



## *IUM Atualidade*



**O Inesperado Mundo Novo - Guerra e Mudança em 2022**

*Unexpected New World - War and Change in 2022*

*Professor Doutor António José Telo*



Número 42  
Agosto 2022



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

**O Inesperado Mundo Novo – Guerra e Mudança  
em 2022**

***Unexpected New World – War and Change in  
2022***

*(Publicação bilingue / Bilingual publication)*

***Autor***

*Professor Doutor António José Telo*

Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM

Agosto de 2022



A publicação *IUM Atualidade* visa publicar eletronicamente no sítio do IUM, ensaios ou artigos de opinião sobre temas de segurança e defesa da atualidade, assim como trabalhos sobre temáticas pertinentes e de maior valia para a *práxis* do Instituto, preferencialmente da autoria de docentes do IUM, investigadores do CIDIUM ou de outros investigadores nacionais ou estrangeiros, a convite do Diretor ou por iniciativa própria.

#### Números publicados:

1. Intervenção Militar Francesa no Mali – Operação SERVAL (abril de 2014)  
Tenente-coronel de Infantaria Pedro Ribeiro  
Major de Infantaria António Costa  
Major de Infantaria Hugo Fernandes
2. A Aviação Estratégica Russa (dezembro de 2014)  
Coronel Técnico de Manutenção de Armamento e Equipamento José Mira
3. A Crise na Ucrânia (março de 2015)  
Tenente-coronel de Engenharia Leonel Martins (Coord.)  
Tenente-coronel Navegador António Eugénio (Coord.)
4. A Dissuasão Nuclear na Europa Central (outubro de 2015)  
Coronel Técnico de Manutenção de Armamento e Equipamento José Mira
5. Afeganistão treze anos depois (fevereiro de 2016)  
Tenente-coronel Técnico de Informática Rui Almeida
6. O Aviador do Futuro: evolução expectável e possíveis contributos da Internet das Coisas (IoT) (abril de 2016)  
Coronel Piloto Aviador António Moldão
7. (Versão Portuguesa)  
Regras e Normas de Autor no CIDIUM: Transversais e Específicas das Várias Linhas Editoriais (julho de 2017)  
Coronel Tirocinado Lúcio Santos  
Major Psicóloga Cristina Fachada
7. (Versão Inglesa)  
*CIDIUM Publication Guidelines: General and Specific Guidelines of the IUM* (novembro de 2017)  
Coronel Tirocinado Lúcio Santos  
Major Psicóloga Cristina Fachada
8. Capacidades balísticas no território de Kaliningrado (dezembro de 2017)  
Coronel Técnico de Manutenção de Armamento e Equipamento José Mira
9. O processo estratégico do poder financeiro internacional para a defesa do interesse nacional (junho de 2018)  
Professora Doutora Teodora de Castro
10. Armas “proibidas”: O caso dos lasers cegantes (julho de 2018)  
Coronel (Res) José Carlos Cardoso Mira
11. A “nova” república da Macedónia do Norte: significado geopolítico e geoestratégico (agosto de 2018)  
Tenente-coronel (GNR) Marco António Ferreira da Cruz
12. Mobilidade no espaço da CPLP: Desafios securitários (setembro de 2018)  
Major de Artilharia Pedro Alexandre Bretes Ferro Amador
13. A crise dos migrantes e refugiados no espaço Europeu. Contributos do instrumento militar (novembro de 2018)  
Major de Engenharia João Manuel Pinto Correia
14. *NATO after the Brussels Summit. An optimistic perspective* (novembro de 2018)  
Tenente-coronel de Infantaria Francisco Proença Garcia
15. John McCain: o militar que serviu a América e deixou um exemplo ao mundo (dezembro de 2018)  
Major de Artilharia Nuno Miguel dos Santos Rosa Calhaço
7. (2.ª edição, revista e atualizada) Regras e Normas de Autor no IUM (janeiro de 2019)  
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada  
Capitão-de-fragata Nuno Miguel Brazuna Ranhola  
Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
16. O poder de Portugal nas relações internacionais (março de 2019)  
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes  
Tenente-coronel Ricardo Dias da Costa

17. Impactos da impressão 3D num futuro próximo (junho de 2019)  
 Geanne Costa  
 Maria Clara de Abreu Rocha e Silva  
 Neandro Velloso  
 Tenente-coronel Pedro Alexandre Bretes Amador  
 Tiago Miguel Felício Dâmaso
7. (3.<sup>a</sup> edição, revista e atualizada) Normas de Autor no IUM (fevereiro de 2020)  
 Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada  
 Capitão-de-fragata Nuno Miguel Brazuna Ranhola  
 Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros  
 Coronel Tirocinado (Res) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
18. KILLER: O míssil de cruzeiro russo 9M729 (junho de 2020)  
 Coronel (Res) José Carlos Cardoso Mira
19. *United States Space Force*: Necessidade militar ou golpe publicitário? (junho 2020)  
 Coronel (Res) José Carlos Cardoso Mira
20. A Europeização da Política (julho 2020)  
 Dr. José Ribeiro e Castro
21. A Resposta Resiliente Europeia à Liderança Atrativa Inteligente Chinesa (janeiro 2021)  
 Capitão (GNR) Adriana Martins
22. A ISAF e a NATO 13 Anos de Operações no Afeganistão: Uma Análise por Funções Conjuntas (fevereiro 2021)  
 Coronel Tirocinado António José Pardal dos Santos (Coord.)  
 Tenente-coronel Ricardo Dias da Costa (Coord.)
23. China Contra China: Atividade Aérea no Estreito da Formosa como Potencial Catalisador de um Conflito Alargado (abril 2021)  
 Coronel (Res) José Carlos Cardoso Mira
24. A Investigação em Ciências Militares – Projetos desenvolvidos em 2020 (julho 2021)  
 Coordenadores: Comodoro Ramalho Marreiros  
 Capitão-tenente Lourenço Gorricha  
 Professor Thomas Gasche  
 Major Luís Félix
25. As Relações UE-África (julho 2021)  
 Coordenador: Tenente-coronel Marco Cruz
26. As informações na Defesa e Segurança de Portugal: Uma Análise aos vários Cenários de Conflito (julho 2021)  
 Coordenador: Major Pedro da Silva Monteiro
27. O Apoio das Forças Armadas às operações da Proteção Civil e das Forças e Serviços de Segurança (julho 2021)  
 Coordenadores: Coronel Tirocinado Pardal dos Santos  
 Tenente-coronel Figueiredo Moreira  
 Tenente-coronel Morais dos Santos  
 Tenente-coronel Brito Sousa
28. Resposta do Ensino Superior Militar à Pandemia de Covid-19 (setembro 2021)  
 Coordenador: Tenente-coronel Santos Loureiro
29. O Conhecimento em rede e as redes do conhecimento. A “Nova” Forma de Poder dos Estados (outubro 2021)  
 Tenente-coronel Brás Bernardino
30. Dissuasão Nuclear na Europa Ocidental: Atualização (novembro 2021)  
 Coronel (Res) José Carlos Cardoso Mira
31. Exercício “Cyber Phalanx 2021” (janeiro 2022)  
 Coronel Tirocinado Pardal dos Santos  
 Major Lourenço Serrão
32. A (in)dependência energética da Europa. *The Iberian Southern Gas Corridor* (fevereiro 2022)  
 Professor Doutor Duarte Lynce Faria (Coord.)
33. As funções conjuntas na Guerra do Golfo: Uma perspetiva passados 30 anos (março 2022)  
 Coordenadores: Coronel Tirocinado Pardal dos Santos  
 Tenente-coronel Dias da Costa  
 Major Marques Teixeira  
 Capitão-tenente Vargas Cabrita
34. A “Operação Militar Especial” na Ucrânia: Um Caso de Falência do Poder Aéreo Russo? (março 2022)  
 Coronel (Res) José Carlos Cardoso Mira
35. Seminário sobre Contratação Pública (abril 2022)  
 Coordenadores: Capitão-de-mar-e-guerra Nuno Filipe Cortes Lopes  
 Capitão-tenente Bruno Alexandre Soares Mercier

7. (Versão Inglesa)

(4<sup>th</sup> edition, revised and updated) *CIDIUM Publication Guidelines: General and Specific Guidelines of the IUM* (may 2022)

Tenente-Coronel Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada  
Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros  
Capitão-de-fragata Nuno Miguel Brazuna Ranhola  
Coronel Tirocinado (Res) Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

36. *Armas Hipersónicas: Da Ucrânia ao Indo-Pacífico* (maio 2022)

Coronel (Res) José Carlos Cardoso Mira

37. *Ascensão de Potências Marítimas. Volume I – Uma análise estratégica à Índia, China e Rússia.* (maio 2022)

Coordenadora: Capitão-tenente Sofia Saldanha Junceiro

38. *New Wars and Sustainable Security: What Should Military Leaders Learn?* (junho 2022)

Coordenadores: Associate Professor David Last  
Dr. Marzena Żakowska

39. Doutor *Honoris Causa* – Professor Doutor Adriano Moreira. (agosto 2022)

Coordenador: Capitão-de-mar-e-guerra Cortes Lopes

40. *ISMS 2022 – Conference of the International Society of Military Sciences – Promoting Peace and Security in a new incomprehensible and non-linear world.* (agosto 2022)

Coordenadores: Tenente-coronel Cristina Fachada  
Capitão-de-mar-e-guerra Coelho Gil  
Comodoro Ramalho Marreiros

41. *A Investigação em Ciências Militares – Projetos desenvolvidos em 2021* (agosto 2022)

Coordenadores: Comodoro Ramalho Marreiros  
Capitão-tenente Lourenço Gorricha  
Professor Thomas Gasche  
Major Luís Félix





**Como citar esta publicação:**

Telo, A. J. (2022). *O Inesperado Mundo Novo – Guerra e Mudança em 2022, / Unexpected New World – War and Change in 2022*. (Publicação bilingue / *Bilingual publication*). IUM Atualidade, 42. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

---

***Diretor***

Tenente-general António Martins Pereira

---

***Editor-chefe***

Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros

---

***Coordenadora Editorial***

Tenente-coronel Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

---

***Capa – Composição Gráfica***

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

---

***Secretariado***

Primeiro-marinheiro Conductor Mecânico de Automóveis Rodolfo Miguel Hortência Pereira  
Assistente técnica Gisela Cristina da Rocha Basílio

---

***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](mailto:cidium@ium.pt)  
[www.ium.pt/cisdi/publicacoes](http://www.ium.pt/cisdi/publicacoes)

---

ISSN: 2183-2560

---

© Instituto Universitário Militar, agosto, 2022.

***Nota do Editor:***

O texto/conteúdo da presente publicação é da exclusiva responsabilidade do seu autor.



## ÍNDICE / INDEX

### VERSÃO PORTUGUESA

Resumo . . . . .	1
<i>Abstract</i> . . . . .	1
1.º Eixo - A Grande Crise Ecológica . . . . .	1
2.º Eixo - A explosão Demográfica . . . . .	3
3.º Eixo - O Crescimento do Caos . . . . .	3
4.º Eixo A Deriva dos Pesos Relativos . . . . .	4
A Mudança da Conflitualidade . . . . .	7
Um Novo Entendimento da Defesa e Segurança . . . . .	8
A Evolução da Defesa nas Democracias da Europa . . . . .	10
A Surpresa da Guerra na Ucrânia . . . . .	16
A Mudança na Europa . . . . .	17
A Mudança no Mundo . . . . .	19
Uma Defesa diferente para as Democracias . . . . .	22
Bibliografia . . . . .	24

**ENGLISH VERSION**

<b>Abstract</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>27</b>
<b>Resumo</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>27</b>
<b>1St. Cause - The Great Ecological Crisis</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>27</b>
<b>2Nd. Cause - The Demographic Explosion</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>29</b>
<b>3Rd. Cause – The Rise of Chaos</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>29</b>
<b>4Th. Cause - The Change in Relative Strength</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>30</b>
<b>Changes in Conflict</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>33</b>
<b>A New Definition of Defence and Security</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>34</b>
<b>Defence Trends in European Democracies</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>35</b>
<b>The Surprise of the Ukraine War</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>40</b>
<b>The Change in Europe</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>42</b>
<b>The Change in the World</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>43</b>
<b>A Different Defence for Democracies</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>46</b>
<b>Bibliograhpy</b>	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	<b>48</b>

# Versão Portuguesa



# O INESPERADO MUNDO NOVO – GUERRA E MUDANÇA EM 2022

## *UNEXPECTED NEW WORLD - WAR AND CHANGE IN 2022*

**António José Telo**

Doutorado em História pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa  
Professor Catedrático de História na Academia Militar  
2720-113 Amadora

### **RESUMO**

Este ensaio começa com uma reflexão sobre as tendências de fundo da mudança global, tomando como eixo orientador a defesa e segurança das democracias. Numa segunda parte, são abordadas as grandes mudanças surgidas a partir da guerra da Ucrânia e a forma como se inserem nas tendências antes detetadas.

**Palavras-chave:** Defesa; Segurança; Mudança; Global; Guerra; Ucrânia; Futuro.

### **ABSTRACT**

*This essay begins with a reflection on the trends driving global change, which affect the defence and security of democracies. The second part of the essay discusses the major changes that emerged from the war in Ukraine and how they align with the trends identified in the first part.*

**Keywords:** Defense; Security; Change; Global; War; Ukraine; Future.

É necessário referir sinteticamente os grandes eixos da mudança do mundo nas últimas três décadas, para depois avaliar o seu impacto na defesa e segurança.

### **1.º EIXO - A GRANDE CRISE ECOLÓGICA**

A locomotiva de mudança fundamental do século XXI é a crise ecológica do planeta Terra, com as suas múltiplas manifestações. Quem não o entende, passa ao lado do essencial. É uma crise que se desenha desde há muito, mas que só foi reconhecida como global e decisiva há poucas décadas. Antes era normal encontrar muitos que a negavam, que chamavam “radicais” (no mínimo) a quem falava dela, ou que a reduziam a uma dimensão diminuta, dizendo que ela se resolveria por si própria.

Mesmo no século XXI, ainda muitos a limitam só a uma das suas muitas dimensões, falando, por exemplo, no “aquecimento global”, ou na “mudança climática”. Na realidade estamos perante um dos poucos acontecimentos que realmente muda a história da humanidade, com inúmeras manifestações, que vão desde as mencionadas à desertificação, à subida do nível do mar, à extinção em massa das espécies vegetais e animais, à desflorestação, à migração das espécies animais, às gigantescas migrações de humanos e outras formas de vida ou, para não me estender demasiado, a novas doenças emergentes, como o COVID-19. Esta foi a primeira grande pandemia do século XXI, mas as pessoas normalmente esquecem que foi precedido de 13 importantes epidemias desde

2002<sup>1</sup>. É como se a natureza doente estivesse a fazer experiências, à procura de uma alteração genética que lhe permitisse defender-se dos agressores.

A mudança climática é uma das vertentes mais preocupantes da grande crise ecológica. A sua principal causa são as emissões de CO<sub>2</sub>, que crescem de forma cumulativa desde 1850, com particular intensidade na Ásia do Leste e na América do Norte<sup>2</sup>. O mais recente relatório do IPCC considera provável que o alvo dos 1,5° de aquecimento global seja excedido a curto prazo – era considerado o limiar das mudanças catastróficas. O leque de variação das previsões deste organismo central de planeamento global varia muito, desde as visões mais otimistas, que colocam o aumento muito perto dos 1,5°, até às mais pessimistas, que apontam para 5°, o que seria uma catástrofe de grandes proporções<sup>3</sup>. É claro que os recentes acontecimentos, como o aparecimento de guerras de grande intensidade pela primeira vez desde há muitas décadas, ou o anúncio da China que se iria afastar da colaboração com os EUA para a contenção da mudança climática, contribuem para agravar a situação.

O verão de 2022 trouxe consigo situações extremas, como temperaturas de 40° na GB ou de 52° na Índia (no Verão indiano). O fenómeno mais significativo até Agosto de 2022, foram as vagas de calor e os gigantescos incêndios selvagens na América do Norte e em toda a Europa do Sul<sup>4</sup> que, mesmo sem o Verão ter terminado, já bateram o recorde da área ardida na Europa. Isto soma-se a uma das piores secas dos últimos tempos, com níveis de água muito baixos, que levam muitos Estados europeus a adotar medidas de economia sem precedentes, enquanto os bombeiros e as Forças Armadas abastecem de água as populações mais afetadas. Possivelmente, os acontecimentos da pandemia de 2019/22 e o paralelo agravamento da crise ecológica fará que futuramente este triénio seja recordado como aquele em que a generalidade da humanidade se apercebeu da gravidade da situação.

António Guterres resumiu muito bem o que se passa ao dizer que a humanidade enfrenta um “suicídio coletivo” se não aumentarem os esforços para combater em conjunto as alterações climáticas<sup>5</sup>.

A grande crise ecológica é um fenómeno que, infelizmente, se vai agravar muito antes de eventualmente começar a melhorar e que vai encontrar novas e inesperadas formas de se manifestar. Estamos no começo do processo. Se tivermos sorte e seguirmos as opções certas, talvez se caminhe para a sua resolução antes do fim do século XXI. Se não tivermos sorte ou seguirmos o caminho errado, é dos poucos fenómenos que tem o potencial de provocar catastróficas mudanças numa escala global.

---

<sup>1</sup> São consideradas as novas doenças e o renascimento de outras que se consideravam extintas. Sem ser exaustivo, é necessário mencionar como epidemias do século XXI o H5N1, a hepatite, a gripe dos porcos, o H5N2, a febre amarela, o sarampo, a ébola, a doença do legionário, o sarampo dos macacos e múltiplos vírus, com novos casos identificados praticamente todas as semanas. O COVID 19 foi a primeira grande pandemia, que até agosto de 2022 provocou oficialmente 6.472.253 mortes (*Worldmeter*), numa evolução que encontra o período pior entre abril de 2020 e janeiro de 2022, tendendo a estabilizar a partir daí.

<sup>2</sup> Neste campo estou a seguir os dados do relatório “*Climate Change 2022*”, do IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*.

<sup>3</sup> Ver relatório citado, p.26.

<sup>4</sup> A U.E. anunciou, em julho de 2022, que já tinham ardido na Europa 660.000 hectares, o que estava 56% acima do anterior recorde para esta época do ano (de 2017). A previsão era que, até ao final do Verão seriam excedidos o milhão de hectares ardidos.

<sup>5</sup> Discurso de António Guterres, Secretário-Geral da ONU, dirigido a 40 países na cimeira de *Petersberg*, em Berlim, a 18 de julho de 2022.



## **2.º EIXO - A EXPLOSÃO DEMOGRÁFICA**

A explosão demográfica é uma realidade secular. A população mundial saltou dos 500 milhões de 1500, quando se dá a primeira globalização encabeçada por Portugal, para o dobro em 1800 (quando arranca a revolução industrial do vapor), tendo alcançado os 1600 milhões em 1900. No conturbado século XX torna-se quatro vezes maior, com 7000 milhões em 2010.

Nesta altura, muitos autores defendiam que o crescimento da população iria inverter a tendência, tomando como base as sociedades mais ricas, onde a taxa de natalidade diminuía. Esqueciam que nas sociedades menos ricas, que representam três quartas partes da humanidade, a população continuava a duplicar em menos de 40 anos. Em 2020, foram alcançados os 7794 milhões. É certo que o ritmo de crescimento anual global tende a diminuir nas últimas décadas (passou de 1,3% em 2000, para 1,05% em 2020), mas isto é acompanhado de tendências preocupantes. Uma delas, é a urbanização do planeta, quando mais de metade da população mundial passou a viver em cidades (57% do total mundial em 2020). A segunda é que a “pegada ecológica” aumenta ainda mais depressa que a população, com um cidadão urbano médio a ter um peso ecológico pelo menos quatro vezes maior que um habitante das zonas rurais. Significa isto que, embora o crescimento da população global tenha sido “só” de 27% entre 2000 e 2020, a pegada ecológica, acelerada pela urbanização e o crescimento da classe média, pelo menos duplicou.

A explosão demográfica é particularmente forte nas regiões mais pobres do planeta, onde é normal mais de metade da população ter menos de 20 anos. Como esta população, muito jovem, é igualmente a que tem uma formação mais deficiente e a que vive pior, debatendo-se com a dificuldade de encontrar o primeiro emprego, a potencialidade para uma radicalização rápida é imensa. É uma tempestade perfeita, onde os fatores negativos se alimentam mutuamente. A densidade populacional global (população por km quadrado) passou de 17, em 1951, para 52, em 2020<sup>6</sup>. A bomba demográfica continua ativa, não só em termos dos números absolutos, mas igualmente em termos da pegada ecológica da população, que é hoje em dia bastante superior, em média, à do passado.

