle East. Middle East Review of International Affairs, Volume 20 N°2, pp. 29–36.
- Stenslie, S., 2013. Not too strong, not too weak: Saudi Arabia's policy towards Yemen. Norwegian Peacebuilding Resource Centre, março, pp. 1–3.
- Totten, M., 2015. The Iran Delusion: A Primer for the Perplexed. World Affairs, pp. 5–12.

- United Nations Department of Economic and Social Affairs - Population Division, 2015. *Division World Population 2015*, New York: United Nations.
- United States Department of State, 2003. *Background Note: Yemen*. [Em linha] Disponível em: <<http://web.archive.org/web/20040913083237/http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5302.htm>>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- White, H., 2009. *A Wobbly Bridge: Strategic Interests and Objectives in Force 2030*. *Security Challenges*, Volume 5, N.º2, pp. 21-29.
- Zweiri, M., 2016. *Iran and Political Dynamism in the Arab World: the Case of Yemen*. *Digest of Middle East Studies*, Volume 25 n.º1, pp. 4-18.

PARTE IV
POLÍTIAS DE SEGURANÇA

1. O FIM DA UNIÃO EUROPEIA E A SEGURANÇA DA EUROPA

Paulo Jorge da Silva Ferreira

Major de Engenharia

Investigador Integrado do CIDIUM

Lisboa, Portugal

ferreira.pjs@mail.exercito.pt

RESUMO

O presente estudo avalia os impactos securitários para a Europa num cenário de colapso da União Europeia. A análise das estratégias de segurança da União Europeia revelou uma ênfase na utilização de instrumentos de poder não-militares, segundo uma ótica preventiva e de uma Comprehensive Approach. Embora existam tentativas de reforço da capacidade e emprego de um instrumento militar próprio da União Europeia, a falta de consenso político e diferentes prioridades dos seus países-membros não permite a total maturação daquele. No entanto, assiste-se a uma tendência para o encetar de relações de cooperação bilaterais/multilaterais. O estudo analisa também dois cenários de fim da União Europeia, distinguindo-se entre eles pelo grau de isolacionismo. Neste âmbito verificou-se que o fim da União Europeia conduziria a Organização do Tratado do Atlântico Norte a assumir maior protagonismo mas não exclusividade na segurança da Europa. O estudo conclui que o hipotético fim da União Europeia deixaria um vazio imediato em termos de aplicação de instrumentos de poder não-militares na prevenção de crises. Por conseguinte, mesmo com o reforço do papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da cooperação securitária de caráter bilateral/multilateral entre os países europeus, assistir-se-ia a um agravamento da segurança na Europa.

Palavras-chave:

União Europeia, Segurança, Comprehensive Approach, *Big Four*.

ABSTRACT

This paper evaluates the security impacts for Europe in a scenario of European Union collapse. The analysis of the European Union's security strategies revealed a focus on the use of non-military instruments of power, in accordance with a preventive and a Comprehensive Approach. In spite of reinforcing attempts of the capabilities and employment of an instrument of power owned by the European Union, the lack of political consensus and different priorities of its member-countries does not allow the full maturation of the former. Nevertheless, there's a tendency for the establishment of bilateral/multilateral cooperation relations. The study also analyses two scenarios for the end of the European

Union, distinguished by their isolationism degree. In this context it was verified that the end of the European Union would lead the North Atlantic Treaty Organization to assume a greater protagonism but not exclusivity in ensuring Europe's security. The paper concludes that at the hypothetical end of the European Union would lead to an immediate void on the employment of non-military instruments of power in crisis prevention. As so, even with the reinforcement of the North Atlantic Treaty Organization role and the bilateral/multilateral security cooperation between the european countries, Europe's security would decrease.

Keywords:

European Union, Security, Comprehensive Approach, Big Four.

INTRODUÇÃO

A vitória em 23 de junho de 2016 dos partidários do *Brexit*, estabeleceu um marco decisivo para o futuro da União Europeia (UE). De facto, após um tri-lho político marcado por sucessivas fases de alargamento, a UE depara-se pela primeira vez na sua história com a saída de um dos seus países-membros (Faria, 2016, p. 89). Assim, o anúncio da primeira-ministra britânica Theresa May do abandono do Mercado Único (Wilkinson, 2017), é acompanhado por notícias da possibilidade desta onda eurocética alastrar-se a outros países-membros como França, Países Baixos e Grécia (Meredith, 2017).

O presente estudo, almeja, avaliar os impactos securitários para a Europa num cenário de fim da União Europeia, sendo este o seu objetivo geral, substanciado na resposta a uma questão central: Como é que poderá variar a segurança na Europa com o hipotético fim da União Europeia?

Desta forma, o estudo está articulado em três partes, correspondendo cada uma destas às fases da metodologia de cenarização apresentada por Chermack, Lynham e Ruona (2001, p. 17), assente na caracterização dos aspetos estruturais e análise de tendências e padrões de forma a permitir uma análise de eventos futuros alternativos, tal como representado na Figura 1. Assim sendo, o estudo culmina com a formulação de cenários¹ do fim da UE para a segurança da Europa, sustentados a montante por uma análise dos elementos estruturais substanciadas pelas estratégias de segurança da UE e dos países membros que possam ser encarados como os seus principais motores de segurança, complementada por uma análise de tendências e padrões em termos de iniciativas de cooperação securitária e ameaças e desafios.

¹ Um cenário corresponde a “uma descrição de um possível estado futuro de eventos relevante para o objeto de planeamento” (Stewart, 1989, p. 50), fornecendo uma “memória do futuro” (Mietzner e Reger, 2004, p. 50).

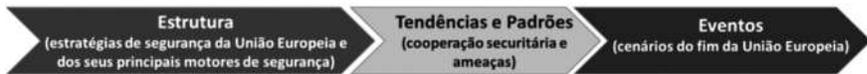


Figura 1 – Modelo de cenarização

Mas antes mesmo de encetar a análise supracitada, considera-se essencial fornecer um enquadramento concetual que contribua para uma melhor compreensão da temática em apreço, nomeadamente, no que concerne aos conceitos de segurança e de ameaças.

Segurança

Segundo Couto a segurança é um dos objetivos últimos ou teleológicos da política, juntamente com o progresso e bem-estar social, traduzindo um estado ou condição caracterizado pela “efectiva carência de perigo, quando não existem (ou foram removidas) as causas dele” (1988, p. 70). Visto enquanto segurança nacional o conceito integra: “(...) a unidade, a soberania e a independência da Nação, a integridade e a segurança das pessoas e dos bens; o bem-estar e a prosperidade da Nação; a unidade do Estado (...); a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional” (Ribeiro, 2009, p. 49).

A defesa coletiva assente em alianças militares tem sido uma constante histórica, decorrente do reconhecimento de que uma “ameaça percebida não pode ser contrariada por recursos de um só estado” (Snyder, 1999, p. 105), procurando-se segurança “no interior de um grupo de estados soberanos” (Ponsard, 2007, p. 123). Mas a associação securitária entre os estados não se tem limitado a este paradigma, criando-se mecanismos “(...) de garantia da segurança de todas as entidades políticas que participam na vida internacional (...) [baseada] na cooperação internacional e na ação coletiva de todos os Estados” (Duarte, 2013, p. 58). Referimo-nos ao conceito de segurança coletiva com o comprometimento da não-utilização da força para resolução dos diferendos mas com uma resposta tomada coletivamente contra um agressor desconhecido (Snyder, 1999, p. 105). Este conceito assume-se com a principal *raison d’être* da Organização das Nações Unidas (ONU) (Wilson, 2014, p. 25).

Mas atualmente o conceito de segurança não se limita ao plano militar (Snyder, 1999, p. 114), integrando novos domínios como sendo política, economia, diplomacia, transportes, educação, saúde ou ambiente (Garcia, 2010, p. 225). Emerge assim a segurança cooperativa, assente na ideia de que “nenhum estado consegue enfrentar isoladamente a grande abrangência das questões de segurança enfrentadas pela comunidade mundial” (Snyder, 1999,

p. 114). A segurança cooperativa combina assim instrumentos militares e não-militares, focados essencialmente na prevenção de conflitos (Snyder, 1999, p. 115), distinguindo-se da segurança coletiva que enfatiza a neutralização do “(...) conflito, após este ter surgido” (Escorrega, 2009).

Ameaças

Ameaça “é um acontecimento ou acção que contraria ou pode vir a contrariar a consecução de um objectivo” (Barrento, 2010, p. 185). Ao analisarmos o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, verificamos que são também abordados riscos à segurança nacional, que se distinguem das ameaças devido à associação de intencionalidade somente nestas (CM, 2013, p. 1985). Atualmente os conflitos são essencialmente intraestatais tendendo a potenciar ameaças transnacionais, requerendo na Europa uma combinação de uma “diversidade de atores, políticas e ferramentas” (Brandão, 2016, p. 122). Compreende-se assim, que os meios militares, embora essenciais, não são suficientes para lidar com a enorme complexidade de ameaças e riscos securitários (NATO, 2016a, p. 160), tendo suscitado a emergência da *Comprehensive Approach* na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A UE também materializa esta abordagem, embora esteja atualmente a alargar o seu âmbito e significado, rebatizando-a de *Integrated Approach* (ISS, 2016, pp. 9-10).

1. ESTRUTURA: ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA

1.1. UNIÃO EUROPEIA

1.1.1. Enquadramento

A segurança da UE assenta atualmente numa Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) visando “uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares” (Pereira, 2014, pp. 195-196). A PCSD integra um espectro de ações/funções militares versadas nas missões/tarefas de *Petersberg* de 1992 e ampliadas pelo âmbito do artigo 42º do Tratado de Lisboa². Ao abrigo do artigo 42.7º, um país membro da UE pode solicitar o auxílio e assistência face a uma ameaça armada, tendo sido a França o primeiro estado a fazer a sua invocação aquando dos ataques em 2015 em Paris (Correia, 2016).

² Ampliação essa para as seguintes tarefas (EU, 2016): humanitárias e de salvamento/resgate, prevenção de conflitos e manutenção de paz, emprego de forças de combate em gestão de crises, desarmamento conjunto; assistência e conselho militares e estabilização pós-conflito.

A UE reconhece na sua estratégia de segurança que os seus interesses securitários transcendem a sua vizinhança imediata³ (CEU, 2009, p. 18), reconhecendo-se que as causas profundas da instabilidade exigem esforços numa estabilização holística. Materializa-se assim a Política Europeia de Vizinhança (PEV) através de sete linhas de ação (EC, 2015, pp. 12-15) resumidas na Figura 2.



Figura 2 – Linhas de ação da PEV

Fonte: Adaptado de EC (2015, pp. 12-15).

Relativamente aos fluxos migratórios, a PEV foca a cooperação e apoio a países membros para a receção e assistência de refugiados/deslocados, troca de informação e cooperação técnica (EC, 2015, pp. 15-17). Neste âmbito, inserem-se as ações efetivas de agências como a *European Border and Coast Guard Agency*⁴ (Frontex), e o Serviço Europeu de Polícia (Europol, 2017). Reconhecendo a importância para a segurança da UE da estabilidade e prosperidade do Mediterrâneo, Médio Oriente e África estão também previstas cinco linhas de ação assentes fundamentalmente com a cooperação de países e organizações da região (ISS, 2016, pp. 34-36).

1.1.2. Utilização do instrumento militar

Na sequência da PCSD têm sido cumpridas diversas missões na Europa, África e Ásia/Médio Oriente, embora com grande preponderância de missões

³ Norte de África, Sahel, Médio Oriente, Ásia Menor, Cáucaso e a fronteira leste com a Rússia até ao Ártico (Correia, 2016).

⁴ Através da promoção, coordenação e desenvolvimento da gestão de fronteiras europeias através do conceito de Gestão Integrada de Fronteiras. De referir que dentre as suas atribuições se integra a luta contra o terrorismo e crimes transnacionais nas fronteiras externas (Frontex, 2017b).

de natureza civil (Mix, 2013, p. 11). De facto, das dezasseis operações/missões da UE em curso, apenas seis são de cariz militar⁵ (EU, 2017a). Também no âmbito das operações conduzidas no âmbito da Frontex, tem havido integração de meios militares (Drent, Hendriks e Zandee, 2015, p. 7).

Para além da participação da UE nestas operações militares com forças nacionais próprias, destacam-se os *European Union Battlegroups* (EUBG). Estes são a ferramenta de resposta militar rápida da UE embora não concebidos para combate de alta intensidade mas sim para operações de imposição de paz (Barcikowska, 2013, p. 2). Não obstante, têm sido alvo de críticas face à evidência de nunca terem sido empenhados devido a divergências intra-UE de índole política, militar e financeira⁶ (Andersson, 2017, p. 1). Embora o mecanismo *Athena*⁷ tenha sido alargado para abranger os custos com a projeção dos EUBG, ainda não foi adotada uma decisão que permita de facto o financiamento comum dos custos associados (CEU, 2017b, p. 8).

Assiste-se a uma tentativa de reforço da cooperação intra-UE, com uma tentativa de maior dinamismo da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), em muito inspirada pela Alemanha, ou do *European Defence Action Plan*⁸. Prova destas tentativas é a implementação de iniciativas como a *Coordinated Annual Review on Defence* tendo em vista um planeamento cooperativo de defesa a longo prazo. Há no entanto que atender que este tipo de iniciativas poderão competir com a sincronização já vigente dos ciclos de planeamento de defesa nacionais com o da OTAN.

Deduz-se a partir do apelo do Conselho da UE aos países-membros para reforço da cooperação para implementação da Estratégia Global da UE (CEU, 2017a, p. 5), que falta ainda alguma solidez através de medidas concretas que

⁵ *European Union Force* (EUFOR) *Althea* na Bósnia-Herzegovina ao abrigo do acordo *Berlin Plus* com o *Deputy Supreme Allied Commander Europe* (britânico) como Comandante da Operação UE e um oficial general austríaco como Comandante da EUFOR; *European Union Naval Force* (EUNAVFOR) MED no Mar Mediterrâneo com um oficial general italiano como Comandante da Operação; *European Union Training Mission* (EUTM) RCA na República Centro-Africana com um oficial general belga como Comandante da Operação e da Força UE; EUNAVFOR Somália com um oficial general britânico como Comandante da Operação e um oficial general espanhol como Comandante da Força; EUTM Somália sob comando de um oficial general italiano; EUTM Mali com um oficial general belga como Comandante da Operação e da Força (EU, 2017c; EUMS, 2016, pp. 10-13; EU, 2017b, g; d; e; f). No cômputo global, desde 2003 a UE conduziu 33 missões e operações no âmbito da PCSD, das quais 12 de cariz militar.

⁶ Com aversão dos países-membros na assunção dos riscos político-militares e dos custos financeiros decorrentes da projeção/emprego dos EUBG (CEU, 2017b, p. 3).

⁷ Destinado ao financiamento dos custos comuns relativos às operações militares da UE (CEU, 2016).

⁸ Que enfatiza essencialmente o desenvolvimento de uma indústria de defesa de cariz europeu e o desenvolvimento de capacidades estratégicas, nomeadamente através de um Fundo de Defesa Europeu e do reforço de um mercado único de defesa (EC, 2016b, p. 5).

permitam uma ação efetivamente comum/coletiva. Noutra âmbito, assiste-se ainda a uma reduzida ligação “entre o nível da UE e a cooperação entre Estados Membros da União Europeia (...) aos níveis bilateral e minilateral” (Marrone et al., 2015, pp. 31-32), pelo que apesar de alguns progressos na cooperação de defesa dinamizadas pela Agência Europeia de Defesa, a cooperação entre países-membros continua a ser essencialmente autónoma. Mas acima de tudo, há que reter que a UE não pretende “impor uma realidade alternativa através da aplicação decisiva de força militar” (Mattelaer, 2013, p. 193), assumindo-se mais como uma potência civil focada no seu *soft power* (Ham, 2016, p. 11) do que uma aspirante potência militar.

1.1.3. Cooperação com outras organizações

Relativamente à OTAN e a UE, há que atender que enquanto a primeira é uma aliança político-militar, a segunda é “um projeto global com dimensões políticas, económicas, comerciais, diplomáticas e militares” (Ministère de la Défense, 2013, p. 59). As ferramentas de cada organização são distintas mas com possibilidade de complementaridade mútua, já que embora a UE seja “muito mais fraca do que a OTAN no plano militar, é muito mais forte em todas as outras áreas de segurança contemporânea” (Pinto, 2016, p. 1004). Enquanto a “UE capitaliza a sua (...) vantagem como um sólido e experiente ator económico (...) a OTAN faz defesa” (Ham, 2016, p. 10).

O acordo *Berlin Plus* de 2003, permitiu à UE o acesso a capacidades da OTAN para a condução das suas operações militares (Mix, 2013, p. 23), bem como o enquadramento conjunto/combinado de algumas operações⁹ (EU, 2016). A UE tem conduzido diversas operações militares e civis¹⁰ em estreita cooperação com a OTAN. Também no desenvolvimento de capacidades estão implementados mecanismos para “garantir que a *Smart Defence* [da OTAN] e a iniciativa *Pooling & Sharing* da UE são complementares e que se reforcem mutuamente” (NATO, 2016a, p. 125), evitando duplicações. Há também que referir a cooperação no âmbito da Frontex com forças navais da OTAN, incluindo atividades de alerta e vigilância e a partilha de informação operacional (EC, 2016a).

A Estratégia Global da UE de 2016 reforça esta relação, continuando a OTAN a ser o principal enquadramento em termos de ataques externos (ISS, 2016, pp. 19-20). Na Cimeira de Varsóvia de 2016 acordou-se um reforço da

⁹ No entanto, prevê-se que a atual Operação Althea marque o final deste tipo de cooperação, constituindo-se um Quartel-General Operacional permanente da UE para futuras operações militares.

¹⁰ Como a *European Union Police Mission in Afghanistan* (NATO, 2016a, p. 19).

cooperação UE-OTAN focada especialmente nas ameaças híbridas, como resumizado na Figura 3.

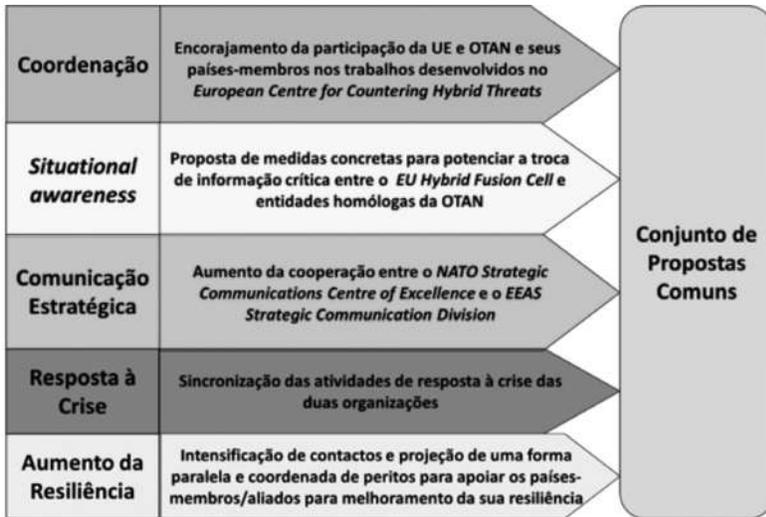


Figura 3 – Implementação da Declaração UE-OTAN

Fonte: Adaptado de Pawlak (2017, p. 7).

Alguns autores sustentam mesmo haver uma orientação cooperativa/combinada da OTAN para a defesa territorial especialmente a Leste, e da UE como *security provider* segundo uma ótica de *comprehensive approach* para o Norte e o Corno de África, Sahel e a Região dos Grandes Lagos (Drent, Hendriks e Zandee, 2015, p. 39). A Figura 4 representa esta complementaridade entre a OTAN e UE.



Figura 4 – Complementaridade securitária entre a UE e OTAN

Fonte: Adaptado de Krieb (2017).

No entanto, a UE reconhece a importância de cooperação com outras organizações como a ONU e a *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE). Classifica mesmo a cooperação com a OSCE como o “coração da ordem securitária europeia” (ISS, 2016, p. 34). É posição de Portugal de que a cooperação “NATO-UE poderá reforçar a segurança da Europa através de uma combinação de ferramentas de segurança coletiva (NATO), projeção da estabilidade (UE e NATO) e prevenção de conflitos (OSCE, ONU, UE e NATO)” (MDN, 2017, p. 4).

Considera-se portanto, que a estratégia de segurança da UE assenta fundamentalmente na prevenção de conflitos/ameaças. Quando se aprofunda a análise da PEV emana da sua redação uma percepção de fragilidade e de falta de concretização prática. Correia considera mesmo que terá tido pouco êxito dada a “ausência de um verdadeiro sistema de informações estratégicas e de mecanismos eficazes de prevenção de crises, pela incapacidade de projeção de estabilidade para além das nossas fronteiras e (...) fracasso da sua ação política externa fragmentada” (2016). Aponta-se também como fragilidade da estratégia de segurança da UE a dificuldade de obtenção de consensos que colocam em causa a *comprehensive approach* estratégica em áreas-chave, devido a agendas/interesses nacionais¹¹ (Mix, 2013, p. 9).

1.2. BIG FOUR

O Reino Unido, França, Alemanha e Itália são geralmente considerados os Quatro Principais Países Europeus (OECD, 2016) ou *Big Four*, pelo que podem ser encarados como os principais motores estatais de segurança da UE. Estes quatro países integram os grupos G7, G8 e G20 das economias mais avançadas, têm as maiores populações da UE¹², e simultaneamente são os que apresentam orçamentos da defesa mais elevados¹³ (Kirk, 2015).

1.2.1. Reino Unido

A estratégia britânica de segurança e defesa integra um reforço declarado do investimento nas suas alianças e no relacionamento com potências em emergência/crescimento (HM Government, 2015). Esta ênfase na cooperação diplomática, securitária, de defesa e informações é amplificada através da

¹¹ Como por exemplo acordos comerciais.

¹² O que lhes dá maior representação no Parlamento Europeu.

¹³ Mais de 60% dos gastos dos 28 países-membros são materializados pelo Reino Unido, França e Alemanha (Stanley-Lockman, 2017).

OTAN, dos designados *Five Eyes*¹⁴ e de acordos bilaterais com a França, Alemanha e Polónia (Ham, 2016, p. 8). Para o primeiro objetivo de segurança nacional, proteger o povo britânico, não existe a menção de possível emprego das Forças Armadas (FFAA) britânicas em atividades de segurança cooperativa no âmbito da UE, mas somente da OTAN (HM Government, 2015, pp. 23-29). De facto, a contribuição britânica para as operações terrestres no âmbito da PCSD tem sido diminuta, sendo compensada pelos efetivos militares de outros países-membros da UE (Ham, 2016, p. 9). Para o segundo objetivo, projetar a influência global britânica, volta-se a reforçar a importância da cooperação decorrente da OTAN, mas também com a França, Alemanha. Neste âmbito, releva-se a ênfase britânica em “reforçar parcerias securitárias e de prosperidade no Golfo [Pérsico], África e Pacífico Asiático” (HM Government, 2015, p. 50).

1.2.2. França

A estratégia francesa de segurança e defesa enfatiza em grande medida a cooperação securitária, reconhecendo o valor da interdependência relativa ao desenvolvimento e implementação de capacidades. Prioriza assim a cooperação no seio da UE, mas também a celebração de acordos bilaterais/multilaterais como sendo a *Letter of Intent Framework Agreement*¹⁵ e o Acordo da Casa de *Lancaster*¹⁶ (Ministère de la Défense, 2013, p. 22). Das cinco prioridades estratégicas, duas¹⁷ referem-se à cooperação com os aliados/parceiros da França (Ministère de la Défense, 2013). O empenhamento francês na OTAN é significativo, onde o cargo de *Supreme Allied Commander Transformation* está destinado a um oficial general francês. De referir ainda que a estratégia francesa de segurança e defesa prevê até duas brigadas terrestres para integração de uma Unidade de Escalão Divisão¹⁸ da OTAN. Os cargos militares ocupados por franceses incluem no *European Union Military Staff* (EUMS) a direção do *Branch* de Operações e nas missões/operações militares da UE o comando da EUTM RCA (EUMS, 2016, p. 12). Geograficamente a França prioriza a estabilização do Mediterrâneo e especialmente a região desde o Sahel ao Corno de África, incluindo a África Subsaariana e costa ocidental de África (Ministère de la Défense, 2013, p. 54).

¹⁴ Estados Unidos da América, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

¹⁵ Celebrado em 2000 entre os Ministros da Defesa da França, Alemanha, Itália, Espanha, Suécia e Reino Unido, para reestruturação da indústria europeia de defesa (Crown, 2012).

¹⁶ Com o Reino Unido e relativo à cooperação nuclear e de segurança e defesa (Crown, 2015)

¹⁷ Garantir a segurança da Europa e do espaço do Atlântico Norte e a estabilização do ambiente próximo da Europa.

¹⁸ Sob comando francês.

1.2.3. Alemanha

A Alemanha está a transitar de uma potência civil para assumir maiores responsabilidades na segurança internacional, nomeadamente através da participação em operações militares (Faleg, 2016). Há portanto uma orientação estratégica para a OTAN e a UE, através do “(...) inter-relacionamento íntimo e integração progressiva das forças armadas Europeias, o reforço do pilar Europeu da OTAN, e coerente interação entre a OTAN e a UE” (Federal Ministry of Defence, 2016, p. 49). Dedicar-se também especial atenção à cooperação e integração de capacidades militares, através do reforço da indústria de defesa não só alemã mas também em toda a Europa (Marrone et al., 2015, p. 29). No entanto, a OTAN e não a UE é encarada como tendo a “principal responsabilidade para garantia da segurança na Europa”¹⁹ (Federal Ministry of Defence, 2016, p. 69). A organização de unidades militares combinadas²⁰ através de acordos bilaterais/multilaterais também está implementada, privilegiando-se a cooperação com os Países Baixos e Polónia, mas sobretudo o reforço da parceria franco-alemã. Geograficamente o foco estratégico alemão é na Europa Central/Leste.

1.2.4. Itália

Na estratégia italiana de segurança e defesa salienta-se declaradamente a integração europeia (UE) e a coesão transatlântica (OTAN), encarando-se a mitigação das deficiências/limitações em “capacidades de defesa coletiva, identificadas pela União Europeia e OTAN, (...) [como] prioridades nacionais” (Ministry of Defence, 2015, p. 37). Mas acima de tudo emerge uma abordagem Europeísta, com a integração Europeia como o “primeiro pilar da nova postura de defesa Italiana” (Camporini et al., 2015, p. 16). Das quatro missões definidas para as FFAA, duas referem-se especificamente a um empenhamento em contexto multinacional/cooperativo/coletivo (Ministry of Defence, 2015, p. 42). A região euro-mediterrânica²¹ é identificada como prioritária em termos de intervenções italianas (Camporini et al., 2015, p. 6), enfatizando-se a cooperação com os estados da área e a preparação para “assumir a responsabilidade de liderar (...) operações” (Ministry of Defence, 2015, p. 38) nela. Realça-se a adoção de uma postura europeia de integração em termos de procurement

¹⁹ Embora defenda a necessidade do estabelecimento de um Quartel-General Operacional Civil-Militar permanente.

²⁰ Como o Corpo Alemão-Holandês e o Corpo Multinacional Alemão-Polaco-Dinamarquês.

²¹ Nomeadamente o Sahel, Corno de África e o Golfo Pérsico (Ministry of Defence, 2015, pp. 29-30).

e desenvolvimento de equipamento militar (Marrone et al., 2015, pp. 28-29), desenvolvendo-se a Base Tecnológica e Industrial para a Defesa italiana num contexto de cooperação europeia, através de um “sistema de industrial integrado” (Camporini et al., 2015, p. 16). Geograficamente a priorização estratégica de segurança é a região euro-mediterrânica, sendo de salientar o facto de duas das missões militares da UE serem comandadas por um oficial general italiano.

