



Cadernos do IUM



FORÇAS ARMADAS EM TRANSFORMAÇÃO: ESTRATÉGIAS DE DEFESA NO MUNDO EM MUDANÇA

Coordenação de:
Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves



IUM

Outubro 2024

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

**FORÇAS ARMADAS EM TRANSFORMAÇÃO:
ESTRATÉGIAS DE DEFESA NO MUNDO EM
MUDANÇA**

Coordenadora

Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)
Outubro de 2024

Como citar esta publicação

Esteves, A. C. C. S. M. (Coord.) (2024). *Forças Armadas em Transformação: Estratégias de Defesa no Mundo em Mudança*. Cadernos do IUM, 64. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Diretor

Tenente-general Hermínio Teodoro Maio

Editor-chefe

Coronel Joana Isabel Azevedo do Carmo Canhoto Brás

Coordenadora Editorial

Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves

Capa – Composição Gráfica

Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves
Imagem gerada por Inteligência Artificial em agosto de 2024

Secretariado

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
<https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/publicacoes/as-colecoes>

Paginação, Pré-Impressão e Acabamento

Sumário Colorido
Rua de Palames, Edifício Caravelas 1º esq.
2970-703 Sesimbra
Tel: (+351) 932 696 712
E-mail: sumariocolorido@gmail.com

ISBN: 978-989-35731-7-4
ISSN: 2183-2129
Depósito Legal: 497530/22
Tiragem: 90 exemplares

© Instituto Universitário Militar, outubro, 2024.

Nota do Editor

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

NOTA EDITORIAL

Estimados leitores,

A presente publicação reúne seis estudos sobre a adaptação estratégica face a mudanças no cenário global de segurança e defesa, abordando temas que vão desde o planeamento de forças terrestres até à resposta a ameaças nucleares, à defesa espacial e ao impacto da ascensão da China na segurança global.

O primeiro estudo aborda a importância de bases epistemológicas e ontológicas sólidas no planeamento de forças terrestres, mesmo em contextos de baixa ameaça. O segundo foca-se nas respostas da OTAN e UE à ameaça nuclear exacerbada pela invasão da Ucrânia, destacando a parceria transatlântica e o papel de Portugal.

O terceiro estudo propõe o contributo da Força Aérea para a defesa espacial, com base em lições identificadas de outros países e no foco em "pessoas, processos e tecnologia". O quarto analisa a modernização militar chinesa e suas implicações geopolíticas no Indo-Pacífico.

O quinto estudo estuda o realinhamento estratégico da Alemanha após a invasão da Ucrânia, com impacto na OTAN e UE. O sexto destaca a importância das Forças de Operações Especiais na Defesa Nacional, especialmente em cenários de guerra irregular.

Esta obra oferece uma análise abrangente e atualizada dos principais desafios e evoluções nas capacidades militares, servindo como referência para investigadores e profissionais da área de segurança e defesa.

Boa leitura!

Ana Esteves

Tenente-coronel

Coordenadora editorial do CIDIUM

ÍNDICE

INTRODUÇÃO GERAL

Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves 1

ESTUDO 1 – O PENSAMENTO ESTRATÉGICO ESTRUTURADO, NA SUA FUNDAMENTAÇÃO ÔNTICA E EPISTEMOLÓGICA DO PLANEAMENTO DE FORÇAS TERRESTRES

Coronel Pedro Miguel do Vale Cruz 7

Coronel Tirocinado Luís Fernando Machado Barroso

ESTUDO 2 – A GRANDE ESTRATÉGIA FACE À AMEAÇA NUCLEAR

Coronel Jorge Paulo Martins Henriques 43

Coronel Tirocinado Luís Fernando Machado Barroso

ESTUDO 3 – ESTRATÉGIA DA DEFESA NACIONAL PARA O ESPAÇO: MODELO PARA O CONTRIBUTO DA FORÇA AÉREA

Coronel Fernando Pereira Leitão 79

Brigadeiro-general João Paulo Nunes Vicente

ESTUDO 4 – O PAPEL DO INSTRUMENTO MILITAR NA ESTRATÉGIA TOTAL CHINESA

Tenente-coronel Pedro da Silva Monteiro 121

Coronel tirocinado Albino Marques Lameiras

ESTUDO 5 – ZEITENWENDE - REALINHAMENTO ESTRATÉGICO FACE À GUERRA: IMPLICAÇÕES DO CONFLITO UCRÂNIA-RÚSSIA PARA A ALEMANHA

Tenente-coronel Daniel Lennartz 161

Coronel Luís Eduardo Marquês Saraiva

ESTUDO 6 – OS CONTRIBUTOS DAS FORÇAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS NA CONSECUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE DEFESA ABRANGENTE

Coronel Jorge Manuel de Sousa Rodrigues 225

Coronel Tirocinado Pedro Miguel do Vale Cruz

PREFÁCIO

O mundo contemporâneo está imerso num processo constante de transformação, onde as dinâmicas geopolíticas, tecnológicas, sociais e económicas se interligam de forma intrincada, desafiando os modelos tradicionais de segurança e defesa. Neste cenário, as Forças Armadas, como agentes estratégicos de poder, também experimentam uma metamorfose profunda. As mudanças globais, impulsionadas por novas ameaças, avanços tecnológicos e o contexto de multipolaridade, forçam uma adaptação das instituições militares que precisa ser compreendida e analisada em profundidade.

O tema “Forças Armadas em Transformação: Estratégias de Defesa no Mundo em Mudança” é, portanto, extremamente pertinente e atual. As estratégias de defesa, que antes se concentravam em guerras convencionais, agora precisam ser reinventadas à luz de ameaças assimétricas, como o terrorismo, a guerra cibernética e a desinformação. Além disso, a ascensão de novas potências, a fragilidade de antigas alianças e os impactos da globalização exigem que as Forças Armadas não apenas se modernizem, mas também revelem sua capacidade de adaptação e resiliência frente às complexidades do novo cenário mundial.

As transformações das Forças Armadas não se limitam às mudanças nas suas capacidades tecnológicas, como a incorporação de sistemas de inteligência artificial, veículos não tripulados, guerra cibernética e armamentos de última geração. Elas envolvem também uma revisão dos conceitos estratégicos, a reorganização das suas estruturas e a incorporação de novas formas de atuação, como operações conjuntas entre diferentes ramos, além da crescente cooperação com organizações internacionais e outras esferas de poder não estatais. Num mundo interconectado, onde as ameaças podem vir de qualquer direção, a interoperabilidade e a flexibilidade tornam-se centrais para o sucesso das estratégias de defesa.

Adicionalmente, a guerra híbrida, que combina táticas convencionais com ações não convencionais, exige que as Forças Armadas não apenas se preparem para enfrentar inimigos militares tradicionais, mas também desenvolvam capacidades para lidar com novas formas de combate, que podem envolver atores não estatais e o uso de meios digitais para atacar infraestruturas críticas. A proteção de dados, a defesa cibernética e a adaptação às novas formas de guerra exigem uma visão estratégica holística, onde a defesa nacional não se limita apenas à proteção do território, mas abrange também as infraestruturas digitais e a preservação da soberania informacional.

O atual momento histórico impõe também desafios internos às Forças

Armadas. Em muitos países, há uma necessidade de revisão das estruturas hierárquicas e das formas de comando, além da necessidade de mais diversidade e inclusão nas suas fileiras. A adaptação ao ambiente global exige uma reestruturação não apenas nas tecnologias e nas formas de combate, mas também na formação e treino das forças, na integração com a sociedade e no papel das Forças Armadas como um ator político de relevância internacional.

Os estudos aqui apresentados, ao abordarem as “Forças Armadas em Transformação” sob seis vertentes distintas, visam explorar esses aspectos fundamentais, analisando as mudanças necessárias nas estratégias de defesa no contexto de um mundo em constante mudança. Desta forma convidam-se os leitores a refletirem sobre como as Forças Armadas, longe de serem instituições imutáveis, são dinâmicas e devem ajustar-se constantemente às novas realidades, mantendo, porém, a sua missão essencial de proteger a soberania e a segurança dos Estados e das sociedades.

César Correia

Capitão-de-Mar-e-Guerra

Coordenador da Área de Ensino do Estudo
das Crises e dos Conflitos Armados

INTRODUÇÃO GERAL

No contexto da assunção da vulnerabilidade dos Estados, materializa-se a presente publicação intitulada “Forças Armadas em Transformação: Estratégias de Defesa no Mundo em Mudança” que reúne um conjunto de seis estudos realizados por alunos do Cursos de Promoção a Oficial General de 2022/2023 e 2023/2024, do Curso de Estado-Maior Conjunto de 2023/2024 e por um docente do Instituto Universitário Militar. Nela são analisadas diferentes abordagens de estratégias de defesa militares no contexto geopolítico contemporâneo e abordados temas que vão desde o planeamento de forças terrestres até à defesa espacial, passando pela resposta à ameaça nuclear ao papel emergente de grandes potências, como a China, na segurança global.

Os estudos foram impulsionados pela relevância estratégica da segurança e defesa no contexto atual, sustentada por documentos como o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 e sua revisão em curso, que enfatizam a necessidade de atualizações estratégicas, incluindo o papel das Forças de Operações Especiais e a resiliência nacional. O Relatório do Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2023 reforça essa prioridade, alinhando-se com os desenvolvimentos estratégicos da OTAN e da UE, que destacam a importância de estratégias integradas para enfrentar ameaças híbridas.