## **3.º EIXO - O CRESCIMENTO DO CAOS**

Quase toda a superfície terrestre (com a exceção das zonas polares), está dividida entre cerca de 200 poderes soberanos, que são outros tantos Estados. Mesmo os oceanos tendem a ser divididos entre esses poderes, num processo que está em curso, nomeadamente através da ONU.

Os Estados caracterizam-se pela capacidade de exercer um poder soberano sobre a sua população. Quando isto falha, quando um Estado é incapaz de garantir o seu poder soberano, cria-se o caos, o vazio do poder, que não prevalece por muito tempo. Pode ser um caos total, como acontece com o colapso completo de um Estado (a Líbia, por exemplo, ou grande parte do Corno de África); ou pode ser, o que é mais normal, um caos parcial. Este ocorre quando um Estado deixa de exercer a soberania numa parte do seu território, ou quando perde a capacidade de exercer alguns dos poderes da soberania de forma plena, como seja garantir a segurança das populações, administrar justiça, combater as catástrofes naturais ou assegurar o saneamento básico, para já não mencionar o tema polémico da saúde ou da educação.

---

<sup>6</sup> Todos os dados sobre a evolução da população mundial são dos anuários estatísticos da ONU.

O colapso parcial dos poderes soberanos produz as “ilhas de caos”, zonas degradadas onde o Estado central tem dificuldade em exercer por completo os poderes soberanos, o que leva ao desenvolvimento de poderes paralelos. Muitos Estados têm ilhas de caos no seu interior, zonas como as favelas do Rio de Janeiro, onde as forças de segurança só entram com grandes operações militares, que envolvem meios blindados, helicópteros e grandes efetivos – quando as forças militares retiram, tudo volta à realidade anterior, com os poderes paralelos a recuperar o seu domínio sobre as populações.

Nas últimas décadas, assistimos a uma tendência para o crescimento do caos. Sem surpresa este nasce a partir das regiões mais pobres, com maiores desafios humanos e ecológicos, como é o caso do Sahel em África. Normalmente, o caos avança por pulos e não de forma regular, de mãos dadas com a desertificação, com a crise ecológica e com o aumento da população. Tudo é acelerado pela radicalização das populações jovens, a grande fonte de recrutamento dos poderes paralelos. O resultado, é o crescimento do crime organizado, da nova pirataria, do tráfico humano ilegal, dos fundamentalismos, do narcotráfico. O resultado são soberanias fragilizadas, que podem entrar em colapso total. Tudo é agravado porque o caos provoca migrações humanas em larga escala, normalmente impossíveis de contrariar pelas sociedades vizinhas, pelo que, ao fim de algum tempo, elas próprias começam a sentir os sintomas do crescimento do caos.

Na Ásia, o caos pressiona e cresce numa ampla zona que começa nas Filipinas e se estende ao Médio Oriente, alimentando zonas de fundamentalismo, e um rosário de guerras, como nas Filipinas, Indonésia, Paquistão, Iémen, Iraque e Síria. Em África, a zona de caos abarca mais de metade do continente, principalmente na faixa equatorial. Na Ibero América, o fenómeno manifesta-se sobretudo pelo crescimento das ilhas de caos, como o México, onde 8 grandes carteis de narcotráfico reclamam o controle de cerca de um terço do território, todos com os seus exércitos privados, a que não faltam meios blindados e mesmo submarinos e aviação.

Se compararmos um mapa do mundo das zonas mais pobres, com as que conhecem maiores problemas ecológicos, as que sofrem um maior crescimento demográfico e as que conhecem maior conflitualidade interna, verificamos que existe uma coincidência quase total. O caos é uma “tempestade perfeita”, onde vários fatores negativos se alimentam mutuamente, provocando um fenómeno de degradação geral da sociedade, que tende a ser exportado pela migração de formas de vida animal e vegetal.

#### **4.º EIXO - A DERIVA DOS PESOS RELATIVOS**

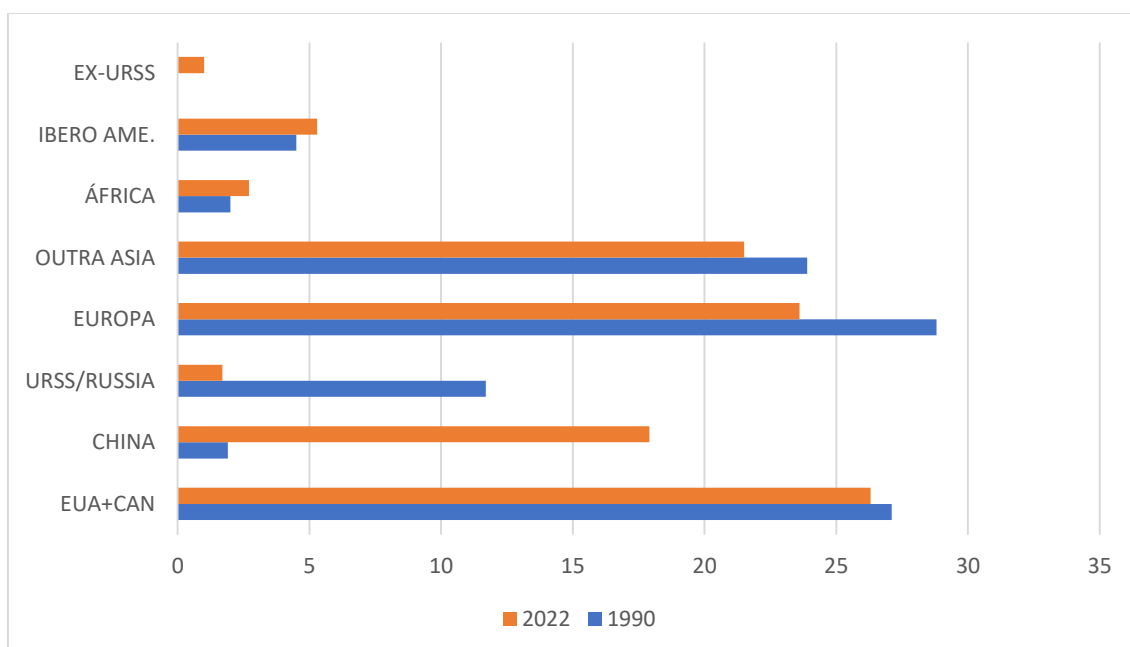
Segundo Paul Kennedy e outros autores, a mudança dos pesos relativos é um dos principais elementos de instabilidade internacional, na medida em que os poderes emergentes consideram as regras do sistema “injustas” e procuram a sua alteração. Os poderes tradicionais resistem, embora com uma força decrescente, procurando manter os privilégios históricos e as teorias, leis e regras que os sustentam. Não é certo que os poderes emergentes se acabem por impor (até porque normalmente provocam conflitos antes de os poderem vencer), mas não é igualmente certo que eles sejam derrotados. Na 1ª e na 2ª Guerra Mundial, por exemplo, os poderes emergentes foram derrotados, embora a hegemonia global tivesse sido transferida da Europa para os EUA. Foi uma transição de responsabilidades feita em aliança, não de forma pacífica, mas em luta contra um inimigo comum. A vitória nestes conflitos globais, que são os maiores do seu tempo, depende das circunstâncias, da paciência dos poderes emergentes para não provocarem conflitos prematuros e

da capacidade de todos de aplicarem estratégias vencedoras, onde o tempo é um elemento essencial.

Nas últimas décadas, vamos encontrar uma ampla mudança dos pesos relativos, que vou meramente esboçar nas suas grandes tendências. No Quadro 1 e Gráficos 1 e 2, optei por grandes agregados regionais que correspondem grosso modo aos continentes<sup>7</sup>. Os pesos relativos são indicados em percentagem, comparando 1990 com 2022 (a vermelho estão os que desceram).

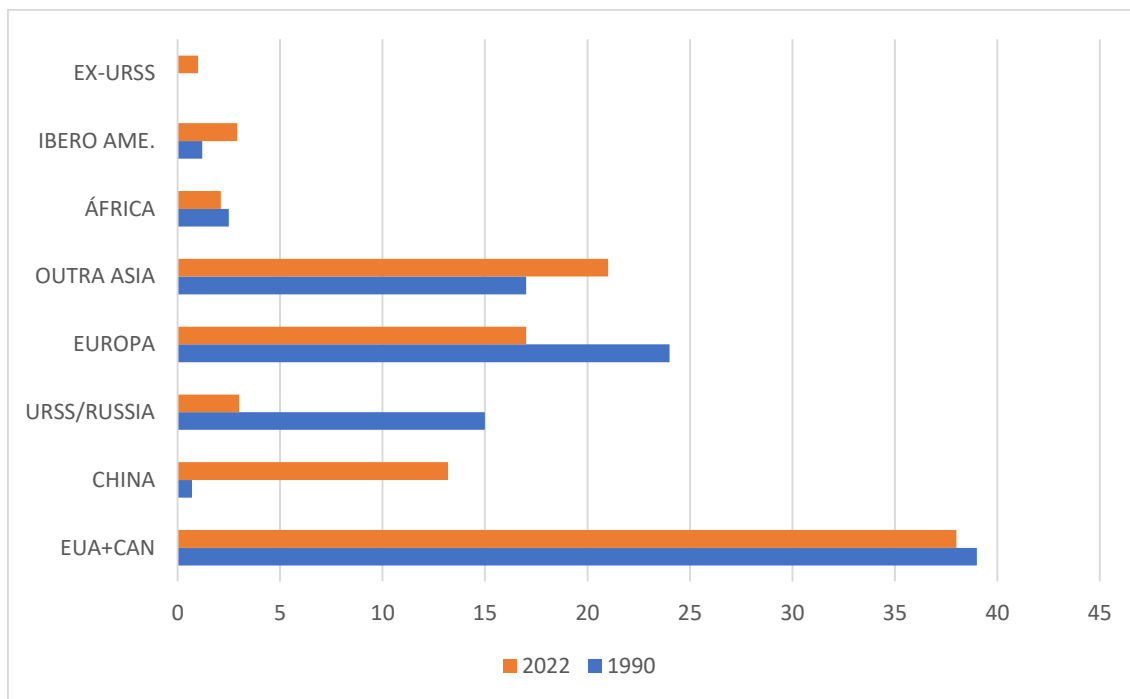
**Quadro 1 – Forças Armadas, PNB e Despesa Defesa em % 1990/2022**

Em % 1990/2022	Forças Armadas	PNB	Despesa Defesa
EUA + Canadá	8,3% para 7,4%	27% para 26%	39% para 38%
CHINA	11,4% para 10,3%	2% para 18%	0,7% para 13,2%
URSS/RUSSIA	15% para 4,5%	12% para 2%	15% para 3%
EX-URSS	0% para 2,9%	0% para 1%	0% para 1%
OUTRA EUROPA	15,9% para 9,7%	29% para 23%	24% para 18%
OUTRA ÁSIA	35% para 46%	24% para 22%	17% para 21%
ÁFRICA	8,3% para 11,9%	2% para 2,7%	2,5% para 2,1%
IBERO AMÉRICA	5,6% para 7,5%	4,2% para 5,3%	1,2% para 2,9%



**Gráfico 1 – PNB em % do total mundial**

<sup>7</sup> Os dados agregados foram obtidos pelo autor tendo como base o *Military Balance* do IISS de 1990 e 2022, de modo a conseguir uma ideia geral da evolução entre o fim da Guerra Fria e o momento atual. Para obter entidades comparáveis, a “outra Europa” é toda a Europa sem a Rússia e a Ex-URSS e a “outra Ásia” é a Ásia sem a China, URSS, Rússia e ex-URSS. O Canadá foi somado aos EUA, formando a América do Norte.



**Gráfico 2 – Despesas com Defesa em % do total mundial**

A mudança dos pesos relativos é muito clara. Em termos económicos e de despesas com a defesa, os EUA mantiveram nas últimas três décadas o seu peso relativo, com uma queda insignificante; estão num destacado primeiro lugar, sobretudo em termos da defesa. Por contraste, a queda da URSS/Rússia foi imensa, passando para um décimo do seu peso relativo em termos da economia e para um quinto nas despesas com a defesa.

O aumento do peso relativo mais importante surge na China, que sobe para nove vezes mais em termos da economia e 20 vezes mais em termos da despesa com a defesa. A China afirma-se como a segunda potência em ambos os campos, sendo muito significativo que, em 2022, gasta com a defesa somente 1,6% do PNB, enquanto os EUA gastam 3,3%, ou seja, a China pode duplicar os gastos com a defesa sem ultrapassar o esforço relativo dos EUA. É a situação contrária da existente na Guerra Fria, quando a URSS tinha de gastar com a defesa cinco vezes mais em termos de percentagem do seu PNB para manter uma defesa com credibilidade.

Depois da URSS/Rússia, a maior queda do peso relativo surge na Europa que perde 6 pontos relativos tanto na economia como na defesa. É importante constatar que, em termos das despesas com a defesa, a Europa como um todo, que tinha uma imensa vantagem de 7 pontos em relação ao resto da Ásia, em 1990, passou a ter um atraso de 3 pontos, em 2022.

A África e a Ibero-América registam ambas um aumento do peso relativo em termos da economia. No entanto, em termos gerais o seu peso relativo conjunto continua a ser muito pequeno, representando cerca de um vigésimo do total, o que é pouco para dois continentes que contam com mais de um quarto da população mundial (26,2% em 2022).

Ficamos com a imagem de um mundo que muda muito depressa. Não é para admirar que as ondas de choque desta deriva das placas tectónicas estratégicas, se faça sentir nas zonas de fronteira, nomeadamente sobre a forma de um aumento da conflitualidade.

## A MUDANÇA DA CONFLITUALIDADE

Cada sistema internacional tem um tipo de conflito padrão, que é o mais frequente e o caracteriza. No caso da Guerra Fria (1946-1990), o conflito padrão eram as guerras insurrecionais.

Depois de 1990, no sistema internacional ainda em transição onde vivemos, o padrão passou a ser o conflito provocado pelo colapso ou fragilização de uma soberania, provocando o crescimento de poderes paralelos, com infindáveis choques violentos. Quando isto acontece, mais tarde ou mais cedo, surge uma intervenção internacional, patrocinada pela ONU ou por outra organização multilateral, quando não por uma coligação de vontades. O modelo nasce logo em 1992, com a crise da ex-Jugoslávia, e espalha-se rapidamente por todos os continentes. A melhor maneira de designar estes conflitos é a de “guerras do caos”<sup>8</sup>. Distinguem-se das guerras insurrecionais do período da Guerra Fria essencialmente por três aspetos:

- a) Tem, não dois, mas muitos lados, com múltiplos senhores da guerra e outros poderes paralelos a tentar dominar territórios a partir dos quais se financiam, com uma motivação que pode ser política, ideológica, religiosa ou de enriquecimento ilícito (crime organizado, corrupção).
- b) Passam normalmente por uma ampla internacionalização do conflito, com a interferência direta de entidades multilaterais, ONGs, empresas, Estados ou outras.
- c) Surgem a partir da fragilização de um Estado soberano, que pode colapsar ou sobreviver, num conflito desenvolvido a muitos níveis (militar, económico, ideológico, da informação, religioso).

Recentemente, com o agravar da crise ecológica, as guerras do caos misturam-se com um número crescente de crises humanitárias de grande envergadura, incentivadas por catástrofes naturais, como secas, inundações, terremotos, furacões ou outras. Embora às guerras do caos tendam a ser paralelas às crises humanitárias, registam-se muitas situações em que são fenómenos interdependentes. Dou dois exemplos de casos em que as crises humanitárias se misturam com guerras do caos, levando a intervenções internacionais: a Somália, como caso pioneiro, logo a partir de 1991, o que acabou por provocar a rápida extensão do caos a todo o Corno de África; Moçambique depois de 2019, com catástrofes naturais no vale do Zambeze e em Cabo Delgado, que incentivaram o conflito fomentado por grupos fundamentalistas islâmicos no Norte, a partir de 2020.

Raros são os Estados que não estão envolvidos em várias missões multilaterais no mundo. Dou só dois exemplos, entre os mais pequenos. O Malawi, tem destacamentos projetados para o Congo, Moçambique, Sudão do Sul, Sudão e Sahara Ocidental; El Salvador, um dos mais pequenos Estados da América, tem destacamentos projetados para o Líbano, Mali, Sudão do Sul e Sahara Ocidental. Isto cria situações típicas das guerras do caos onde, como acontece no Sudão do Sul (em 2022), encontramos destacamentos de nada menos de 62 Estados, que vão desde os maiores (como a China e os EUA) aos mais pequenos (como as Fiji ou a Gambia).

---

<sup>8</sup> Em muitos autores encontramos a expressão “guerras híbridas”. Na minha opinião ela não exprime de forma rigorosa a realidade das guerras do caos, tal como são definidas.

## UM NOVO ENTENDIMENTO DA DEFESA E SEGURANÇA

A situação da nova conflitualidade é igualmente marcada pela proliferação de organizações internacionais públicas e privadas, que de muitas formas intervêm nos conflitos do caos, nuns casos fomentando-os, noutros procurando a sua solução. Algumas são organizações internacionais legais, como as ONGs, as empresas de segurança privadas, ou as muitas agências da ONU, para dar só alguns exemplos. Noutros casos, são organizações ilegais, mais fluídas, mais difíceis de identificar e combater, como as redes de narcotráfico, os mercenários ilegais ou semi-legais, os organizadores das migrações ilegais, as organizações de contrabando e tantas outras.

A proliferação deste tipo de organizações, bem como a crescente globalização, torna o problema da fronteira entre a Defesa e a Segurança mais complexa do que no passado. Antes, era normal dizer que a defesa lidava com o inimigo externo, enquanto a segurança lidava com o cidadão dentro de fronteiras, com o objetivo de garantir o respeito das leis. Hoje, é muito difícil, senão impossível, distinguir o interno do externo, do mesmo modo que, tanto o inimigo externo como o criminoso interno, operam muitas vezes inseridos em organizações internacionais, que não conhecem fronteiras. A exceção é a pequena criminalidade no caso da segurança, mas, mesmo esta, por vezes mais não é que a base de uma organização mais vasta.

Verifica-se ainda que tanto as forças militares como as de segurança cívica, são cada vez mais chamadas a operarem em conjunto para responder a ameaças concretas às populações, desde as pandemias, às catástrofes naturais, às ameaças ecológicas (como as secas) ou às crises humanitárias. Entre 2019 e 2021, por exemplo, a principal missão das forças militares na Europa esteve ligada à resposta à pandemia do COVID 19, algo imprevisível e não contemplado nos manuais.

Tende assim a criar-se uma nova realidade, um caminhar para o conceito de um quadro geral de segurança multilateral, como o nível estruturante tanto da defesa como da segurança. Neste quadro, as forças militares e cívicas cooperam obrigatoriamente na maioria das operações de maior envergadura, como única forma de estas serem eficazes. As forças militares nomeadamente, tendem a adquirir múltiplas valências para resposta a crises de muitos tipos, para além do leque normal das operações militares. Verifica-se que valências militares tradicionais, como a engenharia, a capacidade de transporte pesado, a disponibilidade de massas humanas, a existência de quadros disciplinados e treinados para a organização, são essenciais para responder às ameaças concretas que as populações enfrentam, como as pandemias ou as secas. Isto obriga as forças militares a intervir em força nas crises que antes se classificariam como internas, enquanto as instituições de segurança são chamadas a integrar as forças projetadas nas missões externas<sup>9</sup>.

Cria-se assim pouco a pouco a realidade de um quadro geral de segurança de âmbito multilateral, onde se misturam interno e externo, militares e cívicas, numa ação com enquadramento internacional, que só é eficaz neste contexto de cooperação alargada. Esbate-se cada vez mais a fronteira rígida do passado entre defesa e segurança, interno e externo; tudo depende das circunstâncias e da dimensão de crise. Cria-se a necessidade de uma coordenação permanente, com um número limitado de instituições permanentes, de modo a serem fortes e com espírito de corpo. O ponto essencial é a coordenação no topo de uma ação que tem de ser flexível e em rede, com comandos concretos que dependem das capacidades centrais chamadas a operar na crise em

---

<sup>9</sup> No caso de Portugal, por exemplo, é normal a inclusão de equipas de saúde (INEM e outras), equipas policiais, forças da GNR, e outras instituições cívicas (como empresas de transporte) nas forças militares projetadas.

causa. Isto aponta nomeadamente para a criação de um ministério único de segurança/defesa, tal como vários autores há muito propõem por essa Europa fora, do mesmo modo que aponta para organizações permanentes de segurança multilateral, no âmbito de instituições como a U.E. ou a NATO no caso da Europa. O essencial é assegurar uma coordenação geral da resposta às (normalmente imprevisíveis) ameaças, de modo a salvaguardar as populações, objetivo central de um quadro geral de segurança.