2. TENDÊNCIAS E PADRÕES

2.1. MIGRAÇÃO IRREGULAR

A Europa tem assistido, especialmente a partir de 2015, a uma vaga sem precedentes de migrantes e refugiados que tentam fugir de situações de conflito e pobreza na Síria, Iraque, Afeganistão, África e Sudeste Asiático, atingindo em 2015 mais de um milhão (Archick, 2016, p. 9). Em março de 2016, acordou-se no Conselho Europeu, a criação na Turquia de uma “zona tampão” (Correia, 2016), com apoios monetários europeus. Em termos de fluxos de migração irregular, assistiu-se entre 2015-2016 a um aumento nas rotas do Mediterrâneo ocidental, central e Apúlia e Calábria²², e um decréscimo nas restantes (Frontex, 2017a). Isto corrobora a perceção de que a cooperação com a Turquia tem sido bem-sucedida na redução do fluxo migratório a leste (Archick, 2016, p. 10) e o aumento da pressão na fronteira meridional. De facto, com contenção a leste será “muito provável que volte a aumentar a pressão sobre a rota migratória Líbia-Itália” (Correia, 2016). Estas rotas são também utilizadas por redes terroristas, com infiltração dos seus elementos nas massas de migrantes (Rothwell, 2016). Atendendo que os conflitos/guerras, pressão demográfica e dificuldades económicas na fronteira sul da Europa persistem, será consensual afirmar que o continente “continue a funcionar como íman para refugiados” (Drent, Hendriks e Zandee, 2015, p. 47).

2.2. ORÇAMENTOS DE DEFESA

Nos últimos anos, com forte relacionamento com a crise económico-financeira, tem-se assistido a uma tendência de retração dos orçamentos de defesa, que na UE entre 2006-2013 atingiu uma taxa média de 15%, materializando um défice de defesa “em termos de lacunas tecnológicas e capacitarias” (Correia, 2016). No entanto, prevê-se que os principais atores de defesa europeus aumen-

²² Respetivamente de 42,8%, 17,7% e 4,7%.

tarão os seus orçamentos diretamente relacionados com a “postura agressiva da Rússia” (Marrone et al., 2015, p. 9). De facto, a reflexão estratégica processada pela OTAN na Cimeira de Gales de 2014 culminou com o acordo num aumento no espaço de uma década dos orçamentos de defesa, para um mínimo de 2% do Produto Interno Bruto, devendo 20% dos orçamentos ser afetados em equipamento²³ (NATO, 2014c).



Figura 5 – Rotas de migração irregular

Fonte: Adaptado de Frontex (2017a).

Não obstante quando analisamos a evolução efetiva dos orçamentos de defesa, apresentada na Figura 6 verificamos que na prática a ameaça russa não implicou um aumento destes. Considera-se assim, que nos países ocidentais a tendência continuará a ser a redução ou manutenção dos respetivos orçamentos de defesa (Ministry of Defence, 2015, p. 25).

²³ Incluindo Investigação e Desenvolvimento.

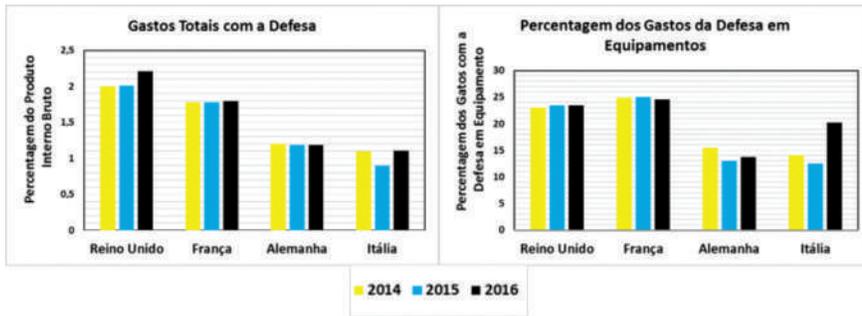


Figura 6 – Gastos com a Defesa dos *Big Four*

Fonte: Desenvolvido pelo autor a partir de NATO (2014b, p. 11, 2015b, p. 28, 2016b, p. 30).

2.3. COOPERAÇÃO BILATERAL/MULTILATERAL E O PAPEL DA OTAN

Num contexto de crise financeira reforça-se a necessidade “de uma ação conjunta e coordenada, tanto mais que nenhum país pode sozinho dar resposta à amplitude e complexidade dos atuais desafios de segurança e de desenvolvimento” (Faria, 2016, p. 91). Verifica-se que os países do Centro, Leste, Sudeste e Norte da Europa têm reforçado com os estados vizinhos, iniciativas de cooperação “bilateral e/ou mini-lateral” (Marrone et al., 2015, p. 20). Estudos efetuados indicam haver uma tendência geral para o estabelecimento de iniciativas de cooperação bilaterais, especialmente entre países vizinhos (Marrone et al., 2015, p. 31). Assim, de um total de 41 iniciativas identificadas, existe uma ênfase nas iniciativas relacionadas com o *procurement*, aquisição e manutenção de equipamentos, tal como é representado na Figura 7.



Figura 7 – Repartição percentual de iniciativas de cooperação de segurança e defesa desenvolvidas na Europa

Fonte: Desenvolvido pelo autor a partir de Marrone et al. (2015, pp. 32–36).

A participação dos *Big Four* nestas iniciativas está representada na Figura 8, cuja análise revela que a Alemanha é o país que mais participa naquelas²⁴.

Em termos de defesa coletiva, apesar das tentativas da Eeu em reforçar o seu instrumento militar, verifica-se que historicamente a implementação efetiva de cláusulas de solidariedade e assistência militar²⁵ têm sido praticamente associada à OTAN (EU, 2016). Estudos indicam mesmo que embora na Europa o envelhecimento da população possa dificultar a provisão dos recursos requeridos para cumprimento dos compromissos no âmbito da OTAN, esta permanecerá provavelmente a “única instituição com a capacidade de lidar com as tradicionais e novas necessidades de segurança” (NATO, 21ª 4a, p. 15).

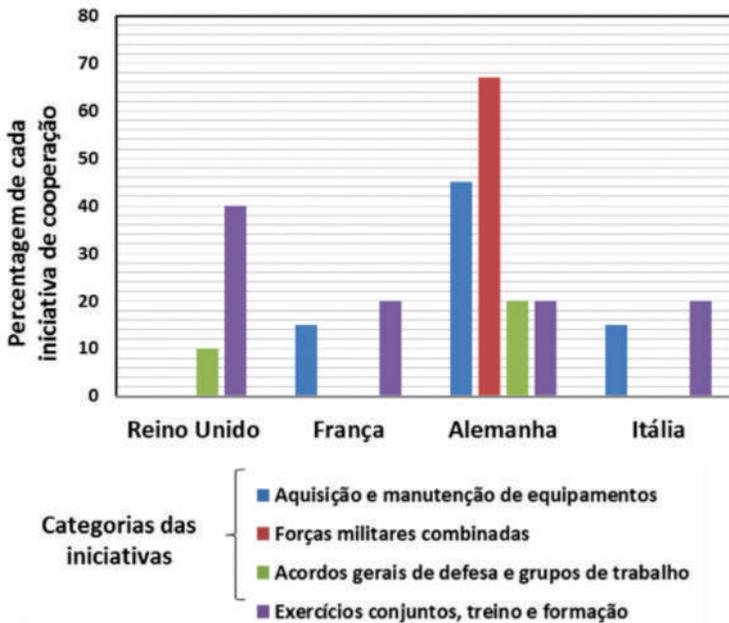


Figura 8 – Participação dos *Big Four* em iniciativas de cooperação de segurança e defesa desenvolvidas na Europa

Fonte: Desenvolvido pelo autor a partir de Marrone et al. (2015, pp. 32–36).

²⁴ 67% do total das iniciativas relacionadas com a composição de forças militares combinadas e 45% de cooperação na área do procurement, aquisição e manutenção de equipamentos.

²⁵ Como o artigo V do Tratado de Bruxelas, revisto a 23 de outubro de 1954, (Western European Union, 2002).

3. EVENTOS: CENÁRIOS DO FIM DA UNIÃO EUROPEIA

Através de pesquisa documental verificou-se que a OTAN e Comissão Europeia já procederam a cenarização enformada não por um final da UE mas sim uma remodelação desta. Não obstante, foi possível concluir que a alteração do paradigma estrutural da UE através de um retorno a uma realidade de uma Comunidade Económica, descartando a vertente político-militar, é efetivamente um futuro viável. Assim, o cruzamento da análise das tendências e padrões apresentadas anteriormente neste estudo, com os cenários formulados pela OTAN e pela Comissão Europeia, permitiu delinear dois cenários possíveis²⁶, representados na Figura 9. Fundamentalmente, estes cenários diferem entre si relativamente ao grau de isolacionismo associado às orientações político-estratégicas dos atuais países membros da UE, que fazem variar na razão indireta do referido grau a facilidade em encetar iniciativas de cooperação securitária no seio e no exterior da Europa.

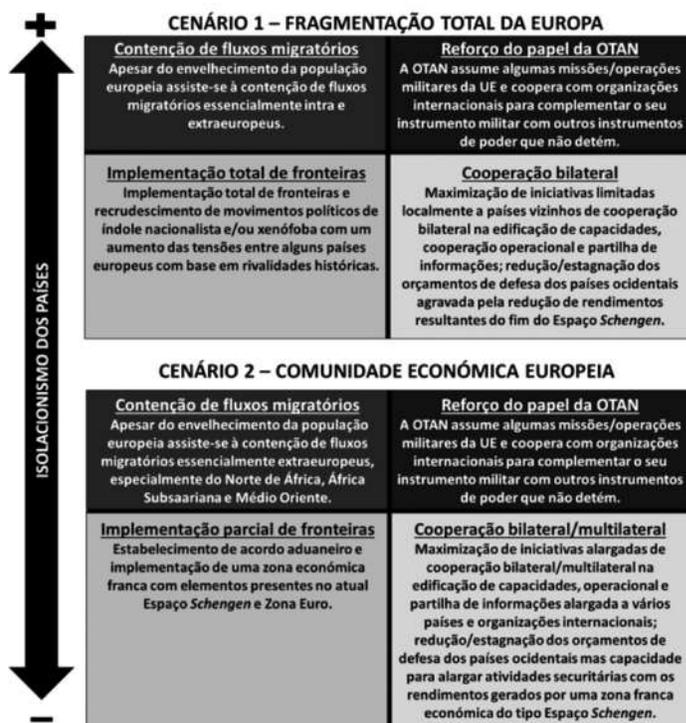


Figura 9 – Cenários do fim da UE

²⁶ O segundo cenário, Comunidade Económica Europeia, foi amplamente inspirado nos elementos integrantes dos cenários de uma Europa fragmentada previsto pela OTAN (NATO, 2014a, pp. 83–84), e Nothing but the Single Market formulado pela Comissão Europeia (EC, 2017, pp. 18–19).

3.1. IMPACTO NA COOPERAÇÃO SECURITÁRIA NAS FRONTEIRAS EXTERNAS DA EUROPA

A OTAN assume oficialmente uma abordagem a 360º para “dissuadir ameaças, e se necessário, defender os Aliados contra qualquer adversário” (NATO, 2015a) a Leste ou a Sul, pelo que em ambos os cenários o seu papel será reforçado. Em primeira instância é provável que ocorra uma transição de algumas²⁷ missões/operações militares da UE para a égide da OTAN²⁸. Mas aqui há que salientar que as agendas políticas das nações dificilmente permitem consensualmente um alargamento do empenhamento militar extra-europeu da OTAN. Emergem assim, as prioridades estratégicas dos *Big Four*, que catalisam, consoante as áreas geográficas extra-Europa que priorizam, o empenhamento através de cooperação bilateral com outros países vizinhos. Assim, no primeiro cenário, dificilmente haverá cooperação bilateral para atuação nas regiões além-Europa. Pelo contrário, no segundo cenário assiste-se a uma polarização cooperativa em torno da Itália²⁹ e França relativamente aos países da Europa meridional, vocacionada para a região do Sahel-Corno de África, e com a segunda para a África Subsaariana.

Em segunda instância, e na sequência da *Comprehensive Approach*, considera-se ser plausível o reforço da cooperação da OTAN com outras organizações, como por exemplo a OSCE ou a ONU, em ambos os cenários. No entanto, atendendo ao potencial da UE não no plano militar mas nos domínios político, diplomático, económico, financeiro, social e cultural (Pinto, 2016, p. 1004), é difícil identificar uma organização única que consiga verdadeiramente assumir a vanguarda securitária nestas áreas. A ONU seria a opção mais óbvia, mas tendo um âmbito global é difícil que assuma maior protagonismo do que detém atualmente, decorrente do equilíbrio inerente aos interesses dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Consequentemente, a OTAN não conseguirá assumir uma coordenação/ligação com outras organizações que colmate todas as linhas de ação conduzidas pela UE. Como tal, apenas no segundo cenário será verosímil conceber a materialização de algumas iniciativas sob liderança dos *Big Four* e segundo as suas próprias prioridades,

²⁷ Tal como no passado já se assistiu a uma transição de uma operação militar da OTAN-UE (Operação Althea).

²⁸ Com uma maior participação das nações aliadas, as quais maioritariamente integram atualmente a UE, e não-aliadas em maior número de operações militares de não artigo 5º. De referir que não existe obrigatoriedade de participação de países-membros da OTAN neste tipo de operações.

²⁹ País que face à crescente pressão migratória através das rotas do Mediterrâneo central e Apúlia e Calábria é forçado a solicitar auxílio de países europeus vizinhos no âmbito da segurança marítima.

que permitam mitigar o fim da PEV. Não obstante, dada a sua complexidade e abrangência, os seus resultados seriam diminutos.

3.2. IMPACTO NA COOPERAÇÃO SECURITÁRIA NAS FRONTEIRAS INTERNAS DA EUROPA

O fim do espaço *Schengen* com um controlo fronteiriço mais sistemático (EC, 2017, p. 19) poderá conduzir a uma diminuição da liberdade de ação de ameaças como o terrorismo. Esta redução registar-se-á em ambos os cenários embora com maior intensidade no primeiro devido à ausência de um acordo aduaneiro. Todavia, a monitorização deste tipo de ameaças nas fronteiras internas da Europa, por força do fim de mecanismos de partilha de informações estratégicas e de atividades conduzidas por outras instituições (Europol/ Frontex) será severamente afetada dificultando o seu combate. E aqui, embora se assista provavelmente à maximização da cooperação bilateral entre países vizinhos³⁰, a OTAN, face ao facto de poder inserir-se no âmbito do artigo 5º do Tratado de Washington, irá assumir maior preponderância na coordenação de atividades.

Mas há também que atender que da mesma forma, um controlo fronteiriço mais rigoroso também pode limitar a mobilidade e, portanto, agilidade da resposta estratégica da OTAN no seio da própria Europa. Neste âmbito, a concentração ou mesmo o deslocamento estratégico da *Very High Readiness Joint Task Force* da Aliança Atlântica podem ser prejudicadas pelo fim do espaço *Schengen*, e mais uma vez, de forma mais vincada no primeiro cenário.

CONCLUSÕES

O presente estudo demonstrou que a UE foca estrategicamente a segurança cooperativa, enfatizando numa ótica preventiva uma *Integrated/Comprehensive Approach*, complementada pela abrangência de defesa coletiva potenciada pela OTAN. Mas fundamentalmente constatou-se que as iniciativas de financiamento, edificação de capacidades militares e reforço do papel dos EUBG são ainda tímidas na sua aplicação prática dada a falta de consenso político, militar e financeiro entre os países-membros da UE. E este facto é ainda mais vincado dadas lacunas em termos de unidade de esforço securitário na UE patentes nos desequilíbrios em termos de orientação estratégica dos *Big Four*. Enquanto a Alemanha e Itália adotam uma posição de grande pendor europeísta e a França

³⁰ Também de maior intensidade no segundo cenário.

equilibra o seu posicionamento OTAN-UE, no Reino Unido a prioridade é claramente a OTAN. Também o estabelecimento de relações de cooperação bilateral/multilateral é uma tendência, surgindo a Alemanha e a França como parceiros privilegiados. Isto conduz à conclusão de que o Eixo Franco-Alemão poderá assumir/mitigar o fim de alguns dos mecanismos securitários cooperativos da UE.

Assim sendo, a análise de cenários de fim da UE indicou haver uma tendência para que a OTAN reforce a sua centralidade na segurança da Europa, assumindo parte das missões/operações militares da UE nas fronteiras externas da Europa, mas não conseguindo na totalidade coordenar a combinação de vários instrumentos não-militares detidos por outras organizações. Dos cenários analisados emergiu também a tendência para o estabelecimento de acordos securitários bilaterais/multilaterais visando por exemplo a edificação de capacidades militares, podendo mesmo prever cooperação militar do ponto de vista operacional na vizinhança próxima da Europa.

O hipotético colapso da UE seria portanto, seguido de um processo de adaptação onde a OTAN tentaria obter a centralidade na manutenção da segurança europeia³¹. Ora, não é plausível que um final da UE possa ocorrer de forma imediata sem aviso prévio, permitindo um processo de transição da liderança de missões/operações militares da UE para a OTAN, processo esse facilitado teoricamente pelo facto das duas organizações partilharem a maioria dos seus países-membros. Não tendo até ao momento as iniciativas da UE conseguido efetivamente potenciar um instrumento militar próprio autónomo e forte, é difícil conceber que as consequências do seu final agravem direta/severamente a segurança europeia. No entanto, não é possível que a OTAN consiga assumir todas as missões/operações militares da UE, mas mais ainda que conseguisse transpor a coordenação das missões civis para a sua égide. Assim sendo, face ao vazio deixado pela UE não ocupado pela OTAN, os *Big Four* seguiriam as suas próprias linhas de ação, e assistiríamos a iniciativas de segurança cooperativa diferenciadas geograficamente:

- Entre os países mediterrânicos catalisadas/lideradas/polarizadas pela França e Itália visando a fronteira europeia meridional e região euro-mediterrânea;
- A leste polarizada pela Alemanha vocacionada para a fronteira leste;
- De ênfase na segurança das fronteiras europeias internas e reforço da centralidade europeia da OTAN materializadas pelo eixo franco-alemão.

³¹ Tanto mais que esta opção seria inteiramente coerente com a sua abordagem a 360°.

Não obstante esta adaptação/equilíbrio natural, considera-se que o fim da UE pode imprimir uma desaceleração ou menor fluidez de ação concertada ambicionada pela *Integrated/Comprehensive Approach*, não relacionada especificamente com o instrumento militar, mas sim com a perda da possibilidade de concertação de vários instrumentos do poder por uma só entidade. As ameaças e desafios securitários atuais e futuros exigem uma abordagem holística própria da *Integrated/Comprehensive Approach*, e embora a sua aplicação prática não seja fácil³², domina efetivamente a orientação da OTAN e *Big Four*. A sua materialização, com uma mentalidade própria da segurança cooperativa, visa fundamentalmente a prevenção de conflitos além das fronteiras europeias, sendo inclusive esta a base concetual da PEV.

E é neste âmbito que se considera que o final da UE será acompanhado de um agravamento da segurança europeia. Realisticamente a UE não possui um instrumento militar equiparável ao da OTAN, mas detém e controla outros instrumentos de poder que são efetivamente aplicados e que visam uma estabilização sólida a longo prazo nas fronteiras externas da Europa, eliminando ameaças antes mesmo de chegarem aos portões europeus. Em suma, ao final da UE seguir-se-ia um desequilíbrio em termos de prevenção de crises no designado Arco de Instabilidade, conduzindo no cômputo global, a um agravamento da pressão securitária sobre a Europa. E numa conjuntura atual onde o ressurgimento de tendências políticas enformadas por uma retórica populista poderá potenciar posições isolacionistas nos estados europeus, este agravamento poderá ser ainda mais acentuado dadas as dificuldades de definição de linhas de ação securitárias comuns e preventivas em fronteiras longínquas.

Face ao exposto, a resposta à questão central deste estudo assenta portanto, no reconhecimento de que apesar do fim da União Europeia conduzir no âmbito securitário ao reforço do papel de outras organizações, bem como a uma maior cooperação entre organizações e estados, a segurança europeia será agravada devido a lacunas na prevenção de conflitos nas regiões extra-europeias.

³² Tal como se tem vindo a assistir na resolução de conflitos/crises características do presente século.

BIBLIOGRAFIA

- Andersson, J., 2017. Alert: Adapting the Battlegroups. [em linha] European Union Institute for Security Studies. Disponível em: <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/adapting-the-battlegroups/>>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Archick, K., 2016. The European Union: Current Challenges and Future Prospects. Washington: Congressional Research Service.
- Barcikowska, A., 2013. Brief: EU Battlegroups – ready to go? [em linha] European Union Institute for Security Studies. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_40_EU_Battlegroups.pdf>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Barrento, A., 2010. Da Estratégia. Parede: Tribuna da História.
- Brandão, A., 2016. European Union Security Actorness: The Comprehensive Approach Hampered by Policy Differentiation. Nação e Defesa, (144), pp. 103–131.
- Camporini, V., Darnis, J., Alessandro S. e Ungaro, A., 2015. The White Paper: A Strategy for Italy's Defence Policy. [em linha] Roma: Istituto Affari Internazionali. Disponível em: <<http://www.iai.it/sites/default/files/iai1509e.pdf>>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- CEU, 2009. European Security Strategy: A secure Europe in a better world. Brussels: Council of the European Union.
- CEU, 2016. Athena - financing security and defence military operations - Consilium. [em linha] Council of the European Union. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/>>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- CEU, 2017a. Council conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence - Council conclusions (6 March 2017). Brussels: European Union.
- CEU, 2017b. Food for Thought: Implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence: Rapid Response - EU Battlegroups. Brussels: European Union.
- Chermack, T., Lynham, S. e Ruona, W., 2001. A Review of Scenario Planning Literature. Futures Research Quaterly, [em linha] pp. 7–31. Disponível em: <<https://scienceimpact.mit.edu/sites/default/files/documents/Scenario%20PlanningA%20Review%20of%20the%20Literature.PDF>>, [Consult. em 12 de março de 2017].
- CM, 2013. Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril), Lisboa: Diário da República.
- Correia, A., 2016. Dilemas da Segurança e Defesa Europeia nos dias de hoje. Revista Militar, [em linha] (2575/2576), p.. 759–808. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/1150>>, [Consult. em 26 de fevereiro de 2017].

- Couto, A., 1988. Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso. Volume I. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Crown, 2012. Letter of Intent: restructuring the European defence industry. [em linha] GOV.UK. Disponível em: <<https://www.gov.uk/guidance/letter-of-intent-restructuring-the-european-defence-industry>>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- Crown, 2015. UK-French defence cooperation reaffirmed on fifth anniversary of Lancaster House Agreement. [em linha] GOV.UK. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/uk-french-defence-cooperation-reaffirmed-on-fifth-anniversary-of-lancaster-house-agreement>>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- Drent, M., Hendriks, R. e Zandee, D., 2015. New Threats, New EU and NATO Responses. Hague: Netherlands Institute of International Relations.
- Duarte, A., 2013. Estratégia: Origem e Fundamento. Nação e Defesa, (136), pp. 34-65.
- EC, 2015. Review of the European Neighbourhood Policy. [em linha] Brussels: European Union. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf>, [Consult. em 26 de fevereiro de 2017].
- EC, 2016a. EU Operations in the Mediterranean Sea. [em linha] European Commission. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- EC, 2016b. European Defence Action Plan. Brussels: European Union.
- EC, 2017. White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. Brussels: European Commission.
- Escorrega, L., 2009. A Segurança e os «Novos» Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. Revista Militar, [em linha] (2191/2192), pp. 1001-1030. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/499>>, [Consult. em 26 de fevereiro de 2017].
- EU, 2016. Shaping of a Common Security and Defence Policy. [em linha] European Union External Action. Disponível em: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5388/Shaping of a Common Security and Defence Policy](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5388/Shaping_of_a_Common_Security_and_Defence_Policy)>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- EU, 2017a. EU in the World. [em linha] European Union External Action. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- EU, 2017b. EUNAVFOR MED operation SOPHIA. [em linha] European Union External Action. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- EU, 2017c. European Union Force in Bosnia and Herzegovina. [em linha] European Union External Action. Disponível em: <<http://www.euforbih.org/eufor/index.php>>, [Consult. em 11 de março de 2017].

- EU, 2017d. European Union Naval Force Operation Atalanta. [em linha] European Union External Action. Disponível em: <<http://eunavfor.eu/>>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- EU, 2017e. EUTM Mali. [em linha] European Union External Action. Disponível em: <<http://www.eutmmali.eu/category/home/>>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- EU, 2017f. Military training mission in Somalia (EUTM Somalia). [em linha] European Union External Action. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eutm-somalia_en>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- EU, 2017g. Military training mission in the Central African Republic (EUTM RCA). [em linha] European Union External Action. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eutm-rca_en>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- EUMS, 2016. EU Missions and Operations. Impetus, (22).
- Europol, 2017. Sobre a Europol. [em linha] Europol. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/pt/about-europol>>, [Consult. em 26 de fevereiro de 2017].
- Faleg, G., 2016. The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy. [em linha] Centre for European Policy Studies. Disponível em: <<https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].
- Faria, F., 2016. «Um por Todos e Todos por Um»? Atores e Dimensões da Abordagem Global da União Europeia. Nação e Defesa, (144), pp. 88-102.
- Federal Ministry of Defence, 2016. White Paper 2016: On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. [em linha] Berlin: Federal Ministry of Defence. Disponível em: <<https://www.bmvg.de/resource/resource/.../2016%20White%20Paper.pdf>>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- Frontex, 2017a. Migratory Route Map. [em linha] Frontex - European Border and Coast Guard Agency. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>>, [Consult. em 27 de fevereiro de 2017].
- Frontex, 2017b. Mission and Tasks. [em linha] Frontex - European Border and Coast Guard Agency. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].
- Garcia, F., 2010. Da Guerra e da Estratégia - A nova Polemologia. Lisboa: Prefácio.
- Ham, P. van, 2016. Brexit: Strategic Consequences for Europe. A Scenario Study. Hague: Netherlands Institute of International Relations.
- HM Government, 2015. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom. [em linha] London: Crown. Disponível em: <www.gov.uk/government/publications>, [Consult. em 10 de março de 2017].

- ISS, 2016. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. [em linha] European Union Institute for Security Studies. Disponível em: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS.pdf>>, [Consult. em 26 de fevereiro de 2017].
- Kirk, A., 2015. What are the biggest defence budgets in the world? The Telegraph. [em linha] 27 De outubro de Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/11936179/What-are-the-biggest-defence-budgets-in-the-world.html>>, [Consult. em 26 de fevereiro de 2017].
- Krieb, H., 2017. Military Dimension of the EU's Role in the World.
- Marrone, A., France, O., Fattibene, D., Bergstrand, B., Chagnaud, M., Dokos, T., Granholm, N., Louth, J., Maulny, J., Monaco, F., Sartori, P., Schütz, T. e Terlikowski, M., 2015. Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers. [em linha] Roma: Istituto Affari Internazionali. Disponível em: <http://www.iai.it/sites/default/files/pma_report.pdf>, [Consult. em 27 de fevereiro de 2017].
- Mattelaer, A., 2013. The Politico-Military Dynamics of European Crisis Response Operations. Planning, Friction, Strategy. Brussels: Palgrave MacMillan.
- MDN, 2017. Reunião extraordinária de Diretores de Política de Defesa – DPDs/UE. Nota de Enquadramento: Working Lunch Implementation of the EU-NATO Joint Declaration. Bruxelas: MDN.
- Meredith, S., 2017. Nexit, Frexit or Grexit? The countries that could follow Britain out of the EU. [em linha] CNBC. Disponível em: <<http://www.cnbc.com/2017/02/13/nexit-frexit-or-grexit-the-countries-that-could-follow-britain-out-of-the-eu.html>>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Mietzner, D. e Reger, G., 2004. Scenario Approaches – History, Differences, Advantages and Disadvantages. Em: EU-US Seminar: New Technology Foresight, Forecasting & Assessment Methods. [em linha] EU-US Seminar: New Technology Foresight, Forecasting & Assessment Methods. Seville, pp. 47–66. Disponível em: <<http://foresight.jrc.ec.europa.eu/fta/papers/Session%201%20Methodological%20Selection/Scenario%20Approaches.pdf>>, [Consult. em 12 de março de 2017].
- Ministère de la Défense, 2013. French White Paper: Defence and National Security 2013. [em linha] Paris: Ministère de la Défense. Disponível em: <<http://www.defense.gouv.fr/english/dgris/defence-policy/white-paper-2013/white-paper-2013>>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- Ministry of Defence, 2015. White Paper for international security and defence. Roma: Press Office of the Cabinet of the Minister.
- Mix, D., 2013. The European Union: Foreign and Security Policy. Washington: Congressional Research Service.
- NATO, 2014a. PREDICT - Projections and Relevant Effects of Demographic Implications, Changes, and Trends. Brussels: Allied Command Transformation.