O Manual de Defesa Abrangente da OTAN sublinha o papel crítico das Forças de Operações Especiais e da resiliência social, enquanto documentos internacionais, como a Estratégia de Segurança Nacional da Alemanha e o conceito *Zeitenwende*, ilustram como a adaptação estratégica responde aos desafios globais. Finalmente, a Estratégia de Defesa Nacional para o Espaço evidencia o alinhamento de Portugal às dinâmicas globais, integrando capacidades tecnológicas e espaciais ao planeamento estratégico. Esses elementos justificam a investigação ao destacar a necessidade de modernizar estratégias para fortalecer a segurança nacional no cenário contemporâneo.

No mundo académico, estudos sobre a temática demonstram que as estratégias de defesa militar evoluíram significativamente, englobando várias abordagens e inovações que não só reforçam as capacidades militares como também contribuem para o poder económico.

A cultura militar, moldada pelas experiências no campo de batalha, influencia significativamente a aceitação e a implementação de inovações (Okun & Arun, 2021). Mesmo assim, a modernização das Forças Armadas apresenta desafios pois as tecnologias avançadas podem alterar inesperadamente as organizações

militares, levando, potencialmente, a uma escalada em situações de crise devido ao aumento dos estados de prontidão (Demchak, 1995).

É interessante notar que alguns investigadores estabelecem paralelos entre os sistemas imunitários biológicos e as operações militares, propondo estratégias teóricas de jogo inspiradas na defesa imunitária para a defesa militar (Bewick et al., 2010; Bewick et al., 2011). Estes modelos consideram estratégias de defesa passivas ou agressivas contra inimigos inteligentes, fornecendo informações sobre o planeamento ideal da defesa. Da mesma forma, o confronto de ataque e defesa de rede é visto como um processo de jogo entre sujeitos desiguais, levando ao desenvolvimento de métodos de geração de estratégia de defesa do Jogo de Segurança de *Stackelberg* com base em informações incompletas (Ge et al., 2019).

Na presente publicação, cada estudo oferece uma análise crítica dos desafios e oportunidades enfrentados por diferentes atores e organizações, tanto a nível nacional como internacional, no reforço da segurança e defesa. Todos eles partilham o foco na modernização das capacidades militares e no planeamento estratégico para responder a novas ameaças à segurança global. Estes estudos sublinham a importância da cooperação internacional – como a que ocorre no seio da OTAN, União Europeia e parcerias transatlânticas – e também a da integração de instrumentos militares e não militares, como os diplomáticos e económicos, para garantir a segurança.

O primeiro estudo, “O Pensamento Estratégico Estruturado, na Sua Fundamentação Ôntica e Epistemológica do Planeamento de Forças Terrestres”, explora a relevância de uma base conceptual sólida no planeamento de forças terrestres. Mesmo em contextos onde a perceção de ameaças é reduzida, o planeamento militar eficaz exige princípios epistemológicos e ontológicos robustos. A persistência do conflito na Ucrânia é usada como exemplo atual para reforçar que os fundamentos da estratégia continuam aplicáveis e essenciais, ecoando a ideia de que a estratégia é eterna e fundamentada em leis atemporais.

O objetivo principal do segundo estudo, “A Grande Estratégia Face à Ameaça Nuclear”, é compreender como a OTAN e a UE, no contexto da grande estratégia, respondem à ameaça nuclear intensificada pela invasão russa da Ucrânia. O texto analisa as abordagens estratégicas dessas organizações para garantir a segurança do espaço euro-atlântico e o papel de Portugal nesse cenário. Os principais contributos estão na análise das ameaças nucleares ao espaço euro-atlântico, na sistematização das respostas disponíveis pelas duas organizações e na compreensão do conceito de grande estratégia aplicado às ameaças complexas. Além disso, o estudo destaca a postura de Portugal nas decisões estratégicas das organizações, reforçando seu alinhamento com os princípios e ações de dissuasão e controlo nuclear.

O terceiro estudo, “Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço: Modelo para o Contributo da Força Aérea”, propõe contributos da Força Aérea para a defesa espacial nacional e para potencializar a implementação da Estratégia de Defesa Nacional para o Espaço, explorando as competências e capacidades dessa força no contexto aeroespacial. Para isso, realizou-se uma análise comparativa com estratégias de países aliados, evidenciando como essas nações têm utilizado comandos ou centros espaciais integrados às Forças Armadas para promover eficiência e governança no domínio espacial. A investigação concluiu que a Força Aérea possui significativo potencial para intervir nesse processo, principalmente por meio de sua infraestrutura aeronáutica, capital humano qualificado e experiência tecnológica.

O quarto estudo, “O Papel do Instrumento Militar na Estratégia Total Chinesa”, aborda a modernização das forças militares da China e a sua relação com as ambições geopolíticas, especialmente na região Indo-Pacífico. Esta análise é fundamental para entender as implicações do crescimento militar chinês no equilíbrio de poder global e nas dinâmicas de segurança regional. Para isso, examina a forma como os objetivos estratégicos definidos pela China são operacionalizados e sustentados pelas capacidades e ações das suas Forças Armadas, no âmbito da Política de Defesa Nacional (PDN). Ao integrar o desenvolvimento militar à estratégia de projeção económica e cultural da China, alinhada à iniciativa OBOR, o estudo fornece uma visão abrangente da dinâmica do poder chinês, elucidando como essa abordagem impacta a geopolítica global e a segurança internacional.

No quinto estudo, “*Zeitenwende* - Realinhamento Estratégico face à Guerra: Implicações do Conflito Ucrânia-Rússia para a Alemanha”, escrito em inglês por um auditor alemão do Curso de Estado-Maior Conjunto 2023/2024, explora-se a transformação estratégica da Alemanha após a invasão da Ucrânia pela Rússia. Este ponto de viragem (*Zeitenwende*) marca uma nova fase na política externa e de segurança alemã, com repercussões significativas para a NATO e para a União Europeia. Com uma abordagem qualitativa baseada na análise documental e em entrevistas, a análise revelou transformações nas políticas alemãs, que passaram de uma estratégia predominantemente geoeconómica para uma postura focada no fortalecimento da defesa nacional e coletiva, sinalizando uma ruptura com abordagens anteriores. O estudo destaca mudanças significativas, como o aumento dos gastos militares, o foco estratégico redirecionado para o Leste, a formulação de uma Estratégia de Segurança Nacional (NSS) e o fortalecimento do compromisso com a OTAN.

Finalmente, o sexto estudo analisa o conceito de defesa abrangente, com destaque para o papel das Forças de Operações Especiais. Salienta-se a importância

da resiliência e resistência nacionais, propondo-se formas de maximizar a utilidade estratégica destas forças, especialmente no contexto da guerra irregular. O estudo tem como objetivo analisar o papel das Forças de Operações Especiais no contexto da Defesa Abrangente em Portugal, explorando sua relevância como “multiplicador de força” e sua atuação em operações de guerra irregular. Destaca-se a capacidade dessas forças em contribuir para a dissuasão e defesa do território nacional, garantindo a soberania e integridade do país, especialmente em cenários de ameaça híbrida ou convencional.

A análise metodológica adotada foi principalmente qualitativa, com foco na reflexão crítica sobre o pensamento estratégico e as estruturas de defesa nacional. Exemplos históricos e internacionais, como os casos da Alemanha e da China, são utilizados para fundamentar as conclusões, destacando a centralidade da resiliência e da inovação tecnológica, seja no domínio espacial, nas forças terrestres ou nas operações especiais.

Em conjunto, estes estudos proporcionam uma visão ampla e multifacetada sobre a modernização das capacidades militares e a adaptação estratégica das Forças Armadas à complexidade crescente do cenário geopolítico contemporâneo, sendo uma referência importante para académicos, decisores políticos e profissionais da área da defesa que desejam compreender as transformações que moldam a segurança global na atualidade e que podem vir a contribuir para minimizar as disparidades entre as capacidades militares dos Estados Unidos e dos seus aliados europeus (Sperling, 2004; Yost, 2000).

Estratégias de defesa militar eficazes requerem uma abordagem multifacetada que combine táticas militares tradicionais com tecnologias inovadoras e modelos teóricos de jogos. A mudança de estratégias “defensivo-ofensivas” para “ofensivo-defensivas”, como no caso de Israel (Oren et al., 2013), demonstra a importância da adaptação a cenários geopolíticos em mudança. Além disso, o desenvolvimento de sistemas não tripulados e potencialmente autónomos para a defesa de bases operacionais avançadas (Hill et al., 2008) e o conceito de uma “postura de defesa mínima credível” (Domingo, 2015) evidenciam a evolução contínua das estratégias de defesa militar em resposta às ameaças emergentes e aos avanços tecnológicos.