Um dos campos onde esta nova noção se desenvolveu nas últimas décadas foi no combate a novas ameaças, como, por exemplo, o terrorismo internacional. Em quase todos os Estados europeus onde este se fez sentir com alguma importância (não foi o caso de Portugal) vimos as forças militares e civis operarem em conjunto. Em França, na Espanha, na Itália ou na Bélgica, por exemplo, era normal ver patrulhas militares na defesa permanente de pontos estratégicos (como aeroportos), normalmente acompanhadas por um elemento de segurança (polícia ou gendarme) que tivesse a capacidade de dar ordem de prisão, caso fosse necessário.

-\*-

Verifica-se igualmente que a proliferação das situações de caos e das crises humanitárias, naturais ou não, leva muitos dos Estados mais afetados a aumentarem substancialmente as forças militares externas às Forças Armadas, dando-lhes funções que tradicionalmente pertenciam às forças de segurança civis<sup>10</sup>.

Em termos simplificados, enquanto as Forças Armadas regulares diminuíram 27% em todo o mundo entre 1990 e 2022 (passaram de 26,5 milhões de indivíduos para 19,5), as “outras forças militares”, tal como definidas, aumentaram em 13% (passaram de 7,5 para 8,3 milhões), ou seja, passaram de um quarto para pouco menos de metade das Forças Armadas. A tendência nas últimas décadas é de uma queda do número das forças militares tradicionais e de um aumento das outras forças militares, muitas de criação recente, outras herdadas do passado.

A distribuição das outras forças militares é muito desigual. Em termos simples, nos Estados e regiões onde predomina a estabilidade política, as “outras forças militares” mantiveram o seu nível ou mesmo diminuíram (como aconteceu nos EUA, China e nalguns Estados da Europa). Em contrapartida, nas regiões onde as situações de caos e de crise humanitária são fortes, o aumento foi substancial: em África as outras forças militares aumentaram 45% (de 642 para 935 mil, sempre entre 1990 e 2022); na Ibero América cresceram 64% (de 850 para 1.396 mil). Na Europa a situação varia muito, de acordo com os Estados considerados. No caso de Portugal, por exemplo, é muito clara a tendência para o aumento do peso relativo das forças militares de segurança: no período considerado (1990-2022), as Forças Armadas passam de 68 para 27 mil (uma imensa queda para 39% em três décadas), enquanto a GNR cresce de 19 para 24 mil (um aumento de 26%).

---

<sup>10</sup> Incluímos aqui todo o tipo de instituições militares externas às Forças Armadas, como sejam, forças militares de segurança (GNR, *Gendarmerie*, Guardas de Fronteiras, Guarda Costas – quando militares), forças militares ligadas ao poder político (como, por exemplo, a numerosa Guarda Revolucionária Islâmica, no Irão, ou a Guarda Presidencial, dos Emiratos, ou as forças ligadas à Guarda Real, em *Oman*) ou as muitas “Guardas Nacionais” ou milícias armadas, desde que tenham um quadro permanente em tempo de paz. Não são incluídas as milícias ou organizações de reserva que só existem como esqueleto em tempo de paz, estando dependentes da mobilização para adquirir dimensão e significado. Todos os números são obtidos pelo autor a partir dos dados de base do *Military Balance*.

## A EVOLUÇÃO DA DEFESA NAS DEMOCRACIAS DA EUROPA

As políticas de defesa das democracias mudaram nas últimas décadas. A situação varia muito, sendo a evolução dos EUA/Canadá diferente da Europeia. Para efeitos desta análise, vamos desenvolver o caso da Europa entre 1990 e 2022<sup>11</sup>.

A primeira constatação é de uma queda forte das Forças Armadas como um todo, que passam de 4.219 mil (em 1990) para 1.923 (em 2022), ou seja, conhecem uma descida brutal para menos de metade (45%, para ser mais exato). Isto é acompanhado por uma queda ainda maior das reservas das Forças Armadas da Europa, que passam de 12,25 milhões de militares para 1,8 milhões, ou seja, uma redução para escassos 14% do passado recente.

Bastam estes índices para entender a principal tendência da mudança: a Europa convenceu-se que as tradicionais guerras entre Estados eram coisas do passado e que nada tinha a temer em termos de agressão militar de um qualquer poder vizinho. Assim sendo, a Europa desistiu de forma quase geral do seu paradigma do cidadão-soldado, ligado ao serviço militar obrigatório e adotou o serviço militar voluntário, com uma queda das Forças Armadas regulares para menos de metade e das reservas para um sétimo. A possibilidade de uma guerra de grande intensidade contra um par, fosse ou não um grande poder, foi afastada, justamente na altura em que a proliferação dos arsenais nucleares garantia a um número crescente de Estados a impunidade para uma agressão com meios convencionais – os outros Estados não intervinham diretamente com receio da escalada nuclear. Significa isto que, não só as Forças Armadas da Europa estão numericamente debilitadas, como não podem crescer rapidamente em caso de crise grave, pois desistiram de ter reservas treinadas.

A esmagadora maioria das democracias europeias convenceu-se que, a partir de 1991, só tinha de enfrentar pequenas guerras em ambiente multilateral, ligadas a operações de manutenção de paz ou a gestão de crises. Havia exceções, como a resposta à invasão do Kuwait (1991) ou a necessidade de intervenção no Afeganistão (2001), que exigiam alguma dimensão inicial da força expedicionária. A Europa sabia, porém, que nestas situações poderia sempre contar com os EUA para fornecer o grosso do contingente e as capacidades estratégicas que lhe faltavam.

Dentro desta ideia, as democracias europeias apostaram em Forças Armadas pouco numerosas, formadas no essencial por unidades ligeiras, facilmente projetáveis, o que implicava capacidades anfíbia e de transporte aéreo, apoiadas pelo ar com meios pouco poderosos (mas capazes de usar armas inteligentes). O poder de fogo desta força podia ser reduzido, pois o que se tratava era de o usar de forma cirúrgica, de modo evitar danos colaterais. Isto fez nomeadamente com que as armas que receberam os maiores cortes fossem a artilharia, os morteiros e os lança-foguetes, reduzindo amplamente o poder de fogo das forças militares. O inimigo esperado nestas missões eram Estados frágeis, sem armamento sofisticado, ou senhores da guerra, com forças militares que pouco mais eram que gangs de civis armados, sem apoio aéreo. É certo que, por vezes, aconteciam surpresas, como foram o apoio em larga escala da Rússia à Síria, ou o uso de armamento mais sofisticado (como ATGM) pelos grupos armados locais, mas eram casos pontuais, sem significado numa escala global.

---

<sup>11</sup> Todos os índices, tabelas e cálculos são feitos pelo autor a partir dos dados de base do *Military Balance*. Está aqui contemplada toda a Europa, com a exclusão da Rússia e ex-URSS, de modo a ser possível a comparação entre 1990 e 2022.

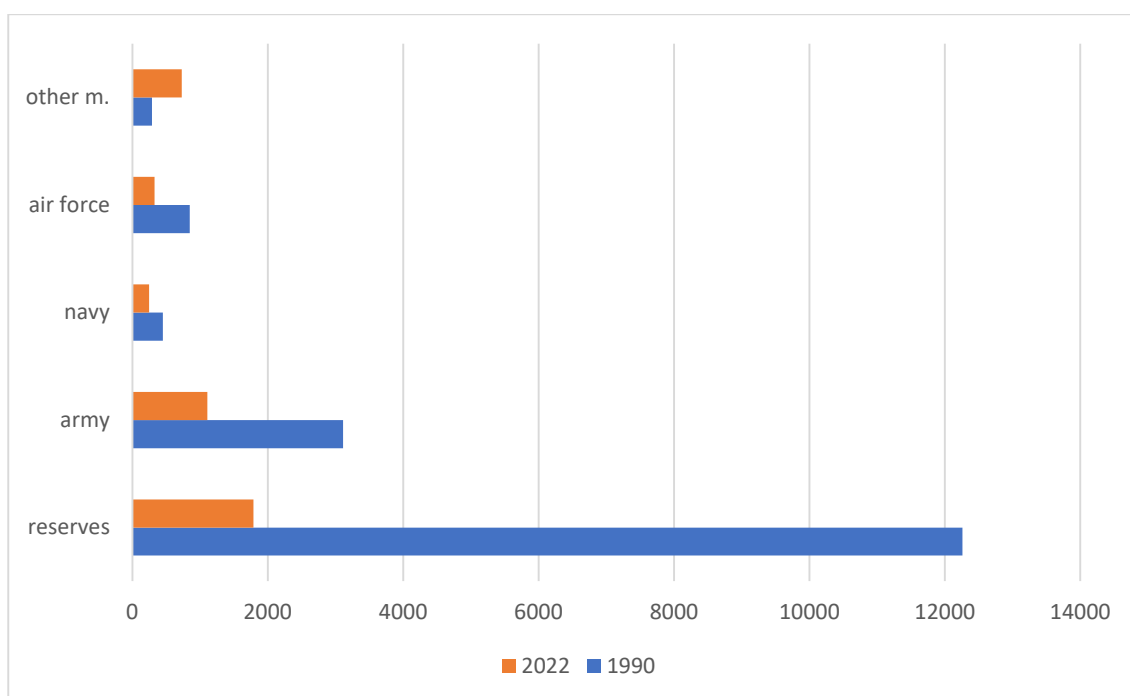


A Europa desenvolveu assim um conceito de operações militares peculiar, onde o domínio do ar era a primeira prioridade, onde se esperam baixas zero ou perto disso, onde se empenham somente unidades altamente treinadas e com um equipamento superior, mas em pequeno número. Foi um conceito de guerra desenvolvido a partir de conflitos pioneiros, como a guerra do Golfo (1991) e as da ex-Jugoslávia (desde 1992).

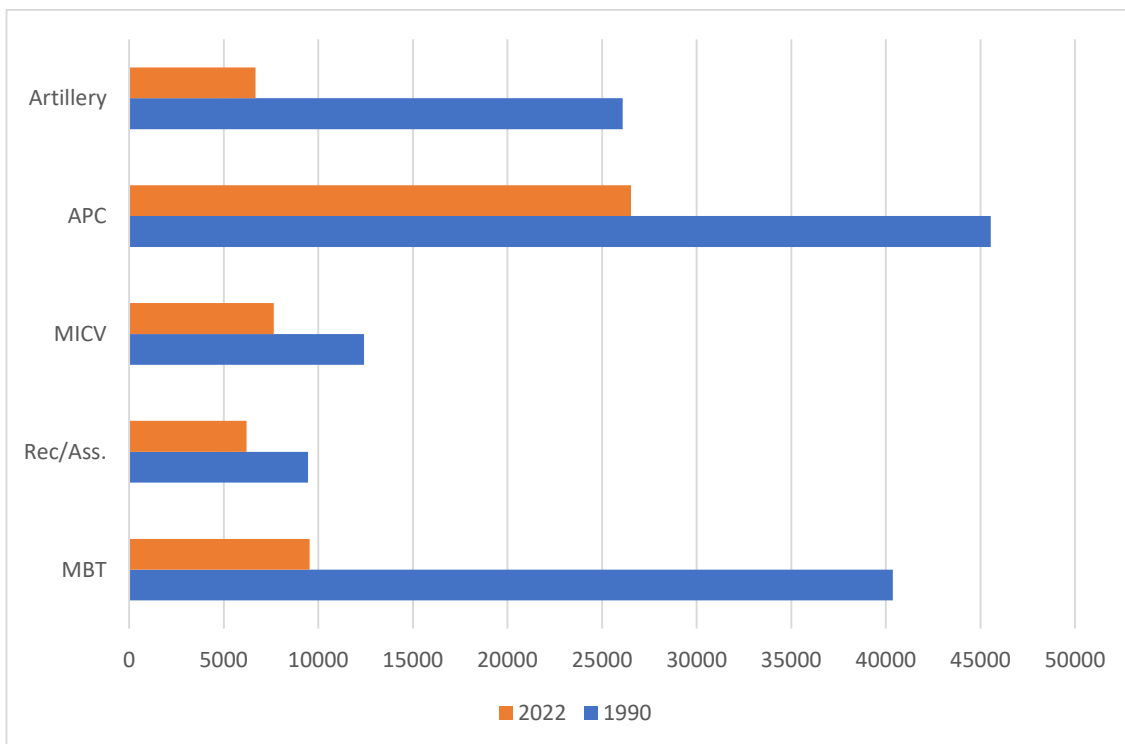
A base destas intervenções foi a transição para Forças Armadas exclusivamente voluntárias na maior parte das democracias europeias, acompanhada pela ideia que, no caso de uma crise maior, a Europa devia e podia confiar nos EUA. Só eles tinham capacidades essenciais para este tipo de guerras, como o domínio do espaço externo à atmosfera, a capacidade de anular defesas aéreas numerosas em pouco tempo, conquistando o domínio do ar, ou a capacidade de domínio naval global, essencial para garantir a mobilidade e sustentabilidade das forças expedicionárias.

As mudanças da Defesa na Europa nas últimas três décadas refletem esta realidade. Examinemos por alto as principais tendências.

O Exército foi o ramo das Forças Armadas mais prejudicado com os cortes, tendo passado na Europa para 35% dos seus efetivos de 1990, enquanto a Força Aérea manteve 39% e a Armada 54% (Gráficos 3 e 4).



**Gráfico 3 – Europe - Armed Forces and other Military Thousands**



**Gráfico 4 – Europe - Army + Marines Units**

Nota: APC são veículos de transporte de infantaria; MICV são veículos de combate de infantaria; Rec/Ass são veículos blindados de reconhecimento ou assalto, normalmente de rodas; MBT são tanques principais (os tanques ligeiros são incluídos normalmente no Rec/Ass). Na *Artillery* (Artilharia) são incluídas tanto as peças rebocadas como as auto-propuladas (*Self Propelled Guns* ou SPG).

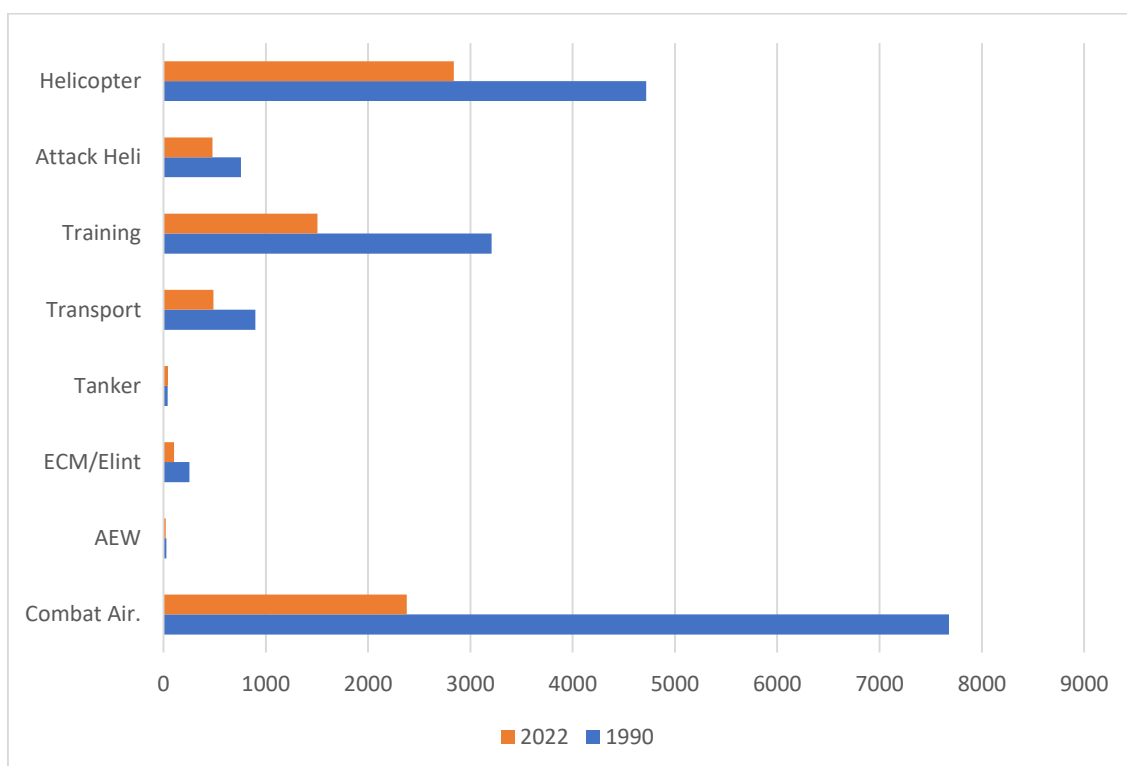
Nos Exércitos europeus as unidades pesadas sofrem um corte radical, bem patente na queda imensa do número de tanques<sup>12</sup> (de 40 para 9 mil<sup>13</sup>). O corte é particularmente significativo nos principais Estados europeus, com a França a passar de 1492 para 222 tanques, a Alemanha de 5045 para 339, o Reino Unido de 1920 para 227, enquanto Estados como a Holanda e a Bélgica pura e simplesmente desistem dos tanques. Ainda maior é o corte na artilharia (que passa de 26 para 6 mil<sup>14</sup> bocas). Em trinta anos, em resumo, os Exércitos das democracias europeias reduzem as suas unidades pesadas e o seu poder de fogo de artilharia para menos de um quarto, um claro indício que não esperam qualquer guerra contra um par, seja na Europa ou noutra continente. É muito reduzida a capacidade e enfrentar uma força blindada, ou a de lançar uma guerra de movimento contra um inimigo sofisticado, justamente as capacidades mais necessárias para o caso de um conflito convencional contra a Rússia.

<sup>12</sup> “Tanques” é a expressão consagrada internacionalmente, embora oficialmente o Exército Português lhes chame “carros de combate”.

<sup>13</sup> São aqui incluídos todos os tanques, tanto os do Exército como os poucos dos fuzileiros e tanto os entregues às unidades como os da reserva.

<sup>14</sup> Somadas as peças da artilharia auto-propulsada e rebocada.

As Forças Aéreas praticamente abandonam o conceito tradicional de apoio tático no terreno, para se especializarem em aviões de combate capazes de usar armas inteligentes em ataques cirúrgicos, mais caros e apoiados por sistemas complexos (Gráfico 5). O modelo foi desenvolvido nas guerras da ex-Jugoslávia, que foram no essencial uma operação aérea, onde a vontade do inimigo se vergou com ataques de precisão a alvos em zonas urbanas (principalmente centros de distribuição de energia). Passou a ser pedido à Força Aérea um modelo diferente do passado: num primeiro momento, conquistar o domínio do ar, destruindo o sistema de defesa do inimigo e os seus meios aéreos; depois, destruir com armas inteligentes alvos estratégicos do inimigo, de modo a obter a sua capitulação. Os sistemas aéreos desenvolvidos para este tipo de operações eram igualmente úteis para as crises humanitárias e as operações de paz. Neste tipo de conflitos, as forças aéreas eram chamadas principalmente para o apoio das operações com um pequeno número de ataques cirúrgicos no terreno e, sobretudo, para a sustentação da força projetada pelo ar e para a vigilância da zona de operações.