- NATO, 2014b. The Secretary General's Annual Report. Brussels.
- NATO, 2014c. Wales Summit Declaration. [em linha] Wales Summit Declaration. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- NATO, 2015a. Statement by NATO Defence Ministers. [em linha] NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- NATO, 2015b. The Secretary General's Annual Report. Brussels.
- NATO, 2016a. NATO Encyclopedia 2016. [em linha] Brussels: NATO Public Diplomacy Division. Disponível em: <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20170213_2016-nato-encyclopedia-eng.pdf>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- NATO, 2016b. The Secretary General's Annual Report. Brussels.
- OECD, 2016. OECD Glossary of Statistical Terms. [em linha] OECD. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2962>>, [Consult. em 26 de fevereiro de 2017].
- Pawlak, P., 2017. Countering hybrid threats: EU-NATO cooperation. [em linha] European Parliament. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI\(2017\)599315_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI(2017)599315_EN.pdf)>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- Pereira, A., 2014. Um Novo Conceito Estratégico para a Europa. Nação e Defesa, (137), pp. 188–202.
- Pinto, L., 2016. A situação de Segurança na Europa do presente. A OTAN e a União Europeia. Revista Militar, 68(2578), pp. 997–1004.
- Ponsard, L., 2007. Russia, NATO and Cooperative Security. Bridging the gap. Abingdon: Routledge.
- Ribeiro, A., 2009. Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico. Coimbra: Almedina.
- Rothwell, J., 2016. Majority of Paris attackers used migration routes to enter Europe, reveals Hungarian counter-terror chief. The Telegraph. [em linha] 2 De outubro de Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/02/majority-of-paris-attackers-used-migration-routes-to-enter-europ/>>, [Consult. em 27 de fevereiro de 2017].
- Santos, L., Garcia, F., Monteiro, F., Joaquim, L., Silva, N., Silva, J., Piedade, J., Santos, R. e Afonso, C., 2016. Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. Cadernos do IESM. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Snyder, C., 1999. Regional Security Structures. Em: Contemporary Security and Strategy. London: MacMillan Press, pp. 102–119.
- Stanley-Lockman, Z., 2017. Security Monthly Stats. [em linha] European Union Institute for Security Studies. Disponível em: <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/sms-european-defence-2016/>>, [Consult. em 1 de março de 2017].

- Stewart, J., 1989. *Methods for Developing Alternative Futures and Long-Range Planning*. Em: *Creating Strategic Vision: Long-Range Planning for National Security*, 3rd ed. Washington: National Defense University Press, pp. 49–92.
- Western European Union, 2002. *Modified Brussels Treaty, 23 October 1954*. [em linha] Western European Union. Disponível em: <<http://www.weu.int/Treaty.htm>>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Wilkinson, M., 2017. *Theresa May confirms Britain will leave Single Market as she sets out 12-point Brexit plan*. *The Telegraph*. [em linha] 17 De janeiro de Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-may-brex-it-12-point-plan-live/>>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Wilson, G., 2014. *The United Nations and Collective Security*. Abingdon: Routledge

2. A OTAN, A RÚSSIA E A GUERRA HÍBRIDA

Marco Paulo Antunes Rafael Lopes

Major de Infantaria

Investigador Integrado do CIDIUM

Lisboa, Portugal

lopes.mpar@mail.exercito.pt

RESUMO

O quadro securitário internacional coloca hoje diferentes desafios ao Ocidente. Atores não-estatais recrudescem com capacidade de atentar à ordem internacional vestefaliana e atores estatais procuram alterar a ordem internacional vigente através de políticas externas revisionistas e influenciadoras explorando as vulnerabilidades das democracias ocidentais, e.g, a crescente onda de nacionalismos. A Rússia tem constituído um desses Estados. As recentes intervenções militares e não militares no espaço pós-soviético indicam uma tentativa de recuperar espaço e acima de tudo capacidade de influência. Para o efeito, a guerra híbrida tem sido um dos modos operandi preferenciais de Moscovo para exercer essa influência no domínio externo e explorar as vulnerabilidades das democracias ocidentais. A OTAN desde 2014 tem procurado adaptar-se a este novo quadro securitário. Para tal aprovou o *Readiness Action Plan* como modalidade de ação estratégica que, no entanto, constitui parte de uma estratégia total integrada e sincronizada que procura a tranquilização interna dos Aliados (especialmente os países na fronteira leste) e a dissuasão de ameaças sejam elas convencionais, não convencionais ou híbridas. O presente estudo indica os principais desafios que esta ameaça híbrida coloca à OTAN, e identifica as principais potencialidades e vulnerabilidades do *Readiness Action Plan*, enquanto modalidade de ação estratégica adotada pela OTAN.

Palavras-chave:

OTAN, Rússia, Guerra Híbrida, *Readiness Action Plan* e Dissuasão.

ABSTRACT

Today, the international security system poses different challenges for the West. Non-State actors are increasingly able to address the Westphalian international order and state actors seek to modify the current international order through revisionist and influential external policies, seeking to exploit the vulnerabilities of Western democracies, e.g, the rising of nationalism. Russia has been one of those States. Recent military and non-military interventions in the post-Soviet space indicate an attempt to regain space and, above all, a

capacity for influence. To this end, hybrid warfare has been Moscow's one of the preferred *modus operandi* to exert such influence on the external realm and exploit the vulnerabilities of Western democracies. NATO since 2014 has sought to adapt to this new security framework. To this end, it approved the Readiness Action Plan as a strategic action which, however, constitutes part of a total integrated and synchronized strategy that allows the internal reassurance of the Allies (especially the countries on the eastern border) and the deterrence of conventional, non-conventional or hybrid threats. The present study indicates the main challenges that this hybrid threat poses to NATO, and identifies the main potentialities and vulnerabilities of the Readiness Action Plan as a strategic course of action adopted by NATO.

Keywords:

NATO, Russia, Hybrid Warfare, Readiness Action Plan and Deterrence.

INTRODUÇÃO

O quadro securitário internacional é hoje mais Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo (VICA), abrindo espaço para a atuação de atores estatais e não-estatais. A globalização, a interdependência complexa e o recrudescer de movimentos nacionalistas¹, na Europa, colocam aos Estados diferentes desafios que convergem para a necessidade de sincronizar os seus instrumentos de poder² a fim de criar efeitos para a prossecução dos seus objetivos.

Vladimir Putin procura reafirmar a Rússia como uma potência num mundo multipolar onde, para Moscovo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) com a sua política de alargamento, se constituiu como uma ameaça. Para tal considera a força como um importante fator nas Relações Internacionais (MNE Rússia, 2016).

A OTAN enquanto aliança política e militar procura adaptar-se e responder aos diferentes desafios a 360°. Desde 2010, data do último Conceito Estratégico, as relações com a vizinha Rússia têm vivido momentos de afastamento e proximidade. A anexação da Crimeia e a intervenção no Leste da Ucrânia em março de 2014 extremou as posições, conduzindo a OTAN, em setembro do mesmo ano, à aprovação do Plano de Ação e Preparação³ (RAP) (OTAN, 2014).

O RAP compreende dois conjuntos de medidas coerentes e compreensivas em resposta aos desafios colocados a Leste pela Rússia e aos riscos e amea-

¹ Atualmente em 12 democracias Ocidentais, os movimentos populistas integram as estruturas de governo (CSM, 2017).

² De acordo com a Allied Joint Publication (AJP) 01 de 2010 os instrumentos de poder são: (i) diplomático, (ii) informacional, (iii) militar e (iv) económico (OTAN, 2017a, p. 1).

³ Tradução livre do autor de *Readiness Action Plan*.

ças que emanam do flanco Sul, designadamente: (i) medidas de tranquilização⁴ (AM) e (ii) medidas de adaptação⁵ (AdapM) (OTAN, 2014). Este plano foi, em 2016, na cimeira de Varsóvia, reconfirmado e incrementado com uma postura permanente através do conceito de Presença Avançada Reforçada⁶ (eFP) para o flanco Leste e de Presença Avançada Adaptada⁷ (tFP) para o Sul (OTAN, 2016).

Esta nova postura da Aliança, de dissuasão e defesa, num diferente quadro de ameaças procura para além das ameaças convencionais, concomitantemente, responder a uma ameaça definida pelo Doutor Frank Hoffman como híbrida, e que tem como doutrina um artigo publicado em 2013 pelo atual Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas Russas, General Valery Gerasimov, consubstanciada na atuação de Moscovo durante a anexação da Crimeia e do Leste da Ucrânia.

O presente ensaio é, pelas razões mencionadas, fundamental, procurando determinar as potencialidades e limitações da modalidade de ação estratégica (m/a) implementada pela OTAN – o RAP, face à estratégia híbrida desenvolvida pela Rússia.

Para o efeito, considerámos como objeto de estudo o RAP, o qual delimitámos temporalmente após setembro de 2014 data coincidente com a Cimeira de Gales, e com a aprovação do RAP e espacialmente à região Leste da Europa onde a Aliança tem forças projetadas no âmbito do nosso objeto de estudo.

Para orientação do nosso desiderato de investigação propomos a prossecução dos seguintes objetivos conforme Figura 1.

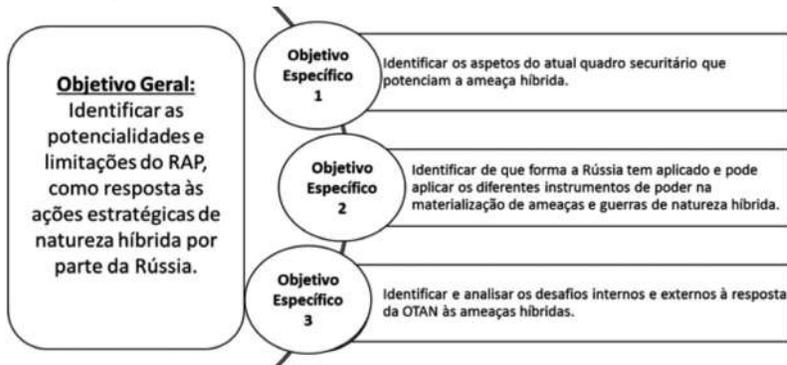


Figura 1 – Objetivos de Investigação

⁴Tradução livre do autor de *Assurance Measures*.

⁵Tradução livre do autor de *Adaptation Measures*.

⁶Tradução livre do autor de *enhanced Forward Presence*. Constituem medidas estabelecidas em 2017 na Estónia, Letónia, Lituânia e Polónia.

⁷Tradução livre do autor de *tailored Forward Presence*. Estabelecidas em simultâneo com as eFP na região do Mar Negro e Roménia.

O presente trabalho organiza-se, para além da introdução e conclusões, em quatro capítulos. No primeiro capítulo será efetuado o enquadramento teórico e conceptual. No segundo capítulo caracterizamos o atual quadro securitário e de que forma pode potenciar o desenvolvimento de ameaças híbridas. No terceiro capítulo identifica-se o modelo de atuação híbrido de Moscovo e quais as principais potencialidades da aplicação desse modelo. No quarto capítulo procuraremos analisar a m/a estratégica da OTAN.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO OU CONCEPTUAL

“A guerra tem expressão em todas as regiões do mundo, constituindo uma das maiores preocupações da humanidade” (Garcia, 2010, p. 19). Como fenómeno social e político, de características camaleónicas, “exige coragem e cálculo” (Couto, 1988a, p. 148) por parte dos decisores políticos e militares que, para tal, recorrem à estratégia, que tem precisamente a guerra como objeto de estudo (Couto, 1988a, p. 195).

Neste quadro, importa explicar os principais conceitos que julgamos atinentes à melhor compreensão da abordagem por nós efetuada, designadamente: (i) estratégia total, (ii) guerra híbrida, (iii) m/a estratégica e (iv) dissuasão.

O General Beaufre admite que “a finalidade da estratégia seja atingir os objetivos fixados pela política, utilizando, o melhor possível, os meios de que dispõe” (Beaufre, 2004, p. 37), para o qual subdivide em estratégias específicas, “válidas unicamente para um domínio particular do conflito”. Destas, a estratégia total tem a responsabilidade de definir de forma integrada e combinada “a missão própria a cada uma das diversas estratégias gerais”. (2004, pp. 44–45). Já Couto, enuncia que à estratégia total “cabe conceber, face às hipóteses de guerra, e às ameaças admitidas, o desenvolvimento harmonioso e a utilização de recursos morais e materiais, com vista à oportuna prevenção ou superação de ameaças à consecução de determinados objetivos políticos” (1988a, p. 228).

Relativamente ao conceito de guerra híbrida, o Tenente-General Mattis e o Doutor Frank Hoffman definiram-no como as guerras que incorporam um conjunto diversificado de capacidades convencionais, táticas e formações irregulares, atos terroristas incluindo violência indiscriminada e coação e desordem criminal (Hoffman, 2007, p. 14). Em 2016, no comunicado da cimeira de Varsóvia, a OTAN refere-se à guerra híbrida como um conjunto de meios, complexos e adaptativos, convencionais e não convencionais, ações militares cobertas e abertas, paramilitares e civis, aplicados de forma integrada por ato-

res estatais e não-estatais para alcançar os seus objetivos (OTAN, 2016). Concomitantemente importa efetuar a destrição entre ameaça híbrida, estratégia híbrida e campanha híbrida. Segundo Kolakowski, o primeiro representa um ator estatal ou não-estatal, o segundo o modelo abrangente e o terceiro a implementação dessa estratégia por um determinado ator (2017).

Como identificado, a guerra constituiu o objeto da estratégia, para o qual o estratega procura formular m/a que se desenvolvem “no tempo, com meios e sobre um determinado meio” de forma a “conceber a ação própria e as reações contrárias”. Essa m/a no quadro do emprego do poder nacional deve procurar responder às seguintes questões: (i) o quê? – objetivos a alcançar, (ii) como? Forma de os conseguir, (iii) quando?, (iv) onde? e (v) com que forças (Ribeiro, 2009, p. 100).

Por último, o conceito de dissuasão. Segundo Raymond Aron a dissuasão constituiu “um modelo de relacionamento entre duas coletividades tão antigo como a humanidade” em que os indivíduos são dissuadidos de fazer alguma coisa pelo temor das consequências possíveis, das punições previstas ou da execução de uma ameaça”, constituindo o seu problema essencial “ao mesmo tempo psicológico e técnico” (1962, pp. 509–511). Couto afirma que para dissuadir é essencial “capacidade material e credibilidade” e fidelidade de comunicação (1988b, p. 60). Para o presente estudo, procuraremos considerar a estas duas definições designadamente ao nível do problema psicológico, capacidade material e credibilidade. Concomitantemente atentaremos à abordagem efetuada por Colin Gray na distinção entre dissuasão por negação⁸ (*Dissuasion*) e punitiva⁹ (*Deterrence*) (2003, p. 13 cit. por Antunes, 2007, p. 6).

2. O QUADRO SECURITÁRIO INTERNACIONAL

2.1. O QUADRO SECURITÁRIO GLOBAL

No atual ambiente securitário cada vez mais VICA, a informação enquanto instrumento de poder, e concomitantemente função conjunta, assume especial relevância não apenas numa ótica preditiva e defensiva, mas também de antecipativa e ofensiva e, portanto, informadora de determinada m/a estraté-

⁸ “baseia-se na negação dos seus objetivos, convencendo o adversário de que este não os conseguirá atingir, devido à nossa intervenção” (Antunes, 2007, p. 6).

⁹ “baseia-se numa ameaça de punição, envolvendo a destruição de algo que o adversário valoriza” procurando convencê-lo a não optar por determinada m/a (Antunes, 2007, p. 6).

gica. “A Era da Informação é um paraíso para a estratégia” (Santos, 2016, p. 22) onde estão subjacentes riscos (FEM, 2017) e ameaças¹⁰.

Hoje, o espectro de atuação de ameaças e respetivos domínios é multidimensional, em muito decorrente das potencialidades oferecidas pela tecnologia e designadamente da ubiquidade de *internet* (i) tornando o mundo numa aldeia em que qualquer pessoa ao longo dos cinco continentes tem possibilidade de ver o que outros estão a fazer em tempo real (Global Risks 2035, 2016, p. 68), (ii) providenciando uma plataforma para recrutamento de terroristas e propaganda (CSM, 2017, p. 50) e (iii) oportunidades para a ciber guerra.

O mundo encontra-se numa fase altamente disruptiva no âmbito do desenvolvimento tecnológico, num tempo de desafios crescentes à coesão social e legitimidade dos atores políticos onde a designada Quarta Revolução Industrial (4IR) transformará o mundo em diferentes formas, algumas desejáveis outras indesejáveis (FEM, 2017, p. 43)¹¹.

Esta 4IR num quadro de interdependência complexa faz emergir desafios societários num conceito de trilema da globalização, identificado por Dani Rodrick e baseado na democracia, soberania nacional e integração económica global. Os acontecimentos recentes na Europa (Brexit) e nos Estados Unidos da América (EUA) (eleição do Presidente Donald Trump e discurso de tomada de posse) sugerem um rebalancear pelos dois primeiros vetores do dilema (FEM, 2017, p. 13), fazendo recrudescer os nacionalismos.

Estes nacionalismos tornam-se rapidamente um desafio sistémico que mina a ordem internacional liberal (CSM, 2017, p. 8), constituindo a maior ameaça à Europa (Lardner, 2017; Silva, 2017) e abrindo espaços ambíguos para a emergência de potências regionais que questionam a legitimidade e princípios do Ocidente (Global Risks 203, 2016, p. iv) e têm na tecnologia uma plataforma de potencialidades incomensuráveis (CSM, 2017, p. 11).

Embora o quadro conflitual entre estados tenha vindo a diminuir, abre-se espaço para outra tipologia de conflitos tipificada como Zonas Cinzentas dos Conflitos¹². Este conceito procura traduzir um espaço de atuação

¹⁰ A principal diferença entre ameaças e riscos reside na questão da intencionalidade, que pode ser identificável no primeiro, mas não no segundo.

¹¹ No relatório em referência são identificadas 13 novas tecnologias emergentes. A inteligência artificial e a robótica constituem a tecnologia que maior impacto terá no âmbito dos riscos geopolíticos, tecnológicos e económicos (FEM, 2017, p. 45).

¹² Tradução livre do autor de *Gray Zone Conflicts*. O conceito surgiu em 2010 na *Quadrennial Defense Review* e está também refletido em documentos governamentais japoneses. Exemplos da contextualização prática do conceito tem sido relacionado com o posicionamento Chinês relativamente ao Mar do Sul da China e a procura do aumento do espaço de influência russo, sem provocar uma resposta militar. Segundo Hoffman este conceito diferencia-se de conflitos híbridos na medida em que estes últimos atuam no limiar da violência (2016, pp. 26-29).

para Estados (Figura 2) que, na impossibilidade de prosseguir os seus objetivos com capacidades convencionais, recorrem a outras abordagens que permitem paralisar a comunidade internacional e o país afetado (questão da legalidade e legitimidade da resposta militar), esbatendo os extremos do espectro do conflito.



Figura 2 – Espectro do conflito na guerra não convencional

Fonte: Adaptado de Hoffman (2016, p. 29).

2.2. O QUADRO SECURITÁRIO A LESTE

A fragilidade das democracias associada ao descontentamento social e à grave crise económica que tem atravessado a Europa, conjugado com a dependência energética do petróleo e gás de Moscovo, bem como a dependência da OTAN para questões de defesa de soberania num quadro globalizado tecnologicamente-dependente, fragiliza, embora de forma diferenciada, todos os países do Leste Europeu e potencia o emergir de ameaças como as híbridas, ciber, terrorismo, criminalidade transnacional e armas de destruição maciça.

A chegada à Presidência Russa de Vladimir Putin em 2000 materializou-se numa assertividade da sua política externa baseada no: (i) autoritarismo, (ii) centralização e (iii) aumento da influência no sistema internacional (Freire, 2011, p. 51). No espaço pós-soviético assistiu-se paulatinamente a uma aproximação ao espaço Euro-Atlântico: (i) revolução Rosa em 2003 na Geórgia (ii) em 2004 adesão dos Bálticos à OTAN e União Europeia (UE) e (iii) revolução Laranja em 2004 na Ucrânia. Concomitantemente ao alargamento da OTAN, “o estabelecimento de bases de mísseis na Polónia e na República Checa, contribuiu para a crispação da Rússia” (Boniface, 2015, p. 148), acentuando no pensamento de Moscovo a ideia de cerco porquanto eliminava o *buffer* estratégico então designado por cordão sanitário (Plakans, 2011, p. 307). A resposta de Moscovo materializou-se em diferentes formas de pressão, designadamente a diplomática, económica e energética, culminando com a aplicação de *hard power* na Geórgia e na Ucrânia.

Estas ações de Moscovo têm provocado um “arco de insegurança e instabilidade nas fronteiras da OTAN” (OTAN, 2016), levando mesmo os Bálticos

a considerar a Rússia como a sua principal ameaça, e portanto alterando substancialmente as relações entre o bloco Europa/OTAN e a Federação da Rússia (People and Power - The Baltic and the Bear, 2015, À espera de invasão - Uma testemunha, 2017).

Aliado a esta intervenção, a Rússia tem desenvolvido outras atividades em diferentes locais da Europa central, recorrendo para tal a ciberataques, manipulação dos mercados de energia, penetração económica, propaganda direta ou indireta e a subversão de práticas democráticas e institucionais recrudescendo as já conhecidas fragilidades ocidentais.

Como vimos, a incerteza é paradigmática do quadro securitário internacional num mundo globalizado e da Informação onde interagem atores estatais e não-estatais, tornando-se mais fácil explorar as vulnerabilidades das sociedades modernas muito apoiadas nas novas tecnologias.

3. A RÚSSIA E A GUERRA HÍBRIDA

3.1. A FEDERAÇÃO DA RÚSSIA

A Rússia, resultante da implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) acontecimento considerado por Vladimir Putin, como a maior catástrofe geopolítica do século XX (Andrews, 2015, p. 189), tem “uma dinâmica revisionista implícita” procurando alterar a ordem internacional (Sakwa, 2010, p. 12).

O discurso de Putin em 2007 na Conferência de Segurança de Munique (CSM) constituiu uma referência marcante dos intentos Russos materializáveis, na prática, através das intervenções na Geórgia e Ucrânia. Em 2014 é aprovada a Doutrina Militar e em 2016 o Conceito de Política Externa dos quais se traduzem os principais objetivos, prioridades e ameaças consideradas por Moscovo (Figura 3).

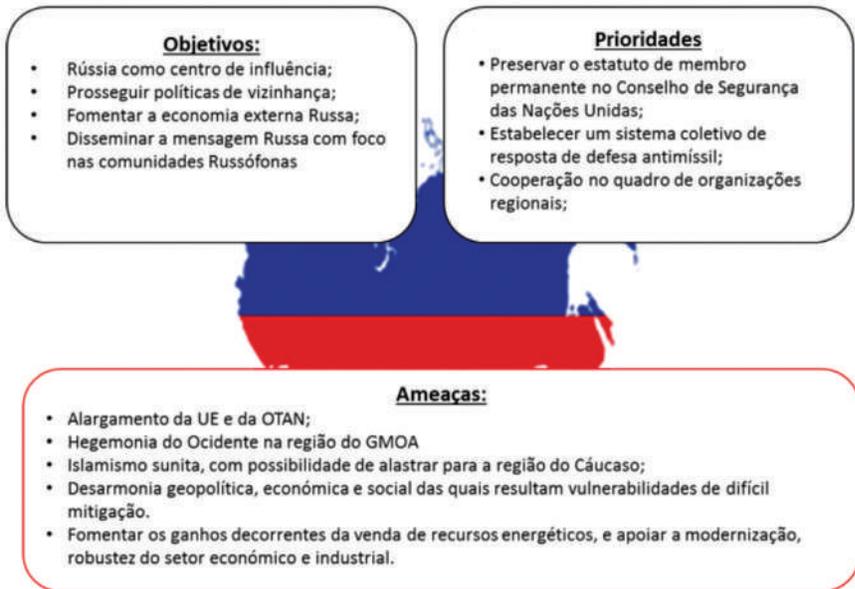


Figura 3 – Objetivos, Prioridades e Ameaças da Rússia

Enquanto Estado e ator, a Rússia é soberana na utilização dos seus instrumentos de poder, pelo que “o seu interesse primacial consiste em saber como?, quando?, onde? e com quê?” (Ribeiro, 2009, p. 104) os pode empregar para garantir vantagem estratégica.

Nesse desiderato, Moscovo tem recorrido, entre outras, às capacidades Anti-Acesso/Negação de Área¹³ (A2/AD) como atividade para limitar a liberdade de ação da OTAN em regiões como os Bálticos, Mares Negro, Mediterrâneo e Ártico (Day, 2016, p. 15; Weinberger, 2016) (Figura 4), exercendo a sua influência e testando os limites da OTAN (Ash et al., 2017, p. 5). O oblast de Kaliningrado, a base de Sevastopol na Crimeia, Tartu e Latakia na Síria possibilitam à Federação a projeção de capacidades ao longo da sua fronteira Oeste, que conjugado com a realização de exercícios limitam a liberdade de ação das forças da OTAN (Day, 2016, pp. 14-17).

¹³ Tradução livre do autor de *Anti-Access/Area Denial*. Constitui uma estratégia orientada para prevenir um oponente de utilizar forças militares em redor ou no interior de uma determinada região (Lasconjarias e Marrone, 2016, p. 3).

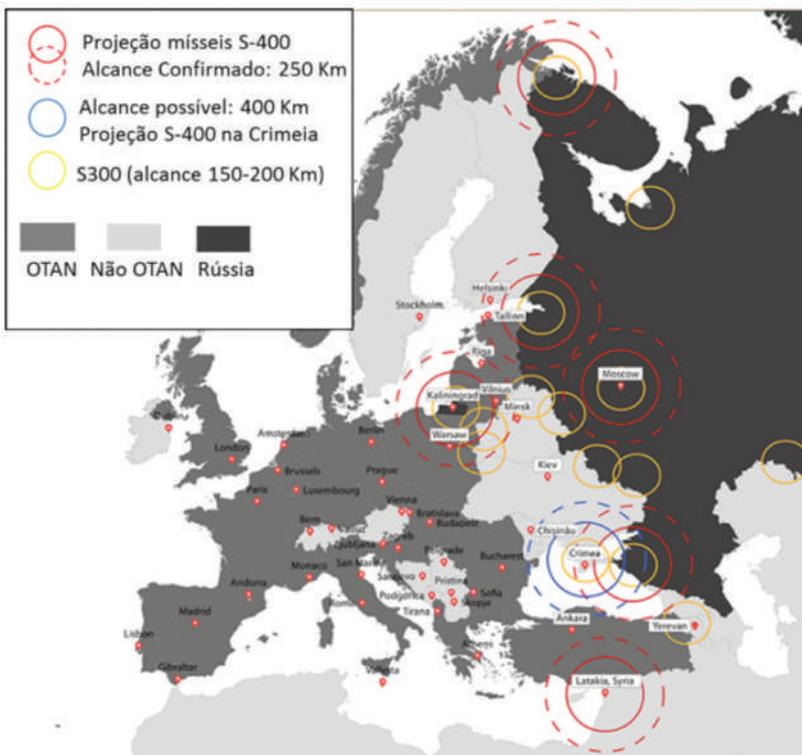


Figura 4 – Projeção de Capacidades A2/AD Russas

Fonte: Adaptado de Weinberger (2016).

Este posicionamento Russo é orientado por duas linhas de força fundamentais: (i) a modernização das suas capacidades militares¹⁴ e (ii) uma retórica assertiva de posicionamento internacional e de negação plausível¹⁵. No tocante ao programa de modernização 2011-2020, com um orçamento de 7000 Biliões de dólares, o programa excedeu alguns dos objetivos intermédios em 2015, cobrindo os diferentes ramos e forças estratégicas nucleares.