A Coordenadora

Ana Esteves

Tenente-coronel

Coordenadora editorial do CIDIUM

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bewick, S., Hamel, W., Zhang, M., & Wu, J. (2010). *Military defense strategies: An inspiration from game theoretic analysis of the immune defense*. 6728–6733. <https://doi.org/10.1109/acc.2010.5531382>
- Bewick, S., Hamel, W., & Zhang, M. (2011). Passive Versus Aggressive Strategies: A Game Theoretic Analysis of Military and Immune Defense. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics - Part A: Systems and Humans*, 41(3), 583–588. <https://doi.org/10.1109/tsmca.2010.2087748>
- Demchak, Chris. (1995). Modernizing Military Organizations and Political Control in Central Europe. *Journal of Public Policy*. 15. 111-152. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00010126>
- Domingo, F. C. (2015). The contexts of strategy as a guide for defense planning in the Philippines. *Defense & Security Analysis*, 31(2), 159–167. <https://doi.org/10.1080/14751798.2015.1069109>
- Ge, X., Zang, Y., & Zhou, T. (2019). *Defense Strategy Selection Method for Stackelberg Security Game Based on Incomplete Information*. 555–561. <https://doi.org/10.1145/3349341.3349467>
- Hill, A., Mccarthy, D. J., Snook, K., Landeg, R., & Vaughn, K. (2008, April 1). *Developing innovative strategies for defending military forward operating bases*. <https://doi.org/10.1109/sieds.2008.4559699>
- Okun, O. & Arun, K.. (2021). *Entrepreneurship and Intrapreneurship as Innovation Source in the Defense Industry and Military*. <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-6655-8.ch010>
- Oren, A., Barak, O., & Shapira, A. (2013). ‘How The Mouse Got His Roar’: The Shift to an ‘Offensive–Defensive’ Military Strategy in Israel in 1953 and its Implications. *The International History Review*, 35(2), 356–376. <https://doi.org/10.1080/07075332.2012.761142>
- Sperling, J. (2018). *The European Union: security governance and collective securitisation*. *West European Politics*.
- Yost, David. (2000). The NATO capabilities gap and the European Union. *Survival*, 42. 97-<https://doi.org/128.10.1080/713869441>

ESTUDO 1 - O PENSAMENTO ESTRATÉGICO ESTRUTURADO, NA SUA FUNDAMENTAÇÃO ÔNTICA E EPISTEMOLÓGICA DO PLANEAMENTO DE FORÇAS TERRESTRES¹

STRUCTURED STRATEGIC THINKING, IN ITS ONTIC AND EPISTEMOLOGICAL FOUNDATION OF LAND FORCE PLANNING

Pedro Miguel do Vale Cruz

Coronel de Infantaria, Exército Português

Luís Fernando Machado Barroso

Coronel Tirocinado de Infantaria, Exército Português

RESUMO

As sociedades modernas, sobretudo as pertencentes à Europa Ocidental, tendem a questionar a utilidade da Defesa Nacional e das Forças Armadas, devido à perceção de que o grau das ameaças e riscos a que estão sujeitas é reduzido. Os planeadores estratégicos militares são confrontados com o desafio de terem de fundamentar o investimento em capacidades militares credíveis, para dar cabal cumprimento a um conjunto diversificado de missões atribuídas. O objeto desta investigação é a relação entre o pensamento estratégico estruturado e o planeamento de forças terrestres. O objetivo geral deste estudo foi avaliar a influência do pensamento estratégico estruturado no planeamento de forças terrestres, para o que foi efetuada uma caracterização do pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica; e foi analisado o atual processo de planeamento de forças terrestres. Em termos metodológicos, quanto ao tipo de raciocínio, foi seguido o pensamento crítico, articulado com uma estratégia qualitativa, sustentada numa análise documental, tendo o desenho de pesquisa sido transversal. Concluiu-se que o planeamento de forças terrestres é influenciado pelo pensamento estratégico estruturado, tendo a presente investigação confirmado que o planeamento de forças terrestres beneficia do pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica, enquanto base conceptual.

Palavras-chave: estratégia, estratégia militar, epistemologia, pensamento estratégico, planeamento de forças terrestres, ontologia

¹ Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG 2022/2023). A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (<https://www.rcaap.pt/>).

ABSTRACT

Modern societies, especially those in Western Europe, tend to question the usefulness of National Defense and the Armed Forces, due to the perception that the degree of threats and risks to which they are subjected is low. Military strategic planners are faced with the challenge of having to justify investment in credible military capabilities, in order to fulfill a diverse set of assigned missions. The object of this research is the relationship between structured strategic thinking and ground forces planning. The overall objective of this study was to assess the influence of structured strategic thinking on ground forces planning, for which a characterization of structured strategic thinking was carried out, in its ontic and epistemological foundation; and the current process of ground forces planning was analyzed. In methodological terms, as to the type of reasoning, critical thinking was followed, articulated with a qualitative strategy, sustained by a documentary analysis, and the research design was cross-sectional. It was concluded that land forces planning is influenced by structured strategic thinking and this research confirmed that land forces planning benefits from structured strategic thinking in its ontic and epistemological foundation, as a conceptual basis.

Keywords: *epistemology, land forces planning, military strategy, strategy, strategic thinking, ontology*

1. INTRODUÇÃO

O ambiente estratégico contemporâneo, que é caracterizado pela sua complexidade, imprevisibilidade, heterogeneidade e mutabilidade, apresenta um elevado e diversificado número de ameaças e riscos à segurança internacional (Garcia, 2022, p. 335).

No entanto, as sociedades modernas, sobretudo as pertencentes à Europa Ocidental, tendem a questionar a utilidade da Defesa Nacional (DN) e das Forças Armadas (FA²), devido à percepção de que o grau das ameaças e riscos a que estão sujeitas é reduzido, embora habitemos num “mundo bizarro” (Telo, 2016, p. 19), em que não há Estados³ invulneráveis (Couto, 1988, p. 26), e a guerra continue a ser “um fenómeno possível e provável” (Couto, 1988, p. 138).

Assistimos a uma propensão para o crescimento do caos (Telo, 2022, pp. 54-56), pelo que se exige um conjunto de capacidades militares credíveis para,

² Adotou-se a sigla da Publicação Doutrinária do Exército 0-18-00 Abreviaturas Militares (2010, p. 3-43).

³ Entendidos como “[...] sociedades organizadas de forma soberana num território bem definido, geridas por um governo destinado a satisfazer as necessidades essenciais dos indivíduos e grupos que as compõem e que, em regra, evidenciam padrões culturais comuns, governo esse que detém o monopólio da força física.” (Couto, 1988, p. 19)

quando necessário, se possa aplicar a força efetiva. Aos estrategistas militares é requerido fundamentar o investimento num Sistema de Forças (SF) verosímil, através da aplicação dos princípios de um pensamento estratégico estruturado, de base científica, deduzido da natureza e do conhecimento sobre o emprego da força militar, atentando a todo o espectro da conflitualidade, uma vez que vivemos numa envolvente de “conflito persistente” (Barroso & Escorrega, 2014, p. 10), e “atrofia estratégica” (McFate, 2021, p. 21). Nesta circunstância, gostaríamos de evidenciar o texto de Barroso e Escorrega que, já em 2014, anteviam o desenrolar dos acontecimentos de fevereiro de 2022, o recrudescimento do conflito armado na Ucrânia, concluindo que a Estratégia continuava viva (2014, pp. 1-13), e era eterna (Gray, 1999, p. 354), pois as leis básicas da Estratégia que se aplicam às guerras do século atual “são as mesmas que se aplicavam às guerras de um passado longínquo” (Herzog & Gichon, 2008, p. 25).

A pertinência desta investigação advém do facto de se estudar a influência que o pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica, tem no planeamento das forças terrestres, porquanto a História de Portugal é uma “luta constante pela sua sobrevivência como País soberano” (Santos, 1991, p. 62).

O objeto desta investigação é a relação entre o pensamento estratégico estruturado e o planeamento de forças terrestres, delimitando-se a mesma ao caso português, no âmbito da fundamentação para o desenvolvimento de capacidades inseridas na Estratégia Militar Terrestre, até à atualidade (abril de 2023).

Assim, o objetivo geral é avaliar a influência do pensamento estratégico estruturado no planeamento de forças terrestres, através da consecução de dois objetivos específicos: caracterizar o pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica; e analisar o atual processo de planeamento de forças terrestres. Estes objetivos foram definidos com o propósito de estabelecer uma sequência lógica que nos permita estudar as partes que compõem este estudo, para se poder avaliar a importância da sua relação.

A questão central é a de saber em que medida o planeamento de forças terrestres é influenciado pelo pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica? Para responder de forma organizada a esta questão, deduzem-se duas questões derivadas: quais as principais características do pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica? Em que consiste o atual processo de planeamento de forças terrestres?

O estudo está dividido em quatro capítulos, seguidos das respetivas conclusões. No primeiro capítulo apresentamos um enquadramento metodológico,

que inclui os conceitos estruturantes. O segundo capítulo dedica-se a caracterizar o pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica. No terceiro capítulo é efetuada uma análise do atual processo de planeamento de forças terrestres. Por fim, no quarto capítulo procede-se a uma discussão para avaliar a influência do pensamento estratégico estruturado, no planeamento de forças terrestres, apoiando-nos no método dos cenários prospetivos. Concluiu-se que o planeamento de forças terrestres é influenciado pelo pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica.

2. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

A metodologia, enquanto “forma de progredir em direção a um objetivo” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 25) para se obter um conhecimento profundo dos fenómenos (Carvalho, 2002, p. 85), teve por base as *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*, do Instituto Universitário Militar (IUM) (Santos & Lima, 2019). Optou-se por seguir raciocínio pensamento crítico, definido por Paul e Elder como “a arte de analisar e avaliar o pensamento, por forma a melhorá-lo” (2014, p. 9), estudando “de uma forma crítica, confrontando as fontes e os argumentos, sintetizando, empregando uma escrita objetiva e clara, mas com uma postura humilde, reconhecendo sempre as limitações das próprias evidências, argumentos e conclusões” (Santos & Lima, 2019, pp. 21-22), traduzindo-se numa atitude metodológica reflexiva que proporciona um pensamento criterioso, estruturado, profundo, logo pragmático (Santos & Lima, 2019, p. 5).