**Gráfico 5 – Europe - Air Units**

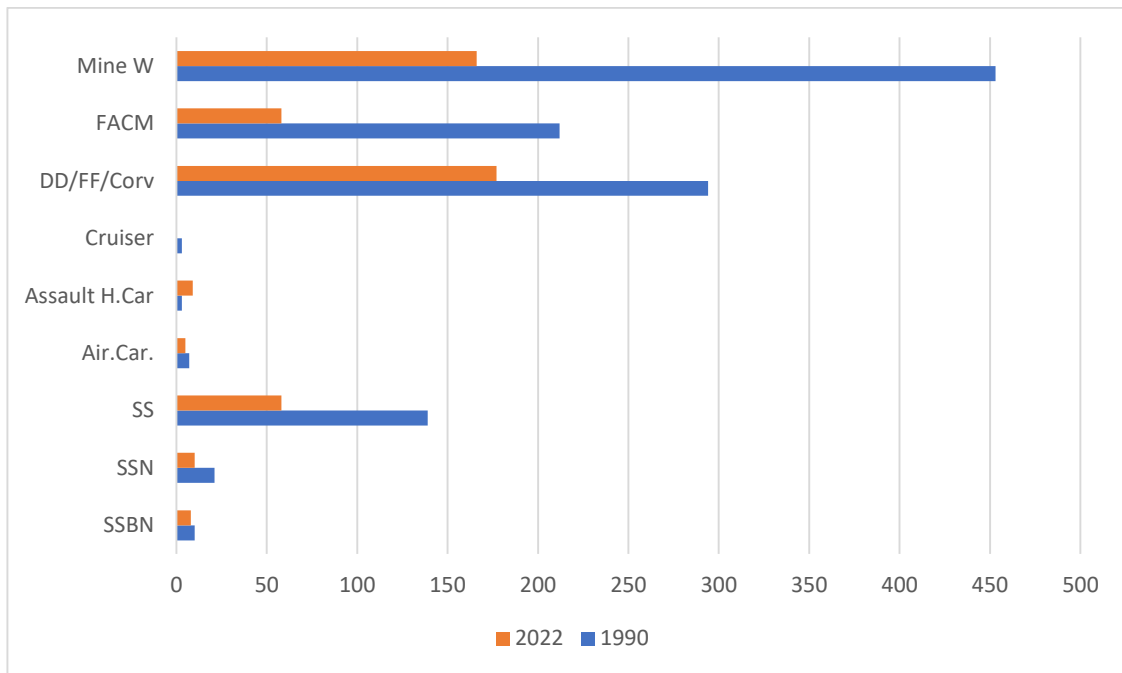
Nota: São incluídos todos os meios aéreos militares de acordo com a capacidade, independentemente de serem da Força Aérea, Marinha ou Exército. ECM/ELINT são os aparelhos de guerra eletrónica, aparelhos de intercepção de comunicações ou interferência nos meios informáticos do inimigo, etc. AEW indica os aviões radar e de posto de comando aéreo, sejam radares do espaço aéreo ou os virados para a terra. Combat Aircraft (Air.) reúne todos os outros aparelhos de combate, como os caças, caças-bombardieiros, bombardeiros, aparelhos de reconhecimento.

Neste período as forças aéreas da Europa reduzem para um terço os aviões de combate (7678 para 2379 em 1990/2022), com um reforço dos aviões radar e de guerra eletrônica (50 para 67 nos mesmos anos), bem como dos aviões-tanque (40 para 45), essenciais para assegurar missões prolongadas e com maior alcance. A frota de transporte aéreo conhece uma redução numérica menor, passando para pouco mais de metade (897 para 488), mas com um aumento dos aparelhos de transporte estratégico, com maior alcance e capacidade. O mesmo acontece com os helicópteros de combate, que, embora conheçam uma queda numérica (757 para 478), melhoram muito a sua qualidade, com a divulgação do AH-64 americano nas Forças Aéreas europeias e com o arranque dos aparelhos próprios europeus (A-129 e, sobretudo, o *Tiger*). As Forças Aéreas adaptam-se assim à mudança do conceito de guerra, com uma redução numérica dos aparelhos de combate, mas um desenvolvimento da capacidade de assegurar o domínio aéreo perante um opositor de menores capacidades, de projetar e sustentar força e de garantir um apoio tático no terreno com armas inteligentes, em pequena quantidade. Os *drones* aéreos aumentam em número mais de dez vezes e diversificam-se, tantos nas missões de reconhecimento, como nas de vigilância e ataque.

É notório um atraso qualitativo da Europa na introdução dos aparelhos de 5ª geração, justamente porque não se esperava uma guerra contra um par. Nenhum programa próprio europeu de 5ª geração se tornou operacional até 2022, só se tendo avançado na modernização dos aparelhos normalmente classificados de 4,5ª geração (como os *Typhoon* e *Rafale*). Os únicos aparelhos de 5ª geração operacionais na Europa são os F-35 americanos, com custos muito acima dos pensados inicialmente e com uma derrapagem no tempo. Ficou para atrás ainda o domínio do espaço para além da atmosfera, campo onde só a França desenvolve um esforço importante.

-\*-

As Armadas europeias são as que sofrem a redução menor em termos de recursos humanos (ficam nos 54% de 1990) (Gráfico 6). Isto deveu-se em larga medida à importância do mar para projetar e sustentar força. Assim, por exemplo, os navios de assalto (porta-helicópteros ou porta V/STOL) triplicam (3 para 9), os porta aviões sofrem uma pequena queda numérica (7 para 5), mas acompanhada de uma ampla melhoria qualitativa (com a classe *Queen Elizabeth*), as forças anfíbias mantem-se ou aumentam e as forças de fuzileiros sofrem uma pequena redução (28 para 25 mil em termos da Europa, em 1990/2022).



**Gráfico 6 – Europe - Navy Units**

Nota: *Mine Warfare* são os navios de guerra de minas; FACM são as lanchas lança-mísseis; DD/FF/Corv reúne os *destroyers*, fragatas e corvetas; *Assault H. Carrier*, são os porta-helicópteros de assalto e projeção de força, com hangares permanentes e capacidade de operarem com aviões VTOL ou mesmo STOL; *Air. Car.* são os porta aviões; SS submarinos; SSN submarinos atômicos; SSBN submarinos atômicos lança-mísseis balísticos.

As áreas da guerra naval que conhecem os maiores cortes são a capacidade de escolta oceânica (72 para 49 *destroyers* e 155 para 98 fragatas), bem como a capacidade de defesa de costa e litoral (67 para 30 corvetas e 212 para 58 FACM). A força submarina, essencial para o controlo dos mares, conhece uma importante queda numérica (21 para 10 SSN e 139 para 58 SS), mas uma significativa melhoria qualitativa. Múltiplas Armadas europeias colocam em serviço submarinos AIP (com a capacidade de usarem mísseis de cruzeiro e torpedos inteligentes de longo raio de ação) e duas classes de SSN representam uma substancial modernização desta força essencial em termos navais (a *Astute*, do Reino Unido, o equivalente dos *Virginia* dos EUA, e a *Barracuda* da França, que obedece a um conceito diferente). A pequena força de dissuasão nuclear europeia continua a depender dos SSBN (passam de 10 para 8, com 4 na França e outros tantos no Reino Unido). A capacidade de controlo e vigilância dos oceanos contra atividades ilegais (sobretudo da zona económica) é uma das poucas vertentes navais onde a Europa se reforça, com o aumento da força de patrulhas oceânicas modernas de 10 para 95 (sempre em 1990/2022), o que está ligado ao reconhecimento que o mar é a grande fonte de riqueza e recursos no futuro.

No campo naval é igualmente notória a preocupação com a capacidade de projetar e sustentar força num contexto onde não se espera a oposição de um inimigo com uma marinha sofisticada. A capacidade central de manter o controlo dos oceanos e garantir a segurança das rotas marítimas degradou-se, com uma queda substancial das forças de escolta oceânica e da componente submarina, tal como se degradou a capacidade de defender o litoral, na medida em que não se espera qualquer assalto anfíbio lançado por um par.

Em resumo, nas FA europeias é evidente, de muitas formas, a especialização num conceito de guerra ligado às operações de manutenção de paz e à gestão de crises, com uma queda numérica acentuada das forças regulares e das reservas.

Há que registar uma importante diferença neste campo: as Forças Armadas dos Estados mais a Leste (como a Polónia, Finlândia, República Checa, Hungria, Turquia e Grécia), vizinhos da ameaça russa ou do fundamentalismo islâmico, tiveram a preocupação de manter uma estrutura das Forças Armadas mais semelhante à de 1990, com significativos meios pesados e uma preocupação com o número e a formação das reservas – alguns continuam a apostar no serviço militar obrigatório, tal como a Ucrânia igualmente fez. Na Europa central e ocidental, a queda numérica e dos orçamentos de defesa foi muito forte, tendo sido acompanhada de uma modernização moderada, a pontos de a maioria dos Estados Europeus não contar com novas capacidades e meios, ou só contar com os sistemas cedidos pelos EUA. Tudo é acompanhado por uma queda imensa dos orçamentos da defesa em termos reais ou em percentagem do produto.

## **SURPRESA DA GUERRA NA UCRÂNIA**

O desarmamento da Europa em meios pesados e em forças convencionais foi um dos fatores que favoreceu a agressão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022. A Rússia sabia duas coisas: pouco tinha a temer das capacidades convencionais da Europa, que se tinha desarmado; a Ucrânia não poderia receber uma ajuda substancial da Europa, que tinha reservas de material de defesa reduzidas nos seus armazéns. Tudo foi acompanhado de uma outra decisão estratégica que favoreceu a agressão, liderada pela Alemanha: a de aceitar a dependência da energia e dos produtos russos, na ideia que isso seria a melhor maneira de moderar os apetites de Moscovo e trazer a Rússia para os valores da democracia. A aposta estratégica falhou e a Rússia convenceu-se que a Europa estava fraca, dividida e incapaz de reagir com força e unidade, tanto mais que não tinha alternativas fáceis à energia exportada por Moscovo.

Para Moscovo, a invasão da Ucrânia era simplesmente a repetição de um modelo já usado várias vezes com sucesso no passado. Esse modelo consistia numa ofensiva militar rápida, que ocupava de surpresa alvos estratégicos mal defendidos, para obrigar o Ocidente a optar por uma escalada, caso quisesse dar uma resposta militar, ou por uma negociação com cedências. No Cáucaso, na Geórgia e na própria Ucrânia (em 2014), o Ocidente optou pela resposta diplomática, com cedências e com sanções moderadas. Verificou-se inclusive, que uma parte importante da Europa reforçou a dependência da energia russa mesmo depois destas agressões, tendo optado pela construção do gigantesco gasoduto *Nord Stream II*, que estava pronto a entrar em operações em fevereiro de 2022.

Para a Rússia, a invasão da Ucrânia era simplesmente a continuação do processo anterior, numa escala maior. As anteriores intervenções militares russas na Europa do século XXI, a começar pela Chechênia (1999), seguido da Geórgia (2008), Síria (desde 2011), culminando com a intervenção russa na Ucrânia, em 2014, foram um sucesso, sempre com uma resposta fraca e conciliadora do Ocidente. Criou-se assim uma espécie de regra não oficial, segundo a qual um poder nuclear podia obter um ganho fulgurante na sua fronteira, sem temer a intervenção de um terceiro poder, preocupado em evitar uma escalada. Em fevereiro de 2022, a Rússia achou que podia colocar rapidamente um Governo pró-russo na Ucrânia, o que permitiria anexar uma parte substancial do

seu vizinho. Com a Ucrânia do seu lado, a Rússia podia refazer grande parte da URSS do lado Ocidental, aumentava a sua influência e peso internacional, obtinha importantes recursos no campo dos cereais, dos minérios e da indústria pesada, consolidava a posição no Mar Negro e podia pensar em aventuras mais ambiciosas, nomeadamente no Báltico e na Europa Central.

O momento internacional parecia ideal, com os EUA divididos quase a meio depois da eleição do que parecia ser um presidente fraco, a NATO em “morte cerebral” (nas palavras do presidente da França), a União Europeia enfraquecida pela saída do Reino Unido e amplamente dividida e grande parte do esforço de defesa da Europa virada para a contenção da expansão do fundamentalismo em África.

A invasão da Ucrânia provocou inúmeras surpresas e mudou o mundo em poucos dias. A primeira mudança, foi o regresso da guerra de alta intensidade, tal como o general *Thierry Burkhard* (CEME da França) referiu, o que significa que toda a base da anterior evolução da defesa europeia estava errada. A segunda grande surpresa, foi que a Ucrânia resistiu ao embate inicial e montou em pouco tempo uma defesa eficaz. Desde 2014 a Ucrânia desenvolveu um conceito de defesa popular, com uma ampla mobilização baseada no serviço militar obrigatório; ao mesmo tempo, as Forças Armadas passavam por uma imensa reforma, dentro de um conceito de guerra de pequenas unidades, amplamente descentralizadas e operando em rede, em que contavam com um domínio da informação, dado pelo acesso às redes de satélites Ocidentais e pela ampla reforma dos serviços de informações e da ciberguerra. A Ucrânia, em resumo, preparou-se durante 8 anos para opor uma resistência assimétrica a uma agressão russa, para o que contou com o apoio do Ocidente (principalmente EUA, GB e Polónia), que forneceu pequenos *drones* de vigilância e reconhecimento, *drones* armados, *loitering munitions*, milhares de mísseis anti-tanque (ATGM) e anti-aéreos. Eram os sistemas leves e relativamente baratos que podiam apoiar o seu conceito de resistência assimétrica inovador, onde a antiga noção da resistência popular, com o desenvolvimento de numerosas forças de segunda e terceira linha, se unia a uma moderna noção de guerra infocentrada em rede, baseada no domínio da informação e em armas inteligentes. A Ucrânia contava com Forças Armadas numerosas (196.600 no ativo, com uma reserva de 900.000, a maior da Europa em fevereiro 2022). Tudo isto, porém, não explica o essencial do sucesso da Ucrânia na sua resistência contra um ataque brutal. O essencial, o que mudou o mundo em poucos dias, foram os valores, o espírito que animava a resistência Ucrâniana, que lutava pela independência e pela liberdade. A Rússia não entendeu que a Ucrânia, apesar de uma independência recente, era animada por um forte patriotismo, possivelmente porque conhecia muito bem o que era o domínio russo.

## A MUDANÇA NA EUROPA

A vitória da resistência ucraniana foi uma imensa surpresa e a resposta das democracias não tardou. O movimento de opinião pública a favor da Ucrânia foi avassalador, bem patente na forma como a Europa abriu as suas fronteiras aos refugiados ucranianos.

Em escassos três dias o “impossível” aconteceu. Num discurso a 27 de fevereiro, Úrsula von der Leyen anuncia que a U.E. vai financiar a compra e entrega de armas à Ucrânia, realçando que era a primeira vez que isto acontecia e classificando a decisão como um “*watershed moment*”. Pouco depois, a Alemanha anuncia um aumento de gastos com a defesa da ordem dos 100 mil milhões (por comparação, o orçamento de defesa da Rússia é de 62 mil milhões, pelos critérios

NATO e de 45,8 mil milhões, em termos oficiais). A Europa entendeu que a Ucrânia era a sua primeira linha de defesa.

Por ironia, muito normal na História, a guerra da Ucrânia transformou-se na grande oportunidade de renascimento da U.E., o que implica alterar quase todas as suas políticas. Muito mudou na Europa nos últimos meses:

- a) Para começar, os valores tradicionais da Europa renascem. De repente, o sonho europeu ganha força pela mão da Ucrânia, que o transforma num dos seus grandes objetivos desta guerra. O sonho de uma Europa unida, que seja um polo de liberdade, paz e desenvolvimento ecologicamente equilibrado, readquire a dimensão da sua juventude.
- b) A segunda grande mudança, foi a revisão das políticas de defesa e segurança, ainda em curso. Os seus contornos exatos ainda estão em aberto, mas ela é bem visível na decisão de fornecer armas à Ucrânia e na intenção dos principais Estados de aumentar de forma substancial os orçamentos de defesa, bem como o esforço de investigação nesta área.
- c) A Europa entendeu, de pior maneira, que é possível uma guerra convencional contra um par, pelo que precisa de rever as suas Forças Armadas e não pode descurar a investigação no campo da defesa, como tem feito.
- d) A Europa entendeu ainda que não pode cair em dependência de produtos estratégicos da Rússia, especialmente no campo da energia, de que tudo depende. Entendeu igualmente que a sua indústria de defesa está muito debilitada e necessita de ser rapidamente reconstruída, de preferência num esforço multilateral e coordenado.
- e) Este entendimento das debilidades concetuais, estratégicas e de defesa / segurança da Europa, trazem consigo a necessidade de rever muitas outras políticas conjuntas. Não vou desenvolver esta vertente, mas devo mencionar que é necessário rever a política cambial (para permitir a renovação da indústria), energética, monetária (para responder à inflação provocada pela guerra), agrícola (para responder à crise alimentar), ambiental (acelerando a transição para energias renováveis), social (para responder ao agravamento das tensões provocado pela inflação, pela crise alimentar e pela crise ecológica, com gigantescos incêndios e uma grave seca), entre outras
- f) Talvez a mudança mais importante de todas tenha sido a compreensão pela maioria dos europeus que é necessário apressar o desenvolvimento de uma verdadeira política de defesa europeia, o que passa pela revisão da orgânica da U.E., com um reforço do poder executivo. O presidente *Macron* disse-o claramente no seu discurso de 9 de maio, o dia da Europa, onde defendeu que as principais decisões de defesa e segurança na U.E. devem ser tomadas por maioria qualificada e não por unanimidade.

-\*-

Não sabemos ainda como estas tendências na U.E. vão terminar. É já claro que os principais Estados vão reforçar os orçamentos de defesa, mas não é ainda evidente que se consiga desenvolver uma real política de defesa comum, ou avançar com o renascimento da indústria de defesa numa base renovada, multilateral, sustentável e virada para as capacidades importantes para o futuro. A janela de oportunidade existe. Falta saber se a atual geração de europeus é capaz de se adaptar de forma rápida à mudança, como fizeram muitas vezes os seus antepassados.



## A MUDANÇA NO MUNDO

A guerra acelerou a mudança do mundo, como normalmente acontece.

Em 2022 o sistema internacional estava numa encruzilhada, bem patente nas hesitações dos dois principais poderes. Em termos simples, a China crescia rapidamente e tinha como objetivo central oficial ser o primeiro poder mundial (no campo económico, militar e tecnológico) até 2049. Os EUA, aguentavam o seu peso relativo e hesitavam entre tentar a cooperação global com a China ou apostar numa bipolarização.

É necessário compreender o que está em causa nestas opções. A aposta dos EUA numa cooperação global com a China tinha grandes vantagens, porque as duas economias já estavam intimamente ligadas; aceitar e aprofundar esta relação era avançar para um sistema unipolar, onde o entendimento entre Pequim e Washington criaria uma âncora central tão forte, que ninguém lhe poderia resistir. Para isso, porém, era necessário um entendimento entre os dois, não só em termos do respeito pelos interesses fundamentais de cada um, mas igualmente na aceitação das regras do jogo.

A alternativa, era apostar num mundo bipolar, com um polo organizado à volta das democracias da NATO e do Indo-Pacífico e o outro centrado no entendimento China-Rússia, uma espécie de Guerra Fria, com nova roupagem e regras diferentes. Isto passaria necessariamente pelo fim do mercado global aberto, onde mercadorias, pessoas e bens circulam (ainda) com relativa facilidade. O mercado aberto seria substituído por vários mercados regionais, com entraves políticos e estratégicos à livre circulação, tal como acontecia na Guerra Fria. A vantagem disto para os EUA, é que contrariava o forte crescimento relativo da China e podia impedir que ela se tornasse o primeiro poder económico dentro de alguns anos. Recordo que, pelo menos para os próximos 15 anos, a estratégia do crescimento rápido da China ainda se baseia num mercado global aberto, para onde Pequim possa exportar em quantidade, enquanto atrai capitais e tecnologia. A China aponta no médio prazo para uma outra estratégia de crescimento, baseada no mercado interno e num domínio tecnológico, mas ainda lhe faltam dez a vinte anos para lá chegar, se as regras do jogo atuais se mantiverem.

O inconveniente da bipolarização prematura para os EUA, é que iria criar uma rivalidade global imediata, o que dificultava a colaboração para solução dos problemas ecológicos e humanitários, obrigava a uma relação forte e firme com os aliados e apontava para um crescimento das despesas com a segurança e defesa, como principal via de consolidação do bloco Ocidental. Para além disso, havia os inconvenientes da dependência das democracias em relação aos produtos da Rússia e China, como a energia ou o aço, o que obrigava a uma crise económica de adaptação. Muita coisa estava em jogo, pelo que se compreende que os EUA hesitassem e hesitem, até porque os seus aliados europeus (os da U.E., mas não o Reino Unido) tinham deixado de pensar em termos globais e os principais (como a Alemanha) propunham abertamente uma “colaboração económica” com a Rússia, o que já pertence ao passado. Os grandes apoios dos EUA na definição de uma nova estratégia global eram o Reino Unido, a Austrália e o Japão, sendo difícil nalguns casos dizer de onde partia o pensamento inovador.

A invasão da Ucrânia veio resolver estes dilemas, pelo menos a partir do momento em que se prolongou no tempo. Entre fevereiro e agosto de 2022, os EUA tomaram três grandes iniciativas que vão no sentido de alterar a lógica central global e as políticas de defesa das democracias: a

mudança da estratégia da NATO, as iniciativas estratégicas no Indo-Pacífico e a mudança da estratégia para o Médio Oriente.