Esta projeção de poder é consubstanciada numa retórica protetora da liderança que permita manter “a atual política externa ofensiva” baseada na propaganda, num aparelho repressivo das oposições (Milhazes, 2016, p. 99), na afirmação de Moscovo como polo geopolítico e no descrédito da legitimidade

¹⁴ Baseada em três critérios principais: (i) armamento moderno, (ii) prontidão e (iii) recursos humanos (Kasapoglu, 2015).

¹⁵ Termo utilizado para quando um oponente A procura comprovar determinadas evidências. Todavia, o oponente B nega essas alegações pela falta de evidências e, portanto, de forma plausível (Bartles, 2016b, p. 6).

dos valores ocidentais (Ash et al., 2017, p. 6), apesar das conhecidas limitações ao nível económico e social de Moscovo.

Todavia, as capacidades Russas vão para além da capacidade convencional. As intervenções têm mostrado uma atuação ambivalente e multivetorial recorrendo aos diferentes instrumentos de poder na prossecução de objetivos políticos.

3.2. A GUERRA HÍBRIDA

A conceptualização teórica da guerra híbrida, preconizada por Mattis e Hoffman, foi também efetuada por Moscovo numa conceção traduzida pelo General Valery Gerasimov em 2013, um ano antes dos protestos de *Maidan* que conduziram aos acontecimentos na Ucrânia em 2014 (Figura 5).

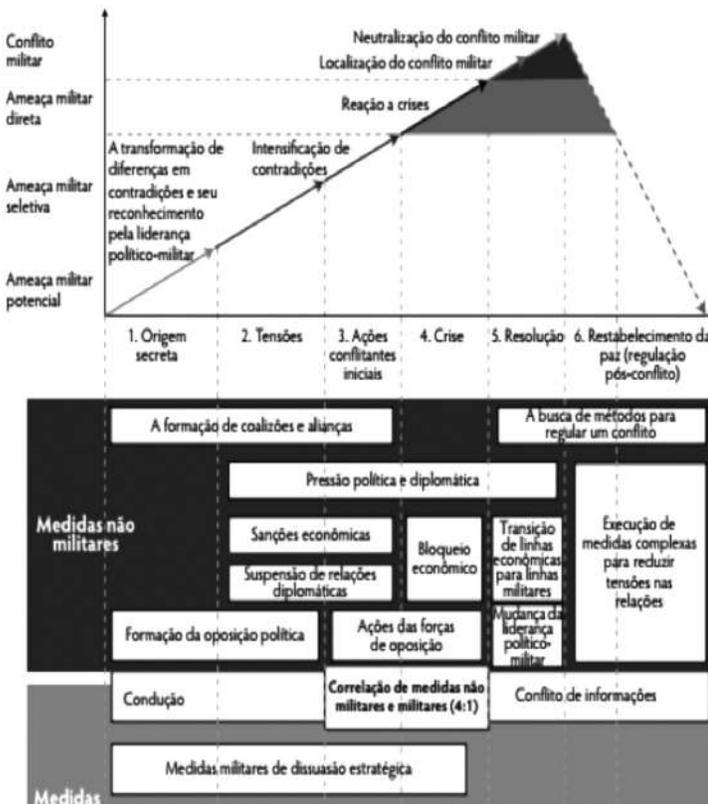


Figura 5 – Espectro do conflito do General Gerasimov

Fonte: Bartles (2016a, p. 51).

Nesse artigo é enunciada uma nova forma de conduzir a guerra (Tabela 1), e que terá sido aplicada na Ucrânia.

Tabela 1 – Alterações no caráter da Guerra – Doutrina Gerasimov

Métodos Militares Tradicionais	Novos Métodos
<ul style="list-style-type: none"> – As ações militares iniciam-se após a projeção estratégica (Declaração de Guerra); – Atrição entre grandes unidades; – Controlo de território; – Destruição do poder económico e anexação de territórios; – Operações de combate conjuntas; – Comando e Controlo (C2) rígido e hierarquizado. 	<ul style="list-style-type: none"> – As ações militares iniciam-se ainda em tempo de paz; – Execução de combates pontuais; – Aniquilar do poder militar e económico pela execução cirúrgica de ataques; – Utilização robusta de forças de operações especiais; – Recurso a civis armados; – Operações em todos os domínios (ar, terra, mar, cibernético); – Recurso a métodos indiretos e assimétricos; – C2 descentralizado executado numa plataforma unificada única.

Fonte: Adaptado de Berzins (2014, p. 4).

Essa intervenção “é interpretada, muitas vezes, como uma proposta para uma nova forma russa de guerra, que conjuga métodos convencionais e não convencionais de combate com aspetos do poder nacional” (Bartles, 2016a, p. 46), procurando explorar as vulnerabilidades das democracias ocidentais (Calha, 2015, p. 1) e as limitações do Direito Internacional. Constitui nas palavras de Sergej Karaganov¹⁶ a arte da Política na guerra (GIS Geopolitical Talk: the Russian view, 2016).

Contundo, esta abordagem não é nova. A *Maskirovka*, definida por Smith como um processo desenhado para a desorientação, confusão e interferência com a recolha de dados para apoio aos planos, objetivos, forças e fraquezas dos soviéticos, constitui o prelúdio da guerra híbrida desde a segunda metade do século XIV e implementada tendo em conta aspetos da sua (i) forma, (ii) tipo, (iii) ambiente e (iv) natureza (Figura 6) (1988). Constituía já uma estratégia total com capacidade de atuação nos diferentes domínios.

¹⁶ Conselheiro político de Vladimir Putin.

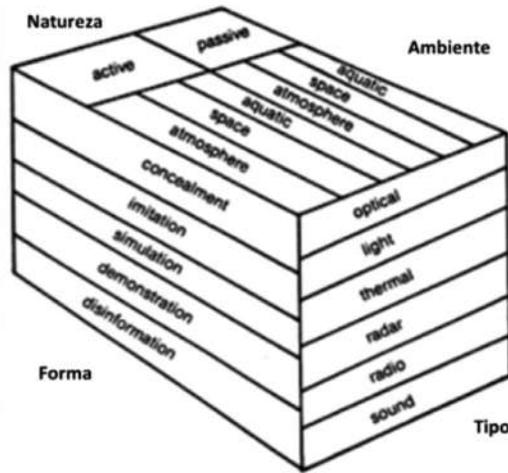


Figura 6 – Fatores de implementação da Maskirovka

Fonte: Smith (1988).

Olhando para a conceptualização da *Maskirovka*, a aplicação do conceito de controlo reflexivo¹⁷ e somando-lhe as características do atual quadro securitário, podemos melhor caracterizar a abrangência conceptual do termo guerra híbrida, aplicada aos diferentes níveis da guerra e recorrendo a diferentes instrumentos de poder de natureza adaptável e ambígua, baseada numa rede de base tecnológica e com uma estratégia de atuação no meio do povo e a longo prazo (Figura 7). O seu espaço de atuação estende-se a diferentes domínios para o qual recorre a diferentes instrumentos e processos (Figura 8).

¹⁷ Conceito estudado a partir dos anos 60 e que incorpora um conjunto diversificado de instrumentos de *hard power*, desinformação e manipulação procurando influenciar a decisão do adversário (controlo) e alterar a sua resposta de forma simultânea (reflexivo). Pode ser aplicado aos diferentes níveis da guerra (Kasapoglu, 2015, p. 5).



Figura 7 – Níveis de atuação, táticas e características da ameaça híbrida



Figura 8 – Instrumentos e Processos da ameaça híbrida

A Rússia, e tendo como referência a sua atuação na Ucrânia, conjuga os instrumentos (*means*), de diferentes formas e prioridades (*ways*) tendente ao alcançar de objetivos (*ends*). Essa atuação decorre ao longo de quatro componentes, com diferentes níveis de empenhamento de força e baseado num fiável sistema de informações: (i) subversão política, (ii) santuários para *proxy*, (iii) intervenção e (iv) dissuasão (Karber, 2015 cit. por Perry, 2015). Aliado a esta atuação está permanentemente a aplicação da Maskirovka e da preparação de uma retórica fundamentada que permita a negação plausível (Figura 9).



Figura 9 – Modelo Russo de Guerra Híbrida na Ucrânia

Fonte: Adaptado de Perry (2015).

Esta “arte”, no quadro securitário atual constitui terreno fértil para uma potência revisionista, como a Rússia. Procurando atuar no limiar da guerra interestados (Lardner, 2017), de forma coberta e utilizando outros atores passíveis de não serem relacionados com o Estado e que, portanto, lhe permitem desvincular-se de possíveis atuações (negação plausível), condicionando a definição da responsabilidade e intencionalidade destas e a aplicação do Direito Internacional, designadamente ao nível da legitimidade de resposta e proporcionalidade (Parlamento Europeu, 2017).

4. A RESPOSTA DA OTAN

Após os acontecimentos de 2014 na Ucrânia a OTAN, durante a cimeira de Gales, tomou importantes decisões tendentes ao reforço da sua Postura de Defesa e Dissuasão (PDD), pois caso não respondesse à assertividade de Moscovo a sua credibilidade e finalidade estariam comprometidas (Niblett, 2014 e Wolfson, 2014 cit. por Webber, 2016, p. 1). Dessas medidas salientam-se: (i) aprovação do RAP, (ii) identificação e respostas aos desafios impostos pela ameaça híbrida¹⁸, (iii) criação do Centro de Comunicações Estratégicas na Letónia, (iv) desenvolvimento de exercícios com foco nas ameaças híbridas, (v) melhoria da coordenação interagências, (vi) melhoria da capacidade de antecipação estratégica através de um robusto sistema de Informações, Vigilância e Reconhecimento (IVR) e (vii) desenvolvimento do programa de planeamento de defesa¹⁹ (OTAN, 2014).



Figura 10 – Evolução do RAP

¹⁸ Segundo a OTAN a primeira resposta a uma ameaça híbrida é responsabilidade nacional.

¹⁹ Tradução livre do autor de *defence planning package*. Definindo como prioridades: (i) infraestruturas de C2, (ii) IVR conjunto (iii) Defesa Anti-missil e (iv) Ciberdefesa.

4.1. PLANO DE AÇÃO E PREPARAÇÃO

O RAP constituiu-se como a m/a estratégica para dissuadir e defender das ameaças a Leste (Rússia) e a Sul (instabilidade do Médio Oriente e Norte de África). Este plano integra as: (i) AM e (ii) AdapM, cada uma contemplando as iniciativas identificadas na Figura 11. Em 2016 na cimeira de Varsóvia o plano é confirmado e reforçado criando o conceito de Presença Avançada e triplicando o efetivo e prontidão da Força-Tarefa Conjunta de Elevada Prontidão²⁰ (VJTF). Esta m/a orientou a aliança de uma dissuasão por negação para uma por punição envolvendo, contudo, maiores riscos e custos (Day, 2016, p. 4).



Figura 11 – Organização do RAP

4.1.1. Medidas de Tranquilização

As AM constituem medidas com o objetivo de demonstrar a capacidade da OTAN enquanto organização coesa capaz de dissuadir e defender-se das ameaças a Leste da Europa. Para isso desenvolve as seguintes atividades:

- Projeção de forças: condução de exercícios militares no âmbito da *Connected Forces Initiative* (CFI) numa base rotacional entre os Esta-

²⁰ Tradução livre do autor de *Very High Readiness Joint Task Force*.

dos membros. Em 2016, dos 246 exercícios OTAN 83 foram em apoio das AM (Stoltenberg, 2017, p. 14).

- Segurança no mar: voos de patrulhamento marítimo ao longo da periferia Leste da OTAN e patrulhamento dos Mares Báltico, Negro e Mediterrâneo;
- Policiamento aéreo da região dos Bálticos, Bulgária, Polónia e Roménia e vigilância do espaço aéreo através do *Airborne Warning and Control System* (AWACS) (Stoltenberg, 2017, p. 14).

4.1.2. Medidas de Adaptação

As AdapM constituem um conjunto de capacidades preparadas, certificadas e à ordem serem projetadas para fazer face aos diferentes desafios de segurança. São medidas relacionadas com a alteração das capacidades e postura de longo prazo da OTAN que irão aumentar a sua capacidade de resposta militar. Estas incluem:

- VJTF: enquanto força multinacional²¹, atualmente sob comando do Reino Unido, de escalão divisão com um tempo de resposta²² (NTM) de 5 a 7 dias²³. Esta força é parte integrante da Força de Resposta da OTAN (NRF)²⁴, com 40.000 homens, incluindo as diferentes componentes (terrestre, marítima, aérea e operações especiais²⁵).
- Estabelecimento de oito Unidades de Integração de Forças OTAN²⁶ (NFIU's) na Bulgária, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia e Eslováquia. Estas unidades operam sob a supervisão de dois Quartéis-General (QG): (i) Corpo Multinacional Nordeste em Szczecin, na Polónia²⁷ e o QG da Divisão Multinacional Sudeste em Bucareste.
- Aumentar as capacidades dos *Standing Naval Maritime Groups* (SNMG);
- Aumentar o número de exercícios focados na gestão de crises e defesa coletiva.

²¹ Designada por *Spearhead Force*.

²² Tradução livre do autor de *Notice to Move*.

²³ No seio da organização da VJTF existem unidades com um NTM de 48 horas (Pintat, 2015, p. 2).

²⁴ Integra ainda dois grupos de forças designadas como *Initial Follow-on Force Group* com um NTM de 30 e 45 dias.

²⁵ A componente de Operações Especiais (OpEsp) tem o duplo efeito de aumentar a capacidade operacional da força e garantir a consciência situacional (fundamental para o combate a ameaças híbridas) (Pintat, 2015, p. 6).

²⁶ Tradução livre do autor de *NATO Force Integration Units*. Estruturas destinadas a facilitar a projeção de forças da OTAN para essas regiões, atuar como ligação entre as forças nacionais e a Aliança e auxiliar no planeamento, treino e exercícios multinacionais.

²⁷ Terá capacidade para comandar as forças projetadas nos Estados do Báltico e na Polónia

4.1.3. Presença Avançada

As medidas de presença avançada decorrem das decisões tomadas na cimeira de Varsóvia em 2016 e integram as eFP e tFP iniciadas em 2017. Ambas as medidas procuram materializar uma alteração na estratégia de dissuasão de negação para punição.

– Presença Avançada Reforçada

As eFP consubstanciam-se na projeção de quatro Unidades de Escalão Batalhão²⁸ (UEB), que irão operar em coordenação com as Nações Hospedeiras (HN) e com as Nações contribuintes com Tropas (TCN), de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2 – Nações Hospedeiras e Nações Contribuintes com Forças para a eFP

Onde	Nações Responsáveis	TCN
Letónia	Canadá	Albânia, Eslovénia, Espanha, Itália e Polónia.
Lituânia	Alemanha	Bélgica, Croácia (2018), República Checa (2018), França (2018), Luxemburgo, Holanda e Noruega.
Estónia	Reino Unido	Dinamarca, França (2018)
Polónia	EUA	Roménia e Reino Unido

Fonte: Adaptado de OTAN (2017b).

– Presença Avançada Adaptada

Medidas orientadas para o flanco Sul, procurando aumentar a presença na região do Mar Negro, estabelecimento de uma Brigada multinacional tendo como Nação responsável a Roménia e com o objetivo de conduzir treino e exercícios. (OTAN, 2017b).

4.2. DESAFIOS

Passados três anos a implementação do RAP apresenta diferentes desafios que procuramos identificar, de acordo com o ambiente interno (OTAN) (Tabela 3) e ambiente externo (ameaça híbrida/Rússia) (Tabela 4).

²⁸ Cada UEB contará com 1000 a 1200 homens.

Tabela 3 – Análise desafios RAP a Leste – ambiente interno

Domínio	Desafios Internos	Estado Final
Político- Diplomático	Vontade política para atuar em cenários pouco claros que permitam invocar o art. 5º e garantir uma resposta proporcional ²⁹ ; Nível decisório de autorização; Recursos quer financeiros quer materiais que são baseados em fundos nacionais, e para os quais é fundamental que as nações cumpram as metas acordadas para investimento no setor da defesa; Coordenação e sincronização de atividades; Percepção da ameaça híbrida de forma integrada por todos os Estados-membros.	Reforçar a Coesão Garantir a prontidão e credibilidade da Aliança
Informacional	Partilha de informações; Coordenação na pesquisa e integração; Comunicação Estratégica (STRATCOM) integrada; Emprego de medidas de Contra-informação.	Estabelecer a capacidade de antecipação/surpresa estratégica Coerência, robustez e integridade da STRATCOM
Militar	Capacidade de projeção estratégica da VJTF; Atividades A2/AD; Coordenação; Desenvolvimento de capacidades cibernéticas; Execução de ações de Contra-informação; Emprego de Forças de Operações Especiais. Envolvimento dos 29 Estados-Membros nos esforços militares. Implementação do Ciclo de Produção de Informações no apoio à decisão – Informação para ação;	Eficácia da Dissuasão

²⁹ Apesar de ter sido solicitado pelo SACEUR autorização para poder projetar a VJTF, a resposta do Conselho do Atlântico Norte foi manter essa decisão ao nível político (Pintat, 2015, p. 8).

Tabela 4 – Análise desafios RAP a Leste – ambiente externo

Domínio	Desafios Externos	Estado Final³⁰
Político-Diplomático	Atuação da ameaça em zonas cinzentas do conflito (Figura 2);	
Informacional	Demonstração inequívoca do envolvimento da Rússia contrariando a sua narrativa que dá cobertura à negação plausível	Legitimação da ação militar russa em termos convencionais; Promoção de alinhamentos militares entre a Rússia e outros países ou entidades não-estatais da sua esfera de influência.
Militar	Resposta musculada suscetível de aumentar as vulnerabilidades das forças projetadas contra ameaças híbridas; Resposta a manifestações armadas e violentas promovidas pelas ameaças híbridas; Diminuição da capacidade A2/AD Russa; Utilização do domínio cibernético ³¹ .	

Uma resposta positiva aos desafios internos permite à OTAN através do RAP: (i) reforçar a coesão, (ii) aumentar a prontidão e credibilidade da sua postura, e (3) aumentar a eficácia da sua dissuasão. No entanto as medidas do RAP têm de enfrentar um conjunto de desafios do ambiente exterior que poderão conduzir (i) à legitimação da ação militar russa em termos convencionais e (ii) promover alinhamentos militares entre a Rússia e outros países ou entidades não-estatais da sua esfera de influência. É este equilíbrio, difícil de garantir, que está em jogo.

Estes desafios apresentados implicam a atuação em três dimensões no âmbito da preparação da Aliança, da dissuasão das ameaças e da necessidade de preparação para a defesa (Figura 12).

³⁰ Entendido como o resultado de uma ação militar Russa.

³¹ A OTAN incluiu no âmbito da defesa coletiva a ciber defesa. Todavia a decisão, em caso de ataque a um dos Aliados, de invocar o art.º5 é efetuada caso-a-caso (Day, 2016, p. 10).



Figura 12 – Fases e ações no âmbito do combate a ameaças híbridas

Fonte: Adaptado de Kolakowski (2017, p. 21).

4.3. POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES

Face ao anteriormente apresentado e às atividades no âmbito do RAP escalpelizadas anteriormente, identificámos as principais potencialidades e limitações da m/a estratégica da OTAN, de acordo com a Tabelas 5 e 6.

Tabela 5 – Potencialidades do RAP na resposta à ameaça Híbrida

Potencialidades
Abrangência de respostas às diferentes ameaças num mesmo plano;
Interoperabilidade; Capacidade e credibilidade de dissuasão;
Negação das capacidades A2/AD implementadas por Moscovo;
STRATCOM integrada com as diferentes ações no terreno;
Coordenação da resposta com outras organizações internacionais como a UE;
Continuação da aposta no setor da defesa por parte dos Estados-Membros com o aumento do investimento na defesa em face do Produto Interno Bruto;

Tabela 6 – Limitações do RAP na resposta à ameaça Híbrida

Limitações
Dificuldade na tomada de decisão de uma intervenção no quadro do artº 5º pela perceção da ameaça diferenciada no seio dos estados-membro
Necessidade de uma resposta abrangente que integre outros instrumentos de poder, designadamente o Informacional e Económico;
Capacidade de projeção estratégica de forças limitada;
Todo o sistema de forças do RAP está mais voltado para o combate simétrico e não tanto para a componente assimétrica da ameaça híbrida (utilização da aproximação direta em detrimento da indireta);
Emprego de capacidades ciber orientadas para a defesa.

CONCLUSÕES

A evolução do quadro securitário internacional intrincado numa miríade de atores estatais e não-estatais que operam apoiados numa base tecnológica avançada potencia as capacidades das ameaças assimétricas. Cumulativamente, quando estes atores conjugam estas capacidades, com os instrumentos de poder e através desta atuação, procuram obter vantagem estratégica aumentam as dificuldades em lhes fazer face. O domínio da informação constituiu um desiderato para obter essa vantagem.

Neste paraíso da estratégia que constitui a Era da Informação, o mundo e o Ocidente enfrentam hoje desafios sistémicos e diversificados que minam a ordem democrática vigente e potenciam a aplicação de estratégias de natureza híbrida, como sejam a crescente onda de nacionalismos, o descontentamento social, a ubiquidade da internet, a exploração das vulnerabilidades do Direito Internacional, dependência energética, o terrorismo, a criminalidade e a multidimensionalidade de atuação. A Leste da Europa estes desafios são ainda mais explícitos pela presença de uma potência vizinha com uma postura revisionista que observa no alargamento da OTAN uma das principais ameaças.

A Rússia de Putin procura ressurgir na cena internacional como potência alimentada por um regime autoritário de atuação ambígua e multivetorial apoiado por um ambicioso programa de modernização das suas Forças Armadas, recorrendo a uma retórica assertiva e, quando conveniente, procurando negar intervenções e subvertendo factos em proveito de uma estratégia total concebida de forma harmoniosa com os seus objetivos políticos.

O recurso à Guerra Híbrida por Moscovo tem sido paradigmático. Enquanto conceito aglutinador de diferentes abordagens permite-lhe explorar as vulnerabilidades dos Estados Ocidentais evitando, no entanto, confronto militar direto com estes mesmos Estados, atuando em zonas cinzentas que condicionam uma resposta militar legítima e proporcional. Por um lado, recorrendo a capacidades militares convencionais e exercícios que permitem limitar a liberdade de ação das forças da OTAN. Por outro empregando abordagens indiretas, recorrendo à utilização robusta de forças de operações especiais, recurso a civis armados, utilização de *proxy*, entre outras, enformada por uma campanha de operações de informações e psicológicas, que contribuem para a manipulação política e ideológica de um Estado vulnerável. Conjuntamente com estas ações no domínio Político, Militar e Informacional são também conjugadas com sanções e embargos económicos. Fica claro que Moscovo articula de forma hábil os *ends-ways-means*, numa estratégia híbrida e total que conjuga os diferentes instrumentos de poder de forma flexível, adaptável e com elevada paciência estratégica, na procura de um novo ordenamento internacional que lhe seja mais favorável.

Da parte da OTAN, a m/a estratégica para fazer face a esta ameaça é o RAP baseado em duas premissas: (i) tranquilização interna e (ii) dissuasão de ameaças. Todavia, esta m/a constituiu um elemento de uma resposta mais abrangente à ameaça híbrida, que deve ser, primariamente, uma responsabilidade nacional, embora o quadro cooperativo e de defesa da OTAN pode e deve constituir-se como um elemento central de convergência.

O quadro de desafios internos e externos que hoje se colocam à OTAN são diversos e abrangem diferentes instrumentos de poder. Estes instrumentos devem ser consolidados numa estratégia total que permita garantir a coesão da Aliança e garantir capacidade e credibilidade na dissuasão de ameaças.

No domínio político a vontade política para atuar em cenários pouco claros, a perceção da ameaça e a afetação de recursos materiais, humanos e financeiros para combater a ameaça híbrida são fundamentais. No domínio do espaço informacional e cibernético assume especial relevância, porquanto é aqui que se podem recolher indicadores que permitam garantir uma melhor compreensão da situação e sincronizar informações para a ação. Cooperação, partilha, integração coletiva e uma STRATCOM focada são centrais. Já no domínio militar, o RAP é o vetor de dissuasão da ameaça, que apresenta, no entanto, algumas limitações para fazer face à ameaça híbrida como sejam perceção da ameaça dos diferentes estados-membro, limitada capacidade de projeção estratégica, a orientação para o combate simétrico e a disponibilidade de capacidades de ciber-defesa.

Nesse quadro, a estratégia total da OTAN deve permitir: (i) criação de consensos para uma intervenção no âmbito do artigo n.º5, (ii) integração, coordenação e sincronização da aplicação dos instrumentos da OTAN com outras organizações inter-estatais e/ou Estados, (iii) reforço da capacidade de antecipação estratégica, especialmente no domínio IVR, (iv) formação integrada através da criação de um Centro de Excelência OTAN sobre a ameaça híbrida (v) reforço no âmbito das Operações de Informação, especialmente em países com fronteira com a Rússia, (vi) reforço da presença de forças de operações especiais, (vii) desenvolvimento de capacidades ciber e (viii) reforço do programa de exercícios.

No entanto, julgamos que apesar das limitações identificadas, o RAP constitui uma m/a possível (provavelmente de transição), moderna, flexível, adequada de momento aos instrumentos de poder da OTAN e adaptável com capacidade de atuação no espaço a Leste e a Sul e que dá mostras do grau de compromisso dos Estados-membros, reforçando a coesão da Aliança e a sua capacidade e credibilidade para fazer face aos atuais desafios securitários.

BIBLIOGRAFIA

- À espera de invasão - Uma testemunha. 2017. Al Jazeera. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Kc7znQ-0vEU&t=3s>>, [Consult. em 17 de fevereiro de 2017].
- Andrews, J., 2015. *The world in conflict: Understanding the world's troublespots*. Reino Unido: Profile Books Ltd.
- Anón 2016. *Global Risks 2035*, [Em linha] Washington: Concelho do Atlântico dos EUA. Disponível em: <<http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/global-risks-2035>>, [Consult. em 11 de março de 2017].
- Antunes, P. da C., 2007. *A alteração do conceito de dissuasão: Contributos para a sua conceptualização*, [Em linha] Instituto Universitário Militar. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11814/1/MAJ%20Antunes.pdf>>, [Consult. em 20 de abril de 2017].
- Aron, R., 1962. *Paz e guerra*. Universidade de Brasília.
- Ash, J., Wilson, D., Hampson, F., Palamar, S. e Grand, C., 2017. *Strategy of Contrainment*, [Em linha] Washington: Atlantic Council. Disponível em: <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/AC_Russia_StrategyContrainment_R7.pdf>, [Consult. em 4 de fevereiro de 2017].
- Bartles, C., 2016a. Para entender Gerasimov. *Revista Militar*, [Em linha] Março-Abril, pp. 46-54. Disponível em: <http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20160430_art010POR.pdf>, [Consult. em 16 de fevereiro de 2017].
- Bartles, C., 2016b. Russia's Indirect and Asymmetric Methods as a Response to the New Western Way of War. *Jornal de Operações Especiais*, [Em linha]

- pp. 1–11. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/23296151.2016.1134964>>, [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Beaufre, A., 2004. *Introdução à estratégia*. 1ª ed. Lisboa: Sílabo.
- Berzins, J., 2014. *Russia's new generation warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy*. [Policy Paper] Riga: Academia de Defesa Nacional da Letónia. Disponível em: <<http://www.naa.mil.lv/~media/NAA/AZPC/Publicacijas/PP%2002-2014.ashx>>, [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Boniface, P., 2015. *Compreender o mundo - As relações internacionais para todos*. 3ª ed. Paris: Armand Colins.
- Calha, J., 2015. *Hybrid Warfare: NATO's New Strategic Challenge?*, [Em linha] Bruxelas: OTAN, p. 15. Disponível em: <<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=4018>>, [Consult. em 5 de janeiro de 2017].
- Couto, C., 1988a. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso*. Lisboa: IAEM.
- Couto, C., 1988b. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso*. Lisboa: IAEM.
- CSM, 2017. *Munich Security Report 2017*, [Em linha] Munique. Disponível em: <<https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/>>, [Consult. em 20 De fevereiro de 2017].
- Day, J., 2016. *NATO New Deterrence Posture: From Wales to Warsaw*. Bruxelas: OTAN.
- FEM, 2017. *Relatório de Riscos Globais 2017*, [Em linha] Genebra: Fórum Económico Mundial. Disponível em: <<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2017>>, [Consult. em 11 De março de 2017].
- Freire, M., 2011. *A Rússia de Putin: Vectores Estruturantes de Política Externa*. Coimbra: Almedina.
- Garcia, F., 2010. *Da Guerra e da Estratégia a Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio editora.
- GIS Geopolitical Talk: the Russian view*. 2016. Geopolitical Intelligence Services Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cGmJsVLXJZM>>, [Consult. em 14 De março de 2017].
- Gray, C., 2003. *Maintaining Effective Deterrence*. Strategic Studies Institute.
- Hoffman, F., 2007. *Conflicts in the 21 century: The rise of hybrid wars*. Potomac Institute for Policy Studies.
- Hoffman, F., 2016. *The contemporary spectrum of conflict: Potracted, Gray Zone, Ambiguos, and Hybrid Modes of War*, [Em linha] Heritage Foundation. Disponível em: <<http://index.heritage.org/military/2016/essays/contemporary-spectrum-of-conflict/>>, [Consult. em 16 de março de 2017].
- Kolakowski, Z., 2017. *Countering Hybrid Threats NATO Prespective*.
- Lardner, C., 2017. *Nacionalismo: Guerra Híbrida Russa*, [Em linha] International Policy Digest. Disponível em: <https://intpolicydigest.org/2017/02/18/nationalism-russian-hybrid-warfare/>, [Consult. em 20 De fevereiro de 2017].