O pensamento crítico, que tem uma aplicação abrangente (Paul & Elder, 2014, p. 16), centra-se na reflexão e subsequente raciocínio crítico, visando avaliar a pertinência das fontes utilizadas para a obtenção da informação necessária para a investigação em causa, procurando compreender, de igual forma, o contexto em que foi produzido um determinado documento, para posteriormente patentear ideias simples, organizadas e relevantes (Lau, 2011, p. 15). Procura-se, através da inquietação intelectual que o tema suscita, avançar presunções de explicação e sistematização (Couto, 1988, p. 7).

A estratégia de investigação prosseguida foi qualitativa, uma vez que se pretendeu adquirir um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem recurso a medições e análises estatísticas (Santos & Lima, 2019, p. 27). Já o desenho de pesquisa escolhido foi do tipo transversal, de natureza analítica (Santos & Lima, 2019, p. 33).

Para Quivy e Campenhoudt, a escolha de um instrumento de recolha de informação depende dos objetivos da investigação, do modelo de análise e das características do campo de análise (2008, p. 186). Neste sentido, dada a natureza

do tema em epígrafe, foi utilizado, como instrumento de recolha de dados, a análise documental, recorrendo a fontes primárias, nomeadamente documentos oficiais, e a fontes secundárias, privilegiando autores de referência. Já a análise de dados foi realizada procedendo-se à integração, relacionamento e interpretação dos dados qualitativos, efetuando uma análise de conteúdo, tendo como objetivo fundamentar a avaliação que se pretende efetuar.

Importa agora apresentar os conceitos considerados estruturantes para esta investigação e que nos permitem relevar os aspetos centrais para o objeto e objetivos da mesma. Começa-se pela significação de Estratégia⁴, palavra polissémica (Barrento, 2010, pp. 96-99), que tem sido utilizada em várias áreas de atividade (Calçada, 2013, p. 77), como é o caso dos ambientes empresarial e desportivo (Fernandes, 1998, pp. 129-131), afastando-se, progressivamente, do sentido estrito desta disciplina dos domínios do saber, sendo certo de que muitos autores procuraram ensaiar um conceito de Estratégia.

Uma nota inicial para Nicolau Maquiavel que, embora em *O Príncipe*, livro publicado em 1532, não use explicitamente o termo Estratégia, surge na sua obra a clara perceção da relação indissociável entre a Política, o Príncipe, e o instrumento militar, o General, devendo este ser o “primeiro a montar e o último a apelar” (Maquiavel, 2005, p. 159), tendo sido o fundador da autonomia da esfera política (Soromenho-Marques, 2022, p. 101).

Foi na Grécia Antiga que foi criado o termo Estratégia, para designar a ação de comando do General nas batalhas, conceção próxima daquela que atualmente usamos para designar a Tática, e que se manteve relativamente imutável até finais do século XVIII, século que correspondeu ao “grande momento de conceptualização do pensamento estratégico ocidental” (Widemann, 2014, p. 111). Em 1771, o Oficial francês de Infantaria Paul-Gédéon Joly de Maizeroy foi o primeiro autor a definir o conceito de Estratégia, fazendo a distinção entre este sublime nível superior da arte da guerra⁵ e a Tática, uma vez que dependeria mais do raciocínio, do que do cumprimento de regras (Barroso & Escorrega, 2014, p. 3).

⁴ De referir, que a etimologia da palavra significa a arte do General (Couto, 1988, p. 199), na condução da guerra (Dias, Freire, Nascimento & Silva, 2007, p. 24).

⁵ Guerra sendo uma [...] violência organizada entre grupos políticos, em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim político, dirigida contra as fontes de poder do adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e azares. (Couto, 1988, p. 148) “quebraram o poderio de Espanha e Portugal” (Boniface, 2005, p. 96) e terminaram em 1815, com a derrota de Napoleão Bonaparte na Batalha de Waterloo. É no seu livro póstumo, *Da Guerra*, que Clausewitz afirma, como é sobejamente conhecido, que a guerra é a continuação da Política por outros meios, definindo a Estratégia como “a arte do emprego das batalhas como meio para atingir o objetivo da guerra” (Clausewitz, 2007, pp. 74-80). Tal como Clausewitz, Jomini segregava a Tática da Estratégia (Creveld, 2002, pp. 99-100), pois se a Tática seria a arte de combater no terreno, a Estratégia era a “arte de bem comandar os Exércitos no Teatro de Guerra, seja para invadir outro país, seja para defender o seu próprio” (Jomini, 1977, p. 19).

Incontornáveis para este debate são os contributos do General prussiano Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz e do Barão suíço Antoine-Henri Jomini (Creveld, 2002, pp. 99-115; Garcia, 2010, p. 120), decorrentes da análise das Guerras Napoleónicas.

Todavia, o conceito contemporâneo de Estratégia viria a consolidar-se apenas, após a Segunda Guerra Mundial, nomeadamente nos países anglo-saxónicos, onde são estabelecidos limites inequívocos entre a Política e a Estratégia (Barroso & Escorrega, 2014, p. 4). Um dos seus causídicos é o Capitão inglês, Basil Henry Liddell Hart, para quem a Grande Estratégia tinha o papel de “coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação (ou de um grupo de nações), a fim de alcançar o objetivo político da guerra, definido pela política fundamental” (2022, p. 416), conceito que abrange, para além da vertente militar, também as componentes não militares. Já a arte do General, a Estratégia Pura, ou Militar, seria “a arte de distribuir e de aplicar os meios militares para cumprir os fins da Política” (Hart, 2022, p. 416).

Fernandes considera que os estrategistas⁶ franceses, que se distinguiram pela análise conceptual da Estratégia, influenciaram, sobremaneira, os seus congéneres portugueses. De entre eles surge destacado o Tenente-General Abel Cabral Couto que se constitui como referência maior, em Portugal (1998, p. 60). Já para o General português, além do jurista e cientista político alemão e norte-americano Hans Morgenthau, pioneiro no estudo das relações internacionais, e do filósofo, sociólogo e historiador francês Raymond Aron, um dos grandes intelectuais do século XX, marcadamente influenciados pela corrente realista das relações internacionais (Eugénio, 2014, p. 419), considera tutelar o pensamento estratégico do General francês André Beaufre (Couto, 1988, p. 5), para quem a arte da guerra compreende a Tática, a Logística e a Estratégia, sendo esta “a arte da dialética de vontades que utiliza a força para resolver o conflito que entre elas se estabelece” (1965, p. 16).

No seguimento deste raciocínio, o Tenente-General Abel Cabral Couto define Estratégia na sua magistral obra *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso* (Volume I) como sendo “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças⁷ morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de

⁶ Que se distingue dos estrategos, porquanto estes são os atores e decisores estratégicos, enquanto os estrategistas apoiam os estrategos no estudo das temáticas ligadas à Estratégia, não tendo uma intervenção de primeira linha nos acontecimentos (Borges, 2006, p. 19). Os estrategistas são os que pensam a Estratégia, os estrategos quem a executa (Coutau-Bégarie, 2010, pp. 32-34; Dias et al., 2007, p. 25).

⁷ Neste contexto, entendemos por Forças “os meios, recursos ou capacidades de toda a natureza de que um ator político pode lançar mão ou tirar partido para alcançar os seus objetivos” (Couto, 1988, p. 40).

uma outra vontade política” (Couto, 1988, p. 209). Posteriormente, em 2002, o autor optou por reformular a sua anterior aceção, alargando o seu âmbito a um universo competitivo, que não apenas conflitual, adicionando a própria identificação de objetivos, e acrescentando uma componente estrutural (Barroso & Escorrega, 2014, p. 2), definindo-a como a:

[...] ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objetivos e gerar estruturas e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico). (Couto, 2002, cit. por Tomé, 2014, p. 186)

A partir de 2008, em jeito de síntese, asseverou que a Estratégia era “a ciência/arte da dialética de vontades, na consecução de objetivos num meio social complexo” (Couto, 2008, cit. por Tomé, 2014, p. 186). A Estratégia tem assim o seu exclusivo substrato ôntico, configurando um lugar epistemológico personalizado (Fernandes, 2014, p. 195).

A dialética de vontades é o ambiente substancial da Estratégia, sendo a coação o seu objeto. A cada uma das formas de coação corresponde uma Estratégia Geral, como é o caso da Estratégia Militar, que se pode definir como “a ciência e arte de desenvolver e utilizar as Forças Armadas com vista à consecução de objetivos fixados pela Política” (Couto, 1988, p. 239). Acontecendo que esta ainda se pode subdividir em Estratégias Particulares, de acordo com a natureza dos meios que emprega, ou dos setores a que se dirigem, como sucede com a Estratégia Militar Terrestre (Couto, 1988, pp. 229-230).

Para o General francês Lucien Poirier a Estratégia é um método de pensamento (Afonso, 2014, p. 138), sendo o pensamento estratégico um conjunto de ideias que informam os Estados sobre como aplicar as formas de coação, pelo que é um ato de reflexão sobre a Estratégia, por forma a que a mesma seja, posteriormente, materializada em ação. Para Sun Tzu o pensamento estratégico era essencial para se obter a vitória na guerra (2011, p. 58), sendo esta uma grave preocupação para o Estado, devendo “ser cuidadosamente estudada” (Sun, 2011, p. 42). Do apresentado, deduz-se a importância do conhecimento científico dos processos e conceitos que envolvem a definição de um sistema de forças militares para dotar o Estado de um importante instrumento de política, a utilizar nas situações mais críticas.