-\*-

No caso da NATO, a guerra na Ucrânia fez a U.E. entender o erro das suas políticas anteriores e cerrar fileiras à volta dos EUA. Terminava a “morte cerebral” da principal aliança de defesa do Ocidente e estavam criadas as condições para uma profunda revisão da sua estratégia.

O novo documento<sup>15</sup>, aprovado na cimeira de Madrid, representa um importante corte com o passado. A mudança mais significativa, é que a Rússia surge como a ameaça principal e a China (nunca antes mencionada) é classificada como “desafio”<sup>16</sup>. Isto reafirma o conceito da NATO como instituição de defesa global e evita o que podia ser a grande armadilha estratégica do Ocidente na atual conjuntura, ou seja, concentrar as suas atenções exclusivamente na Rússia, esquecendo que a médio prazo o desafio principal é a China – tenha-se em conta que, já hoje, a economia chinesa é dez vezes maior que a russa. Em relação à China, o Ocidente mantém a porta aberta, ou seja, embora tema que ela se possa vir a tornar uma ameaça, considera ainda possível que enverede por outro caminho, ligado a uma colaboração global. A NATO junta-se assim a uma dimensão essencial da nova estratégia americana, que consiste em colocar a China perante um dilema muito difícil: ou opta pela colaboração com o Ocidente, o que significa que continua a ter acesso aos mercados ocidentais e têm a possibilidade de se tornar a maior potência económica até 2049, o seu objetivo central; ou envereda por um caminho de confronto e vê reduzido o acesso aos mercados ocidentais, o que significa que o seu objetivo central fica comprometido. O conceito estratégico da NATO diz de forma clara: “permanecemos abertos a um empenhamento construtivo com a China”.

A nova estratégia da NATO aponta para uma visão ampla e abrangente da Defesa, muito diferente do passado. É dito que a “segurança humana” é essencial para a gestão de crises, que se devem evitar as “dependências estratégicas” de Estados que sejam uma ameaça<sup>17</sup>, enquanto as “mudanças climáticas”<sup>18</sup> são consideradas uma dimensão importante da Defesa, sendo afirmado: “a NATO deve liderar o combate ao impacto das mudanças climáticas”. Estamos perante um novo conceito de defesa, geral, abrangente e apontando para um quadro geral de segurança que contempla novas dimensões, sendo necessário que os Estados da NATO se adaptem a esta mudança.

É ainda dito que a Defesa tem novas dimensões, sendo acrescentado que nalgumas a NATO se atrasou no campo das tecnologias disruptivas<sup>19</sup>. É sublinhado a importância de manter a segurança e o acesso ao espaço e ao ciberespaço, de reforçar o combate contra o terrorismo, um campo onde a fronteira entre as clássicas “defesa” e “segurança” é muito difusa.

---

<sup>15</sup> NATO 2022 – *Strategic Concept*.

<sup>16</sup> Normalmente, uma ameaça é um agente com capacidades para criar perigo e intenções de o fazer; um desafio é um agente com capacidade para criar perigo, mas ainda sem intenções de o fazer.

<sup>17</sup> O documento refere a necessidade de identificar as vulnerabilidades e dependências estratégicas, nomeadamente na energia e nos produtos mais importantes para a defesa.

<sup>18</sup> Em termos pessoais a utilização da expressão “mudanças climáticas” é um dos pontos fracos do documento. O problema real é o desequilíbrio ecológico do planeta Terra, onde as mudanças climáticas são somente uma das dimensões. As doenças emergentes (como a pandemia do COVID), ou a desertificação, ou a crescente extinção das espécies animais e vegetais, são outras dimensões não menos importantes do crescente desequilíbrio ecológico do planeta.

<sup>19</sup> Não são identificadas quais, mas não será demasiado ousado dizer que se está a pensar em tecnologias como as armas de hipervelocidade, a inteligência artificial no campo de batalha, a dissuasão nuclear, a *ciberdefesa* e vários aspetos da guerra submarina, entre outras.

Numa clara mensagem para o pilar europeu da NATO, o documento menciona dois aspetos particulares. Por um lado, a necessidade de “reforçar o esforço da defesa”, chegando, pelo menos, aos 2% do produto. Por outro, a necessidade de “reforçar a segurança marítima”, principalmente nas rotas do Atlântico, uma clara menção à necessidade de corrigir o sentido da evolução da maioria das marinhas europeias nos últimos tempos. Agora, o poder naval tem de estar prioritariamente virado para o que normalmente era o seu objetivo central: o controlo dos oceanos. Um outro ponto muito importante, é a necessidade de reforçar as defesas contra ameaças nucleares, químicas e biológicas, uma vertente que a maioria dos Estados da U.E. descuroou nas últimas décadas, ao mesmo tempo que se reafirma a existência de três centros de dissuasão nuclear<sup>20</sup>.

É notório que o Conceito Estratégico de 2022 refere algumas das preocupações centrais dos principais Estados europeus nas últimas décadas, como seja a gestão de crises (“aumentar a capacidade de prever e impedir crises e conflitos”), ou a “segurança humana”, falando-se expressamente em África e no Médio Oriente; ao mesmo tempo, pontos centrais para os EUA são incluídos, afirmando-se, por exemplo, que o Indo-Pacífico é importante e que se deve “estreitar o diálogo” com os parceiros nessa zona.

Um ponto essencial é que o conceito estratégico da NATO evita uma aproximação simplista, que seria a de dizer, por exemplo, que a clivagem principal do mundo é entre as democracias e tudo o resto. Pelo contrário, é sempre sublinhada a necessidade de reforçar a cooperação com todos os Estados com a potencialidade de serem “parceiros”, independentemente da ideologia e do seu regime interno. Contraria-se assim o que foi igualmente um erro de alguns sectores do Ocidente, nomeadamente no Afeganistão, ou seja, a ideia que a democracia pode ser “exportada” na ponta das armas, uma ideia anti- democrática.

-\*-

A segunda iniciativa da mudança estratégica dos EUA foi o reforço da colaboração com o Indo-Pacífico. Era um movimento que já vinha detrás, nomeadamente com o entendimento QUAD (EUA, Japão, Austrália, Índia), mas que é amplamente reforçado. As viagens do presidente Biden traduzem bem esta realidade: as primeiras são à Europa, nomeadamente aos Estados mais próximos da Rússia<sup>21</sup>; logo a seguir o presidente americano desloca-se ao Japão e à Coreia do Sul, numa clara indicação da ligação entre os três continentes na nova estratégia. Ainda hoje não conhecemos a dimensão completa dos acordos assinados, mas eles reforçam a cooperação no âmbito do QUAD (essencialmente no campo da segurança/defesa) e do IPEF<sup>22</sup> (no campo económico e financeiro), provando que se trata de uma estratégia abrangente e global. No seguimento desta iniciativa, o Japão altera oficialmente a sua estratégia, tal como a Austrália já tinha feito.

Outra iniciativa dos EUA completa este quadro: a formação do grupo de *Ramstein*, logo no segundo mês da guerra. Inicialmente, eram 40 países da Europa, Médio Oriente e Indo-Pacífico, que se comprometiam a reunir-se mensalmente para coordenar o apoio à Ucrânia e “enfraquecer

---

<sup>20</sup> Na realidade, a dissuasão nuclear britânica ou francesa está num patamar completamente diferente da americana, não só em termos numéricos gerais, mas igualmente em termos qualitativos.

<sup>21</sup> Ficou famoso o discurso de Biden em Varsóvia, que termina dizendo que Putin tem de ser afastado do poder. Na altura a Casa Branca de imediato produz um “esclarecimento” a dizer que a frase não se podia entender em sentido literal e que devia ser “colocada no contexto”. Na realidade, a frase foi pensada e traduzia já a mudança da estratégia central dos EUA.

<sup>22</sup> *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*), que reúne 13 das principais economias do Indo-Pacífico.

militarmente a Rússia”. Hoje, são já mais de 50 Estados, no que é um dos principais foros de defesa de presença global,

É notória a preocupação americana em manter como independentes e autónomas as iniciativas nas áreas da Europa (NATO), Indo-Pacífico e Médio Oriente, embora estabelecendo pontes formais entre elas. De qualquer modo, a coordenação geral é assegurada somente pelos EUA.

-\*-

A terceira iniciativa americana é a última no tempo e surge com a viagem do presidente Biden ao Médio Oriente, nomeadamente a Israel e à Arábia Saudita. Também aqui surgem novidades, como o compromisso americano de nunca permitir que o Irão crie um arsenal nuclear, mesmo que isto tenha de passar por uma ação preventiva, ou a forma como se aprofunda a colaboração entre Israel, a Arábia e muitos Estados do Golfo, dentro de uma perspetiva estratégica para a região – isto numa altura em que as relações com a Arábia estavam muito frias. É uma iniciativa que obrigou a Turquia a clarificar a sua posição, tal como a Rússia, que estreitou os laços com o Irão. É de notar que o Irão não é expressamente referido no documento estratégico da NATO, embora se mencione a necessidade de impedir a proliferação das armas nucleares.

## **UMA DEFESA DIFERENTE PARA AS DEMOCRACIAS**

Em termos gerais, o mundo mudou drasticamente com a guerra da Ucrânia. Esta, embora se tenha inserido em tendências que vinham detrás, acelerou o processo e levou a importantes alterações na política de defesa das democracias.

A primeira e mais importante dessas mudanças é conceptual: a vitória de um conceito de defesa abrangente e global, onde as vertentes de segurança (combate ao terrorismo e crime organizado, por exemplo), de combate aos efeitos da crise ecológica, económica, financeira e diplomática são um componente essencial. É um conceito de defesa alargada nos seus domínios, com a inclusão do espaço, do ciberespaço e da ecologia. Tende a vingar igualmente a ideia que nenhuma política de defesa de qualquer país pode ser autónoma, só tendo credibilidade se inserida num pensamento global, que passa nomeadamente por uma cooperação em instituições multilaterais.

Os EUA assumem a liderança desta mudança global, com múltiplas iniciativas em todos os continentes, que apontam para uma ampla revisão dos conceitos, dos valores e da realidade económica e financeira global. São dados passos para uma bipolarização antecipada, embora ainda seja mantida aberta a porta da cooperação global com a China. O jogo ainda não está em cima da mesa para a jogada decisiva.

Os Estados da Europa são os que precisam de fazer mais amplas revisões no seu conceito de defesa. Têm, em primeiro lugar, de mudar a ideia que as guerras contra grandes poderes eram altamente improváveis, pelo que a Defesa se devia concentrar na gestão de crises. O novo conceito NATO reafirma que as guerras convencionais entre Estados são uma possibilidade real, pelo que se deve contar com um amplo leque de capacidades. Nele se inclui a capacidade de aguentar guerras convencionais de alta intensidade e de reforçar o dissuasor nuclear, sem descurar as anteriores preocupações com a gestão de crises. O mais importante ainda, é que tudo se deve inserir na necessidade de recuperar o terreno perdido no campo das tecnologias emergentes a

vários níveis e de mudar as dependências estratégicas, nomeadamente quanto à energia. Tudo isto aponta para duas coisas essenciais: amplos investimentos no campo da investigação da defesa e o renascimento da debilitada indústria de defesa. É um movimento particularmente importante para a Europa, porque o renascimento da indústria de defesa pode ser a alavanca para a divulgação das tecnologias emergentes (inclusive no campo da energia, que passa a ser considerada igualmente uma prioridade da defesa); é um movimento essencial para responder à recessão económica que se desenha em fins de 2022, porque, como aconteceu muitas vezes no passado, o reforço da defesa é o caminho mais rápido para revigorar a economia, fazer renascer uma indústria amiga do ambiente e conseguir um imenso pulo nas exportações.

Tudo isto se passa num contexto diferente do passado, com o aprofundar rápido da crise ecológica<sup>23</sup>, com um aumento das gigantes migrações humanas e não só<sup>24</sup>, com uma crise económica e financeira a acumular-se no horizonte.

Para que este renascimento seja um sucesso, é necessário avançar de forma diferente do passado, ligando as despesas com a defesa à necessidade de promover a investigação e a criação de uma indústria moderna não poluente e descentralizada, de a utilizar como alavanca para uma ação social, de modo, por exemplo, a garantir o pleno emprego para a juventude. Ou a mudança da defesa avança com um conceito abrangente, como um bom negócio, como uma via rápida para a cooperação internacional, como uma alavanca essencial para a mudança ambiental, económica e social, ou dificilmente avançará. Se a defesa continuar a ser encarada, como no passado, como uma espécie de “investimento não reprodutivo”, em vez de ser a grande alavanca da prosperidade económica, será difícil ela concorrer com os investimentos na área social ou económica. As populações têm de passar a ver nos militares a sua primeira linha de defesa contra todas as ameaças e não só para o duvidoso caso de uma invasão externa; se isto for conseguido, o aumento da despesa com a defesa passa a ser uma causa popular, que dá votos. Isto é igualmente muito importante para os pequenos Estados de Europa, como Portugal, que têm aqui uma excelente oportunidade para se lançar em grandes projetos multilaterais de defesa, que modernizem e revigorem a sua economia, dando-lhes uma imensa alavanca para as exportações.

Vivemos num tempo em que o grande inimigo conceptual é “mais do mesmo”, ou seja, a ideia que a solução para os problemas do futuro é colocar mais dinheiro nas soluções do passado. Não é! Quem seguir esse caminho, agrava o problema, não o resolve.

Quero acreditar que a atual geração no poder aprendeu o suficiente com as lições do passado recente e saberá gerir a grande mudança em curso, entendendo que ela passa pela renovação do pensamento e dos conceitos. Quero acreditar, mas não é certo que isso aconteça.

---

<sup>23</sup> Bem patente no verão quente de 2022, com os seus gigantescos incêndios e secas imensas, bem como no aparecimento de novas doenças e vírus.

<sup>24</sup> Há migrações de formas de vida vegetal e animal não menos importantes que as humanas, mas menos visíveis. O Sul da Europa, por exemplo, todos os anos regista novas espécies de insetos e plantas tropicais que não conhecia antes, para não mencionar a migração dos microrganismos, possivelmente a mais importante de todas.

## BIBLIOGRAFIA

- AAVV (2019). *China's National Defence in the New Era*. Beijing: SCIO.
- AAVV (2022). *NATO Strategic Concept*. Bruxelas.
- Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Coords.) (2016). *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos.
- Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Coords.) (2016). *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos.
- Brzezinski, Z. (2004). *Os EUA e a Crise do Poder Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- Chabat, J. (2010). *Combating Drugs in Mexico Under Calderon*. CIDE.
- Conways *All The World Fighting Ships 1947-1995* (1995). London: Conway Maritime Press.
- Coutau-Bégarie, H. (2009). *Conferences de Stratégie*. Paris: ISC.
- Couto, A. C. (1998). *Elementos de Estratégia* (Vols. I-II). Lisboa: IAEM.
- Domingues, N. J. (2018). *A Esquadra de Superfície da Marinha em 2038*. Lisboa: IUM.
- Ferrão, E. M. (s.d.). *A Abertura da Rota do Ártico*. Lisboa: IUM.
- Ferrão, J. M. (2015).- *Le Voyage des Plantes et les Grandes Découvertes*. Chandeigne..
- Galeotti, M. (2022). *The Weaponisation of Everything*. London: Yale University Press.
- Globke, W. (Ed.) (2011). *Weyers Flotten Taschenbuch: 2008/2010*. London: Bernard & Graefe.
- Globke, W. (Ed.) (2020). *Weyers Flotten Taschenbuch: 2020/2022*. London: Bernard & Graefe.
- Gray, C. S. (Coord.) (2006). *Strategy and History*. Routledge.
- Handel, M. I. (1992). *Masters of War, Classical Strategic Thought*. London: Frank Cass.
- IISS – *Military Balance* (1961-2022). London.
- Jane's Fighting Ships* (1974-2020). London.
- Modelski, G., & Thompson, W. (1988). *Sea Power and Global Politics 1494-1993*, Springer.
- Morgenthau, H. (2005). *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. NY: Mc Graw Hill.
- Pires, N. L. (2016). *Resposta ao Jihadismo Radical*. Nexo: Lisboa.
- Telo, A., & Pires, N. L. (2013). *Conflitos e Arte Militar na Idade da Informação*. Lisboa: Tribuna da História.
- Telo, A., Borges, J. V., & Pires, N. L. (2018). *Dar uma Força à Razão e uma Razão à Força*. Alcochete: Nexo Literário.

*English version*





# UNEXPECTED NEW WORLD – WAR AND CHANGE IN 2022

## *O INESPERADO MUNDO NOVO – GUERRA E MUDANÇA EM 2022*

**António José Telo**

PhD in History from the Faculty of Letters of the University of Lisbon  
Full Professor of History at the Military Academy  
2720-113 Amadora

### **ABSTRACT**

This essay begins with a reflection on the trends driving global change, which affect the defence and security of democracies. The second part of the essay discusses the major changes that emerged from the war in Ukraine and how they align with the trends identified in the first part.

**Keywords:** Defence; Security; Change; Global; War; Ukraine; Future.

### **RESUMO**

*Este ensaio começa com uma reflexão sobre as tendências de fundo da mudança global, tomando como eixo orientador a defesa e segurança das democracias. Numa segunda parte, são abordadas as grandes mudanças surgidas a partir da guerra da Ucrânia e a forma como se inserem nas tendências antes detetadas.*

**Palavras-chave:** Defesa; Segurança; Mudança; Global; Guerra; Ucrânia; Futuro.

This section will discuss the main causes of global change in the last three decades, and analyse their impact on defence and security.

### **1ST CAUSE - THE GREAT ECOLOGICAL CRISIS**

The main driver of change in the 21st century is the ecological crisis that is affecting the planet and its various manifestations. Those who do not understand this are not seeing the full picture. Even though it has been looming on the horizon for a long time, it was only recognised as a decisive global crisis a few decades ago. Before that, it was common to find people who denied it, who called those who spoke about it “radicals” (at best), or who downplayed its importance, saying that it would resolve itself.

Even now, in the 21st century, many focus on just one of its multiple dimensions, calling it “global warming” or “climate change”. In fact, we are facing one of the few events that can actually change the course of history through its countless manifestations, from the ones already mentioned to desertification, rising sea levels, mass extinctions of plant and animal species, deforestation, migrations of animal species, massive migrations of people and other life forms, or – I will keep this list relatively short – new emerging diseases such as COVID-19. It was the first major pandemic of the 21st century, but it is easy to forget that it was preceded by 13 major epidemics since 2002<sup>25</sup>. It

---

<sup>25</sup> This includes new diseases and the reemergence of old diseases that were thought to be eradicated. The 21st century has already witnessed several virus outbreaks, including H5N1, hepatitis, swine flu, H5N2, yellow fever, measles, Ebola, legionnaire’s disease, monkey pox (and the list is not exhaustive). New cases are identified almost every week. COVID 19, the first major pandemic of this century, had officially caused 6,472,253 deaths

is as if a diseased nature is experimenting, looking for a genetic alteration that will allow it to defend itself against attackers.

Climate change is one of the most worrying consequences of the great ecological crisis. Its main cause are cumulative CO<sub>2</sub> emissions, which have been growing since 1850, particularly in East Asia and North America<sup>26</sup>. According to the latest IPCC report, the 1.5° global warming target defined as the threshold for catastrophic change will probably be crossed in the short term. The forecasts of this global planning body vary widely: the most optimistic predict an increase of about 1.5° and the most pessimistic, a rise of up to 5°, which would represent a catastrophe of major proportions<sup>27</sup>. Recent events, such as the outbreak of major wars for the first time in many decades, or China's announcement that it would no longer collaborate with the US to curb climate change, have aggravated the situation.

The summer of 2022 was marked by extreme weather events, with temperatures of 40° in UK or 52° in India. Until August, the most significant phenomena were heat waves and massive wildfires in North America and Southern Europe<sup>28</sup>. Summer was not yet over and the area burned in Europe was already the largest on record. This was compounded by one of the worst droughts in recent years. Water levels dropped dramatically, leading many European countries to adopt unprecedented economic measures, while firefighters and the Armed Forces delivered water to affected populations. As a result of the 2019-2022 pandemic and the simultaneous aggravation of the ecological crisis, this three-year period may be remembered by future generations as the moment when humanity as a whole understood the gravity of the situation.

António Guterres painted a vivid portrait when he warned that humanity was facing a "collective suicide" without stronger collective action to combat climate change<sup>29</sup>.

Unfortunately, the great ecological crisis will become much worse before it starts to improve (if it ever does) and will have new and unexpected manifestations. We are at the beginning of the process. If we are lucky and make the right choices, we may be on our way to solving it before the end of the 21st century. If we are unlucky or choose the wrong path, it is one of few phenomena that could cause catastrophic change on a global scale.