- Lasconjarias, G. e Marrone, A., 2016. *How to respond to Anti-Access/Area Denial? Towards a NATO counter-A2/AD strategy.*, [Em linha] Bruxelas: NATO Defense College. Disponível em: <<http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=906>>, [Consult. em 2 de abril de 2017].
- Milhazes, J., 2016. *Rússia e Europa: uma parte do todo.* Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- MNE Rússia, 2016. *Conceito de Política Externa da Federação Russa.*, [Em linha] Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa. Disponível em: <http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents//asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248>, [Consult. em 10 de março de 2017].
- OTAN, 2013. *Comprehensive Operations Planning Directive Interim V2.0.* Burxelas.
- OTAN, 2014. *Wales Summit Declaration.*, [Em linha] Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>, [Consult. em 23 de novembro de 2016].
- OTAN, 2016. *Comunicado da Cimeira de Varsóvia.*, [Em linha] Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm>, [Consult. em 23 de novembro de 2016].
- OTAN, 2017a. *Allied Joint Publication 01 (E).* E ed. E.
- OTAN, 2017b. *Boosting NATO's presence in the east and southeast.*, [Em linha] Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm>, [Consult. em 17 de março de 2017].
- Parlamento Europeu, 2017. *Countering hybrid threats: EU-NATO cooperation.*, [Em linha] Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/-EPRS_BRI\(2017\)599315_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/-EPRS_BRI(2017)599315_EN.pdf)>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- People and Power - The Baltic and the Bear.* 2015. Al Jazeera Al Jazeera. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Vc6Jpzrbu0g>>, [Consult. em 20 de fevereiro de 2015].
- Perry, B., 2015. Non-Linear Warfare in Ukraine: The Critical Role of Information Operations and Special Operations. *Small Wars Journal.*, [Em linha] Disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/non-linear-warfare-in-ukraine-the-critical-role-of-information-operations-and-special-opera>>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Pintat, X., 2015. *NATO'S READINESS ACTION PLAN: ASSURANCE AND DETERRENCE FOR THE POST-2014 SECURITY ENVIRONMENT.* Bruxelas: OTAN.
- Plakans, A., 2011. *A concise History of the Baltic States.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Quaresma, N., 2013. A Comprehensive Approach na gestão de crises: abordagens internacionais. *Janus.*, [Em linha] Disponível em: <http://janusonline.pt/images/anuario2013/2013_1_22.pdf>, [Consult. em 14 de março de 2017].

- Ribeiro, A., 2009. *Teoria Geral da Estratégia - o essencial do planeamento estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Sakwa, R., 2010. A política externa Russa Contextualizada. Em: *A Rússia de Putin: Vectores Estruturantes de Política Externa*. Coimbra: Almedina.
- Santos, L., 1983. *Incursões no domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Santos, L., 2016. *A Guerra no meio de nós*. Lisboa: Clube do autor.
- Silva, C., 2017. *Geopolítica da Energia e Segurança Energética*.
- Smith, C., 1988. *Soviet Maskirovko.*, [Em linha] Airpower. Disponível em: <<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj88/spr88/smith.html>>, [Acedido em 15 de fevereiro de 2017].
- Stoltenberg, J., 2017. *Relatório Anual do Secretário Geral da OTAN.*, [Em linha] Bruxelas: OTAN. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm#>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- Webber, M., 2016. Is NATO a theory-free zone. Em: *Theorising NATO. New perspectives on the Atlantic Alliance*. Abingdon: Routledge, pp. 1–21.
- Weinberger, K., 2016. *Russian A2/AD Range.*, [Em linha] Russian A2/AD Range. Disponível em: <<http://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-anti-access-and-area-denial-a2ad-range>>, [Consult. em 1 de abril de 2017].

3. PORTUGAL E A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

José Manuel Brito Sousa

Major de Cavalaria da Guarda Nacional Republicana

Investigador Integrado do CIDIUM

Lisboa, Portugal

sousa.jmb@ium.pt

RESUMO

Perante a ameaça da Rússia em reivindicar uma área geográfica e política de influência, e a Sul no qual o Mediterrâneo separa duas realidades profundamente assimétricas, a UE tem mudado a sua atitude em termos de Segurança e Defesa (SD). A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE, promove uma atuação musculada, decorrente do nível de ambição da sua Estratégia Global para a Segurança e Defesa (EGSD), atento à discussão assumida no Livro Branco Sobre o Futuro da Europa (LBSFE), e às políticas associadas aos Agrupamentos Táticos da UE (ATUE), à Análise Anual Coordenada em Matéria de Defesa (AACMD) e à Cooperação Estruturada Permanente (CEP). Os vários cenários indicam o reforço da cooperação da SD dos Estados-Membros (EM), promovendo a UE enquanto ator estratégico autónomo, credível e reconhecido. Mantém-se, no entanto, a OTAN como o quadro principal da segurança coletiva europeia e atlântica. Portugal tem desenvolvido e projetado a PCSD da UE desde o seu início, encetando respostas à escala multidimensional, alinhadas com a UE e com a OTAN. Procura, assim, harmonizar o seu planeamento de Segurança e Defesa Nacional (SDN) com os conceitos estratégicos destas Organizações, salvaguardando, deste modo, os interesses estratégicos nacionais, europeus e atlânticos.

Palavras-chave:

Estratégia Global de Segurança e Defesa, Organização do Tratado do Atlântico Norte, Política Comum de Segurança e Defesa, Segurança e Defesa Nacional, Tratado da União Europeia.

ABSTRACT

In the face of Russia's threat to claim a geographical and political area of influence, and to the South in which the Mediterranean separates two profoundly asymmetrical realities, the EU has changed its attitude in terms of Security and Defence (SD). The EU's Common Security and Defense Policy (CSDP) promotes strong action arising from the level of ambition of its Global Strategy for Security and Defence (GSSD) attentive to the discussion in the White Paper on the Future of Europe (WPFE), and the policies associated with European Union Battlegroups (EUB), the Coordinated Annual Review on Defence (CARD) and Permanent Structured Cooperation (PESCO). The various scenarios indicate the reinforcement of cooperation in the SD of Members-States (MS), promoting the EU as an autonomous, credible and recognized strategic actor. Maintaining, however, NATO as the framework of European and Atlantic collective security. Portugal has developed and projected the EU's CSDP since its inception, launching responses on a multidimensional scale, aligned with the EU and NATO. It seeks to harmonize its Security and National Defense (SND) planning with the strategic concepts of these Organizations, thereby safeguarding national, European and Atlantic strategic interests.

Keywords:

Global Strategy of Security and Defence, North Atlantic Treaty Organization, Policy Security and Defence Common, Security and National Defence, Treaty on European Union.

INTRODUÇÃO

Com o Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Lisboa em 2007, a PCSD da UE integrou-se na Política Europeia de Segurança Comum (PESC). Esta passou a abordar quatro importantes domínios:

- A existência da cláusula de solidariedade entre os EM;
- A ampliação das *Missões de Petersburg*¹;
- O estabelecimento de um quadro de CEP;
- A criação do Serviço Europeu de Ação Externa na dependência do Alto Representante para a Ação Externa e Política de Segurança (Cruz, 2017).

Paulatinamente, assistiu-se à transferência de competências dos EM para a UE, através das missões no âmbito da PCSD respondendo-se aos desafios internacionais no âmbito da SD (Reis, 2014, p. 175). Para tal, a UE adotou uma EGSD atual e objetiva, capaz de antecipar, ao invés de reagir, perante a qual Portugal se tem alinhado (Lopes, 2014, p. 4).

¹ *Missões de Petersburg* são missões consignadas através da Declaração de Petersburg assinada em 19/06/92, fazendo parte do TUE e abrangendo a ajuda humanitária ou de evacuação de cidadãos nacionais, de manutenção e restabelecimento de paz e de gestão de crises (Silva, 2008).

O processo de integração na área da SD tem levantado questões relacionadas com a ideia de uma “Europa da Defesa”, de um “Exército Europeu” e de uma União Europeia de Defesa (UED). Atendendo aos objetivos da PCSD da UE, pretendemos caracterizar e avaliar os seus reflexos na política e na estratégia de Segurança Nacional (SN), atento os necessários contributos fornecidos à OTAN.

Este estudo insere-se na área científica das Ciências Militares, cujo domínio de aplicação são as Políticas de Segurança na vertente da Segurança Europeia, e da subárea de Relações Internacionais e de Estudos Estratégicos. O seu objeto é a PCSD da UE e os seus reflexos na política e na estratégia da SN. Caracterizaremos a PCSD da UE quanto à sua estratégia global, os fundamentos e a nova configuração após o TUE relativamente à integração dos ATUE², da AA-CMD e da CEP. Abordaremos as implicações para Portugal no que diz respeito à sua política e estratégia de atuação no âmbito da PCSD da UE, e o seu papel, os seus contributos e desafios perante os novos mecanismos. Concluiremos este estudo com uma análise prospetiva assente nas tendências, cenários e desafios para a SN, bem como as linhas de ação a ser desenvolvidas por Portugal.

Em termos de limitação do domínio tempo, abordaremos o período pós-TUE. No domínio espaço, cingir-nos-emos ao Território Nacional. Quanto ao domínio do conteúdo, estudaremos a importância estratégica e a nova configuração da PCSD da UE, mediante a EGSD, evitando analisar a PESC.

O objetivo geral é a caracterização e avaliação da PCSD da UE e os seus reflexos na política e estratégia de SN portuguesa. Para o alcançar, definimos os seguintes objetivos específicos (OE): - OE1: caracterizar a PCSD da UE; - OE2: avaliar a política e a estratégia de SN; - OE3: identificar os desafios e opções da PCSD da UE para Portugal.

A fim de atingirmos os objetivos propostos e por forma a orientar a recolha de informação, formulamos a seguinte questão central (QC): de que modo a PCSD da UE influencia a política e a estratégia de SN?

Será concretizada a metodologia estabelecida e prevista, quer na NEP/ACA-010, de Set 2015 e na NEP/ACA-018, de Set 2015, do Instituto de Estudos Superiores Militares, atualmente Instituto Universitário Militar, quer na publicação “Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação”.

Procederemos ainda às leituras de fontes primárias e secundárias, a fim de ligar o objeto da investigação à QC, abordando conceitos diversificados. O Estado da Arte consubstanciar-se-á em leituras preliminares e na revisão da li-

² É uma unidade militar, de escalão batalhão, com base em contribuições de uma coligação de EM (1.500 soldados) reforçada com elementos de apoio de combate (União Europeia, 2013).

teratura, sendo esta a base essencial de fundamento às considerações apresentadas no final. O modelo de análise assentará numa estratégia de investigação qualitativa de raciocínio indutivo e de natureza empírica e descritiva. Através da observação e da recolha de dados descritivos e da análise documental, irão estabelecer-se generalizações que formularão a teoria por forma a garantir-se a resposta à QC da investigação.

Este estudo é composto por quatro capítulos de investigação, nos quais, através das técnicas de recolha de dados e mediante as análises documentais escritas clássicas, procuraremos obter a resposta à QC, resposta esta projetadas na fase conclusiva.

Por fim, estabeleceremos a ligação entre os objetivos da pesquisa, os resultados obtidos e a fundamentação teórica, para conseqüente interpretação, apresentação, avaliação e discussão. Nesta fase, destacaremos a resposta à QC, a apresentação de conclusões, os contributos para o conhecimento e as recomendações finais.

1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

A fim de estabelecer o modelo de análise e desenvolver o quadro conceptual, iremos definir alguns conceitos associados ao objeto de estudo, nomeadamente, os conceitos de Política, de Estratégia e de SDN.

A palavra Política deriva do *grego politeia* e relaciona-se com a atividade de organização, administração e direção associada à Polis, isto é, à cidade e à sociedade que nela habita (Bobbio et al, 2010). A política pode também ser definida como a ciência moral normativa do governo da sociedade civil (Lima, 1956, p. 136). Os objetivos últimos da Política são, a Segurança, o Progresso, o Bem-estar, o Prestígio e o Triunfo de uma Ideia, mediante a instrumentalização e o uso do poder (Couto, 1988, pp. 64 e 65). Os objetivos políticos a curto, médio e longo prazo a alcançar a todo o momento pela Política, são de natureza múltipla, de variada importância e de dimensão temporal diferente, podendo ainda ser classificados em vitais, importantes e secundários (Couto, 1988, p. 65).

É na consecução dos objetivos últimos que se promovem as relações de cooperação, acomodação e de conflito, essência da política de poder. No âmbito da sociedade internacional, onde predomina a dialética de vontades entre Estados soberanos, a política de poder consubstancia-se num sistema de relações internacionais, no qual o Estado se considera o fim último assumindo os seus objetivos últimos como vitais ou importantes, empregando os meios adequados

para a sua prossecução. É este emprego da coação que confere um papel importante à Estratégia (Couto, 1988, p. 69).

O conceito de Estratégia pode ser caracterizado quanto ao seu objeto, à sua finalidade e definição, ao domínio da aplicação e à sua classificação. Assim, o objeto tradicional da Estratégia como ciência e arte é a coação, tendo por finalidade a prossecução dos objetivos políticos, sendo da competência dos líderes civis e militares, abrangendo todos os setores de uma sociedade (Couto, 1988, p. 209). Para este autor, Estratégia é “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política” (Couto, 1988, p. 209), ou ainda “ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coação num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo.” (Ribeiro, 2010, p. 22).

Com a evolução conceptual, o objeto da Estratégia passou a incluir o conceito de atração³ (Nye, 2004) e de proteção⁴ (Mandel, 2008). Ou seja, atrair ameaças conhecidas e declaradas e proteger-se de ameaças desconhecidas, mas existentes.

É dever do Estado criar as condições de prosperidade em liberdade, sem ameaças ao bem-estar. Esta visão foi reiterada na versão de SN, de 1982, do Instituto de Defesa Nacional (IDN), segundo a qual é definida como “a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas.” (Viegas, 1988, p. 9). A Defesa Nacional, na versão de 1982 do IDN “é o conjunto de medidas tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaça que, direta ou indiretamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional.” (Viegas, 1988, p. 9).

³ A expressão “*soft power*” depreende que um Estado pode utilizar o seu poder de inspirar ou atrair, ao invés do seu poder militar ou de coerção, quando pretende influenciar ou persuadir, sendo o exemplo máximo o poder de atração da cultura americana. Para Nye (2004), a combinação do *soft power* com o poder de coerção, formam o *smart power*.

⁴ Para Robert Mandel (2008, p. 44) “É extremamente difícil distinguir claramente entre o bem e o mal, entre ameaça e não ameaça, ou entre agressão ofensiva injustificada e proteção defensiva justificada a nível internacional”.

A Lei de Defesa Nacional⁵ interliga a SDN, garantindo a previsão deste conceito, mas evitando uma sobreposição entre ambos ao “direcionar exclusivamente a defesa para o enfrentamento de um inimigo externo e ao circunscrever as Forças Armadas aos quartéis.” (Morais e Miranda, 2000, p. 41). O conceito de SDN pode, então, ser definido como “espaço aglutinador de valores e atividades identificados diretamente com a sobrevivência do Estado, enquanto unidade política, que se traduz na sua independência, conservação, integridade e afirmação internacional, mas também na liberdade e integridade física das populações, e na proteção do património nacional.” (Borges, 2005, p. 172).

2. A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

2.1. A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

Os EM pretenderam atingir uma projeção externa associada a um grau de proteção e segurança, que individualmente demonstraram ser incapazes, atendendo às mútuas ameaças decorrentes do contexto geopolítico internacional. Tal permitiu antecipar a instabilidade externa em torno da UE, sem se questionar o controlo da própria política externa por parte dos EM (Gonçalves, 2014, p. 109).

A estratégia de SD, permite à UE ajustar-se à OTAN nomeadamente às alterações do quadro securitário, vincando a sua capacidade em garanti-la autonomamente. Tal permite à Europa participar na resolução de conflitos internacionais, reforçando o seu papel estratégico (Vinhas, 2012, p. 51).

A necessidade de uma UE forte, capaz de garantir a segurança dos seus cidadãos, conduziu os EM à aprovação de uma EGSD da UE conjunta, concertada e colaboracionista, permitindo a paz e o desenvolvimento (Conselho Europeu, 2016, p. 2). Para além das respostas adequadas perante as necessidades de SD, a EGSD reforça a autonomia e a cooperação estratégica, respondendo às crises externas e desenvolvendo a proteção e as suas capacidades (Conselho Europeu, 2016, p. 4).

A EGSD procedeu à reflexão militar sobre o reforço do conceito de ATUE atendendo às orientações políticas. Assim, desenvolveu-se um conjunto de requisitos padronizados, que refletem a necessidade de existência de ATUE

⁵ Lei n.º 31-A/2009, de 07 de julho – Aprova a Lei de Defesa Nacional.

temporalmente em prontidão e alta disponibilidade e com uma vertente naval (União Europeia, 2017, p. 1), com uma certificação análoga à Força de Reação da OTAN (FRO) mais estratificada e transparente, por forma a harmonizar a sua qualidade. Outro objetivo passou por promover-se a continuidade dos ATUE aumentando-se a sua sustentação até 12 meses, para melhor apoio de uma operação de transição das Nações Unidas, e um novo modelo de financiamento baseado num sistema de reembolsos em uso nesta Organização, funcionando como incentivo para os EM (União Europeia, 2017, p. 2). Por fim, pensou-se na coordenação, com contributo dos peritos da UE e da NATO, para o planeamento e a realização dos exercícios, sincronizando a *Combined Joint Statement of Requirement* com a força equivalente na FRO ou com o Grupo de Trabalho Conjunto de Alta Prontidão da OTAN (União Europeia, 2017, p. 3).

A EGSD perspetiva ainda que os desafios de SD precisam de uma abordagem normativa e cooperativa. Nesse sentido, a AACMD pretende estabelecer o âmbito, os métodos e o conteúdo de uma análise de defesa por parte dos EM. Procura, também, o desenvolvimento do diálogo político, de capacidades, a sincronização gradual e a adaptação dos ciclos de planeamento da defesa, e uma maior coerência destes planos, abordando as insuficiências e a cooperação, garantindo uma otimização dos recursos, o desenvolvimento de prioridades e da convergência entre os EM. Pretende, por fim, desenvolver voluntariamente uma forma mais estruturada de fornecimento das capacidades, com base numa maior transparência, visibilidade política e empenho dos EM (Fiott, 2017).

Ainda atento ao princípio fundamental da cooperação neste domínio, foi estabelecida a CEP. A CEP garante uma maior cooperação entre os EM cujas capacidades militares satisfaçam critérios mais elevados e que assumam compromissos mais vinculativos neste domínio, com vista às missões mais exigentes (Conselho Europeu, 2017, pp. 1 e 2). Os EM que desejam participar, ou continuar, na CEP devem satisfazer os critérios e assumir os compromissos relativos às capacidades estabelecidas no Protocolo n.º 10 da CEP (União Europeia, 2008), pois caso contrário o Conselho Europeu (CE) pode adotar uma decisão que suspenda a sua participação. Todas as decisões e recomendações no âmbito da CEP serão adotadas pelo CE e resultarão de deliberações unânimes de todos os EM participantes sendo o seu financiamento associado aos respetivos orçamentos, quer das instituições participantes, quer dos EM que, direta ou indiretamente, sejam envolvidos nos projetos realizados (Conselho Europeu, 2017, pp. 4 e 5).

2.2. A GÊNESE, O DESENVOLVIMENTO E OS FUNDAMENTOS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

A criação da União da Europa Ocidental (UEO), sempre subalternizada perante a OTAN na defesa do espaço europeu permitiu alcançar, nomeadamente a partir do conflito dos Balcãs e do estabelecimento de Operações de Resposta a Crises assentes nas *Missões de Petersburg*, uma EGSD da UE (Vinhas, 2012, p. 47). Tal conduziu ao desenvolvimento político e militar exemplificado pelo *Acordo de Berlim Plus*⁶ que permitiu o acesso aos recursos da OTAN para o cumprimento dessas missões (Grevi, Helly e Keohane, 2009, pp. 127 e 128). Progressivamente, assistiu-se à integração destas missões na anterior PESC. No CE de Colónia, expressou-se a vontade da UE responsabilizar-se pelo desenvolvimento de capacidades militares, na área das informações, transportes estratégicos, comando e supervisão, para cumprimento das missões confiadas (Parlamento Europeu, 1999). Com esta integração, a UEO passou a ser redundante extinguindo-se em consequência do TUE (Vinhas, 2012, p. 48).

O procedimento reformista de 2002, a convenção sobre o futuro da Europa, as lições aprendidas decorrentes da experiência operacional e a adoção da EGSD permitiu o desenvolvimento da PCSD (Grevi, Helly e Keohane, 2009, pp. 21 a 23). Este documento, para além de definir as ameaças e os desafios com que a UE se confronta, de natureza económica, ou relacionada com o terrorismo e com a crise migratória, ou o recente *Brexit*, discrimina os meios disponíveis para o fazer. É um documento assente nos valores e nos princípios europeus e no primado do Direito e da Diplomacia, ao invés do uso da força (Vinhas, 2012, p. 49).

Com o TUE, integrou-se as políticas de ação externa num exercício de coerência, eficácia e eficiência, tendo a Agência Europeia de Defesa (AED) um papel fundamental, estabelecendo as ações prioritárias, desenvolvidas de forma voluntária e cooperativa, num processo designado por *Capability Development Plan*⁷. Esta nova capacidade permite a disposição de um maior e abrangente conjunto de instrumentos, nomeadamente a reabilitação de Estados falhados e a sua reconstrução pós-conflitos (Vinhas, 2012, pp. 49 e 50). A integração de instrumentos e de estruturas civis e militares, permite à UE atuar

⁶ Acordo estabelecido em março de 2003 consubstanciado num entendimento entre a UE e a OTAN que permite utilizar-se os meios e as capacidades desta Organização em Operações de Gestão de Crises lideradas pela UE.

⁷ Comunicação da Comissão Europeia sobre o Plano de Ação Europeu para a Defesa, de 30 de novembro de 2016.

diferenciadamente e complementarmente à OTAN, estabelecendo estratégias regionais de auxílio ao desenvolvimento, de ações humanitárias e de missões (Vinhas, 2012, p. 50).

A leitura transversal dos factos que a história nos contempla, evidencia a oportunidade e a necessidade de uma revisão da EGSD e da PCSD (Vinhas, 2012, p. 51). Atento ao contexto internacional e à crise económica e financeira, a UE deve ser uma mais-valia face ao conceito estratégico da OTAN, de 2010, reforçando a sua própria SD (Parlamento Europeu, 2003).

2.3. A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA E OS SEUS CONTRIBUTOS PARA A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE

Em Varsóvia, os líderes da UE e da OTAN concordaram respeitar a autonomia dos respetivos processos decisórios institucionais, assentes no princípio da inclusão, cooperação e complementaridade, e na especificidade de cada EM, reconhecendo a OTAN como o suporte da defesa coletiva europeia (Junker, Stoltenberg e Tusk, 2016).

A EGSD da UE passará por aprofundar o vínculo e a parceria com a OTAN, compartilhando responsabilidades globais e permitindo aos cidadãos gozar de segurança, democracia e prosperidade, evitando duplicações desnecessárias (União Europeia, 2016, p. 9). A UE procurará as sinergias e o pleno respeito pelo quadro institucional, inclusão e autonomia de decisão entre si e a OTAN (União Europeia, 2016, pp. 19 e 21). Procurará também a coordenação com a OTAN, mediante exercícios paralelos e sincronizados e as ações de reforço a ambas as capacidades, combater as ameaças híbridas e cibernéticas e promover a segurança marítima (União Europeia, 2016, pp. 36 e 37).

As ações propostas na EGSD conduzirão a uma UE mais forte em matéria de SD e, conseqüentemente, uma OTAN mais forte, uma vez que a sua natureza político-militar não lhe permite abordar a questão securitária desta forma multifacetada.

3. A POLÍTICA E A ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO DE PORTUGAL NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

Portugal pauta a sua política e estratégia de SD contribuindo pela adoção das medidas implementadas no âmbito da PCSD, participando ativamente, desde o início da PESC, com as suas Forças Armadas (FFAA) e a Guarda Nacional

Republicana (GNR) em todas as missões e operações da UE (Viana, 2014, p. 4, cit. por Lopes, 2014, p. 20).

Atento ao enorme esforço humano e financeiro, Portugal é reconhecido pelos seus contributos reforçando a sua credibilidade enquanto “produtor de segurança internacional cooperativa” (Lopes, 2014, p. 25). Atendendo ao conceito de “soberania partilhada” Portugal tem estado presente, desde 2007, nos ATUE, e desde 2011, na Força de Reação Europeia (FRE)⁸, assumindo um papel preponderante no controlo das fronteiras externas e “central na segurança comum” (Lopes, 2014, p. 21). Os seus contributos para a PCSD da UE são assim comprovados pela sua importância geográfica e pelo seu papel, que não deixam de ser requeridos, atendendo à necessidade de segurança coletiva (Viana, 2014, p. 5).

Não deixam de estar evidentes os desafios associados às soberanias e aos modos de pensar sobre a SD, as dificuldades orçamentais, alguma incapacidade europeia nesta matéria e a eventual duplicação de custos e a articulação entre a UE e a OTAN (Monge, 2012, p. 151). É perante estas dificuldades que várias questões poderão ser colocadas por parte do caminho a seguir por Portugal. A criação de ATUE robustos, sustentáveis para períodos de 12 meses e com alta disponibilidade, bem como a sua vertente naval, a garantia da sua certificação e a execução de exercícios, apesar dos mecanismos financeiros disponíveis para garantir o reembolso aos EM, pressupõe uma disponibilidade financeira que Portugal parece não possuir. Na mesma ótica, no que à AACMD diz respeito, parece difícil Portugal conseguir contribuir com valores de referência voluntários, nomeadamente a disponibilização do financiamento necessário para os 35% do total das despesas de equipamento, sem incentivos adicionais, tal como se normaliza (Fiott, 2017). Finalmente, a participação de Portugal na CEP, assumindo compromissos vinculativos perante as missões mais exigentes, e associando-se a projetos que direta ou indiretamente o envolvam, implica a assunção do financiamento decorrente do seu próprio orçamento, o que pressupõe dificuldades de concretização. As implicações que a assunção da nova EGSD tem para Portugal estará em muito limitado ao orçamento disponível para o efeito. Nesse sentido, atento às suas limitações orçamentais Portugal poderá assumir uma política de ATUE estratificada e integrada numa CEP, por forma a adotar projetos adequados e proporcionais à sua real capacidade de sustentação financeira. Esta política, apesar de integrar velocidades díspares

⁸ Estas forças de reação rápida estão subordinadas à UE e complementam outras forças militares, como o Eurocorps, a Força de Gendarmeria Europeia, a Força Marítima Europeia e os ATUE.

dos EM, em razão dos respetivos orçamentos, permitirá a Portugal adequar as suas capacidades às suas limitações, mantendo-se sempre presente na PCSD da UE. Pensamos que, tal como o LBSFE, também a CEP pressupõe uma Europa a velocidades diferentes, cabendo a Portugal adequar o seu posicionamento e a assunção das responsabilidades compatíveis com as suas reais dimensões orçamentais.