A ontologia é a parte da filosofia que estuda a essência, o ser, a natureza do que se conhece. O politólogo e historiador francês, Hervé Coutau-Bégarie, assegura que a essência da Estratégia, a sua ontologia, pode ser encontrada no emprego do uso da força para resolução de conflitos imanentes a uma dialética de vontades, um

assunto da inteligência, comandada pela vontade. Sendo, fundamentalmente, um fenómeno de ação/reação, pois que qualquer movimento de um dos antagonistas provocará uma resposta contrária. Tem um fim que é a vitória, ocorrendo, por isso, um jogo de soma zero. A Estratégia baseia-se na utilização, ou na ameaça de utilização da força. Força esta que será transformada em poder pela Estratégia, que é instrumental para a Política (2010, pp. 65- 79).

A epistemologia é a parte da filosofia que estuda a origem, a estrutura, os métodos e a validade do conhecimento, ou seja, as bases da produção do conhecimento. Coutau-Bégarie refere-se à epistemologia da Estratégia através da abordagem do fenómeno social da guerra e a Estratégia, ponderando as suas várias dimensões; da unidade da Estratégia, reconhecendo a multiplicidade das Estratégias Particulares; da lógica da Estratégia, sobretudo probabilística; da dimensão psicológica da Estratégia, relevando a importância dos aspetos do moral; e do dualismo da Estratégia, admitindo uma componente intelectual e uma componente material (2010, pp. 80-85).

3. O PENSAMENTO ESTRATÉGICO

Neste capítulo são identificadas as principais características de um pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ontica e epistemológica. “O pensamento estratégico foi durante milénios uma reflexão focada predominantemente sobre o uso das forças militares por parte de entidades estaduais” (Soromenho-Marques, 2022, p. 100).

É relativamente comum estruturar a evolução do pensamento estratégico em fases ou períodos. Hervé Coutau-Bégarie considera dois períodos. Um primeiro, “A Constituição da Estratégia”, que engloba o tempo desde a Antiguidade até ao século XIX; seguido de “A Extensão da Estratégia”, até aos nossos dias (2010, pp. 52-64). Por seu lado, o Major-General João Vieira Borges apresenta quatro fases “Estratégia das Origens”, da Antiguidade Clássica a Clausewitz; “Estratégia ao Serviço da Guerra”, de Clausewitz a Beaufre; “Estratégia Integral”, de Beaufre até à Agenda para a Paz, do então Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Gali; e “Estratégia Mundial”, até à atualidade (2013, pp. 15-16).

Conforme referido, o pensamento estratégico português foi amplamente marcado pela escola francesa, embora não se deva descurar a influência da pragmática escola anglo-saxónica, uma vez que o desenvolvimento de doutrinas militares e a atualização do conhecimento sobre a Estratégia é dela muito dependente, dada a sua produção científica. Assim, destaca-se, pela sua relevância, o Professor britânico Colin Gray, que procurou relacionar os modelos teóricos com a prática, o Professor Lawrence Freedman, considerado o decano dos estudos

estratégicos britânicos, e o Coronel do Exército dos Estados Unidos da América Alfred Lykke Jr., que cria e aplica o amplamente divulgado modelo ends - ways - means à Estratégia Militar (Escorrega, 2013, p. 246), embora sujeito às críticas do Professor norte-americano Jeffrey Meiser, que se centra mais nos fins, e não tanto nos meios, defendendo que a Estratégia se define como “teoria do sucesso” (2016, p. 81).

Quando abordamos o assunto do pensamento estratégico português, surge, invariavelmente, o nome do Tenente-General Abel Cabral Couto, uma vez que é considerado um proeminente estrategista. É no prefácio da reedição⁸ do livro deste Oficial General Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso que o Professor Catedrático Nuno Severiano Teixeira⁹ considera o seu autor como o pensador estratégico português mais importante do nosso tempo. Esta obra clássica, datada de 1988/1989, constitui-se como uma referência incontornável da teoria geral da Estratégia em Portugal, onde encontramos os alicerces de muito do conhecimento estratégico do nosso País.

De referir, a propósito, a oportuna publicação do livro do então Instituto de Estudos Superiores Militares, editado em 2014, Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto, que “teve como objetivo principal homenagear o Tenente-General Abel Cabral Couto” (Barroso & Escorrega, 2014, p. 1), como demonstração de reconhecimento, merecido respeito e admiração, a quem é, unanimemente, apelidado por “Mestre”. Mesmo dois dos mais conceituados estrategistas militares nacionais, os Generais José Loureiro dos Santos e António Martins Barrento, não hesitam em considerar o Tenente-General Abel Cabral Couto como um vulto do pensamento estratégico português contemporâneo. O primeiro afirma mesmo, com profunda convicção, de que:

[...] tanto a nossa Instituição Militar como o mundo empresarial português devem ao Tenente-General Abel Cabral Couto a formulação de uma teoria da estratégia no nosso país, inteiramente a par do pensamento dos mais influentes estrategistas mundiais, mas contendo novas abordagens da sua autoria, merecendo por isso ser considerado como o fundador de uma verdadeira “Escola Portuguesa de Estratégia”. O pensamento estratégico que ela ensina tem constituído, para muitos dos seus seguidores, admiradores ou simplesmente estudiosos, o quadro à luz do qual, em Portugal e em

⁸ Reeditado em 2020 pelo grupo editorial LeYa.

⁹ Ex-Diretor do Instituto de DN (1996-2000), ex-Ministro da Administração Interna (2000-2002), ex-Ministro da DN (2006-2009), ex-Vice-Reitor da Universidade Nova de Lisboa (2013-2017) e atual Diretor do Instituto Português de Relações Internacionais.

grande parte do mundo lusófono, se tem feito a análise das numerosas situações de crise, nacionais e internacionais que nos vêm assolando. (Santos, 2014b, p. 109)

Considerando “o elevado nível do pensamento estratégico que elaborou, ensinou e praticou” (Santos, 2014b, p. 109), “um dos mais ilustres pensadores” (Borges, 2014, p. 17) da Estratégia em Portugal, optou-se por identificar as principais características do pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica, com base nos escritos do Tenente-General Abel Cabral Couto, recorrendo à obra-prima supracitada, que constitui a principal referência e base desta investigação.

É pois através da sua obra intemporal *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso* que podemos depreender a ontologia, isto é, a essência, o ser, a natureza do que se conhece da Estratégia, bem como a sua epistemologia, ou seja, o estudo da forma como a Estratégia, enquanto ciência, adquire conhecimento, qual a sua origem, fundamentação e métodos, identificando os requisitos imprescindíveis à produção de conhecimento científico e as condições em que o mesmo se processa, reconhecendo os limites em que o mesmo ocorre.

Os dois volumes dos *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, publicados na sua primeira edição em 1968, pelo então Instituto de Altos Estudos Militares, revista e atualizada em 1980, foram um produto da reflexão inovadora do Tenente-General Abel Cabral Couto, tendo por base a escola francesa, veiculada, em especial, na obra do General francês André Beaufre, *Introdução à Estratégia*, publicada em 1963, cuja edição portuguesa, de 2004, conta com o prefácio do General português. Nele, elogia o seu autor, embora discordando, na medida em que para Beaufre a Estratégia não era considerada uma ciência.

O Oficial General português teve a particularidade de adaptar e melhorar a vasta bibliografia que utilizou, dando continuidade ao trabalho dos seus antecessores no Instituto de Altos Estudos Militares, como os Generais Kaúlza Oliveira de Arriaga e José Lopes Alves, destacando a evolução da Estratégia, para uma Grande Estratégia, assegurando que a mesma foi marcada profundamente pelos factos nuclear e subversivo, a quem dedica o segundo volume dos *Elementos de Estratégia*. O General Abel Cabral Couto foi introduzindo novos capítulos, sinónimo da sua preocupação em manter-se permanentemente atualizado sobre os fenómenos estratégicos, salientando-se a rigorosa delimitação dos conceitos utilizados que perpassam toda a sua obra.

O primeiro volume, de 1988, foi dividido em três partes. A primeira parte faz uma introdução à teoria das relações internacionais, enquanto génese do fenómeno estratégico, elencando os atores do sistema político internacional, a estrutura dos

sistemas internacionais, o poder e a Política, os conflitos entre Estados e no seu interior, e a força em ação, referindo-se às formas de coação. A segunda parte aborda a teoria geral da guerra, apresentando as suas origens, definindo o seu conceito e a sua classificação, leis, princípios e regras. É na terceira parte que o estrategista nos apresenta a sua teoria geral da Estratégia, começando pelo seu conceito, passando aos enquadramentos e divisões. Refere-se depois ao potencial estratégico, às modalidades de ação estratégica, ao planeamento e metodologia da ação estratégica, para concluir com as estratégias direta e indireta. A quarta parte, Estratégia da Guerra Clássica, consta das “Lições de Estratégia”, do então Tenente-Coronel José Lopes Alves.