---

(Worldmeter) August 2022. The worst period of this trend was between April 2020 and January 2022, after which it began stabilising.

<sup>26</sup> According to data from the "Climate Change 2022" report released by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

<sup>27</sup> See p. 26 of the report.

<sup>28</sup> The EU announced in July 2022 that an area of 660,000 hectares had already burned in Europe, 56% higher than the previous record for this time of year (in 2017). According to forecasts, by the end of the summer, the area burned would exceed one million hectares.

<sup>29</sup> Address by UN Secretary-General António Guterres to 40 countries at the Petersberg Climate Dialogue in Berlin on 18 July 2022.

## 2ND CAUSE - THE DEMOGRAPHIC EXPLOSION

Population explosion have been a reality for centuries. The world's population rose from 500 million in 1500, during the first globalisation spearheaded by Portugal, to 1 billion in 1800 (at the start of the Steam Industrial Revolution) and reached 1.6 billion in 1900. During the turbulent 20th century, it increased four times to reach 7 billion in 2010.

At that time, many authors argued that this trend would begin to reverse, based on what was happening in rich societies, which saw birth rates decrease. But they failed to notice that, in less wealthy societies, which represent three-quarters of humanity, the population doubled in less than 40 years. In 2020, the world's population reached 7794 million. The global annual growth rate did indeed begin to decline in recent decades (from 1.3% in 2000 to 1.05% in 2020). However, this has been accompanied by worrying trends. One such trend is global urbanisation: today, more than half the world's population lives in cities (57% of the total in 2020). The second is that humanity's ecological footprint is growing even faster. City dwellers have an ecological footprint at least four times larger than those in rural areas. This means that, even though the global population "only" increased 27% between 2000 and 2020, humanity's ecological footprint at least doubled, driven by urbanisation and the growth of the middle class.

The demographic explosion is especially marked in the world's poorest regions, where it is common for more than half the population to be under 20. This young population has low levels of education and income, less opportunities to find their first employment, and, as such, is particularly vulnerable to radicalisation. It is a perfect storm where negative factors feed off each other. The global population density (population per square km) has increased from 17 in 1951 to 52 in 2020<sup>30</sup>. The demographic bomb is still active, not only in terms of absolute numbers, but also because humanity's ecological footprint is now much larger than in the past.

## 3RD CAUSE - THE RISE OF CHAOS

Almost the entire surface of the Earth (with the exception of the polar areas) is divided between about 200 sovereign powers, or States, and even the oceans are being divided up among those States through a process led by the UN.

States are defined by the ability to exercise sovereign power over their citizens. When this does not happen, and a State can no longer enforce its sovereign power, chaos emerges and a power vacuum is created, which does not last for long. This may lead to total chaos, as when a State collapses (for example, Libya or much of the Horn of Africa); or to partial chaos (in most cases, this is what happens). This happens when a State can no longer exercise sovereignty over part of its territory, when it can no longer enforce some of its sovereign powers, such as protecting its citizens, administering justice or providing health care and education.

When States suffer a partial collapse, "islands of chaos" are formed, degraded areas where a State's government cannot fully exercise its sovereign powers, leading to the emergence of parallel powers. These islands of chaos exist in many countries. In Brazil, security forces only enter the *favelas* of Rio de Janeiro during major military operations, backed by armoured vehicles, helicopters and large forces. When these military operations end, everything returns to normal and parallel powers regain their control over the populations.

---

<sup>30</sup> All data on global population trends is taken from the UN's statistical yearbooks.

The trend in recent decades has been towards chaos. It is not surprising that this trend is emerging in the poorest regions with the greatest human and ecological challenges, such as the Sahel. Chaos usually advances in spurts rather than continuously, and it goes hand in hand with desertification, ecological crises and population growth. This advance is accelerated by the radicalisation of young people, a major recruitment pool for parallel powers. As a result, there has been a rise in organized crime, new types of piracy, human trafficking and fundamentalism, all of which lead to fragile or failed States. Chaos also leads to large-scale human migrations, which are usually impossible to contain by neighbouring societies. Eventually, they too are affected by the symptoms of growing chaos.

In Asia, chaos is pressing in and expanding in a large area from the Philippines to the Middle East, fuelling pockets of fundamentalism and several wars, such as the conflicts in the Philippines, Indonesia, Pakistan, Yemen, Iraq and Syria. In Africa, the area affected by chaos covers more than half of the continent, and is mainly concentrated near the equatorial belt. In Latin America, the phenomenon usually manifests through the appearance of islands of chaos. For example, in Mexico, about a third of the territory is controlled by eight major drug trafficking cartels, all of which have private armies with armoured vehicles and even submarines and aircraft.

If we take a map of the world's poorest areas and compare those areas to the ones with the most serious ecological problems, the greatest demographic growth and more internal conflicts, we will see that those areas practically coincide. Chaos is a "perfect storm" in which negative factors feed off each other, leading to the general decline of societies, and which tends to be exported through migrations of animal and plant life.

#### **4TH CAUSE - THE CHANGE IN RELATIVE STRENGTH**

As Paul Kennedy and other authors have noted, the change in relative strength is an important aspect of international instability because emerging powers consider the rules of the system to be "unfair" and attempt to change them. Traditional powers resist this change, even if their ability to do so is decreasing, and attempt to maintain their historical privileges and the theories, laws and rules that support them. While it is not certain that emerging powers will prevail (partly because they tend to provoke conflicts before they can win them), it is also not certain that they will be defeated. In World War I and World War II, the emerging powers were defeated but global hegemony was transferred from Europe to the US. This transfer of responsibilities was the result of an alliance – it was not a peaceful transition, but the consequence of a struggle against a common enemy. In global wars, the largest of their respective eras, victory depends on the circumstances, on the patience of emerging powers and on their ability to avoid premature conflicts, as well as on the ability of traditional powers to employ winning strategies, in which time is a crucial aspect.

Over recent decades, there has been a significant change in relative strength, which I will address briefly here. Table 1 and Charts 1 and 2 show how this trend is evolving in large areas which roughly correspond to the continents<sup>31</sup>. Their relative strengths are shown in percentages comparing 1990 to 2022 (those that decreased are marked in red).

---

<sup>31</sup> Aggregate data were collected by the author from the IISS Military Balances of 1990 and 2022, and compared to identify the trends from the end of the Cold War to the present. To obtain comparable entities, the "other Europe" category includes all of Europe except Russia and the former USSR, and the "other Asia" category

Table 1 – Armed Forces, GNP and defence budgets in % 1990/2022

% in 1990 / 2022	Armed Forces	GDP	Defence budget
US + Canada	8.3% to 7.4%	27% to 26%	39% to 38%
CHINA	11.4% to 10.3%	2% to 18%	0.7% to 13.2%
USSR / RUSSIA	15% to 4.5%	12% to 2%	15% to 3%.
FORMER URSS	0% to 2.9%	0% to 1%	0% to 1%
OTHER EUROPE	15.9% to 9.7%	29% to 23%	24% to 18%
OTHER ASIA	35% to 46%	24% to 22%	17% to 21%
AFRICA	8.3% to 11.9%	2% to 2.7%	2.5% to 2.1%
IBERO AMERICA	5.6% to 7.5%	4.2% to 5.3%	1.2% to 2.9%

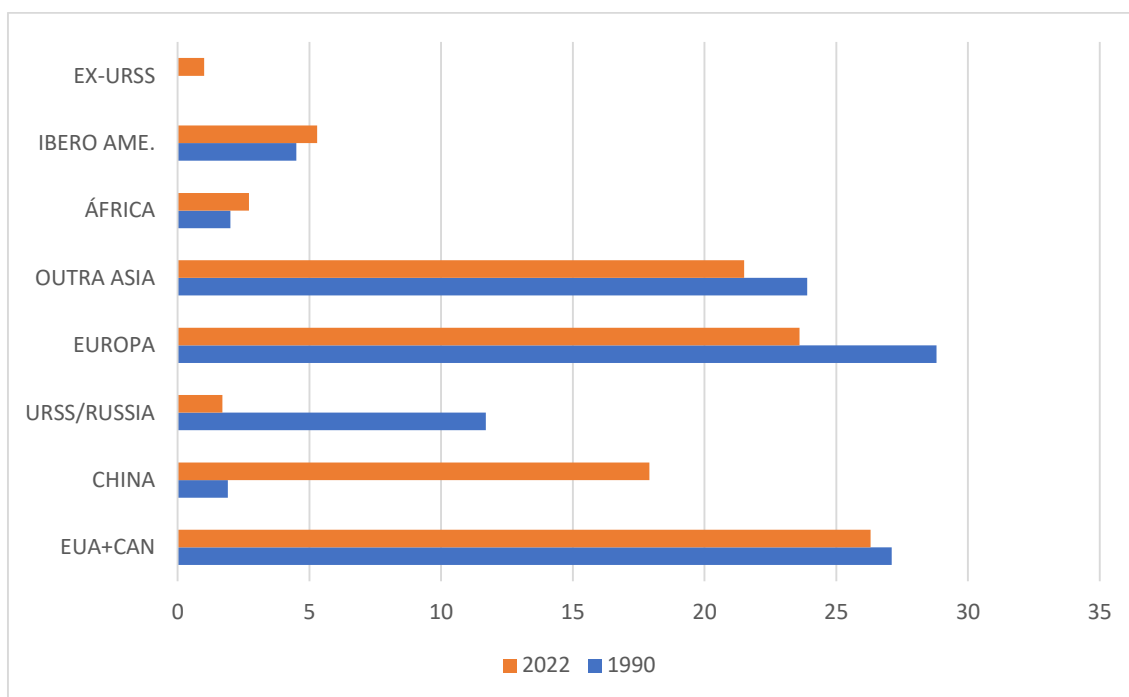
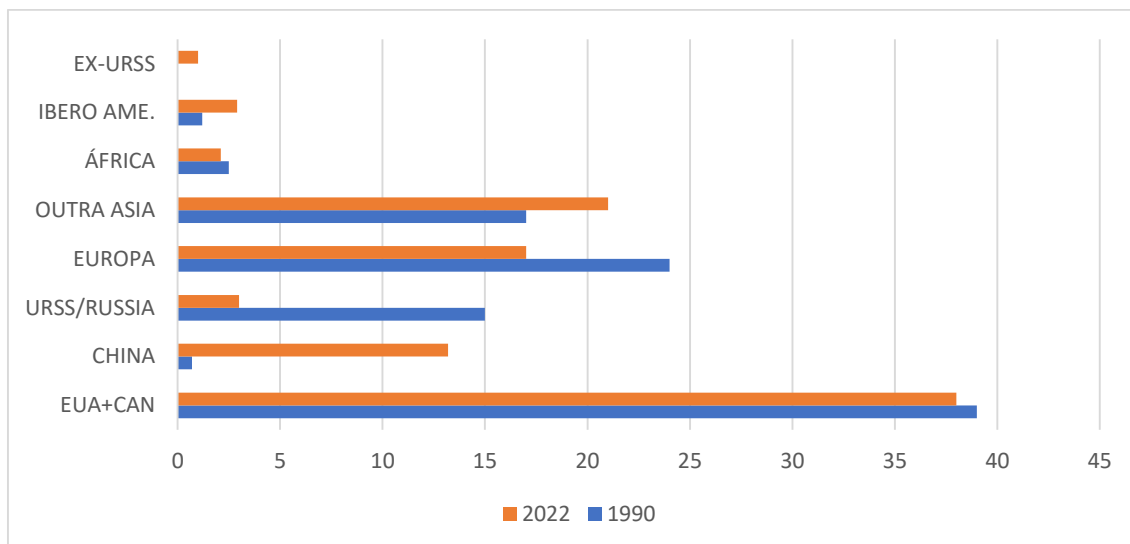


Chart 1 – GNP (% of the world total)

corresponds to Asia (excluding China, USSR, Russia and the former USSR). Canada and the US are included in North America.



**Chart 2 – Defence spending (% of the world total)**

Note: Ex-URSS = Former URSS; Ibero Ame. = Ibero America; Outra Asia = Other Asia; Europa = Europe; EUA+CAN = US + Canada

It is clear that these regions' relative strengths have changed. Economically and in terms of defence budgets, the US has maintained its relative strength over the last three decades, with an insignificant drop; it remains isolated in first place, especially in terms of defence. By contrast, USSR / Russia has dropped to one tenth of its relative strength in economic terms and its defence budget has been reduced to one fifth.

The most significant rise has been China's, whose relative strength has increased nine-fold in economic terms, and to 20 times more in terms of defence spending. China is now the second world power in both areas, and it is worth noting that its defence budget for 2022 is only 1.6% of the GNP, while the US budget is 3.3%, which means that China can double its defence spending without exceeding the relative effort of the US. It is the opposite of what happened in the Cold War, when the USSR had to spend five times more on defence as a percentage of its GDP to maintain a credible defence.

The steepest drop in relative strength after the USSR / Russia, Europe has lost 6 relative points in both economy and defence. With regards to defence budgets, in 1990, Europe was ahead of Asia by a wide margin of 7 points, but is now (in 2022) lagging 3 points behind.

The relative economic strength of Africa and Ibero America has also increased. However, their relative strength remains quite low overall, representing about one-twentieth of the total, which is not much for two continents with more than a quarter of the world's population (26.2% in 2022).

These data show that the world is changing rapidly. Therefore, it is not surprising that the shockwaves created by this drift of strategic tectonic plates can be felt in border areas, particularly in the form of increased conflict.

## CHANGES IN CONFLICT

Each international system has a standard type of war in which it is most often involved and which characterises it. In the case of the Cold War (1946-1990), insurgency was the most prevalent type of war.

After 1990, in the transitional international system in which we now live, the trend shifted to conflicts caused by the collapse or weakening of sovereign states, during which parallel powers emerge, alongside endless violent clashes. When this happens, the international community eventually intervenes under the aegis of the UN or of another multilateral organization, or as part of a coalition of like-minded members. This model emerged as early as 1992, with the crisis in the former Yugoslavia, and quickly spread to all continents. The best way to describe these conflicts is as “wars of chaos”<sup>32</sup>. They differ from the insurgency wars of the Cold War period in three respects:

- a) Instead of two belligerents, these wars have many factions with different warlords and parallel powers attempting to control the territories through which they fund their activities, whose motivations can be political, ideological, religious or criminal (organized crime, corruption).
- b) These conflicts are usually highly internationalised, with the presence of multilateral organizations, NGOs, private companies, States or other stakeholders.
- c) They emerge when a sovereign State is weakened, and that State can either collapse or survive in a conflict that is fought at many levels (military, economic, ideological, information, religious).

One of the consequences of the mounting ecological crisis is that today, chaos wars tend to be accompanied by an increasing number of large-scale humanitarian crises caused by natural disasters such as droughts, floods, earthquakes, hurricanes and other catastrophes. Even though wars of chaos tend to occur alongside humanitarian crises, in many cases, these phenomena are connected. I will provide two examples of humanitarian crises that accompanied chaos wars requiring international intervention: Somalia, from 1991 to the present; and Mozambique, where natural disasters in the Zambezi valley and Cabo Delgado in 2019 led to conflicts in the north of the country in 2020, provoked by Islamic fundamentalist groups.

Most States are involved in various multilateral missions around the world, even relatively small countries. I will provide just two examples: Malawi has forces stationed in Congo, Mozambique, South Sudan, Sudan and Western Sahara; El Salvador, one of the smallest countries in the American continent, has forces in Lebanon, Mali, South Sudan and Western Sahara. This creates situations typical of chaos wars, as in South Sudan (in 2022), where forces from no less than 62 countries are engaged in the conflict, from major powers such as China and the US to small countries such as Fiji or Gambia.

---

<sup>32</sup> Many authors use the term “hybrid wars”. In my opinion, this does not accurately describe wars of chaos as they are defined.

## A NEW DEFINITION OF DEFENCE AND SECURITY

The new types of conflict are also marked by the proliferation of public and private international organizations, which intervene in these wars of chaos in a variety of ways, both facilitating them and trying to resolve them. Some are legal international organizations such as NGOs, private security companies or the various UN agencies, to give just a few examples. Others are illegal organizations, which are more fluid and difficult to identify and counter, such as drug trafficking networks, illegal or semi-legal mercenaries, illegal migration networks, smuggling organizations and many others.

The proliferation of these types of organizations and the growing globalisation means that making a clear distinction between Defence and Security has become much more complex. In the past, defence dealt with foreign enemies and security dealt with citizens within a country's borders and was tasked with enforcing that country's laws. Today, it is extremely difficult, if not impossible, to distinguish internal from external because both foreign enemies and domestic criminals often operate within international organizations, which do not recognise borders. In the case of security, the exception is petty criminality, but even these types of crimes are sometimes controlled by a larger organization.

Furthermore, military and civilian security forces are increasingly required to cooperate in the response to concrete threats to citizens, from pandemics to natural disasters, ecological threats (such as droughts) or humanitarian crises. Between 2019 and 2021, the main mission of military forces in Europe was to support the response to the COVID 19 pandemic, an unforeseeable event that was not covered in any field manual.

The trend is then towards the creation of a global multilateral security framework for both defence and security. In this framework, military and civilian forces cooperate in most major operations, as this is the only way for them to be effective. For example, military forces will acquire a number of crisis response capabilities that fall outside the scope of normal military operations. Traditional military skills such as engineering, heavy transport capabilities, human resources and disciplined and trained staff are essential to respond to the specific threats facing populations, such as pandemics or droughts. This forces the military to intervene in crises that would have been classified as internal in the past, whereas security forces are asked to participate in external missions<sup>33</sup>.

This global multilateral security framework is gradually becoming a reality where domestic and foreign are no longer separate, and military and civilian forces cooperate in international operations that can only be successful through extended cooperation. Depending on the circumstances and the scale of a crisis, rigid boundaries between defence and security can become increasingly blurred. This requires permanent coordination with a limited number of permanent organizations, in order to maintain cohesion and *sprit-de-corps*. Above all, this will require high-level coordination and a flexible network with specific commands, depending on the core capabilities required for a given crisis. This will likely be done through a single ministry of security / defence, as several European authors have proposed, and through permanent multilateral security organizations operating within institutions such as the EU or NATO, in the case of Europe. The key

---

<sup>33</sup> In Portugal, for example, medical teams (INEM and other health teams), police teams, GNR forces, and other civilian organizations (such as transport companies) are often included in deployed military forces.



is to ensure a coordinated response to threats (which are usually unpredictable) in order to protect the population, which is the main purpose of a security force.

One of the fields where this new concept has developed over recent decades has been the fight against new threats such as international terrorism. In almost all European countries where the phenomenon has had a significant impact (which is not the case of Portugal), military and civilian forces had to work together. In France, Spain, Italy or Belgium, military patrols were often seen protecting strategic points (such as airports), usually accompanied by a security team (police or gendarmerie) with the authority to make arrests, if necessary.

-\*-

The proliferation of chaos and humanitarian crises, natural or otherwise, has led many affected States to increase the staff of their military organizations external to the Armed Forces in roles that traditionally belonged to civilian security agencies<sup>34</sup>.

In simple terms, while standing armies decreased by 27% worldwide between 1990 and 2022 (from 26.5 to 19.5 million), “other military forces” as they are defined increased by 13% (from 7.5 to 8.3 million), that is, from a quarter to almost half of the Armed Forces. Over recent decades, the number of traditional military forces has decreased while other military forces have increased. Many of these forces were established recently but others already existed.

The distribution of these other military forces is rather uneven. In other words, in politically stable countries and regions (such as the US, China and some European countries), the number of “other military forces” has remained stable or even decreased. On the other hand, in regions plagued by chaos and humanitarian crises, these forces have grown substantially: in Africa, “other military forces” increased by 45% (from 642,000 to 935,000, between 1990 and 2022); in Latin America, there was an increase of 64% (from 850,000 to 1,396,000). In Europe, this tends to vary depending on the country. In the case of Portugal, there is a clear trend towards an increase in the relative strength of the military security forces: in the period under analysis (1990-2022), the Armed Forces staff decreased from 68 to 27 thousand (a steep drop to 39% in only three decades), while the GNR staff grew from 19 to 24 thousand (an increase of 26%).

## **DEFENCE TRENDS IN EUROPEAN DEMOCRACIES**

The defence policies of democratic countries have changed in recent decades. The nature of the change varies greatly, and the situation has developed differently in the US / Canada and Europe. In this analysis, we will describe the situation in Europe between 1990 and 2022<sup>35</sup>.