Portugal tem procurado manter-se na linha da frente da integração europeia em termos de SD a fim de esbater a sua periferia geográfica e política, apesar dos desafios decorrentes dos custos financeiros, do planeamento da SDN, do empenhamento no crescimento de uma Europa de Defesa, do equilíbrio entre a UE e a OTAN (Monge, 2012, p. 151) e da política associada ao novo conceito de ATUE, da AACMD e da CEP. Tal como refere Nuno Severiano Teixeira, “Portugal deve fazer todos os esforços para assegurar a sua participação desde o primeiro momento.” (Branco, 2011, p. 21 cit. por Lopes et al., 2008, p. 14).

O envolvimento da nossa especificidade euro-atlântica na complementaridade entre a UE e a OTAN representa um fortalecimento, quer da Aliança, quer da UE enquanto pilar europeu de defesa, o que representa a melhor salvaguarda dos interesses nacionais no domínio da SDN, bem como dos interesses europeus e transatlânticos (Monge, 2012, p. 151).

4. DESAFIOS E OPÇÕES DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL EM PORTUGAL

4.1. TENDÊNCIAS, CENÁRIOS E DESAFIOS PARA A SEGURANÇA NACIONAL

Após a reunião de Roma, os Chefes de Estado da UE decidiram dar um novo impulso propondo o LBSFE, identificando os desafios, as oportunidades, as tendências, os cenários e as diferentes opções. Atento aos desafios para a SD e a fim de refletir sobre as medidas que visam impedir, reagir e proteger-se das ameaças, constata-se que a Europa deve preocupar-se com a sua segurança, numa postura *hard-power* quando a força se impõe ao Direito, em estrita cooperação com a OTAN que continuará a garantir a sua segurança militar (Comissão Europeia, 2017, p. 9). Perante os cinco cenários apresentados para 2025 (Figura 1), Portugal deve efetuar as respetivas reflexões para a sua SN. Assim, perante o Cenário 1 (assegurar a continuidade), deve estreitar e aperfeiçoar a cooperação no domínio da SD. Perante o Cenário 2 (restringir-se ao mercado

único), deve coordenar bilateralmente ao nível da SD. Em relação ao Cenário 3 (fazer mais quem quiser mais), deve aprofundar a coordenação bilateral nos domínios da SD. Quanto ao Cenário 4 e 5 (fazer menos com mais eficiência e fazer muito mais todos juntos), deve cooperar sistematicamente na luta contra o terrorismo e na instituição da UED (Comissão Europeia, 2017, p. 29).

	Política externa e de defesa	Orçamento da UE	Capacidade de realização			
	Progressos na adoção de posições únicas nos negócios estrangeiros; estreitamento da cooperação no domínio da defesa	Modernização parcial, para refletir a agenda das reformas acordada a 27	Programa de ação positivo produz resultados concretos, continua complexa a apreensão da tomada de decisão, a capacidade de realização nem sempre corresponde às expectativas	Como em «Assegurar a continuidade», exceto para um grupo de países que aprofundam a cooperação no domínio da defesa, centrada na coordenação militar e equipamento comum	A UE falará a uma só voz em todas as questões de política externa; instituição da União Europeia da Defesa	Como em «Fazer menos com mais eficiência», a UE falará a uma só voz em todas as questões de política externa; instituição da União Europeia da Defesa
	Algumas questões de política externa são cada vez mais tratadas ao nível bilateral; cooperação	Recentrado nas funções financeiras essenciais para o mercado único	Tomada de decisão eventualmente mais fácil de compreender, mas limitada capacidade de atuação coletiva; necessidade frequente de resolução de questões de interesse comum ao nível bilateral	Como em «Assegurar a continuidade», elementos implementares disponibilizados por alguns Estados-Membros para as áreas específicas em que decidam fazer mais	Significativamente reformulado para se ajustar às novas prioridades acordadas ao nível da UE27	Significativamente modernizado e aumentado, apoiado por recursos próprios; encontra-se operacional uma função de estabelecimento orçamental da área do euro
				Como em «Assegurar a continuidade», o programa de ação positivo produz resultados concretos; em certos domínios, alguns grupos realizam mais em conjunto, tomada de decisão torna-se mais complexa	É difícil chegar a um acordo quanto às tarefas a colocar no topo das prioridades e aquelas que devem ser abandonadas; uma vez estabelecida, a tomada de decisão pode ser mais fácil de compreender; a UE atua de modo mais célere e mais decisivo nos domínios em que a sua atuação é mais importante	A tomada de decisão é mais célere e a aplicação generalizada mais forte; as questões de responsabilização põem-se para quem sinta que a UE retizou demasiado poder aos Estados-Membros
						
	Assegurar a continuidade	Restringir-se ao mercado único	Fazer "mais" quem quiser "mais"	Fazer menos com mais eficiência	Fazer muito mais todos juntos	
Mercado único e comércio	O mercado único é reforçado, inclusivamente nos sectores energético e digital; a UE27 prossegue acordos comerciais e progressistas	Reforço do mercado único de bens e capitais; as normas continuam a diferir; liberdade de circulação de pessoas e serviços não garantida plenamente	Como em «Assegurar a continuidade», o mercado único é reforçado e a UE27 prossegue acordos comerciais progressistas	As normas comuns fixam um mínimo, mas a aplicação é reforçada em áreas reguladas ao nível da UE; o comércio relewa da competência exclusiva da UE	Reforço do mercado único através da harmonização de normas e de maior determinação na sua aplicação; competência comercial exclusiva da UE	
União económica e monetária	Progresso acrescido no aperfeiçoamento do funcionamento da área do euro	A cooperação na área do euro é limitada	Como em «Assegurar a continuidade», exceto para um grupo de países que aprofundam a cooperação em áreas como as da tributação e das normas sociais	São tomadas várias medidas para consolidar a área do euro e assegurar a sua estabilidade; a UE27 faz menos em algumas áreas das políticas do emprego e sociais	A União económica, financeira e orçamental é concluída como previsto no Relatório dos Cinco Presidentes, de junho de 2015	
Schengen, migração e segurança	Intensificação gradual da cooperação na gestão das fronteiras externas; progresso no sentido de um sistema comum de asilo; aperfeiçoamento da coordenação em assuntos de segurança	Assistência de uma política única nos domínios da migração ou do asilo; incremento da coordenação ao nível da segurança ocorre de forma bilateral; controlos mais sistemáticos nas fronteiras internas	Como em «Assegurar a continuidade», exceto para um grupo de países que aprofundam a cooperação em áreas como as da segurança e justiça	Cooperação sistemática na gestão das fronteiras, nas políticas de asilo e no domínio da luta contra o terrorismo	Como em «Fazer menos com mais eficiência», cooperação sistemática na gestão das fronteiras, nas políticas de asilo e no domínio da luta contra o terrorismo	

Figura 1 – Reflexões e cenários para 2025, na UE27

Fonte: Comissão Europeia (2017).

4.2. LINHAS DE AÇÃO PARA PORTUGAL

Portugal assumirá um conceito de SDN promovido pelos setores estratégicos do Estado, através do instrumento político, militar, económico e social, conjugado com os conceitos estratégicos da UE e da OTAN (Fonseca, 2011, pp. 95 e 99). Perante a OTAN, assumirá as suas responsabilidades na transformação e capacitação desta Instituição, aumentando a sua contribuição até dois pontos percentuais do Produto Interno Bruto, participando nas diversas operações e na melhoria dos instrumentos de resposta à crise. Perante o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), a OTAN vai continuar a ser o eixo estruturante da SDN, atento à sua capacidade política e militar e à sua importância transatlântica (Fonseca, 2011, p. 95).

Em relação à UE, a política de SDN estará em alinhamento com a EGSD, reforçando a capacidade de defesa dos EM, cooperando para a PCSD dentro das suas limitações orçamentais e para os mecanismos de resposta rápida da UE, tais como os ATUE (Fonseca, 2011, p. 102; União Europeia, 2013). O reforço de Portugal para a AACMD e para a CEP e a disposição atempada de recursos militares e logísticos, é o reflexo dessa cooperação no domínio militar e do desenvolvimento intensivo das capacidades de defesa (EUR-Lex, 2017). Nesse sentido, Portugal continuará a sua estratégia e política de SDN assumindo a prioridade nos compromissos estabelecidos com a UE. Para tal, todo o edifício de planeamento da SDN, nomeadamente, o CEDN, o Conceito Estratégico Militar, as Missões das FFAA, o Sistema de Forças (SF) e a Lei de Programação Militar (LPM) deverá ser projetada para o cumprimento dos compromissos nacionais, com a OTAN e com a UE.

CONCLUSÕES

Procurando responder à QC, precisou-se o conceito de SDN e analisou-se o estado da arte no que diz respeito às instituições que promovem estas políticas, isto é, a UE através da PCSD, os respetivos EM e a OTAN. Constatou-se que a UE estabeleceu uma PCSD para garantir autonomamente a sua própria SD, participando no processo de resolução de crises e ganhando reconhecimento e importância estratégica internacional.

Seguidamente, enquadrou-se os aspetos materializadores da política e da estratégia de SDN no âmbito da PCSD da UE, abordando-se a conceptualização, com base na análise do estado da arte e na revisão da literatura. Constatou-se que a materialização da política e da estratégia de SN assenta na participação ativa de Portugal na PCSD, através das suas FFAA e da GNR em diversas

missões, nos ATUE, na FRE e no controlo das fronteiras externas. Atenta às dificuldades que Portugal atravessa do ponto de vista orçamental, há a necessidade de se esclarecer a sua participação relativamente ao novo conceito de ATUE, as necessidades orçamentais que a AACMD acarreta e o financiamento necessário para os seus próprios projetos no âmbito da CEP.

Posteriormente, definimos os desafios e as opções da PCSD da UE para Portugal, elencando-se os cenários e as políticas de SD da UE constantes no LBSFE. Nesse sentido, Portugal deverá seguir o alinhamento europeu, integrando as políticas *hard power*, a fim de reagir, impedir e proteger-se das ameaças, em estrita cooperação com a OTAN. Deverá ainda garantir a responsabilidade numa vertente multidimensional reforçando a capacidade de SD da UE, a cooperação com a OTAN e a atualização do planeamento da SDN.

Muitos desafios se colocam. A crise económica, o terrorismo, a migração e as dúvidas sobre a sua coesão abalaram os alicerces da UE. O *Brexit* é um destes exemplos, carecendo de uma resposta capaz. Apesar disso, constata-se uma mudança de atitude da UE relativamente às questões de SD, nomeadamente uma transição do *soft power* para algo mais musculado decorrente da EGSD e do nível de ambição definido. Estes desenvolvimentos e a discussão em torno do LBSFE, permitem projetar que os cenários apontam para o reforço da cooperação em SD e para a criação da UED.

A Europa, tal como Portugal, terá que dar uma resposta multidimensional, algo que a OTAN pela sua natureza político-militar não está preparada para o fazer. A nova EGSD, permite a cooperação geográfica e a inclusão multidimensional, definindo a autonomia e a cooperação estratégica. A UE pretende assumir um plano de implementação desta nova EGSD definindo um novo nível de ambição militar e um conjunto de ações para lhe dar conteúdo.

O processo de planeamento de Defesa da UE é muito diferente da OTAN. É a AED que estabelece as prioridades que promovem o incremento das capacidades e o desenvolvimento dos compromissos dos EM. Em termos nacionais, a LPM deverá satisfazer os três requisitos, Nacional, OTAN e UE, definindo prioridades e mantendo a estratégia e a política de SDN alinhada com aquelas prioridades. Será sempre desejável harmonizar os processos de planeamento com a OTAN e com a UE, apesar das dificuldades políticas e financeiras associadas.

Assim, em resposta à QC deste estudo, “De que modo a PCSD da UE influencia a política e a estratégia de SN?”, concluímos que Portugal adota uma política e estratégia multidimensional de reforço da SD da UE, em estrita cooperação com a OTAN, mediante a participação ativa das suas FFAA e da GNR em diversas missões definidas pela PCSD, mas sempre na ótica de uma política

adequada e proporcional à sua verdadeira dimensão orçamental. Garantida a resposta à QC deste estudo, consideramos que foram atingidos, deste modo, os objetivos anteriormente estabelecidos, dando por concluído o presente Trabalho de Investigação.

BIBLIOGRAFIA

- Assembleia da República, 2009. *Aprova a Lei de Defesa Nacional* (Lei n. ° 31-A/2009 de 07 de julho), Lisboa: Diário da República.
- Bobbio, N., Matteucci, N. e Pasquino, G., 2010. *Dicionário de Política*. 13rd ed. [Em linha] Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: <https://mpassosbr.files.wordpress.com/2013/03/dicionario_de_politica.pdf>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- Borges, J., 2005. A Cultura de Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal. *Nação e Defesa*, 112, 167–186.
- Comissão Europeia, 2017. *Livro Branco Sobre o Futuro da Europa. Reflexões e Cenários para a UE27 em 2025*. [Em linha] Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/livro_branco_sobre_o_futuro_da_europa_pt.pdf>, [Consult. em 20 de março de 2017].
- Conselho Europeu, 2016. *Conclusões do Conselho sobre a execução da Estratégia Global da UE no domínio da Segurança e da Defesa*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Conselho Europeu, 2017. *PESCO - draft RELEX contribution*. WK 1679/2017 INIT, CORLX, CFSP/PESC, RELEX. Bruxelas.
- Couto, A., 1988. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Cruz, A., 2017. *Política Comum de Segurança e Defesa*. [Em linha] Euroogle Dicionário Termos Europeus. Disponível em: <<http://euroogle.com/dicionario.asp?definicao=1073>>, [Consult. em 1 de março de 2017].
- Eur-Lex, 2017. *Glossário das sínteses. Cooperação Estruturada Permanente*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent_structured_cooperation.html?locale=pt>, [Consult. em 12 de abril de 2017].
- Fiott, D., 2017. *The CARD on the EU defence table - EU Global Strategy - European Commission*. [Em linha] EU Global Strategy. Disponível em: <<https://europa.eu/globalstrategy/en/card-eu-defence-table>>, [Consult. em 26 de maio de 2017].
- Fonseca, J., 2011. O Conceito de Segurança Nacional Perspetivado para 2030. *Boletim Ensino e Investigação*, 11, 81–115.
- Gonçalves, V., 2014. *A Centralidade do Cargo de Alto Representante da União*

- para os Negócios na Construção Europeia*. Tese de Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, dominante de Políticas Públicas. Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <<https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/15326>>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].
- Grevi, G., Helly, D. e Keohane, D., 2009. *European Security and Defence Policy - The First 10 Years (1999-2009)*. [Livro eletrónico] Paris: Institute for Security Studies. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Grow, A., 2016. *European Defence Action Plan*. [Em linha] European Commission. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372>>, [Consult. em 4 de março de 2017].
- IESM, 2015. *Normas de Execução Permanente*. (NEP/ACA-010 e NEP/ACA-018), Lisboa: IESM.
- Junker, J.-C., Stoltenberg, J. e Tusk, D., 2016. *EU-NATO joint declaration - Consilium*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- Lima, A., 1956. *Política*. [Em linha] Rio de Janeiro: Agir. Disponível em: <<https://www.estantevirtual.com.br/b/alceu-amoroso-lima/politica/3827277331>>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- Lopes, P., Freire, R., Pires, M., Leitão, A., Annes, J., Lopes, P. e Frazão, A., 2008. *A nova Política Comum de Segurança e Defesa Desafios e Opções para Portugal*. [Em linha] Disponível em: <<zotero://attachment/491/>>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].
- Lopes, P., 2014. *A Política Comum de Segurança e Defesa*. [Em linha] Disponível em: <<http://comun.rcaap.pt/handle/10400.26/10066>>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].
- Mandel, R., 2008. *Global Threat: Target-Centered Assessment and Management by Robert Mandel, 2008 | Online Research Library: Questia*. [Em linha] Westport, CT: Praeger Security International. Disponível em: <<https://www.questia.com/library/120087080/global-threat-target-centered-assessment-and-management>>, [Consult. em 9 de maio de 2017].
- Monge, P., 2012. A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o posicionamento de Portugal. *JANUS 2011-2012-Portugal num mundo em mudanças*, 50–151.
- Morais, C., Miranda, J., 2000. *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, IDN. Lisboa: Edição Cosmos.
- Nye, J., 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. [Teaching Modules]
- Council on Foreign Relations. Disponível em: <<http://www.cfr.org/politics-and-strategy/soft-power-means-success-world-politics/p6939>>, [Consult. em 9 de maio de 2017].
- Parlamento Europeu, 1999. *Conselho Europeu de Tampere 15-16.10.1999: Conclusões*

- da Presidência*. [Em linha] Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- Parlamento Europeu, 2003. *Conselho Europeu de Bruxelas de 12 de dezembro de 2003*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/LegCE/Conselho%20Euro%20peu%20Bruxelas-12-12-2003.htm>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- Reis, L., 2014. *Política comum de segurança e defesa: o novo desafio ao processo de integração da UE*. Tese de Dissertação de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade do Minho. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/36418>> [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].
- Ribeiro, A., 2010. *O Essencial ao Processo Estratégico*. [Livro eletrónico] Coimbra: Almedina. Disponível em: <http://www.almedina.net/catalog/product_info.php?products_id=8790>, [Consult. em 15 de março de 2017].
- Santos, J., 2000. *Reflexões sobre Estratégia: Temas de segurança e defesa*. Mem Martins: Publicações Europa-América. IAEM.
- Santos, L., Garcia, F., Monteiro, F., Lima, J., Silva, Nuno., Silva, J., Piedade, J., Santos, R., Afonso, C., 2016. *Orientações Metodológicas Para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Silva, N., 2008. As Operações de apoio à Paz no âmbito da UE. [Em linha] *Revista Militar*. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/299>>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- União Europeia, 2008. Protocolo n.º 10 relativo à Cooperação Estrutural Permanente estabelecido pelo artigo n.º 42.º do TUE. *Jornal Oficial*. [Em linha]. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F10>>, [Consult. em 26 de maio de 2017].
- União Europeia, 2013. *EU Battlegroups. Common Security and Defence Policy*. [Em linha] Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- União Europeia, 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. [Em linha] Disponível em: <http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- União Europeia, 2017. *Battlegroups – Strengthening the relevance, usability and deployability*. Brussels: Chairman of the European Union Military Committee.
- Viegas, J., 1988. *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas - Anotada*. Lisboa: IAEM.
- Vinhas, R., 2012. *A importância da revisão da estratégia europeia de segurança: desafios pós-2008*. [Em linha] Disponível em: <<http://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/4304>>, [Consult. em 23 de fevereiro de 2017].

PARTE V
NOVOS DESAFIOS

1. OS DESAFIOS DA MODERNIDADE NA TOMADA DE DECISÃO

Tiago Alexandre Gomes Fazenda

Major de Cavalaria CAV

Investigador Integrado do CIDIUM

Lisboa, Portugal

fazenda.tag@mail.exercito.pt

RESUMO

Os processos de decisão intermedeiam e acompanham as relações no ambiente político e estratégico, no sentido de criarem vantagem, no caso dos atores amigos ou neutros, ou surpresa, no caso das relações de conflito, absorvendo todos os desafios da modernidade que caracterizam esses dois ambientes. A tomada de decisão enfrenta, assim, uma enorme complexidade de desafios e por vezes tem de ser conduzida mediante um leque de opções contraditórias entre si. Assumindo que os níveis político e estratégico têm características próprias, distintas e propensas a serem influenciadas, e que existem desafios específicos da modernidade que influenciam a tomada de decisão, o presente estudo partiu do argumento que existem desafios que podem divergir quando a decisão é tomada nos níveis político ou estratégico. As tendências apontam para o evento instantâneo que carece de decisão instantânea, pelo que os desafios das tomadas de decisão deverão focar-se na garantia de manutenção da iniciativa face a esta realidade. O estudo permitiu concluir que a modernidade tende a retirar racionalidade nos processos de tomada de decisão, sendo essa quebra mais visível ao nível político do que ao nível estratégico, e que o processo decisório, nesses dois níveis, deve procurar combinar racionalidade com cognição, aproveitando as vantagens das duas metodologias, preferencialmente através do trabalho em grupo e/ou aliança/organização.

Palavras-chave:

Modernidade, Tomada de Decisão Política, Tomada de Decisão Estratégica.

ABSTRACT

The decision-making process mediates and follows the relations within the political and strategic environment, in the sense of creating advantage, in the case of friendly or neutral actors, or surprise, as of conflict relations, absorbing all the challenges of modernity that characterize these two environments. Decision making thus faces an enormous complexity of challenges and sometimes has to be conducted through a range of contradictory options. Assuming that the political and strategic levels have their own distinctive characteristics and

are likely to be influenced, and that there are specific challenges of modernity that influence decision making, the present study started from the argument that there are challenges that may diverge when the decision is made in the political or strategic levels. The trends point to the instantaneous event that requires an instantaneous decision, so that the challenges of decision-making should focus on ensuring that the initiative is maintained in the face of this reality. The findings of the study show that modernity tends to withdraw rationality in decision-making processes, being this break more visible at the political level than at the strategic level, and that the decision-making process at these two levels should seek to combine rationality with cognition, taking advantage of the two methodologies, preferably through group or alliance work.

Keywords:

Modernity, Political Decision-Making, Strategic Decision-Making.

INTRODUÇÃO

Falar dos desafios da modernidade na tomada de decisão (TD) é um desafio em si, até porque, ao finalizar este ensaio, existe a probabilidade do seu conteúdo já se encontrar obsoleto, o que é um desafio também para a nossa decisão de o escrever.

A velocidade com que mudam os ambientes político e estratégico é muito mais crítica do que a pertinência volátil deste ensaio. Repare-se que a própria Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), organização fundada em 1949 com um peso militar porventura incalculável, passa de obsoleta a relevante no espaço de um ano (Lane, 2017). Em certos termos, esta constatação até pode ser uma inverdade, porque ao nível tático e operacional não nos parece aplicável. No entanto, terá alguma aplicabilidade nos níveis estratégico e político, compreendendo as relações de conflito¹ e a aplicação dos instrumentos de poder² pela estratégia, fruto das circunstâncias do Sistema Político Internacional. Ora, a relevância dos atores é tão volátil quanto os ambientes político e estratégico.

A modernidade indica-nos que a linearidade é por vezes uma ironia. Recuperando a OTAN, a observação de obsolescência por Donald Trump representa tanto uma ironia como um desafio. Um desafio porque é a modernidade que permite este tipo de atuação política, pela velocidade com que circula a informação, pelo institucionalismo, ora criticado, ora fundamental, e porque é praticamente impossível prever o futuro. Por outro lado, é uma ironia, porque se tratou de um discurso político-estratégico para fazer mover parceiros e ad-

¹ Relações de conflito (inimigo), oposição (antagonista) e competição (adversário) (Vieira, 2017).

² Coação (ameaças), Atração (ameaças e alvos das ameaças) e Proteção (alvos das ameaças) (Vieira, 2017).

versários (dentro das relações suprarreferidas), que não passou de uma constatação circunstancial. A ironia está na justificação, uma vez que Donald Trump afirmou a obsolescência da OTAN pela sua inoperância face à única e maior ameaça global, o Estado Islâmico (Dejevsky, 2016). Um ano depois, afirma que a OTAN deixou de ser obsoleta (Lane, 2017). O que fez a OTAN para mudar essa avaliação? Muito pouco. Então, o que a fez mudar? O ambiente. O Estado Islâmico já não é a única ameaça e talvez nem seja a maior.

Os processos de decisão intermedeiam e acompanham as relações nos ambiente político e estratégico, no sentido de criarem vantagem, no caso dos atores amigos ou neutros, ou surpresa, no caso das relações de conflito (Vieira, 2017), absorvendo todos os desafios que caracterizam esses dois ambientes. A TD enfrenta, assim, uma enorme complexidade de desafios e por vezes tem de ser conduzida mediante um leque de opções contraditórias entre si (Afinotan, 2014, p.249). Acreditamos que a maioria desses desafios são decorrentes das características da modernidade.

Para o presente estudo, tomámos como objetivo geral avaliar o impacto dos desafios da modernidade na TD política e estratégica, procurando responder à seguinte questão central: Como é que as Tomadas de Decisão política e estratégica se adaptam aos desafios da modernidade?

Para o desenvolvimento do estudo, partiu-se do argumento que o presente e o passado recente têm características diferentes de outros períodos históricos e que estas características apresentam desafios específicos para a TD, sendo possível que esses desafios diverjam quando a decisão é tomada nos níveis político ou estratégico. Deste modo, acreditamos que a modernidade tende a retirar objetividade nos processos de TD, sendo essa quebra mais visível ao nível político do que ao nível estratégico.

Após esta introdução, são contextualizados os conceitos estruturantes: modernidade e TD. Posteriormente, segue-se uma segunda secção dedicada às dimensões da TD e características das decisões política e estratégica. O terceiro secção combina a modernidade com os fatores influenciadores da TD, permitindo o raciocínio conclusivo sobre o impacto destes desafios nas decisões política e estratégica.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA E BASE CONCEPTUAL

Esta secção sustenta o argumento através do enquadramento teórico e do quadro concetual que nos propomos debater. Desta forma, é composto pela

desconstrução do que é a modernidade, resumindo-a às suas características mais recentes, e pela edificação de conceitos relativos à TD.

1.1. A MODERNIDADE

Genericamente, podemos delimitar a história recente a duas grandes eras: a clássica e a moderna. A era clássica precede a moderna e não é alvo deste estudo.

A era moderna apresenta contradições, quer no seu início, quer no seu fim, embora seja geralmente aceite que, no que se refere à prática, à política, ao intelecto ou à própria vivência, se baseia num esforço para erradicar a ambivalência e tudo o que não possa ser precisamente definido (Bauman, 1999, p. 15). Porém, outro ponto comum no seio académico é a divisão da era moderna em vários períodos. Para Bauman (2001), a modernidade mais recente denomina-se modernidade líquida, em contraponto à modernidade sólida dos primórdios da revolução industrial, onde se pretendia um mundo controlado pela racionalidade e pela técnica. A modernidade líquida desconstrói os princípios básicos da sólida, focando a fragmentação do indivíduo e o enfraquecimento das instituições, dando lugar à individualização, globalização e desregulamentação política, social e económica. Existe uma mudança nos parâmetros das relações sociais, que as tornam mais fluídas e voláteis, incrementando a incerteza e a velocidade da informação. Na mesma linha de raciocínio, Beck, Giddens e Lash (2000) também separam a modernidade mais recente, denominando-a de modernidade tardia ou reflexiva.

A modernidade líquida, tardia ou reflexiva são faces da mesma moeda, apresentam argumentos que colocam a era moderna como um produto inacabado, portanto, que não pode ser substituído. Apesar de muitos defenderem que estamos numa era pós-moderna, estas designações visam quebrar o estrangulamento do debate cansativo “modernidade *versus* pós-modernidade” (Beck, Giddens e Lash, 2000, p. vii).

A modernidade traz grandes transformações no quotidiano, na configuração social e nas estruturas globais. O intensificar da globalização condiciona as mudanças da vida quotidiana, mas as mais influentes, mesmo as decisões políticas, não “derivam da esfera ortodoxa da tomada de decisão (...) em vez disso, moldam e ajudam a redefinir o carácter da ordem política ortodoxa” (Beck, Giddens e Lash, 2000, p. viii).

Para o presente estudo, torna-se indiferente optar por uma designação da era, uma vez que os desafios estão presentes nas características do ordena-

mento recente e não no nome, pelo que o foco será a caracterização mais recente da modernidade (Tabela 1).