O segundo volume, de 1989, tem duas partes. Inclui a quinta parte sobre a Estratégia Nuclear, que caracteriza a época atual (Couto, 1989, p. 5) e a sexta, e última parte, sobre a Estratégia da Guerra Subversiva. Porque a Estratégia é um domínio vasto e fluido (Couto, 1988, p. 7), iremos focar-nos sobretudo na terceira parte do livro, a teoria geral da Estratégia, no sentido de melhor identificar as principais características do pensamento estratégico estruturado, deste “epistemólogo e teorizador da Estratégia” (Tomé, 2014, p. 174).

3.1 DELIMITAÇÃO DO CONCEITO DE ESTRATÉGIA

Embora, como verificámos no capítulo anterior, tenha havido uma evolução do conceito de Estratégia, proposto pelo Tenente-General Abel Cabral Couto, iremos agora, por razões metodológicas, explicar os três critérios da sua delimitação (Couto, 1988, pp. 198-209).

O primeiro é o critério do objeto, pelo qual é fundamental a existência de um opositor real ou potencial, ou seja, de uma vontade e capacidade hostil. Por isso é que um dos ingredientes da Estratégia são as ameaças¹⁰, para além dos objetivos e capacidades. No entanto, não são todos os objetivos que relevam para a Estratégia, mas apenas e só aqueles que suscitam ou possam suscitar a oposição de uma outra vontade política. Por conseguinte, a finalidade da Estratégia, é tratar, em permanência, do desenvolvimento e utilização da força, instrumento de coação, para se alcançarem os objetivos políticos atrás aludidos. Portanto, o objeto da Estratégia é a coação, como situação de facto ou possível.

Segundo o critério dos sujeitos, a Estratégia é da competência das mais altas hierarquias civis e militares, sendo pois eminente o seu nível de reflexão e de ação.

¹⁰ Considerando-se ameaça “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais” (Couto, 1988, p. 329).

O terceiro, e último critério de delimitação é o da forma de produção. Segundo este critério, a Estratégia tem um carácter dual, pois enquanto ciência, tende a assentar em bases científicas sólidas, possuidora de um método, racionalização e objeto, uma epistemologia. Como arte, nomeadamente na sua aplicação prática, incorpora o subjetivismo do génio, da intuição, da inspiração do momento e do gosto pelo risco daqueles que a exercem. Afinal, é na prática que a Estratégia se releva, razão pela qual o planeamento de forças terrestres deve obedecer às demandas de uma ontologia e aos avanços científicos, que geram conhecimento. Podemos assim afirmar que a Estratégia é uma ciência e uma arte.

3.2 ENQUADRANTES DA ESTRATÉGIA

Examinaremos, de seguida, quais são os enquadranes da Estratégia (Couto, 1988, pp. 211-225). Historicamente predominava a Estratégia Militar que visava articular e aplicar os meios militares para, como explica o Tenente-General Abel Cabral Couto, se alcançar a vitória na guerra (1988, p. 211). O tema da vitória tem sido abordado por vários teorizadores, como, por exemplo, os Professores norte-americanos Barry Posen e Eliot Cohen.

Sobre esta questão, concordamos com Liddell Hart quando afirma que a vitória é alcançada quando se “convence o outro lado a desistir da vitória” (Hart, 2022, p. 454), o que implica que “o estado de paz seja mais benéfico para o povo após a guerra do que antes” (Hart, 2022, p. 457), tendo em consideração que “as guerras não se vencem ao nível tático, vencem-se ao nível estratégico tendo a ajuda preciosa do nível operacional” (Barroso & Escorrega, 2014, p. 6), que faz a ligação entre a Estratégia e a Tática.

Nunca é de mais sublinhar que a segurança e o bem-estar são os objetivos últimos ou teleológicos da Política (Couto, 1988, p. 23; Lourenço, 2018, p. 21; Santos, 2012, pp. 13- 14; Santos, 2014a, pp. 206-207), que aliás estavam já bem presentes no que Winston Churchill considerava, em 1946, o seu conceito estratégico global (2010, p. 137). A sobrevivência da unidade política respeita ao objetivo segurança, enquanto a prossecução do interesse geral está relacionada com o bem-estar. Logo, consideram-se dois grandes setores na atividade política, a DN e as atividades relacionadas com o progresso e o bem-estar da sociedade. Dos vários tipos de objetivos, destaca-se pela sua importância, os objetivos vitais, cuja

consecução é entendida como diretamente indispensável à sobrevivência nacional, pelo que, se necessário, o Estado mobilizará, para a sua consecução ou preservação, todos os recursos e recorrerá a todos os meios ou processos, militares e não-militares, que estiverem ao seu alcance (Couto, 1988, p. 65-66).

Como vimos anteriormente, o conceito de Estratégia foi evoluindo, pelo

que a sua execução estende-se a todos os setores de uma unidade política, como o militar, económico ou diplomático. Assim, considerando a Política como a ciência e arte de governar os Estados, que trata da luta pelo poder (Morgenthau, 1985, p. 31), esta que não se esgota na Estratégia, é o seu enquadramento superior. Se a Política é a doutrina dos fins, a Estratégia é a disciplina de meios, não sendo, contrariamente à Política, ideológica. Por outras palavras, a Política é um fim e a Estratégia é um meio para alcançar esse fim.

A Estratégia também está relacionada com a Tática, “a ciência/arte de utilizar, da melhor forma, os meios militares em função do ambiente operacional e das facilidades proporcionadas pela técnica, tendo em vista reduzir o adversário pelo combate ou pela ameaça de combate” (Couto, 1988, p. 221), pelo que é o seu enquadramento inferior. São as consequências políticas das ações, que podem ser de natureza tática, que definem a divisão entre a Estratégia e a Tática, muito mais do que o volume dos meios empregues, o que nos remete para o tópico do “Soldado estratégico” (Freire, 2014, p. 224).

Portanto, a Estratégia situa-se entre a Política que serve e a Tática, que a executa, reconhecendo-se assim uma conceção de que, para além das relações de conflito, existem relações de cooperação e de acomodação. No processo de planeamento de forças terrestres, seja qual for a importância que se dê à utilização da força armada pela Política, as principais considerações de nível tático - emprego de forças em combate - devem ter em conta a sua natureza instrumental.

3.3 DIVISÕES DA ESTRATÉGIA

Iremos agora debruçar-nos sobre as divisões da Estratégia (Couto, 1988, pp. 227- 239). A Estratégia é uma pelo seu objeto e método, sendo divisível, na aplicação, em estratégias especializadas.

A Estratégia pode dividir-se segundo diferentes critérios. Quanto às formas de coação, assume uma lógica piramidal, em que no topo está a Estratégia Total, também designada por Grande Estratégia. Relembrando que o objeto da Estratégia é a coação, a cada uma das suas formas corresponde uma Estratégia Geral, como a Estratégia Militar, que, por sua vez, se pode subdividir em Estratégias Particulares, de acordo com a natureza dos meios que emprega, ou dos setores a que se dirigem, como acontece com a Estratégia Militar Terrestre.

Ao nível das Estratégias Gerais podemos considerar a Estratégia Operacional, referida, por vezes, como arte operacional (Couto, 1988, p. 231), ligada à utilização dos meios. A Estratégia Genética relacionada com a geração e criação de novos meios, adequados em qualidade, quantidade e oportunidade, que coloca à disposição da Estratégia Operacional. Já a Estratégia Estrutural

corresponde à composição e articulação dos meios, visando eliminar ou atenuar as vulnerabilidades estruturais, reforçando as potencialidades.

Quanto ao estilo de ação temos a Estratégia Direta, em que o emprego das forças militares constitui o meio de coação principal. Pelo contrário, na Estratégia Indireta, privilegia-se a utilização de formas de coação não militares, como a económica, diplomática, ou psicológica. No caso da Estratégia Militar Terrestre, procura-se obter o desequilíbrio estratégico do adversário, em vez do seu esmagamento físico. Apela-se mais à manobra e menos à batalha. Foi este o tipo de Estratégia advogado por Basil Liddell Hart (Bond, 1977, pp. 37-61; Danchev, 1998, p. 254).

3.4 PLANEAMENTO DA AÇÃO ESTRATÉGICA

A ação estratégica deve ser elaborada numa perspetiva do futuro desejável que se quer promover, considerando o potencial estratégico que é “o conjunto das forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um Estado pode utilizar em apoio da sua Estratégia” (Couto, 1988, p. 241). O potencial estratégico pode ser dividido em potencial teórico, que é o conjunto das forças imediatamente disponíveis e das latentes, e potencial efetivo, que são as forças disponíveis para serem empregues com fins estratégicos. A relação entre os dois define o coeficiente de mobilização.

Quanto ao poder que é “a revelação da força em circunstâncias e com vista a objetivos determinados” (Couto, 1988, p. 244) está associado “à capacidade de impor uma vontade” (Couto, 1988, p. 40), e é sempre inferior ao potencial estratégico, devido aos fatores que degradam as suas forças. O poder tem uma base objetiva, quantificável, uma base subjetiva e, não menos importante, uma base relativa, porque em relação a um outro, a uma vontade contrária.

Dos objetivos políticos relativos ao âmbito da Estratégia, são escolhidos os objetivos estratégicos básicos, que materializam a missão estratégica, ao nível da Estratégia Total. Os objetivos estratégicos básicos são posteriormente decompostos em objetivos estratégicos intermédios, ao nível das Estratégias Gerais e Particulares. A importância de um objetivo determinará a intensidade e a duração dos esforços a fazer para o alcançar ou proteger. A identificação dos centros de gravidade do poder antagonista constitui o “ato supremo do julgamento estratégico”, pelo que um objetivo estratégico “é todo aquele que desarticula a estrutura do poder inimigo” (Couto, 1988, p. 294).