The first observation is that there has been a sharp reduction in Armed Forces personnel as a whole, from 4,219,000 (in 1990) to 1,923,000 (in 2022), that is, to less than half (45%, to be precise). This was accompanied by an even greater reduction in Europe’s Armed Forces reserves, from 12.25 million service members to 1.8 million, that is, to 14% of past forces.

---

<sup>34</sup>This includes all types of military institutions outside the Armed Forces, such as military security forces (GNR, Gendarmerie, Border Guards, Coast Guards – when these forces are military), military forces linked to the government (such as Iran’s sizeable Islamic Revolutionary Guard, the UAE’s Presidential Guard, or the forces attached to the Royal Guard in Oman), and various “National Guards” or armed militias, provided they have standing forces during peacetime. It does not include militias or reserve organizations that exist as a skeleton force in peacetime and only grow in size and importance when there is a general mobilisation. All figures were calculated by the author based on Military Balance data.

<sup>35</sup>All indices, tables and calculations were prepared by the author from Military Balance data. All of Europe was included here, with the exception of Russia and the former USSR, to enable a comparison between 1990 and 2022.

These figures alone explain the main trend of change: Europe has become convinced that traditional wars between States are a thing of the past and that it has nothing to fear in terms of military aggression from any neighbouring power. It has largely given up the citizen-soldier paradigm linked to compulsory military service and adopted voluntary military service, with traditional Armed Forces dropping by less than half and reserve forces by a seventh. The possibility of a full-scale war against a peer, which may or may not be a major power, was ruled out at the exact time when the proliferation of nuclear arsenals made it possible for an increasing number of States to attack others using conventional means with impunity, as other States would not intervene directly out of fear of nuclear escalation. This means that not only are traditional armies weaker in terms of numbers, they cannot be increased rapidly in the case of a serious crisis because they do not have trained reserve forces.

From 1991 onwards, most European democracies were convinced that they would only have to deal with small wars in multilateral coalitions, under the framework of peacekeeping or crisis management operations. There were exceptions, such as the response to the invasion of Kuwait (1991) or intervention in Afghanistan (2001), which required the deployment of sizeable forces. However, Europe knew that it could count on the US to provide the bulk of these forces and the strategic capabilities it lacked.

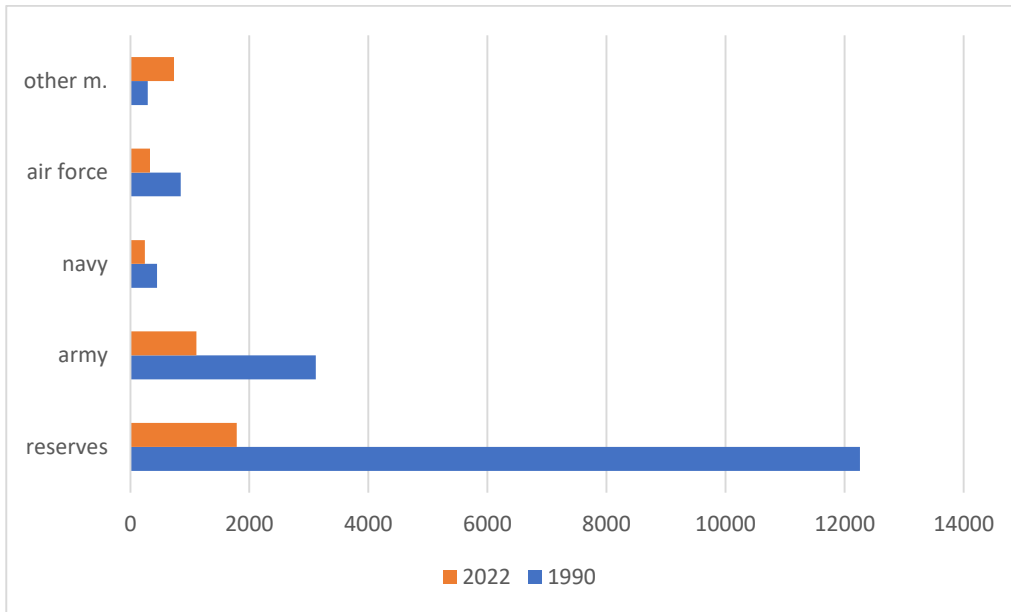
Therefore, European democracies invested in smaller armies, consisting mainly of light infantry, which were easy to deploy. This required amphibious and air transport capabilities supported by air forces with less firepower but equipped with intelligent weapons. This was possible because these forces were meant to be employed with precision in order to avoid collateral damage. Therefore, the sharpest drop was in artillery, mortars and rocket launchers, greatly reducing the firepower of military forces, as the expectation was that they would be involved in missions where the enemy were either fragile States without sophisticated weapons, or warlords with military forces that were little more than gangs of armed civilians without air support. Admittedly, there were some surprises, as when Russia provided significant support to Syria, or the use of sophisticated weapons (such as ATGMs) by local armed groups, but these were isolated occurrences, negligible on a global scale.

Europe developed a specific military operations concept that relies on air power to attack the enemy, in which the objective is zero or near zero casualties, with only small but highly trained units with advanced weaponry engaging in combat. This concept of warfare was developed in conflicts such as the Gulf War (1991) and the wars in the former Yugoslavia (since 1992).

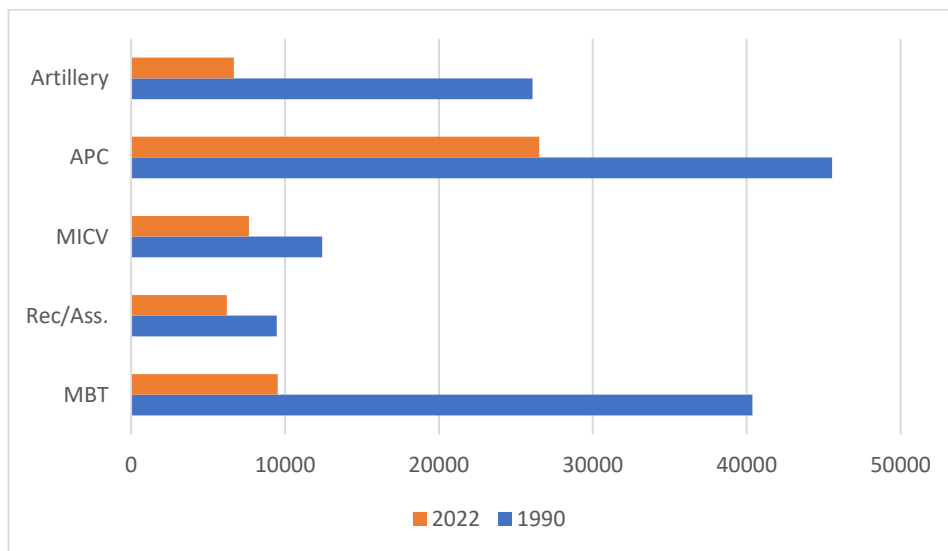
This involved a transition to all-volunteer Armed Forces in most European democracies, supported by the notion that, in the event of a major crisis, Europe should and could rely on the US. Only they had the capabilities required for this type of warfare, including control of the space domain, the ability to counter large air defence contingents quickly and gain control of the air space, or the global naval capabilities to ensure the mobility and sustainability of deployed forces.

The changes in Europe's defence policies over the past three decades reflect this reality. Let us take a closer look at the main trends.

The Army is the Armed Forces branch that was most affected by budget cuts, dropping to 35% of its personnel since 1990, while the Air Force retained 39% and the Navy 54% (Charts 3 and 4).



**Chart 3 – Europe - Armed Forces and other military forces**



**Chart 4 – Europe - Army + Marines Units**

Note: APCs are infantry transport vehicles; MICVs are infantry combat vehicles; Rec/Ass are armoured reconnaissance or assault vehicles, usually wheeled; MBTs are main battle tanks (light tanks are usually included in Rec/Ass). Artillery includes both towed and self-propelled guns (SPG).

European armies have drastically reduced their heavy units, which is reflected in the dramatic drop in the number of tanks<sup>36</sup> (from 40,000 to 9,000<sup>37</sup>). These cuts have been particularly significant in the major European powers: France reduced its tank fleet from 1492 to 222 tanks, Germany from 5045 to 339, the United Kingdom from 1920 to 227, while countries such as Holland and Belgium simply eliminated them. The cutback in artillery was even greater (from 26,000 to 6,000<sup>38</sup>). That is, in thirty years the European democracies have reduced their heavy units and artillery firepower to less than a quarter, a clear indication that they do not expect to wage a war

<sup>36</sup> “Tanks” is the term used internationally; the official term used by the Portuguese Army is “combat vehicles”.

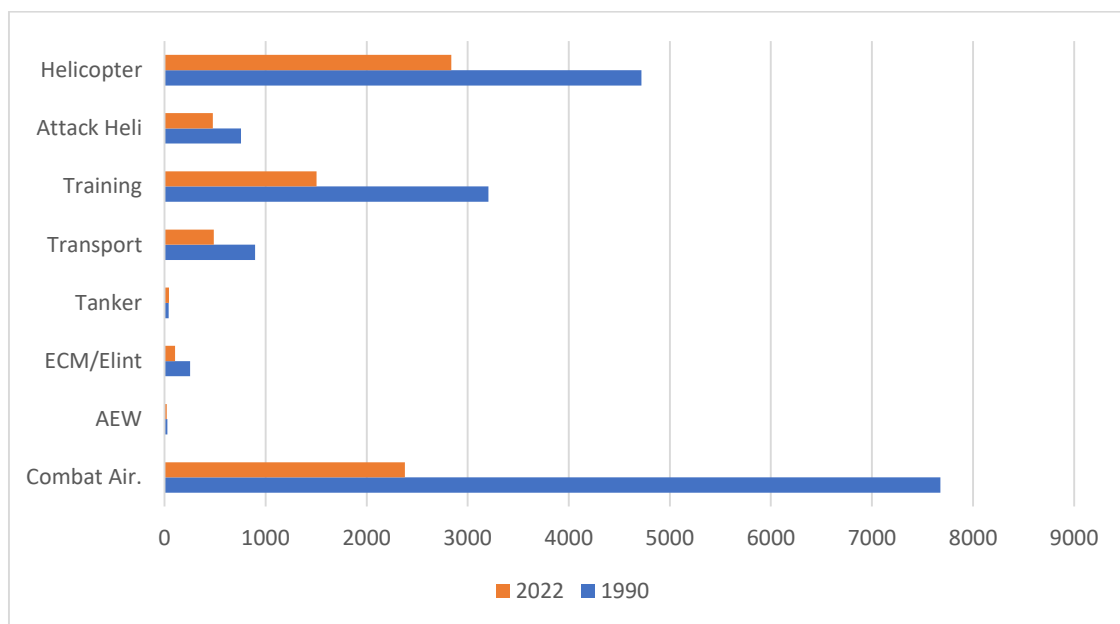
<sup>37</sup> This includes all tanks from the Army and (in fewer numbers) from the Marines, including those assigned to units and in reserve.

<sup>38</sup> Combined self-propelled and towed field artillery.

against a peer, either in Europe or in another continent. The ability to engage an armoured force, or to launch a war of movement against a sophisticated enemy, the very capabilities that would be needed in the event of a conventional war against Russia, has been greatly reduced.

-\*-

Air Forces have virtually abandoned the traditional tactical ground support concept and specialised in fighter aircraft capable of using smart weapons in surgical strikes, which are more expensive and supported by complex systems (Chart 5). This model was developed during the wars in the former Yugoslavia, which essentially involved air operations to defeat the enemy through precision strikes on urban targets (mainly power distribution centres). At the time, the Air Force was asked to follow a different model from the one that had been used in the past: first, to conquer the air space by destroying the enemy’s defence system and air capabilities; second, to destroy strategic targets with smart weapons and force the enemy to surrender. The airborne systems developed for this type of operation are also used in humanitarian crises and peace operations. In these types of conflicts, air forces are mainly used to support operations with a small number of surgical ground strikes, to provide air supply to expeditionary forces and to monitor the area of operations.



**Chart 5 – Europe - Air Units**

Note: This chart includes all air capabilities of the Air Force, Navy and Army, grouped according to their purpose. ECM / ELINT are electronic warfare devices, devices to intercept communications or disrupt enemy systems, etc. AEW are radar aircraft and airborne command post aircraft, including airborne area coverage and terrain-following radar technology. Combat Aircraft (Air.) includes all other combat aircraft, including fighters, fighter-bombers, bombers and reconnaissance aircraft.

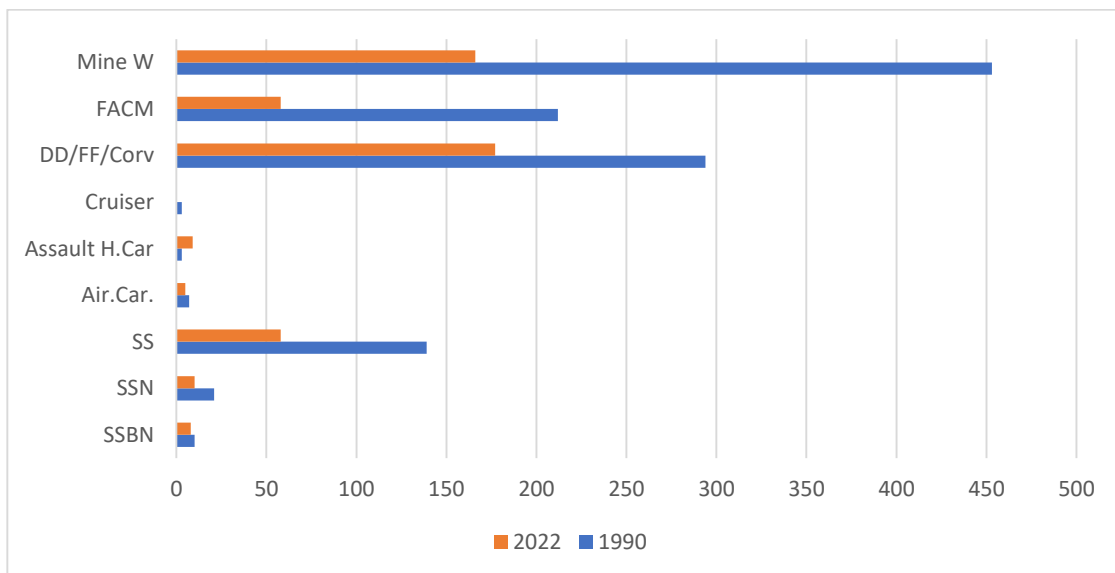
During this period, European air forces reduced their combat aircraft by one third (from 7678 to 2379 in 1990/2022) and increased radar and electronic warfare aircraft (from 50 to 67 in the same period) and tanker aircraft (from 40 to 45), which are essential for long missions in distant areas of operations. The air transport fleet was also reduced, albeit not by as much, to just over half (from 897 to 488), but there was an increase in the number of strategic transport aircraft with greater range and capacity. Similarly, the reduction in the number of combat helicopters (from 757

to 478) was accompanied by a significant quality improvement with the acquisition of the US-made AH-64 by many European Air Forces and the launch of European aircraft (the A-129 and especially the Tiger). This means that Air Forces are adapting to the change in the concept of warfare, reducing the number of combat aircraft while enhancing their ability to gain air superiority over less capable opponents, to deploy and sustain forces, and to provide tactical support to ground forces through the use of smart weapons in small numbers. Unmanned aerial vehicles, or drones, have increased more than tenfold and are used in reconnaissance, surveillance and attack missions.

Europe has not yet introduced 5th generation aircraft of European conception, precisely because it did not expect a war against a peer. Europe did not have an operational 5th generation programme until 2022. The only progress that was made was the modernisation of so-called 4.5-generation aircraft (such as the Typhoon and the Rafale). The only 5th generation aircraft operating in Europe are the US-made F-35. However, not only did they cost far more than originally planned, there were also significant delays in the programme. Europe has also abandoned its plans to control the space beyond the atmosphere, with only France making a significant effort in this area.

-\*-

The European Naval Forces have seen the smallest reduction in personnel (54% in comparison to 1990) (Chart 6). This is largely due to the importance of the sea in deploying and sustaining forces. For example, the number of assault ships (helicopter carriers or V/STOL carriers) has tripled (3 to 9) and aircraft carriers have dropped slightly (7 to 5); however, this was accompanied by significant improvement in their quality (with the introduction of the *Queen Elizabeth* class). Amphibious forces have remained stable or increased and marines forces have been slightly reduced (28,000 to 25,000 in Europe from 1990-2022).



**Chart 6 – Europe - Navy Units**

Note: Mine Warfare are mine warfare vessels; FACM are missile launchers; DD/FF/Corv include destroyers, frigates and corvettes; Assault H. Carrier are assault helicopter carriers with a hangar deck and VTOL or even STOL capability; Air.Car. are aircraft carriers; SS are submarines; SSN are nuclear submarines; SSBN are nuclear ballistic missile submarines.

The areas of naval warfare that suffered the greatest cuts were ocean escort capabilities (from 72 to 49 destroyers and 155 to 98 frigates) and coastal defence capabilities (from 67 to 30 corvettes and 212 to 58 FACM). The submarine fleet, a crucial element to control the seas, significantly decreased (21 to 10 SSN and 139 to 58 SS), but its capabilities were also substantially improved. Several European navies are deploying AIP submarines (equipped with cruise missiles and long-range smart torpedoes) and two classes of SSN were added. This represents a substantial modernisation of these essential naval forces (the UK's *Astute*, the equivalent of the US *Virginia*, and France's *Redoutable*, which is based on a different concept). Europe's small nuclear deterrent force continues to rely on SSBNs (which dropped from 10 to 8, four of which belong to France and the other four to the UK). The ability to control and monitor the ocean in order to protect it against illegal activities (especially in the economic zone) is one of the few areas where Europe is reinforcing its naval capabilities. It has increased its modern ocean patrol forces from 10 to 95 (again, from 1990 to 2022) because it knows that the sea will be the main source of wealth and resources in the future.

Another concern is with the ability to project and sustain forces in conflicts where an enemy with a sophisticated navy is not expected. The crucial ability to control the oceans and guarantee the security of sea lanes has decreased due to the substantial drop in ocean escort forces and submarine capabilities, as did the ability to defend the coastline because an amphibious attack by a peer is not expected.

-\*-

It seems clear that European Armed Forces are becoming specialised in a concept of warfare linked to peacekeeping operations and crisis management, with a marked reduction in the number of regular forces and reserves.

An important distinction should be made here: the countries to the East (such as Poland, Finland, the Czech Republic, Hungary, Turkey and Greece), whose borders are closer to either the threat of Russia or Islamic fundamentalism, still have armies with a similar structure to the one used in 1990, with considerable heavy capabilities and a large number of trained reserves. In Central and Western European countries, the cuts in staff and defence budgets were substantial and there was no significant modernisation. In fact, most did not acquire new capabilities or equipment, or only had modern systems provided by the USA. All this was compounded by drastic cuts in defence budgets, both in absolute terms and as a percentage of the GDP.

## **THE SURPRISE OF THE UKRAINE WAR**

Europe's disarmament in terms of heavy capabilities and conventional forces was one of the factors that allowed Russia to attack on Ukraine in February 2022. Russia knew two things: that Europe had essentially disarmed itself, so it had little to fear from its conventional capabilities; and that it could not provide substantial aid to Ukraine because it did not have enough defence materiel to spare. This was compounded by another major strategic decision by Germany: it would accept its dependence on Russian energy and products, believing that this would be the best way to moderate Moscow's impulses and bring Russia closer to democratic values. This strategic gamble failed and, instead, Russia was convinced that Europe was weak, divided and unable to respond with strength and cohesion, especially because it did not have an easy alternative to Moscow's energy exports.

For Moscow, the invasion of Ukraine was simply a repetition of the model it had used successfully several times in the past, which consisted of a rapid military offensive, taking poorly defended strategic targets by surprise to force the West to choose between escalation (should it wish to respond with military intervention) or negotiate and compromise. In the Caucasus, Georgia and even Ukraine (in 2014), the West chose diplomacy, making compromises and only imposing moderate sanctions. In fact, a large part of Europe became even more dependent on Russian energy after these attacks, with the decision to green-light the construction of the massive Nord Stream II gas pipeline, which was ready to begin operations in February 2022.