Configurações sociais	Clássica	Modernidade Sólida	Modernidade Tardia Modernidade Líquida Modernidade Reflexiva Pós-Modernidade
Certeza	Mitos e rituais	Racionalidade	Dúvida
Identidade social	Interação com outros	Escolhas e ações pessoais	As coisas
Personalidade	Relacional	Individual	<i>Cyborg</i>
Agência	Dialetos de estrutura	Dialetos de estratégia	Sentido de perda
Orientação temporal	Passado	Presente	Futuro
Contexto	Local e natural	Existencial	Global e artificial

Tabela 1 – Representações convencionais clássica, moderna e pós-moderna

Fonte: Adaptado de Dwyer e Minnegal (2006, p. 14).

As características da modernidade mais recente

A modernidade recente é caracterizada por tendências e processos parcialmente contraditórios, quase paradoxos. Paralelamente, assistimos: (i) à globalização e à individualização; (ii) à standardização (normalização) e à fragmentação; (iii) a uma sociedade mais segura mas onde aumentam os riscos e o medo; e (iv) à abertura para a escolha individual, quando cresce a dependência sobre sistemas abstratos que vão para além da percepção humana. Estes paradoxos, em combinação com a incerteza, individualização³ e reflexidade, constituem-se como os grandes dilemas para a TD (Höjjer, Lidskog e Ugglå, 2006, p. 350).

O grande chavão da modernidade recente é a globalização. Anthony Giddens divide-a em quatro dimensões: (i) o sistema dos Estados-Nação; (ii) a economia capitalista; (iii) o trabalho; e (iv) a ordem militar mundial (2005, pp. 39-54). Independentemente das dimensões, a globalização conecta, interliga e relaciona todas as regiões do globo, acelerando e diversificando as trocas tra-

³ Neste caso, individualização como obrigação, significando “primeiro, a descontextualização e, segundo, a recontextualização dos modos de vida da sociedade industrial substituindo-os por outros novos, nos quais os indivíduos têm que produzir, encenar e montar eles próprios as suas biografias” (Beck, 2000, p. 12).

dicionais⁴, da mesma forma que incentiva o intercâmbio de experiências, de saber, de inovação e de mudança (Elias, 2011, p. 219). A globalização é conhecida como o fenómeno que abrange as inovações tecnológicas, responsáveis pelo aumento do volume e velocidade da informação, como são exemplo a internet, o telemóvel e as redes sociais (Elias, 2012, p. 1).

Contudo, apesar dos benefícios relacionados com a melhoria dos níveis de vida, do conhecimento e tecnologia, a globalização também criou problemas para todos os domínios da segurança. Bispo (2012) sintetiza alguns destes problemas, apresentando primeiramente a transmissão rápida e global das crises de natureza económica ou financeira, associadas à interdependência, que pode provocar áreas de conflitualidade. Ou seja, os principais desafios da globalização parecem ser a velocidade e o conteúdo da informação.

Uma breve leitura pelos ambientes estratégicos ao longo do século XX (USJFCOM, 2010, p. 9), mostra quanto se torna vulnerável a tentativa de prospetivar o futuro a médio ou longo prazo. Porém, esta tentativa superficial de tentar perceber o futuro é tão estéril quanto fundamental, o que nos coloca num paradoxo quanto ao nosso posicionamento presente sobre o futuro e releva a influência da incerteza, onde é perceptível o ‘circunstancialismo’ dos tempos modernos. Neste contexto, optamos por relacionar a incerteza com a velocidade da mudança, ou seja, o que hoje é verdade, provavelmente amanhã já não será.

A evolução tecnológica e o crescimento demográfico são outras características da modernidade. A Figura 1 representa estas tendências, onde observamos o crescimento da conectividade social, da portabilidade dos aparelhos que a permitem ou dos próprios sistemas de posicionamento global, na vertente da tecnologia, e os índices de crescimento demográfico que deverão duplicar a população mundial até 2100 (UNRIC, 2015).

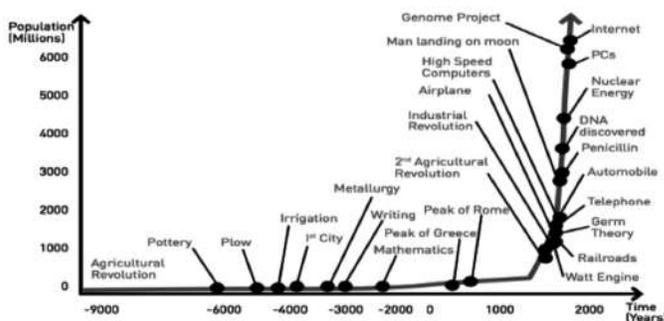


Figura 1 – Os principais eventos na história da tecnologia

Fonte: Fogel (1999, p. 2).

⁴ e.g. Comerciais, informação, financeiras ou discursivas.

Sintetizando esta breve reflexão sobre as características da modernidade recente, até porque a literatura é mais abrangente⁵, apresentamos a Figura 2 com as características que nos parecem mais suscetíveis de afetar a TD, associando-lhes a nossa perspectiva conceptual.



Figura 2 – As principais características da modernidade recente

1.2. O QUADRO DA TD

Um militar quando pensa num quadro de TD, instintivamente tende a fazê-lo pelo ciclo de John Boyd, conhecido por OODA⁶ *Loop* – Figura 3. Este ciclo⁷ serviu como quadro de TD aos comandantes militares por mais de 50 anos, abrangendo uma parte significativa de países da OTAN (Bryant, 2006, p. 184). Antes deste processo ser colocado em prática, Boyd concluiu que a rapidez na deteção da atividade inimiga, na avaliação das suas implicações e na decisão de como responder, poderia dar uma significativa vantagem no combate. De forma simples, estas eram as premissas da TD ao nível tático, embora fossem válidas

⁵ O consumismo, a diversidade cultural, o dinamismo social, a urbanização, cientificidade, são alguns conceitos também apresentados como característicos da modernidade mais recente (e.g. Maria, 2013).

⁶ Observar, Orientar, Decidir e Agir, na língua portuguesa.

⁷ Mais abrangente, foi o único desenhado por John Boyd, embora se tenha proliferado o processo simplificado das quatro iniciais (Richards, 2012, pp. 6-10).

para os níveis operacional e estratégico, com as devidas adaptações de escalão (Alex, 2000, pp. 3–4). No entanto, os tempos modernos trouxeram teorias e conceitos cognitivos que colocaram este ciclo fora de validade, nomeadamente em termos de comando e controlo (Bryant, 2006, pp. 183–184).

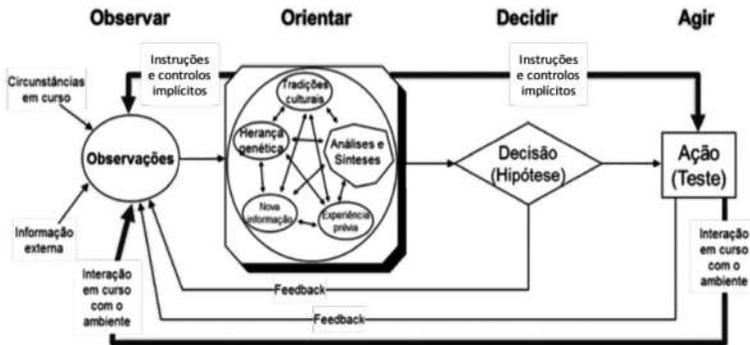


Figura 3 – Ciclo de John Boyd ou OODA Loop

Fonte: Boyd (1996).

Embora a decisão e a ação no Ciclo de Boyd afetem o ambiente, o processo não tem espaço para planos, intenções ou objetivos, apesar da sua criticidade para a TD. O ciclo pressupõe, apesar da antecipação e rapidez que lhe são reconhecidos, uma postura de cariz reativo ao processo de decisão de um adversário (Bryant, 2006, p. 187).

Importa distinguir o que é TD e o processo decisório. A primeira encerra um processo gerador de opções, por intermédio de uma entidade que seleciona uma alternativa possível (Allison e Zelikow, 1999). O segundo é o conjunto de ações que se iniciam com um motivo e acabam com a TD propriamente dita (Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, 1976). Isto pressupõe que o processo decisório seja afetado por um conjunto de fatores externos que vão moldar as próprias opções que são submetidas ao ato da TD. Se observarmos o Ciclo de Boyd, a TD é uma das etapas – a terceira – enquanto o processo decisório será compreendido pelas três primeiras etapas e pelos respetivos *feedback* produzidos ao longo do ciclo.

O processo de TD tem sido estudado academicamente ao longo dos tempos, surgindo, num passado recente, várias perspetivas teóricas que clarificam os mais diversificados caminhos para tomar decisões. Estas perspetivas podem agrupar as decisões em três grandes tipos de processo: holístico, heurístico e *wholistic* (Sage, 1990, cit. por Mintz e DeRouen, 2010, p. 17). O processo holístico envolve uma análise pormenorizada de todas as alternativas em todas as di-

mensões e as implicações que a decisão acarreta. É o tipo preferencial da teoria racional ou clássica. O processo heurístico decorre por *shortcuts* cognitivos, implicando a não racionalidade, tendo a vantagem de poder simplificar e acelerar das decisões. O processo *wholistic* ocorre quando as decisões são tomadas enquanto se descartam componentes do processo decisório, ou seja, são decisões intuitivas que dependem da experiência do decisor e de normas estandardizadas anteriormente. As teorias heurísticas e *wholistic* são menos mecanizadas do que a teoria holística. No entanto, são mais dependentes da essência processual devido à simplificação que sofrem nas suas análises.

Dada a complexidade das teorias, dos processos e das próprias designações, optamos por designar todo o conjunto como quadro da TD. Neste sentido, destacamos cinco elementos estruturantes deste quadro, propostos por Andy Afnotan (2014, p. 250): (i) a situação, que envolve ou relaciona objetivamente o ambiente que pode ser essencial para a TD; (ii) os participantes, sendo fundamental os seus antecedentes, experiências, valores, preferências e percepções; (iii) as organizações envolvidas, que contextualizam o ambiente político e/ou estratégico, bem como os papéis gerais ou específicos que podem ser cometidos a cada uma delas; (iv) o processo decisório, que aborda as várias técnicas e estratégias utilizadas para chegar à decisão; e o (v) resultado, que envolve a totalidade do processo, incluindo os seus efeitos e consequências. Sistematizando estes ingredientes, podemos associar-lhes dimensões e conceitos, que apresentamos na Tabela 2:

Tabela 2 – Ingredientes, dimensões e conceitos da TD

Ingredientes	Dimensões	Conceitos	
Situação	Fatores influenciadores	Ambiguidade	
		Familiaridade	
		Organização	
		Informação	
		Perceção do risco e ameaça	
		Tempo	
		Stresse	
		Incerteza	
		Complexidade	
		Opinião Pública/ Responsabilização	
		Participantes	Níveis de decisão
Responsável	Grupo		
Organizações	Subordinada	Aliança/Organizacional	
	Lateral		
Processo decisório	Tipo de decisão	Decisões isoladas	
		Decisões interativas	
		Decisões sequenciais	
		Decisões de grupo	
	Modelos de tomada de decisão	Racionalidade (holísticos)	
Cognitivo (e.g. Racionalidade limitada, Político ou Poli-heurístico) (heurísticos)			
Intuitivo (<i>wholistic</i>)			
Resultado	Fora do âmbito do nosso estudo		

1.3. SÍNTESE CONCLUSIVA

No sentido de objetivar, vimos que as características da modernidade mais recente, tardia, líquida ou refletiva, não diferem das características da pós-modernidade, e que residem principalmente na globalização e nas suas ramificações, como as velocidades da mudança e informação, incluindo a evolução tecnológica, a incerteza, a noção de uma sociedade de risco e reflexiva, assente no paradoxo da individualização.

A TD é composta por um conjunto de ingredientes, dimensões e conceitos, que enquadram a escolha de uma opção entre várias alternativas elaboradas durante o processo decisório. Este quadro da TD é analisado seguidamente nas segunda e terceira secções, por forma a clarificar as dimensões da TD, os respetivos conceitos e como é que a modernidade afeta o decisor. Seguindo este raciocínio, as dimensões referentes aos modelos, tipos e níveis de decisão, são estudadas na segunda secção. A dimensão dos fatores influenciadores da TD é estudada na terceira secção, em combinação com as características da modernidade.

2. AS TD POLÍTICA E ESTRATÉGICA

Nesta secção pretende-se clarificar as dimensões da TD (i.e. modelos, tipos e níveis), bem como os respetivos conceitos que lhes associámos. No final da secção reflete-se sobre a diferença entre as TD política e estratégica, no sentido de validar que têm características próprias, distintas e de propensão a serem influenciadas de forma diferente pela modernidade.

2.1. MODELOS DE TD

O modelo racional, apresentado na Figura 4, pressupõe que o indivíduo que toma a decisão tem informações perfeitas, é capaz de avaliar de forma sistemática e lógica cada opção, e que a decisão final é completamente imparcial, constituindo-a como a melhor para a organização (Pereira, Lobler e Simonetto, 2010, p. 266). Durante o processo decisório, para que a escolha seja racional, o decisor terá de percorrer todas as opções identificadas, avaliar as consequências e os efeitos de cada uma, de acordo com os critérios estabelecidos. Estas condições tornam o processo praticamente impossível, já que os fatores influenciadores da decisão eliminam a possibilidade do decisor possuir todo o conhecimento sobre todas as opções (Lousada e Valentim, 2011, p. 150).



Figura 4 – Etapas no modelo racional de TD

Fonte: Saylor Academy (2012).

Os modelos cognitivos⁸ apresentam-se como alternativa ao modelo racional.

O modelo de racionalidade limitada (Simon, 1985) sustenta a ideia do indivíduo intencionalmente racional, mas que toma decisões afetado pelo seu comprometimento por uma decisão, pelas limitações cognitivas da sua mente e pelo tempo disponível para a tarefa. Ou seja, o responsável pela decisão procura frequentemente uma solução satisfatória em vez da solução ótima (Simon, 1991). A principal diferença entre a racionalidade e a racionalidade limitada é na opção escolhida. Ou seja, em vez de escolher a melhor opção e maximizar o resultado, o decisor economiza tempo e esforço cognitivo, aceitando a primeira alternativa que cumpre os critérios de decisão (Saylor Academy, 2012).

O modelo político, Figura 5, tal como o nome sugere, também é um processo cognitivo, muito embora com características muito particulares, uma vez que se apoia na política para a TD. Os decisores exercem influências diferentes nas mais variadas posições que ocupam, o que retira a racionalidade nas escolhas. A decisão está relacionada com o poder de cada indivíduo e de como eles se relacionam dentro de uma organização. Por vezes a individualidade supera os objetivos organizacionais, prejudicando a organização, pese

⁸ Existem outros modelos cognitivos, de onde se destacam os burocráticos, organizacionais, processuais, anárquicos, prospectivos, entre outros, que não se conseguem abordar no presente estudo. Existem até evoluções do próprio Ciclo de John Boyd para incorporar uma vertente cognitiva no seu processo (e.g. Blasch, Breton, Valin e Bosse, 2011). Para uma melhor compreensão dos modelos cognitivos e de como começam a aparecer, pode-se consultar Neumann e Morgenstern (1947), Herbert Simon (1957, 1959) ou John Steinbruner (1974).

embora o foco das discussões seja nos efeitos das decisões sobre os objetivos organizacionais conflitantes. Este modelo é assente numa constante negociação entre preferências individuais de quem tem poder (Lousada e Valentim, 2011, pp. 153-154).



Figura 5 – Processo genérico da TD política

A TD poli-heurística, Figura 6, pressupõe o enquadramento num vazio entre os modelos racionais e os cognitivos, assimilando as vantagens das duas teorias, relacionando-as e desenvolvendo-as num processo de duas fases. A primeira é conduzida por modelos cognitivos que excluem ou aprovam alternativas em relação às dimensões (Mintz e DeRouen, 2010, p. 78). Identificadas as modalidades de ação exequíveis, se alguma destas modalidades contrair resultados baixos ou não satisfatórios numa determinada dimensão⁹ (*e.g.* política), então não será compensada por classificações mais elevadas nas restantes dimensões equacionadas, mesmo que tenha qualidade suficiente, sendo automaticamente eliminada. É nesta fase que os decisores políticos colocam mais em evidência os receios das perdas de popularidade doméstica, o que torna a dimensão política como aquela que maior preponderância assume na seleção das alternativas (Mintz, 2005, p. 95). A segunda fase centra-se no modelo racional, onde se aplicam critérios complexos de utilidade às alternativas que sobrevivem à primeira fase, procurando minimizar os riscos e aumentar os benefícios para o decisor. Nesta fase, o processo foca-se nas alternativas em vez das dimensões, ou seja, o que interessa é o desempenho quantitativo de cada alternativa no geral e não no particular. A decisão final é uma combinação da rejeição de alternativas com a seleção da que melhor supera essa rejeição (Mintz, 2005, p. 97).

⁹Mintz e Geva (1997, p. 87) indicam as dimensões económica, militar, diplomática, internacional, doméstica e política.

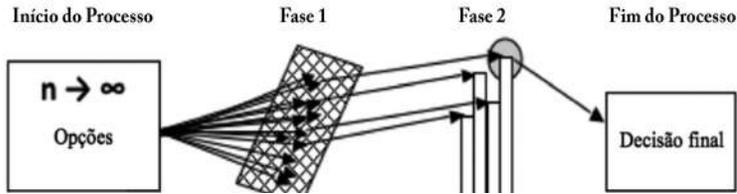


Figura 6 – Processo genérico da TD poli-heurística

Por outro lado, o modelo intuitivo trata a TD através de um raciocínio não consciente. Um estudo de Burke e Miller refere que a intuição assume uma importância crescente na TD, referindo que cerca de 60% dos gestores a usam com frequência (1999; cit. por Saylor Academy, 2012). Os decisores tomam decisões em ambientes circunstanciais, que incluem os fatores supramencionados (*e.g.* pressão de tempo, incerteza e risco), o que desaconselha o uso do modelo racional. Dada uma situação, os decisores analisam o ambiente para reconhecer padrões, para que, uma vez reconhecido um padrão, eles possam comparar uma opção com base em experiências anteriores. Ou seja, a intuição depende do treino, conhecimento e experiência, que são colocadas em prática até que uma opção lhes pareça satisfatória (Saylor Academy, 2012).

Das características dos modelos de TD apresentadas, importa referir que as principais diferenças entre os modelos racionais, de racionalidade limitada, políticos, poli-heurísticos e intuitivos, residem no aprofundamento da objetividade e do processo por cada um deles. Enquanto os modelos racionais são rígidos e perfeitamente lógicos, os restantes quebram estas premissas e apresentam características heurísticas, podendo não ter lógicas racionais a sustentar as decisões. Nos casos particulares da racionalidade limitada e da poli-heurística, os modelos retiram influência à racionalidade, mas mantêm-na no início do processo decisório, o que já não se verifica no completo afastamento racional dos modelos políticos e intuitivos.

2.2. NÍVEIS DE DECISÃO

Segundo Silva Ribeiro, as decisões estratégicas (incluindo ao nível do Estado) desenvolvem-se em diferentes níveis, sendo que a natureza das decisões é diferente em cada um deles: (i) autoridade superior; (ii) autoridade responsável; (iii) autoridade subordinada; e (iv) autoridade lateral (2010, p. 111). Com a mesma denominação, Mintz e DeRouen identificam outros conceitos para níveis de decisão: (i) individual; (ii) grupo; e (iii) aliança/organização (2010, pp. 18-21).

Para Silva Ribeiro, a autoridade superior representa as orientações políticas (i.e. grande estratégia). Os restantes níveis advêm deste, com a seguinte metodologia, entende-se por política a estratégia definida pela autoridade imediatamente englobante, semelhante à metodologia das “bonecas russas de encaixes sucessivos” (2010, p. 111). A dimensão da situação a estudar é tanto maior quanto a hierarquia da autoridade. A autoridade superior é da responsabilidade do Chefe do Governo, a autoridade responsável é depositada num Ministro que tutela o domínio da situação a estudar, a autoridade subordinada é materializada pelos Secretários de Estado ou Chefes Militares, e a autoridade lateral é materializada pelos restantes Ministros que não sejam responsáveis pelo domínio (2010, pp. 111-117).

No âmbito de Mintz e DeRouen, a TD ao nível individual pressupõe que o decisor tenha extremo poder dentro do Estado, o que legitima a decisão sem um necessário consenso (e.g. Napoleão ou Mao Tse-tung). A probabilidade de ser tomada a decisão neste nível aumenta em situações de crise ou em níveis elevados da diplomacia. O nível de grupo é especialmente importante quando não existe um indivíduo com poder suficiente para a decisão individual. A decisão é mais legítima, mas mais complexa, uma vez que os membros do grupo podem ter agendas, interesses e preferências diferentes uns dos outros. Este tipo de decisão envolve frequentemente a negociação entre os membros. O nível da aliança ou organizacional assemelha-se à decisão de grupo, com a salvaguarda que os membros são representantes dos Estados. A este nível são prescritas regras e orientações para chegar à decisão, que pode ser por consenso ou por maioria, com direito a veto ou não (e.g. Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas).

No exercício seguinte – Tabela 3 – procuramos correlacionar estes níveis de decisão com os modelos de TD. Por exemplo, o modelo de TD cognitivo terá aplicabilidade em todos os níveis de decisão, quer de Mintz e DeRouen, quer de Silva Ribeiro. Já no caso dos modelos de TD intuitivos, terão aplicabilidade nos níveis de decisão das autoridades superiores e responsáveis, mas num âmbito sempre individual.

Tabela 3 – Proposta de correlação entre modelos e níveis de decisão

Níveis de Decisão	Modelos de tomada de decisão			Níveis de Decisão
Silva Ribeiro (#)	Racional	Cognitivo	Intuitivo	Mintz e DeRouen (✓)
Autoridade superior	✓	# ✓	# ✓	Individual
Autoridade responsável	# ✓	# ✓	#	Grupo
Autoridade subordinada	# ✓	# ✓		Aliança/Organização
Autoridade lateral	#	#		

2.3. TIPOS DE DECISÃO

As decisões podem ser isoladas, interativas ou sequenciais. As decisões isoladas, apesar de raras em termos políticos e estratégicos, representam um ato que não tem relações com outras variáveis na decisão e no ambiente. As decisões interativas, ou estratégicas, envolvem no mínimo dois atores que influenciam e são influenciados pelas decisões do(s) outro(s). As decisões sequenciais podem ser do tipo isoladas ou interativas, mas representam uma série interrelacionada de processos decisórios (*e.g.* o jogo de Xadrez é um exemplo de decisões interativas sequenciais) (Mintz e DeRouen, 2010, pp. 15–16).

2.4. CARACTERÍSTICAS DAS DECISÕES ESTRATÉGICAS E POLÍTICAS

Um estudo concluiu que, uma vez que o ambiente de TD nem sempre manifesta abertura à participação popular, o senso de objetividade do decisor político final nem sempre pode ser garantido (Afinotan, 2014, p. 249). No nível estratégico, a avaliação tem uma característica essencialmente política. O uso simbólico de evidências, a exploração de preconceitos cognitivos e abordagens no campo da análise política também são introduzidos. Para Pennell, torna-se claro que o decisor estratégico tem uma forte dimensão política, se não mesmo a dominante (2013, pp. 243-244).

Após analisar um conjunto de variáveis, Elbanna e Child (2007) concluíram que os modelos racionais aparentam ter maior influência nas decisões estratégicas do que os modelos cognitivos ou de intuição, com exceção do político que também influencia claramente essas decisões.

Este estudo não se pretende exaustivo na caracterização estratégica e política, pelo que sugerimos a esquematização – Tabela 4 – das principais diferenças nos patamares de decisão.

Tabela 4 – Características das decisões táticas, estratégicas e políticas

Natureza	Decisão Tática	Decisão Estratégica	Decisão Política
Impacto	Local	Global	Global
Duração	Curta	Longa	Variável
Reversibilidade	Forte	Fraca	Variável
Dimensões	Única	Múltiplas	Múltiplas
Enquadramento	Determinado	Variável	Variável Interesse próprio
Tempo	Condicionante	Variável	Variável
Objetivos	Determinados Únicos Claros	Determinados Múltiplos Globais	Próprios Múltiplos Globais
Informação	Ampla, concreta	Parcial, agregada	Ampla, difusa
Estruturação	Forte	Fraca	Muito fraca
Modelos	Algorítmicos Racionais Holísticos	Heurísticos	Heurísticos <i>Wholistic</i>
Nível	Variável	Elevado	Elevado
Natureza	Gestão	Criação	Negociação
Sequência	Final	Intermédia	Inicial
Objetividade	Elevada	Moderada	Moderada/Baixa
Resultado	Ótimo	Satisfatório	Negociado

Fonte: Adaptado de Martinet

(1995, cit. por Andrade e Escorrega, 2017, p. 361) e Chaffee (1983, p. 19).

2.5. SÍNTESE CONCLUSIVA

As TD política e estratégica desenvolvem-se por características distintas e propensas a diferentes influências, de acordo com o argumento. No entanto, apesar de se distinguirem, há uma clara interferência (até pelo estatuto hierárquico) do nível político no nível estratégico. A TD política é menos estruturada, baseada na cognição e intuição em detrimento da racionalidade, de natureza e resultados negociados que refletem posições individuais, onde a reversibilidade das opções é variável e dependente dos objetivos. A TD estratégica, apesar de apresentar tendências para os modelos heurísticos, sustenta-se por alguma racionalidade para os objetivos determinados. A natureza da TD estratégica não é de negociação, é um modelo que cria resultados satisfatórios para incorporar a influência política que referimos anteriormente. Porque a TD estratégica visa o longo prazo e a posição face a um “outro”, a reversibilidade das opções é muito condicionada, apresentando impactos globais.

Dadas as diferenças, as TD política e estratégica podem ser influenciadas pelos desafios da modernidade e criar impactos distintos, que analisamos na próxima secção.

3. OS DESAFIOS DA MODERNIDADE PARA A TD

Esta seção procura combinar os desafios da modernidade com a dimensão dos fatores influenciadores da TD política e estratégica, por forma a estabelecer pontos de convergência para as conclusões.

Para analisar o impacto da modernidade, adaptamos as premissas de Shepherd (2014), que defende a necessidade de analisar: (i) a influência do contexto nas múltiplas perspectivas teóricas; (ii) as características dos diferentes modelos de TD; e (iii) os efeitos das duas primeiras premissas numa série de resultados do processo de TD. O autor concluiu que estas premissas permitem retirar evidências sobre a influência da intuição e do comportamento político na TD estratégica. Depois, observou a predominância das autoridades superiores nos níveis subordinados. Finalmente, constatou a evidência que as características do processo e as variáveis contextuais influenciam os resultados da TD, não apenas a qualidade global, mas também o sucesso da implementação, o comprometimento e a velocidade da decisão.

3.1. FATORES INFLUENCIADORES DA TD

Quando se tenta estruturar fatores que influenciam a TD, deparamo-nos com uma tarefa complexa, uma vez que os fatores resultam das circunstâncias em que é tomada a decisão. Porém, há fatores que pela sua criticidade, probabilidade e relevância, se constituem como um núcleo que influencia a decisão, quer pelo processo, quer pelo indivíduo que a toma. Estes fatores são caracterizados na Tabela 5 e são relacionados com a modernidade na subsecção seguinte.

Tabela 5 – Fatores influenciadores da TD

Fator	Caracterização
Ambiguidade	Ocorre quando a informação tem múltiplos significados, por vezes adversos, ou quando uma situação pode ter múltiplos resultados. Resulta quando um adversário emite um sinal que pode ser interpretado como hostil ou conciliador, gerando dúvida na sua real intenção, tendendo a ser ignorada ou desconsiderada. Normalmente, a ambiguidade aumenta o grau de complexidade da decisão, embora fomente a tendência de simplificar o processo de TD.
Familiaridade	Entende-se quando uma situação parece similar com outra que um indivíduo ou organização já viu ou experienciou. Neste caso, o decisor acredita que uma solução que resultou anteriormente, voltará a resultar, tendendo a tomar as mesmas decisões. A familiaridade conduz à TD intuitiva em vez de examinar o custo benefício de alternativas, resultando em generalização das soluções.