A missão estratégica será cumprida através de uma ação estratégica destinada a atuar contra quem se oponha e agir sobre o que se oponha. Para cada objetivo estratégico é necessário escolher os meios e processos capazes de o atingir, o que

constitui a manobra estratégica. Para tal é necessário efetuar um estudo da situação estratégica, que consiste numa análise dos fatores de decisão e na formulação de modalidades de ação e posterior escolha. Nesse sentido, é essencial identificar o objetivo a atingir, analisar as ameaças e o potencial estratégico de que se dispõe. Em Estratégia apenas consideramos as ameaças originárias de uma vontade consciente. São, portanto, o produto de uma intenção por uma possibilidade (capacidade), ao que acrescentaríamos o sentido de oportunidade, uma vez que se procura agir nas circunstâncias mais adequadas, isto é, no momento mais oportuno ou vantajoso. Contrariamente à avaliação das intenções, que é mais incerta, as possibilidades são de avaliação relativamente segura, já que se baseiam em dados objetivos. Uma vez que os recursos são “sempre limitados” (Couto, 1988, p. 330) e “raramente são suficientes” (Barroso, 2014, p. 265), a nível do planeamento estratégico, deve dar-se prioridade às ameaças de ocorrência mais provável, acautelando as mais perigosas.

Após ser estabelecido o conceito de ação estratégico, que representa a manobra estratégica, ao nível da Estratégia Total, e atribuídas as missões às Estratégias Gerais, são emanadas diretivas governamentais para a elaboração dos planos estratégicos. O planeamento estratégico é fundamentalmente condicionado por dois elementos: as hipóteses de guerra e os prazos críticos. As hipóteses de guerra decorrem da análise da influência recíproca das motivações e dos objetivos das diferentes vontades políticas e a sua hierarquização, tendo em consideração o grau de perigo e de probabilidade da sua concretização, bem como o valor dos benefícios que se esperam com a vitória. Os prazos críticos são relativos ao período entre a decisão e a execução estratégica. Após a definição das hipóteses, é necessário estabelecer, para cada uma delas, o prazo mínimo, a partir do qual se julga mais provável a sua materialização, apoiando-nos nas conclusões da análise da situação política (Couto, 1988, pp. 340-343).

O planeamento estratégico, que deve ser contínuo, inclui dois tipos de planos. Planos de fortalecimento do potencial estratégico (correspondentes às Estratégias Genética e Estrutural) e planos de guerra ou de operações (correspondentes à Estratégia Operacional).

Quanto aos planos de fortalecimento do potencial estratégico traduzem-se, por um lado, em planos de forças, ao nível da Estratégia Genética, com destaque para o plano de forças militares, concebido em função da Estratégia Militar escolhida. Por outro lado, os planos de melhoria das estruturas, no âmbito da Estratégia Estrutural (Couto, 1988, pp. 344-346).

Por conseguinte, podemos considerar como fundamentos ônticos e epistemológicos, característicos do pensamento estratégico estruturado do Tenente-General Abel Cabral Couto a forma como delimita o conceito de Estratégia e define

os seus enquadramentos, e o modo como organiza a elaboração do planeamento da ação estratégica.

4. O PLANEAMENTO DE FORÇAS TERRESTRES

Neste capítulo será efetuada uma análise de como se processa atualmente o planeamento de forças terrestres, na ótica da Estratégia Militar Terrestre, segundo uma abordagem em termos macroestruturais.

Antes de tudo, é efetuado um estudo da documentação enquadrante. Desde logo, a Constituição da República Portuguesa (CRP) que incumbe às FA a defesa militar da República, concorrendo para os objetivos da DN de garantir a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, p. 4682). A CRP estabelece ainda que as FA satisfazem os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participam em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte. As FA podem também ser chamadas a colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar. (Lei Constitucional n.º 1/2005, p. 4682).

Tendo como pano de fundo o Programa do Governo, que define as principais orientações políticas e as medidas a adotar ou a propor para governar o País, é necessário atentar ao nosso quarto Conceito Estratégico de DN (CEDN), em vigor há mais de dez anos¹¹. O CEDN, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros (RCM), elenca as prioridades do nosso País em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, sendo parte integrante da política de DN (RCM n.º 19/2013, de 5 de abril, p. 1981). O mesmo parte do princípio de que para a consecução dos objetivos da política de segurança e da DN concorrem todas as instâncias do Estado e da sociedade, definindo uma estratégia global, ou seja, a Estratégia Nacional do Estado. A Estratégia de Segurança e DN tem como objetivo final e permanente “proteger a nação portuguesa, garantindo o seu futuro como entidade política livre, independente e soberana” (RCM n.º 19/2013, p. 1995). O CEDN efetua a ligação entre “os fins e as ações aos meios” (RCM n.º 19/2013, p. 1995), lembrando-nos a teoria de Alfred Lykke Jr.

Na prossecução dos valores e interesses nacionais as FA destacam-se como elementos essenciais para consolidar Portugal no seu estatuto de coprodutor de segurança internacional. Neste âmbito, os meios militares são considerados “uma

¹¹ O primeiro CEDN surgiu em 1985, tendo sido seguido pelos de 1994 e 2003.

componente fundamental da segurança do Estado e um fator de projeção do prestígio internacional de Portugal” (RCM n.º 19/2013, p. 1982), contribuindo para a segurança internacional.

O contexto internacional caracteriza-se pela instabilidade e imprevisibilidade “que justifica uma cuidada identificação dos cenários onde os interesses nacionais podem ser postos em causa e uma permanente avaliação dos mecanismos de resposta indispensáveis para os defender” (RCM n.º 19/2013, p. 1983), bem como o estudo criterioso das ameaças e riscos que se nos colocam. Estas, devido à sua novidade, intensidade e efeitos gerados, necessitam de uma abordagem estratégica diferente, como a que nos é proposta pelo Major-General Nuno Lemos Pires (2018, p. 72).

Considera-se uma ameaça um ato ou acontecimento de cariz ofensivo, que se traduz pelo produto de uma capacidade por uma intenção, que afeta de forma significativa os objetivos políticos de um Estado, colocando em causa a sua segurança, ou mesmo a sua própria sobrevivência enquanto unidade política. Já os riscos não têm o carácter de intencionalidade das ameaças, sendo eventos que podem colocar em perigo as populações (Pires, 2022, pp. 149-150).

As principais ameaças e riscos com que Portugal se depara são: o terrorismo transnacional e outras formas de extremismo violento, a pirataria, a criminalidade transnacional organizada, que inclui tráficos de pessoas, armas e estupefacientes, a proliferação de armas de destruição maciça¹² (nucleares, biológicas, químicas e radiológicas), a multiplicação de Estados frágeis e de guerras civis, que provocam um número crescente de refugiados, os conflitos regionais, o ciberterrorismo e a cibercriminalidade, a disputa por recursos naturais escassos, como sejam os hidrocarbonetos, minerais e água, os desastres naturais e as alterações climáticas e as pandemias, bem como outros riscos sanitários (RCM n.º 19/2013, pp. 1984-1985), devendo a análise dos efeitos destas ameaças e riscos ser realizada de forma integrada.

No que diz respeito às alianças e parcerias é assumido que a aliança crucial para a segurança e defesa de Portugal é a Aliança Atlântica. A defesa da integridade territorial e da coesão nacional são, por isso, inseparáveis do envolvimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Assim, a participação de Portugal nas missões internacionais realiza-se, prioritariamente, no quadro da OTAN (RCM n.º 19/2013, p. 1986) e é um fator relevante para a credibilidade política de Portugal.

Importa ainda referir que a Estratégia Nacional se desenvolve em três vetores de ação estratégica: exercer a soberania nacional, neutralizar ameaças e riscos à

¹² Seguimos o critério do Livro de Estilo do Público (2005, p. 151).

segurança nacional; ultrapassar os principais constrangimentos e vulnerabilidades nacionais; potenciar os recursos nacionais e explorar as oportunidades existentes. Estes vetores de ação incorporam linhas de ação que concorrem, direta ou indiretamente, para que o Estado atinja os seus objetivos nacionais permanentes e conjunturais (RCM n.º 19/2013, p. 1988).

Este documento orientador, aprovado após a crise económico-financeira internacional iniciada em 2008, que teve como corolário o pedido de assistência financeira de Portugal, em 2011, alerta para as conseqüentes “severas limitações orçamentais” (RCM n.º 19/2013, p. 1981), nomeadamente para a área da DN, pelo que é muito importante justificar a importância da relação entre o planeamento de forças terrestres, sempre condicionado pelos recursos que a Política pode dispor, com um pensamento estratégico estruturado baseado na instrumentalidade da Estratégia e no conhecimento desenvolvido pela teoria e prática do emprego de forças.

Impõe-se, igualmente, analisar o Conceito Estratégico Militar (CEM), aprovado em 2014, que é o documento fundamental da ação estratégico-militar nacional para a definição da Estratégia Operacional, da qual decorrem as Estratégias Genética e Estrutural (Conselho de Chefes de Estado-Maior [CCEM], 2014, p. 2). O CEM, mais específico do que o CEDN, efetua um enquadramento onde é caracterizado o ambiente externo e o ambiente interno, assim como define as ameaças e riscos, em termos semelhantes aos encontrados no CEDN. Contudo, são identificadas aquelas que assumem particular relevância para a atuação das FA, designadamente, a persistência de ameaças do tipo convencional, a propagação de formas de combate assimétrico, o terrorismo transnacional, o ciberterrorismo e a cibercriminalidade, o crime organizado, a pirataria marítima, a proliferação das armas de destruição maciça, a fragilização de Estados, os fluxos migratórios ilegais, as disputas pelo controlo de recursos naturais e as situações ambientais extremas (CCEM, 2014, pp. 12-16).