For Russia, the invasion of Ukraine was simply a continuation of this process on a larger scale. Russia's military campaigns in Europe during the 21st century, from Chechnya (1999), Georgia (2008) and Syria (since 2011) to the intervention in Ukraine in 2014, were always successful, and the West's response was always weak and appeasing. This led to the creation of an unspoken rule: a nuclear power could expand its borders without fearing the intervention of a third power, who would avoid it to prevent nuclear escalation. By February 2022, Russia believed it could quickly install a pro-Russian government in Ukraine, which would allow it to annex a substantial part of its neighbour. With control over Ukraine, Russia could rebuild a large part of the western side of the USSR, increase its international influence and power, obtain important resources in the form of cereals, minerals and heavy industry products, consolidate its position in the Black Sea and plan more ambitious adventures in the Baltic and Central Europe.

The international climate seemed ideal: the US was essentially split across the middle after the election of what appeared to be a weak president, NATO was in a state of "brain death" (in the words of French President Emmanuel Macron), the European Union was weakened by Brexit and highly divided, and Europe's defence effort was largely focused on containing the spread of fundamentalism in Africa.

The invasion of Ukraine came as a surprise and changed the world in a few days. The first of these changes was a return to high intensity war, in the words of General Thierry Burkhard (the Chief of Staff of the French Army), which meant that the assumptions on which Europe had based its defence were wrong. The second surprise was how Ukraine withstood the initial attack and quickly mounted an effective defence. Since 2014, Ukraine had developed a concept of popular defence based on large-scale mobilisation and compulsory military service; at the same time, it reformed its Armed Forces based on a concept of warfare that was largely decentralised and networked, which relied on small units and information provided by Western satellite networks, and extensively reformed its intelligence and cyber warfare capabilities. That is, for 8 years, Ukraine prepared to counter Russian aggression with asymmetric resistance, receiving support from the West (mainly from the US, UK and Poland) in the form of small surveillance and reconnaissance drones, combat drones, loitering munitions, and thousands of anti-tank missiles (ATGM) and anti-aircraft missiles. These systems, which were not only lightweight but relatively cheap, could support its innovative concept of asymmetric resistance that combined traditional popular resistance with large numbers of second and third line forces, and a modern approach to networked warfare based on control of information and smart weapons. Ukraine's Armed Forces were large (196,600 active duty personnel and 900,000 reserves, the largest in Europe in February 2022). However, this is not enough to explain Ukraine's successful resistance against a brutal attack. The most important thing, the phenomenon that changed the world in a few days, were the values

and spirit of the Ukrainian resistance, which was fighting for independence and freedom. What Russia did not understand was that Ukraine's independence may have been recent, but the country was imbued with a strong patriotic sentiment, possibly because it knew all too well what living under Russian control would entail.

## **THE CHANGE IN EUROPE**

The success of the Ukrainian resistance came as a surprise and the world's democracies were quick to respond. The public support for Ukraine was overwhelming, and it was reflected in the way Europe opened its borders to Ukrainian refugees.

In only three days, the "impossible" happened. On 27 February, Ursula von der Leyen announced that the EU would finance the purchase and delivery of weapons to Ukraine, stressing that it was the first time this had happened and calling the decision a "watershed moment". Shortly after, Germany announced that it would increase its defence budget by about 100 billion (Russia's defence budget is 62 billion, according to NATO, or 45.8 billion, according to official numbers). Europe understood that Ukraine was its first line of defence.

Ironically (as often happens in history), the war in Ukraine has become the ideal opportunity for the "rebirth" of the EU, although this will imply changing many of its policies. Much has changed in Europe in recent months:

- a) First, the traditional European values were reaffirmed. Suddenly, the European dream was legitimised by Ukraine because the country made it one of its main objectives in the war. The dream of a united Europe that would stand as a pillar of freedom, peace and ecologically balanced development was renewed.
- b) The second major change was the revision of defence and security policies, which is still ongoing. While the precise details of this reform are still unknown, they are already reflected in the decision to supply weapons to Ukraine and in the fact that major powers have decided to substantially increase their defence budgets and invest in research in this area.
- c) Europe has understood, in the worst way possible, that it may have to wage a conventional war against a peer, which will require it to review its Armed Forces and invest in defence research (as it has been doing).
- d) Europe has also understood that it cannot become dependent on strategic products from Russia, especially in the field of energy, which is an essential resource. It has also understood that its defence industry is weakened and that it must rebuild it quickly, preferably through a multilateral coordinated effort.
- e) Europe's awareness of its conceptual, strategic and defence / security weaknesses means that it will have to review several other policies. While this is not the focus of this reflection, some measures that will have to be taken are a review of the cost policy (to allow the industry to renew itself), the energy policy, the monetary policy (to address the inflation caused by war), the agricultural policy (to tackle the food crisis), the environmental policy (by accelerating the transition to renewable energy), the social policy (to address the mounting tension caused by inflation and the food crisis), among others.



- f) Perhaps the most important change of all is that the majority of Europeans have understood that a credible European defence policy must be developed quickly. This will include reviewing the EU's organization and reinforcing its executive powers. On 9 May, during his speech celebrating Europe Day, President Macron stated that the main defence and security decisions in the EU should be taken by a qualified majority instead of unanimity.

-\*-

We do not yet know where these trends in the EU will lead. One thing that is clear is that the major powers will increase their defence budgets, but it is still uncertain if a true common defence policy can be developed, or if the defence industry can be revived in an innovative, multilateral and sustainable manner, in order to provide the capabilities that will be needed in the future. The window of opportunity exists. What remains to be seen is if this generation of Europeans will be able to adapt quickly to change, as their ancestors often did.

## **THE CHANGE IN THE WORLD**

War has accelerated global change, as it usually does.

In 2022, the international system was at a crossroads. This could be seen in the hesitation of the two major powers. In simple terms, China was growing rapidly and its official goal was to become the world's leading power by 2049 (in economic, military and technological terms). The US, attempting to hold on to its relative power, hesitated between global cooperation with China or bipolarisation.

We should understand what was at stake in both choices. The US would benefit from global cooperation with China because the two economies were already closely enmeshed; to accept and deepen this relationship was to move towards a unipolar system, in which the understanding between Beijing and Washington would create a pull so strong that no one would be able to resist it. However, this would require that the two powers not only respected each other's fundamental interests, but also accepted the rules of the game.

The alternative was a bipolar world, with one pole organized around the NATO democracies and the Pacific and the other around the China-Russia axis, a kind of Cold War with new characters and different rules. This would entail the end of the open global market, where goods, people and commodities (still) circulate with relative ease. The open market would be replaced by several regional markets, and there would be political and strategic obstacles to free circulation, as in the Cold War era. This would be advantageous for the US because it would counteract China's strong relative growth and could prevent it from becoming the leading economic power within a few years. It is worth noting that, at least for the next 15 years, China's rapid growth strategy still relies on an open global market to which Beijing can export in bulk, while attracting capital and technology. China's medium term growth strategy is based on the internal market and technological superiority, but it still has ten to twenty years to get there, if the rules of the game stay as they are today.

For the US, the drawback of premature bipolarisation is that it would immediately create a global rivalry which would hinder the collaboration to solve ecological and humanitarian problems, force it to maintain a strong and firm relationship with its allies, and would involve an increase in security and defence budgets as the main way of consolidating the Western bloc. Another

drawback was that democracies that have become dependent on products from Russia and China, such as energy or steel, would face an economic crisis during the period of adaptation. There was much at stake, and the US' hesitations were understandable, especially because its European allies (those in the EU, with the exception of the UK) had stopped thinking in global terms and its main allies (including Germany) were openly proposing "economic collaboration" with Russia (although this is no longer the case). The main supporters of a new global strategy by the US were the UK, Australia and Japan, and it may be difficult to understand from where the leading vision came in some situations.

The invasion of Ukraine solved these dilemmas, at least from the moment it became a prolonged war. From February to August 2022, the US undertook three major initiatives that aim to change the global and defence policies of democracies: the change in NATO strategy, the strategic initiatives in the Indo-Pacific and the change in strategy for the Middle East.

-\*-

In the case of NATO, the war in Ukraine made the EU understand the error of its previous policies and close ranks around the US. The West's main defence alliance was beginning to recover from its "brain death" and the conditions were in place for an extensive revision of its strategy.

The new document<sup>39</sup> approved at the Madrid Summit represented an important break with the past. The most significant change is that Russia is described as the main threat and China (which had never been mentioned before) is classified as a "challenge"<sup>40</sup>. This reaffirms NATO's role as a global defence organization and avoids what could be a decisive strategic trap for the West: focusing its attention exclusively on Russia, forgetting that in the medium term the main challenge is China (today, the Chinese economy is already ten times larger than Russia's). The West is keeping its doors open to China, that is, even though it fears that it may become a threat, it still believes that it could follow another path, one of global collaboration. NATO is thus part of an essential dimension of the new American strategy, which consists forcing China to make a difficult decision: either it chooses to collaborate with the West, in order to continue to have access to Western markets, and attempt to become the major economic power by 2049, which is its main goal; or it opts for open confrontation and sees its access to Western markets reduced, which will mean compromising its main goal. NATO's strategic concept states clearly: "we remain open to constructive engagement with China".

The new NATO strategy involves a broad and comprehensive vision of Defence which is very different from its past approach. The document states that "human security" is central for crisis management, that "strategic dependencies" on States that are a threat should be avoided<sup>41</sup>, while "climate change"<sup>42</sup> is considered an important dimension of Defence. The Strategic Concept says: "NATO should become the leading international organization when it comes to understanding and adapting to the impact of climate change on security" (p.11). This new concept of defence is general,

---

<sup>39</sup> NATO 2022 – Strategic Concept.

<sup>40</sup> A threat is an agent with the ability to cause damage and the intention to do so; a challenge is an agent with the ability to cause damage but no intention to do so at that time.

<sup>41</sup> The document mentions the need to identify strategic vulnerabilities and dependencies, especially with regards to energy and the products that are crucial for defence.

<sup>42</sup> In my opinion, the use of the term "climate change" is one of the weaknesses of the document. The real problem is the planet's ecological imbalance, of which climate change is only one dimension. Emerging diseases (such as the COVID pandemic), desertification and the growing extinction of animal and plant species are other dimensions of the planet's growing ecological imbalance and are no less important.

comprehensive and geared towards a general security framework with new dimensions, and NATO States will have to adapt to this change.

It also states that Defence has new dimensions, and adds that NATO has lagged behind in some of them, namely in the field of disruptive technologies<sup>43</sup>. It stresses the importance of guaranteeing security and access to space and cyberspace and of bolstering the fight against terrorism, an area where the boundaries between classic “defence” and “security” are especially blurred.

In a clear message to the European NATO members, the document mentions two specific aspects. On the one hand, the need to “increase defence budgets” to at least 2% of the GDP. On the other, the need to “strengthen maritime security”, especially along the Atlantic sea lanes, which clearly alludes to the need to correct the direction most European navies have followed in recent years. Today, naval power must focus on what used to be its main objective: control over the oceans. Another important point is the need to strengthen the defence against nuclear, chemical and biological threats, something that most EU states have neglected in recent decades, which is compounded by the fact that only three NATO powers have nuclear deterrence forces<sup>44</sup>.

The 2022 Strategic Concept lists some of the main concerns for the major European powers in recent decades, which include crisis management (“increase our efforts to anticipate and prevent crises and conflicts”) and “human security”. It also mentions Africa and the Middle East and addresses strategic points for the US, stating, for example, that the Indo-Pacific is important and that it should “enhance dialogue” with partners in that region.

Most importantly, NATO’s strategic concept avoids what would be a simplistic approach, that is, to state that the world is divided between democracies and everything else. On the contrary, it consistently reaffirms the need to strengthen cooperation with all States with the potential to be “partners”, regardless of ideology and domestic regime. This corrects the mistake that some Western powers made in Afghanistan, of believing that democracy can be “exported” at gunpoint, an idea that is essentially anti-democratic.

\_\*\_

The second initiative in the US’ strategic change was to strengthen collaboration with the Indo-Pacific region. This collaboration was based on a previous agreement, the QUAD, a strategic forum formed by the US, Japan, Australia and India, which was strongly reinforced. President Biden’s official visits reflect this: the first were to Europe, in particular to the countries neighbouring Russia<sup>45</sup>; immediately afterwards, the US President travelled to Japan and South Korea, in a clear message that the new strategy included the three continents. Even today, we do not know the full extent of these agreements, but we know that they reinforce the cooperation between QUAD countries,(especially in security / defence) and the IPEF<sup>46</sup> (in economy and finance),

---

<sup>43</sup> It does not state which ones, but it likely involves technologies such as hyper-speed weapons, artificial intelligence on the battlefield, nuclear deterrence, cyber defence and various aspects of submarine warfare, among others.

<sup>44</sup> In fact, British or French nuclear deterrence is on an entirely different level from US nuclear deterrence, not only in general numerical terms, but also in qualitative terms.

<sup>45</sup> Biden’s speech in Warsaw, which ends by saying that Putin must be removed from power, became famous. At that time, the White House immediately issued a “clarification”, stating that the phrase should not be taken literally and that it should be “placed in context”. In reality, the phrase was thought out and reflected the change in the US’ core strategy.

<sup>46</sup> The Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, which brings together 13 of the largest Indo-Pacific economies.

which shows that it is a comprehensive global strategy. Furthermore, Japan officially changed its strategy after this initiative, as Australia had already done.

Another US initiative completes the picture: the establishment of the Ramstein group two months into the war. Initially, the group consisted of 40 countries from Europe, the Middle East and the Indo-Pacific, which agreed to meet monthly to coordinate the support to Ukraine and “weaken Russia militarily”. Today, it includes more than 50 countries and has become one of the main global defence forums.

It seems clear that the US is making an effort to keep its initiatives in Europe (NATO), the Indo-Pacific and the Middle East independent and autonomous, even though there are formal bridges between them. In any case, overall coordination is ensured by the US alone.

-\*-

The third US initiative is the most recent one. It coincided with President Biden’s trip to the Middle East, specifically to Israel and Saudi Arabia. Here, too, there were new developments, such as the US’ commitment to never allow Iran to build a nuclear arsenal, even if it entails taking pre-emptive action, or the strengthening of the collaboration between Israel, Saudi Arabia and many Gulf States as part of a strategic vision for the region – at a time when relations with Saudi Arabia had cooled considerably. The initiative forced Turkey to clarify its position, but it did the same to Russia, leading it to strengthen its ties with Iran. It is worth noting that, while NATO’s strategy document does not explicitly mention Iran, it mentions the need to prevent the proliferation of nuclear weapons.

## **A DIFFERENT DEFENCE FOR DEMOCRACIES**

The war in Ukraine has changed the world dramatically. Even though this change was already noticeable in past trends, the war accelerated the process and led to important changes in the defence policies of democracies.

The first and most important of these changes was conceptual. It consisted of the affirmation of a comprehensive and global concept of defence, in which guaranteeing security (combatting terrorism and organized crime, for example) and countering the impacts of the ecological, economic, financial and diplomatic crisis are seen as essential. It is a broader concept of defence which includes space, cyberspace and the environment. It also reinforces the notion that no country’s defence policy can be autonomous, and that it will only be credible if it is part of a global effort, which will involve cooperation through multilateral organizations.

The US has taken the lead in this global change, with multiple initiatives in all continents, which point to a broad review of concepts, values and of the global economic and financial context. Steps are being taken towards an anticipated bipolarisation, even though the door of global cooperation with China remains open. At the moment, the cards are not yet on the table.

European countries are the ones whose defence concepts will require a more extensive revision. First, they must abandon the notion that wars against great powers are highly unlikely and that defence should focus on crisis management. The new NATO concept stresses that conventional wars between States are indeed possible, therefore, a wide range of capabilities must be available. This includes the ability to wage conventional wars against great powers and to strengthen nuclear deterrence, without neglecting the focus on crisis management. Most importantly, it should focus on recovering lost ground in the field of emerging technologies at

various levels and on changing strategic dependencies, particularly with regard to energy. All this points to two essential aspects: the need to invest heavily in defence research and the need to revive a weakened defence industry. This is a particularly important move for Europe because a renewed defence industry can be a platform for access to emerging technologies (this includes energy, which is now also considered a defence priority); and it is an essential move to address the economic recession that looms at the end of 2022, because, as has happened many times in the past, strengthening the defence industry is the fastest way to reinvigorate the economy, revive an environmentally friendly industry and achieve huge gains in exports.

The context in which all this is happening is different than in the past. The ecological crisis is advancing rapidly<sup>47</sup>, there has been an increase in mass migrations, both of human beings and other species<sup>48</sup>, and an economic and financial crisis is looming on the horizon.

For this rebirth to succeed, we must forge a different path, one in which defence budgets are used to promote research and to create a modern, non-polluting and decentralised industry that can enable social action, for example, by providing job opportunities for young people. This new concept must be comprehensive because defence should be seen both as a business, a fast track to international cooperation, and as an essential lever for environmental, economic and social change, or it will not be successful. If defence continues to be seen as a “non-profitable investment” rather than as a catalyst for change, countries will continue to opt for investing in the social and economic sectors. Citizens must see the Armed Forces as their first line of defence against all threats, not only against the unlikely threat of an invasion by a foreign power. If that happens, increasing defence spending will become a popular measure that can win votes for policy makers. This is also crucial for small European countries such as Portugal because it is an excellent opportunity to participate in major multilateral defence projects that will modernise and invigorate their economies, giving them a vast platform to export their products.

We live in a time when the great conceptual enemy is a “more of the same” type of mindset, that is, the idea that the problems of the future can be solved by pouring more money into past solutions. This is far from true! If we go down this path, we will not solve the problem, but will only make it worse.

I want to believe that the current generation of decision makers has learned from the lessons of the recent past and will know how to manage the great change that is coming because they understand that it will require new ways of thinking and new concepts. I wish to believe that this will happen, but only time will tell.

---

<sup>47</sup> This advance could be felt during the hot summer of 2022, which brought gigantic fires and immense droughts, as well as new diseases and viruses.

<sup>48</sup> Migrations of plant and animal life are less visible, but no less important than human migrations. For example, every year, new species of insects and tropical plants are detected in Southern Europe which are not native to the region, not to mention micro-organism migrations, which are possibly the most important of all.

## BIBLIOGRAHPY

- AAVV (2019). *China's National Defence in the New Era*. Beijing: SCIO.
- AAVV (2022). *NATO Strategic Concept*. Bruxelas.
- Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Coords.) (2016). *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos.
- Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Coords.) (2016). *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos.
- Brzezinski, Z. (2004). *Os EUA e a Crise do Poder Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- Chabat, J. (2010). *Combating Drugs in Mexico Under Calderon*. CIDE.
- Conways *All The World Fighting Ships 1947-1995* (1995). London: Conway Maritime Press.
- Coutau-Bégarie, H. (2009). *Conferences de Stratégie*. Paris: ISC.
- Couto, A. C. (1998). *Elementos de Estratégia* (Vols. I-II). Lisboa: IAEM.
- Domingues, N. J. (2018). *A Esquadra de Superfície da Marinha em 2038*. Lisboa: IUM.
- Ferrão, E. M. (s.d.). *A Abertura da Rota do Ártico*. Lisboa: IUM.
- Ferrão, J. M. (2015).- *Le Voyage des Plantes et les Grandes Découvertes*. Chandeigne..
- Galeotti, M. (2022). *The Weaponisation of Everything*. London: Yale University Press.
- Globke, W. (Ed.) (2011). *Weyers Flotten Taschenbuch: 2008/2010*. London: Bernard & Graefe.
- Globke, W. (Ed.) (2020). *Weyers Flotten Taschenbuch: 2020/2022*. London: Bernard & Graefe.
- Gray, C. S. (Coord.) (2006). *Strategy and History*. Routledge.
- Handel, M. I. (1992). *Masters of War, Classical Strategic Thought*. London: Frank Cass.
- IISS – *Military Balance* (1961-2022). London.
- Jane's Fighting Ships* (1974-2020). London.
- Modelski, G., & Thompson, W. (1988). *Sea Power and Global Politics 1494-1993*, Springer.
- Morgenthau, H. (2005). *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. NY: Mc Graw Hill.
- Pires, N. L. (2016). *Resposta ao Jiadismo Radical*. Nexo: Lisboa.
- Telo, A., & Pires, N. L. (2013). *Conflitos e Arte Militar na Idade da Informação*. Lisboa: Tribuna da História.
- Telo, A., Borges, J. V., & Pires, N. L. (2018). *Dar uma Força à Razão e uma Razão à Força*. Alcochete: Nexo Literário.



---

*Endereço eletrónico: [cidium@ium.pt](mailto:cidium@ium.pt)  
Telefone : (+351) 213 002 100 | Fax: (+351) 213 002 162  
Morada: Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa*



*Capa  
Composição gráfica  
Tenente-coronel TINF Rui José da Silva Grilo  
Sobre aguarela de  
Tenente-general Vítor Manuel Amaral Vieira*