Organização	As performances e estratégias do passado, tal como o tamanho, a estrutura e a robustez da organização afetam a TD. A acrescentar a estas características, a distribuição de poder também tem um peso considerável na qualidade das decisões.
Informação	É o alimento da TD. Se não for precisa, credível e oportuna, o decisor tem sempre limitações na sua escolha. A limitação na informação afeta o modelo racional, uma vez que este pressupõe a posse da informação mais completa. Este fator, não obstante, influencia todos os outros, tem uma estreita ligação ao fator tempo, dado que a oportunidade de uma informação pode precipitar a TD.
Perceção do risco e ameaça	Consciência ou discernimento subjetivo do dano ou perda potencial causado por um perigo e é baseada na integração de informações de risco, tais como eventos de risco, comunicação do risco e múltiplos fatores influenciadores (Seol, 2005). O nível de risco que o decisor está disposto a correr influencia diretamente a TD.
Tempo (pressão)	O tempo é decisivo e as decisões são geralmente urgentes. A pressão do tempo, ora por determinação, ora por um limite incerto em que se acredita ser necessário agir, conduz à simplificação e precipitação das decisões. A limitação do tempo compromete a utilização do modelo racional, dada a morosidade da perfeição necessária. Este fator tende a forçar a utilização de modelos heurísticos simples, estandardizados, onde a TD deve ser satisfatória em vez de ótima.
Stresse	Este fator decorre fundamentalmente dos fatores tempo e incerteza, que degeneram em ansiedade. Uma vez elevado o nível de stresse, o próprio processo de recolha de informação é afetado, dado que o decisor tende a ignorar o processo e as alternativas, refugiando-se em analogias históricas e na familiaridade com o evento. A perceção do risco e ameaça é uma fonte de pânico, caso o nível de risco tolerável não seja alcançado dentro do tempo disponível para a decisão.
Incerteza	Estado, ainda que parcial, de deficiência de informação relacionado com a compreensão ou conhecimento de um evento e a sua consequência ou probabilidade. Surge em dois níveis: (i) o nível macro, quando se tomam decisões num ambiente de decisão variável, onde os sistemas, processos, valores e resultados podem ser incertos; e (ii) o nível micro que se refere à incerteza que pertence a contextos de decisão específicos e a conhecimento, dados e modelos relevantes.
Complexidade	Relacionada com o número de elementos do ambiente estratégico e o nível de interdependência entre esses elementos. Influencia a incerteza, previsão, análise e utilidade da informação para a TD.
Opinião Pública Responsabilidade	Este fator aparece quando o decisor necessita de explicar ou é esperado que explique uma decisão, da qual poderá resultar uma punição ou recompensa. Este fator influencia o tipo de opção, porque quando o decisor é chamado à responsabilidade, a decisão tende a ser mais cuidada, logo, é mais provável que reúna informação de forma mais holística. A exposição e o escrutínio público afetam a qualidade pessoal do indivíduo que toma a decisão.

Fonte: Adaptado de Rajagopalan, Rasheed e Datta (1993, p. 352), Mintz e DeRouen (2010, p. 26) e Yoe (2012, p. 27).

3.2. A MODERNIDADE E OS FATORES INFLUENCIADORES DA TD

John Petersen (1994) previa que num período de 20 anos assistiríamos a uma profunda remodelação na humanidade, sem paralelo noutra período histórico anterior, afetando todos os seus parâmetros. No entanto, nada do que se passou nos últimos 400 anos sugeria a extensão das mudanças que as próximas décadas vão trazer (USJFCOM, 2010, p. 8).

A natureza da guerra – ou neste caso, da estratégia – não tende a mudar, uma vez que a conflitualidade continuará a ser entre duas ou mais forças adaptáveis e em constante aprendizagem. O que muda, como vimos, é o ambiente político, a volatilidade do inimigo ou do “outro”, e o avanço da tecnologia que ultrapassa a velocidade da previsão. A natureza da guerra não mudará, mas mudará o caráter e, inevitavelmente, a conduta (USJFCOM, 2010, p. 8).

Viegas Nunes apresentou a evolução dos tempos na TD e na ação no Ciclo de Boyd, entre o século XVIII e o novo milénio (Figura 7). Esta informação permite perceber a tendência para a instantaneidade que o decisor vai enfrentar.

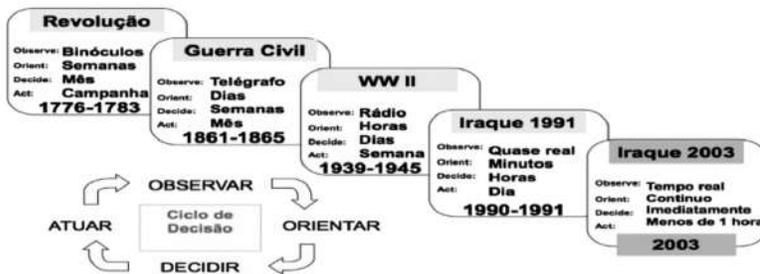


Figura 7 – Tempos previstos para a decisão e ação entre os séculos XVIII e XXI

Fonte: Nunes (2017).

Os decisores são muitas vezes obrigados a tomar decisões complexas mediante severas restrições de tempo. A percepção da pressão de tempo, mesmo quando há tempo suficiente para tomar uma decisão, pode prejudicar a atividade da TD. Este efeito tem como influência: (i) os efeitos disruptivos do stress psicológico; (ii) a necessidade de um ciclo cognitivo rápido; e (iii) o comprometimento e exigência que o decisor tem em trabalhar e/ou decidir rapidamente (Mann e Tan, 1993).

Ainda no século passado, Dean e Sharfan (1993) observaram que os ambientes mais ameaçadores, com elevados índices de incerteza, tendem a diminuir a racionalidade nas decisões estratégicas. Quanto maior for a percepção da ameaça pelas pessoas, maior será a tendência para a decisão de manter ou intensificar um conflito, ou seja, constitui-se como um fator incendiário da TD.

Pelo contrário, se as pessoas não se sentirem ameaçadas, a decisão tende a ser mais suave. Deste modo, Gordon e Arian (2001, pp. 211-212) observaram que as pessoas ao se sentirem ameaçadas, tendem a usar processos de TD dominados pela emoção (intuitivos), enquanto na ausência de ameaça ou dessa percepção, a lógica (cognição) tende a assumir um papel mais relevante na decisão.

Ou seja, quanto maior for a ambiguidade na decisão a tomar, maior é a tendência para o decisor aplicar heurísticas simplificadas, saltando passos cognitivos no processo decisório (Mintz e DeRouen, 2010, p. 25).

Outra consideração relevante é a influência que as percepções sobre o ambiente têm na decisão de recolher informações estratégicas. Com duas dimensões de percepção diferentes sobre a incerteza, Boyd e Fulk (1996) concluíram que a importância estratégica é o principal determinante para a análise ambiental. Contudo, a opção por recolher dados diminui conforme se aumenta a complexidade na percepção do ambiente. Esta observação também é válida na opção pelas heurísticas descrita no parágrafo anterior.

A TD é um exercício complexo que por vezes apresenta observações inesperadas. Um exemplo disso é o recente estudo de Bausch (2017) a demonstrar que os líderes democráticos são mais propensos a decidirem-se pela guerra do que por acordos, comparando com líderes autocráticos. Apesar de não mobilizarem mais recursos para a guerra, os líderes democráticos concentram mais esforços numa batalha decisiva. No plano doméstico, estes líderes são mais castigados em caso de derrota do que os autocráticos, enquanto recebem menos louros se ganharem a guerra. Este ponto permite refletir sobre o impacto que a opinião pública pode ter na TD política.

Os níveis de decisão, seja individual, grupo ou aliança/organização, enfrentam o que David Cohen (2001) chama de armadilhas – Figura 8 – e que são potenciadas pelos desafios que a modernidade recente coloca.

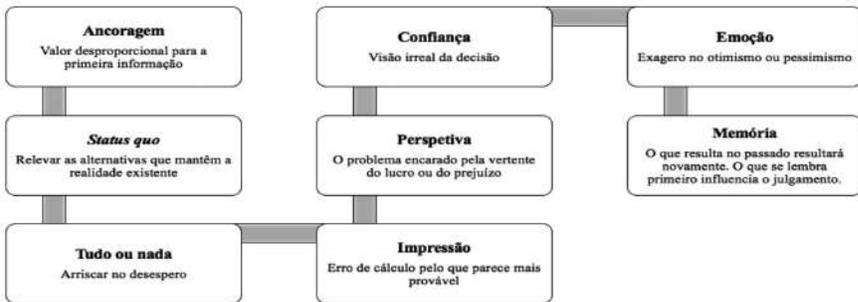


Figura 8 – Armadilhas mais comuns na TD

Fonte: Cohen (2001).

3.3. SÍNTESE CONCLUSIVA

Para auxiliar esta síntese, foram relacionados os fatores influenciadores da TD com as características da modernidade recente. A Tabela 6 estabelece esta relação, tendo sido efetuada com base na revisão da literatura, apresentado no decurso do ensaio, e na análise empírica do autor, decorrente do que foi lido e analisado. É um exercício com as limitações adstritas à avaliação individual e à complexidade da análise, mas que procura ser uma priorização qualitativa dos desafios em que o decisor incorre nos tempos modernos.

Esta análise, associada às armadilhas da TD, colocam-nos em posição de apresentar os principais desafios da modernidade que afetam as TD política e estratégica, com especial relevância para a velocidade da informação, a evolução tecnológica e a incerteza nos ambientes, político e/ou estratégico. É ainda possível deduzir que o principal fator influenciador da TD é a Informação, de onde se destacam fatores associados como o da Perceção do Risco e da Ameaça, o Stresse e o fator da Incerteza.

Tabela 6 – As características da modernidade e os fatores influenciadores da TD

Tomada de Decisão Modernidade	Ambiguidade	Familiaridade	Organização	Informação	Perceção do risco e ameaça	Tempo (pressão)	Stresse	Incerteza	Complexidade	Opinião Pública / Responsabilidade	Avaliação Global
Velocidade da Informação	2	3	2	3	3	3	3	3	3	2	27
Velocidade da Mudança	3	3	1	3	2	2	2	2	2	3	23
Globalização	3	2	1	3	3	3	2	3	3	2	25
Evolução Tecnológica	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	26
Desregulamentação	1	2	3	2	2	2	2	2	1	2	19
Mass Media	2	2	1	3	2	2	2	2	2	3	21
Individualização	2	3	3	2	3	2	3	2	2	3	25
Incerteza	2	3	2	3	3	3	3	3	3	2	27
Sociedade de Risco	2	2	2	2	3	2	3	3	3	3	25
Reflexividade	2	3	2	3	3	2	3	3	3	1	25
	21	25	19	27	27	24	26	26	25	23	

Legenda:

- 3 Impacto elevado
- 2 Impacto moderado
- 1 Impacto menor



CONCLUSÕES

O presente estudo teve por orientação avaliar o impacto dos desafios da modernidade na TD política e estratégica, tendo resultado em duas grandes conclusões. Em primeiro lugar, as decisões políticas diferem das estratégicas, por terem características próprias com diferentes propensões à influência da modernidade tardia, líquida ou reflexiva. Estas diferenças residem, principalmente, na estrutura e natureza dos processos decisórios, dado que a TD política tem uma índole de negociação das opções, enquanto a TD estratégica visa a criação de opções satisfatórias face às determinações. A diferença entre as duas TD também foi ainda visível na interferência entre elas, observando-se que a TD política e a própria natureza da política *per se* têm influência direta na TD estratégica. Em segundo lugar, também observámos que existem desafios específicos da modernidade que influenciam a TD política e a estratégica, com especial relevância para a velocidade da informação, a evolução tecnológica e a incerteza nos ambientes, político e/ou estratégico. Estes desafios tendem a retirar racionalidade nos processos de TD, sendo essa quebra mais visível ao nível político do que ao nível estratégico, embora a quebra não conduza necessariamente a piores decisões, desde que os interesses orientadores, correlacionados com os objetivos a atingir, sejam os prioritários para a(s) entidade(s) que decide(m).

O raciocínio conclusivo é apoiado na Tabela 7, que relaciona os principais desafios da modernidade com a TD política e estratégica, por forma a considerar os impactos em constatações e propostas.

Em termos de processo decisório, quer seja político ou estratégico, deve-se procurar combinar racionalidade com cognição, aproveitando as vantagens das duas metodologias, preferencialmente através do trabalho em grupo e/ou aliança/organização. Esta preferência, embora com a limitação do tempo e do alinhamento interpessoal, decresce a possibilidade dos erros e vícios individuais.

As velocidades da mudança e da informação, que caracterizam a modernidade, aliadas à evolução tecnológica, transportam o ambiente para uma ubiquidade em constante mutação. Independentemente dos modelos, tipos e níveis de TD, a recolha de informação terá de ser capaz de produzir indicadores que contribuam para a melhor decisão, mesmo quando a complexidade aumenta. Para isto, o processo decisório deve-se antecipar ao evento através de um envolvimento prospetivo, de metodologias¹⁰ e da oposição à inércia face à

¹⁰ e.g. processos, ferramentas e sistemas informáticos.

mudança, evitando o vício da extrapolação dos eventos passados e presentes para o futuro. As tendências apontam para a ocorrência de eventos instantâneos que carecem de decisões instantâneas, logo, o desafio da TD deve focar-se na manutenção da iniciativa face à instantaneidade da mudança.

O decisor deve procurar compreender e controlar as interdependências provocadas pela globalização, assim como o conteúdo veiculado pela informação, para que consiga desmistificar as percepções do medo e dos riscos, quer por métodos discursivos (política), quer por ações práticas (estratégia).

TD política dever-se-á focar nos objetivos e não em agendas pessoais que, associadas ao escrutínio público, poderão enviesar a decisão e contaminar as próprias decisões estratégicas. O comprometimento do decisor pela decisão certa e pela inércia de admitir um erro, pode fazer com que se invista incessantemente numa decisão não satisfatória.

Outro dos impactos que observamos foi a manutenção da identidade e dos valores nacionais, que podem ser ameaçados por más decisões face aos desafios da globalização e desregulamentação.

Entender os desafios da modernidade na TD pode ajudar a evitar ou gerir as suas consequências. Contudo, é importante reter um paradoxo, quer o excesso de confiança ou familiaridade, quer a incerteza e falta de percepção, podem fazer com que informações importantes sejam ignoradas. Ainda neste raciocínio, a previsão ou prospetiva não deverá ludibriar o decisor a acreditar que pode adivinhar o futuro.

Dada a relevância que a instantaneidade parece vir a assumir no futuro recente, é importante contrariar a decisão pela emoção, como vimos em cima, fundamentalmente num contexto de desespero (tudo ou nada). Um erro de cálculo, associado a uma decisão precipitada e às limitações de reversibilidade nos níveis elevados da decisão, pode ter consequências muito danosas. Esta opção, no caso de se tratar uma decisão interativa e/ou sequencial, pode provocar a irreversibilidade da decisão.

Tabela 7 – Raciocínio conclusivo sobre os impactos da modernidade na TD

Impacto dos desafios		Política	Estratégica	So what?
Tomada de decisão				
Prioridade				
1ª Prioridade	<ul style="list-style-type: none"> Tendência para heurísticas simplificadas e intuitivas, dada a informação ampla, difusa, incerta e repentina Efeitos disruptivo do stress psicológico (provocado pela necessidade de decidir rapidamente) Incerteza tende a diminuir a recolha de informação no ambiente, limitando a alimentação do processo decisório Tendência para a necessidade de decisões instantâneas Reversibilidade moderada Decisões isoladas ou sequenciais 	<ul style="list-style-type: none"> Tendência para heurísticas simplificadas, dada a limitada alimentação do processo decisório, embora a informação estratégica seja agregada Efeitos disruptivo do stress psicológico (provocado pela necessidade de decidir rapidamente) Reversibilidade fraca Tendência para a necessidade de decisões instantâneas Decisões isoladas ou sequenciais 	<ul style="list-style-type: none"> Forte envolvimento prospectivo no ambiente Mecanismos de reconhecimento rápido da mudança Combinação de raciocínios racionais e cognitivos Contrariar a incerteza com iniciativa, criatividade e intuição (prospectiva) Quebrar inércia à mudança Evitar o vício de extrapolação do passado e presente para o futuro Apoio de sistemas e ferramentas que contribuam para a instantaneidade da decisão Fomentar as decisões de grupo e de aliança 	
2ª Prioridade	<ul style="list-style-type: none"> A globalização engloba grande parte dos desafios identificados quer na primeira, quer na segunda prioridade A percepção do risco e ameaça incrementa a decisão pelo conflito, e tende para processos intuitivos Ambiguidade tende a aumentar também as heurísticas simplificadas e intuitivas Forte componente de negociação Objetividade da decisão moderada/baixa Decisões isoladas, interativas ou sequenciais 	<ul style="list-style-type: none"> A globalização engloba grande parte dos desafios identificados quer na primeira, quer na segunda prioridade Decisão com base numa lógica satisfatória em vez de ótima, racionalidade limitada A percepção do risco e ameaça tende a aumentar o tempo de decisão, dados os mecanismos necessários para a sua gestão Decisões isoladas, interativas ou sequenciais 	<ul style="list-style-type: none"> Forte envolvimento prospectivo no ambiente Compreender e controlar as interdependências globais Compreender a importância do conteúdo da informação Focar a tomada de decisão nos objetivos (fms), avaliando agendas pessoais Desmistificar as percepções da população sobre os riscos e medos por métodos discursivos Combinação de raciocínios racionais e cognitivos Evitar o vício de extrapolação do passado e presente para o futuro Fomentar as decisões de grupo e de aliança 	
3ª Prioridade	<ul style="list-style-type: none"> Tendência para heurísticas simplificadas Escrutínio público pode levar à impopularidade interna, pelo que a decisão que afete a população tem forte impacto da decisão política Efeitos disruptivo do stress psicológico (provocado pela necessidade de decidir rapidamente) Tomada de decisão pode provocar a desculturação nacional Reversibilidade moderada Decisões interativas ou sequenciais 	<ul style="list-style-type: none"> Tendência para heurísticas simplificadas Escrutínio público tem influência reduzida na decisão estratégica (mais racional) Efeitos disruptivo do stress psicológico (provocado pela necessidade de decidir rapidamente) Tomada de decisão pode provocar a desculturação nacional Reversibilidade fraca Decisões isoladas, interativas ou sequenciais 	<ul style="list-style-type: none"> Forte envolvimento prospectivo no ambiente Regular o imprevisível, mantendo a identidade, os valores e os objetivos nacionais Compreender a importância do conteúdo da informação Mitigar os efeitos do escrutínio, envolvendo a população (leigos) em conjugação com a regulamentação Evitar o vício de extrapolação do passado e presente para o futuro Apoio de sistemas e ferramentas que contribuam para a instantaneidade da decisão Quebrar inércia à mudança Metodologias de reconhecimento rápido da mudança Combinação de raciocínios racionais e cognitivos Contrariar a incerteza com iniciativa, criatividade e intuição (prospectiva) Fomentar as decisões de grupo e de aliança 	
Velocidade de mudança Desregulamentação Mass media				

BIBLIOGRAFIA

- Afinotan, L., 2014. Decision-Making in International Relations: A Theoretical Analysis. *Canadian Social Science*, 10(5), pp. 249—256.
- Alex, C., 2000. *Process and Procedure: The Tactical Decision-Making Process and Decision Point Tactics*. Master of Military Art and Science. US Army Command and General Staff College.
- Allison, G. e Zelikow, P., 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2a edição. Nova Iorque: Pearson.
- Andrade, J. e Escorrega, L., 2017. Contributos da prospetiva e do pensamento estratégico para o planeamento estratégico militar. Em: L. Saraiva, R. Vieira e J. Correia, eds., *Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade*, Coleção Ares. Lisboa: Instituto Universitário Militar, pp. 345– - 371.
- Bauman, Z., 1999. *Modernidade e Ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Z., 2001. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bausch, A., 2017. Democracy and War Effort: An Experiment. *Journal of Conflict Resolution*, 61(4), pp. 814–838.
- Beck, U., 2000. A reinvenção da Política: Rumo a uma teoria da modernização reflexiva. Translated by Maria Amélia Augusto. Em: U. Beck, A. Giddens e S. Lash, eds., *Modernização reflexiva: Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*. Oeiras: Celta Editores, pp. 1—51.
- Beck, U., Giddens, A. e Lash, S., 2000. *Modernização reflexiva: Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*. Traduzido por Maria Amélia Augusto. Oeiras: Celta Editores.
- Bispo, A., 2012. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [Em linha] Revista Militar. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/755>>, [Consult. em 3 de abril de 2017].
- Blasch, E., Breton, R., Valin, P. e Bosse, E., 2011. User information fusion decision making analysis with the C-OODA model. Em: *14th International Conference on Information Fusion*. 14th International Conference on Information Fusion. Chicago, pp. 1–8.
- Boyd, B. e Fulk, J., 1996. Executive scanning and perceived uncertainty: A multidimensional model. *Journal of Management*, 22(1), pp. 1–21.
- Boyd, J., 1996. *The Essence of Winning and Losing*. [Em linha] The John Boyd Library. Disponível em: <<http://danford.net/boyd/essence.htm>>, [Consult. em 4 de fevereiro de 2017].
- Bryant, D., 2006. Rethinking OODA: Toward a Modern Cognitive Framework of Command Decision Making. *Military Psychology*, 18(3), pp. 183–206.
- Burke, L. e Miller, M., 1999. Taking the mystery out of intuitive decision making. *Academy of Management Executive*, 13, pp. 91–98.
- Chaffee, E., 1983. *Rational Decisionmaking in Higher Education*. An NCHEMS Executive Overview. [Em linha] Boulder: National Center for Higher

- Education Management Systems. Disponível em: <<https://eric.ed.gov/?id=ED246828>>, [Consult. em 16 de abril de 2017].
- Cohen, D., 2001. Você Sabe Tomar Decisão? *Revista Exame*, 35(16), pp. 41–58.
- Dean, J. e Sharfman, M., 1993. Procedural Rationality in the Strategic Decision-Making Process. *Journal of Management Studies*, 30(4), pp. 587–610.
- Dejevsky, M., 2016. *Donald Trump is right about one thing: Nato is obsolete*. [Em linha] The Independent. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/voices/donald-trump-is-right-about-one-thing-nato-is-obsolete-a6973231.html>>, [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Dwyer, P. e Minnegal, M., 2006. The Good, the Bad and the Ugly: Risk, Uncertainty and Decision-Making by Victorian Fishers. *Journal of Political Ecology*, 13, pp. 1–23.
- Elbanna, S. e Child, J., 2007. Influences on strategic decision effectiveness: Development and test of an integrative model. *Strategic Management Journal*, 28(4), pp. 431–453.
- Elias, L., 2011. *Segurança na Contemporaneidade. Internacionalização e Comunitarização*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Elias, L., 2012. *Desafios da Segurança na sociedade globalizada*. Lisboa: Observatório Político.
- Fogel, R., 1999. Catching up with the Economy. *American Economic Review*, 89(1), pp. 1–21.
- Giddens, A., 2005. *As Consequências da Modernidade*. Lisboa: Celta Editores.
- Gordon, C. e Arian, A., 2001. Threat and Decision Making. *Journal of Conflict Resolution*, 45(2), pp. 196–215.
- Höijer, B., Lidskog, R. e Ugglå, Y., 2006. Facing dilemmas: Sense-making and decision-making in late modernity. *Futures*, 38, pp. 350–366.
- Lane, S., 2017. *Trump Flips on Four Policies, NATO Being One: "I Said It Was Obsolete. It's No Longer Obsolete"*. [Em linha] Fox Nation. Disponível em: <<http://nation.foxnews.com/2017/04/12/trump-flips-four-policies-nato-being-one-i-said-it-was-obsolete-its-no-longer-obsolete>>, [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Lousada, M. e Valentim, M., 2011. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 16(1), pp. 147–164.
- Mann, L. e Tan, C., 1993. The Hassled Decision Maker: The Effects of Perceived Time Pressure on Information Processing in Decision Making. *Australian Journal of Management*, 18(2), pp. 197–209.
- Maria, P., 2013. Ciência, modernidade e pós-modernidade. *Revista Angolana de Sociologia*, (12), pp. 65–75.
- Mintz, A., 2005. Applied Decision Analysis: Utilizing Poliheuristic Theory to Explain and Predict Foreign Policy and National Security Decisions. *International Studies Perspectives*, 6, pp. 94–98.

- Mintz, A. e DeRouen Jr, K., 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Mintz, A. e Geva, N., 1997. *Decision Making on War and Peace: The Cognitive Rational Debate*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D. e Théorêt, A., 1976. The Structure of «Unstructured» Decision Processes. *Administrative Science Quarterly*, 21(2), pp. 246–275.
- Neumann, J. von e Morgenstern, O., 1947. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Nunes, P., 2017. *NATO Network Enabled Capability*. Apresentação ao Curso de Estado-Maior Conjunto, no âmbito da Unidade Curricular Enquadramento Doutrinário das Operações. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Pennell, B., 2013. Operations Assessment: Decision-Based Evidence Making? Em: A. Williams, F.F. Farina, J. de Nijs e J. Bexfield, eds., *Innovation in Operations Assessment. Recent Developments in Measuring Results in Conflict Environments*. Virginia: Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, pp. 243–258.
- Pereira, B., Lobler, M. e Simonetto, E., 2010. Análise dos modelos de tomada de decisão sob o enfoque cognitivo. *Revista Administração UFSM*, 3(2), pp. 260–268.
- Petersen, J., 1994. *The Road to 2015: Profiles of the Future*. Emeryville: Waite Group Pr.
- Rajagopalan, N., Rasheed, A. e Datta, D., 1993. Strategic Decision Processes: Critical Review and Future Directions. *Journal of Management*, 19(2), pp. 349–384.
- Ribeiro, A., 2010. *O Essencial Ao Processo Estratégico: Teoria Geral da Estratégia*. Coimbra: Almedina.
- Richards, C., 2012. *Boyd's OODA Loop: (It's Not What You Think)*. Atlanta: J. Addams & Partners, Inc.
- Saylor Academy, 2012. *Human Relations*. [Em linha] Make good decisions. Disponível em: <https://saylordotorg.github.io/text_human-relations/s12-make-good-decisions.html>, [Consult. em 4 de março de 2017].
- Seol, M., 2005. *Perception of Safety and Usability of Powered Hand Tools*. Tese de Mestrado. Universidade West Virginia.
- Shepherd, N., 2014. *An empirical examination of the strategic decision-making process: the relationship between context, process, and outcomes*. [Tese de Doutoramento] Aston University. Disponível em: <<http://publications.aston.ac.uk/22465/>>, [Consult. em 21 de março de 2017].
- Simon, H. ed., 1957. *Models of Man: Social and Rational*. Nova Iorque: John Wiley and Sons.
- Simon, H., 1959. Theories of Decision-making in economics and behavioral science. *American Economic Review*, 49, pp. 253–283.

- Simon, H., 1985. Human Nature in Politics: The dialogue of Psychology with Political Science. *American Political Science Review*, 79, pp. 293–304.
- Simon, H., 1991. Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science.*, 2(1), pp. 125–134.
- Steinbruner, J., 1974. *The cybernetic theory of decision*. Princeton: Princeton University Press.
- UNRIC, 2015. *ONU projeta que população mundial chegue aos 8,5 mil milhões em 2030*. [Em linha] Centro Regional de Informação das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31919-onu-projeta-que-populacao-mundial-chegue-aos-85-mil-milhoes-em-2030>>, [Consult. em 4 de junho de 2017].
- USJFCOM, 2010. *The Joint Operating Environment*. Soffolk: United States Joint Forces Command.
- Vieira, R., 2017. *Estudos Estratégicos*. Sessão no âmbito da Unidade Curricular Estudos Estratégicos ao CEM-Conjunto. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Yoe, C., 2012. *Primer on Risk analysis. Decision Making under uncertainty*. Boca Raton: Taylor & Francis Group, LLC.

CAPA

Composição Gráfica

Tenente-Coronel TINF Rui José da Silva Grilo

Sobre aguarela de

Tenente-General Vítor Manuel Amaral Vieira