Estas ameaças e riscos podem ser materializadas no designado Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente¹³, sendo que as mesmas também poderão ocorrer no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural¹⁴. São

¹³ Que se define como [...] o espaço que corresponde ao território nacional compreendido entre o ponto mais a norte, no concelho de Melgaço, até ao ponto mais a sul, nas ilhas Selvagens, e do seu ponto mais a oeste, na ilha das Flores, até ao ponto mais a leste, no concelho de Miranda do Douro, bem como espaço interterritorial e os espaços aéreos e marítimos sob responsabilidade ou soberania nacional.” (CCEM, 2014, p. 12)

¹⁴ Que [...] decorre da avaliação da conjuntura internacional e da definição da capacidade nacional, tendo em conta as prioridades da política externa e de defesa, os atores em presença e as diversas organizações em que Portugal se insere. Podem considerar-se áreas de interesse relevante para a definição do espaço estratégico de interesse nacional conjuntural, quaisquer zonas do globo em que, em certo momento, os interesses nacionais estejam em causa ou tenham lugar acontecimentos que os possam afetar. (CCEM, 2014, p. 26)

elencados os seis cenários gerais de emprego das FA, respeitando as prioridades estabelecidas no CEDN, concretamente, a segurança e defesa do território nacional e dos cidadãos (prontidão); a defesa coletiva (credibilidade); o exercício da soberania, jurisdição e responsabilidades nacionais (presença); a segurança cooperativa (interoperabilidade e projeção); o apoio ao desenvolvimento e bem-estar (disponibilidade); por fim, a cooperação e assistência militar (credibilidade) (CCEM, 2014, pp. 17-26).

É no CEM que surge a definição de Ação Militar, como sendo a ação a ser desenvolvida pelas FA para a prossecução dos objetivos estratégicos militares e o respetivo nível de ambição, constituindo uma referência para o planeamento de forças (CCEM, 2014, p. 27). O que implica, para o Exército, que disponha, em permanência, e com aptidão para operar em todo o espectro das operações militares¹⁵, de estruturas de comando e controlo, informações e de ciberdefesa; forças de operações especiais; forças terrestres ligeiras, médias e pesadas, organizadas em três comandos de escalão brigada, acautelando a possibilidade de mobilizar pessoal e reativar meios e unidades militares (CCEM, 2014, p. 28). Neste âmbito, o nível de ambição para o Exército é ter capacidade para projetar e sustentar, em simultâneo, até três unidades de combate (até escalão batalhão), apoio de combate ou apoio de serviços, para participação nos esforços de segurança e defesa coletiva, podendo no máximo comandar uma única operação de escalão brigada em qualquer situação e grau de intensidade, por tempo limitado; capacidade de dissuasão convencional defensiva, a reforçar no quadro das alianças e suficiente para desencorajar e/ou conter as agressões, pronta para continuamente cumprir missões no âmbito da segurança e defesa do território e da população e do apoio militar de emergência (CCEM, 2014, pp. 36-37).

Decorrentes da CRP, do CEDN, do CEM, da Lei de DN, a Lei Orgânica (LO) n.º 3/2021, de 9 de agosto, e da LO de Bases da Organização das FA (LO n.º 2/2021, de 9 de agosto), as Missões das FA (MIFA) de nível estratégico militar têm em consideração o espaço interterritorial e os espaços aéreos e marítimos sob responsabilidade ou soberania nacional. (CCEM, 2014, p. 12) diferentes cenários levantados e os objetivos estratégicos militares definidos, sabendo que cabe ao Governo “garantir a capacidade, os meios e a prontidão das Forças Armadas para o cumprimento das suas missões” (LO n.º 3/2021, p. 24). Assim, as MIFA são desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a

¹⁵ Sendo uma operação militar “o empenhamento de uma força militar numa ação efetiva, para alcançar um determinado objetivo, mesmo que esta não passe pelo confronto com outra força militar” (Telo, 2018, p. 159).

soberania¹⁶, a independência¹⁷ nacional e a integridade territorial do Estado; participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte; executar missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses; executar as ações de cooperação técnico-militar, no quadro das políticas nacionais de cooperação; cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais; colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (LO n.º 2/2021, p. 4; LO n.º 3/2021, p. 30). As FA podem ainda ser empregues, quando seja declarado o estado de sítio ou de emergência.

Quanto ao SF, o mesmo deverá enquadrar as capacidades militares¹⁸ dos Ramos. O SF estabelece a correlação entre as MIFA, as capacidades militares e as áreas de capacidade de Comando e Controlo; Emprego da Força; Proteção e Sobrevivência; Mobilidade e Projeção; Conhecimento Situacional; Sustentação; Autoridade, Responsabilidade, Apoio e Cooperação. Por isso, o SF constitui-se como o referencial nacional para o levantamento de capacidades (planeamento de forças), sustentado pela Lei de Programação Militar (LPM) e correspondentes instrumentos financeiros (CEM, 2014, pp. 38-39). De facto, é o SF que define o conjunto de capacidades que devem existir para o cumprimento das missões das FA, identificando os tipos e quantitativos de forças e meios, sendo constituído por uma componente operacional e uma componente fixa, tendo em consideração a sua aceitabilidade política, adequabilidade militar e exequibilidade financeira (LO n.º 2/2021, p. 4).

Como alude o Grupo de Reflexão Estratégica Independente (GREI), releve-se a importância da Diretiva Ministerial de Defesa Militar que estabelece as orientações políticas para a componente militar da DN, constituindo a base para a elaboração dos objetivos e planos de forças a desenvolver pelas FA, com efeitos

¹⁶ “Quando o Estado pretende exercer a sua autoridade, com exclusão de qualquer outra, num dado espaço bem definido” (Couto, 1988, p. 19), ou “o controlo absoluto de um território no sentido jurídico” (Nye, Jr., 2002, p. 186).

¹⁷ “Quando o Estado pretende não reconhecer, como superior, qualquer outra autoridade política” (Couto, 1988, p. 19).

¹⁸ Sendo estas definidas como “[...] um conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade, entre outras.” (CEM, 2014, p. 38)

na LPM, sendo esta diretiva o documento que serve de enquadramento a todo o planeamento estratégico e de forças, bem como o garante do levantamento e edificação do SF (2017, pp. 112-113).

No que diz respeito às forças terrestres, compete ao General Chefe do Estado-Maior do Exército assegurar a geração, a preparação, o aprontamento e a sustentação das forças e meios do Exército, apresentando ao Chefe do Estado-Maior-General das FA (CEMGFA) propostas, no âmbito do planeamento de forças terrestres (LO n.º 2/2021, pp. 12-13), tendo em consideração os ciclos de planeamento de forças, nomeadamente das organizações internacionais que o nosso País integra, como são os casos na OTAN do Defence Planning Process ou na União Europeia do Capability Development Plan, elaborado pela European Defence Agency.

As propostas de planeamento de forças terrestres são elaboradas, ao nível do Estado-Maior do Exército, pela Divisão de Planeamento de Forças, com realce para a Repartição de Planeamento Estratégico. Para garantir a flexibilidade de emprego, são planeadas, em termos qualitativos, forças ligeiras, médias e pesadas, tendo em ponderação os objetivos de força prioritários do Exército.

É com base no contexto enquadrador atrás analisado, que é efetuado atualmente o planeamento de forças terrestres, de forma concorrente e coordenada, numa perspetiva, de integração de esforços, privilegiando a geração de capacidades militares que consigam dar resposta a um aumento gradual da intensidade do combate terrestre. Porém, para um país como Portugal, qualquer alteração radical ao CEDN, e conseqüentemente ao CEM, não deve desviar a importância que a ontologia e a epistemologia da Estratégia têm no pensamento estratégico estruturado que dê racionalidade à ligação entre Política e emprego de forças militares.

5. DISCUSSÃO: INFLUÊNCIA DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO NO PLANEAMENTO DE FORÇAS TERRESTRES

Nos dois capítulos anteriores, foram apresentadas as principais características de um pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica, tendo sido posteriormente efetuada uma análise de como se processa atualmente o planeamento de forças terrestres, na perspetiva de uma das Estratégias Particulares, a Estratégia Militar Terrestre. Aplicando os preceitos do pensamento crítico, pretende-se avaliar a influência do pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica, fazendo uma análise reflexiva e crítica dos argumentos atrás apresentados, por forma a verificar a sua validade e aplicabilidade ao planeamento de forças terrestres.

Iniciamos pelas divisões da Estratégia, em concreto, quanto às formas de coação. O processo de conceção, elaboração e aprovação do CEDN, em curso, decorre ao nível da Estratégia Total, a Grande Estratégia. Após aprovado o CEDN, através de uma RCM, o Governo, que detém o poder executivo, emana a Diretiva Governamental de DN. Passamos assim da Estratégia Total para as Estratégias Gerais, ou seja, para cada uma das formas de coação, que serão empregues para alcançar os objetivos políticos, que suscitem uma dialética de vontades. Após receberem a Diretiva Governamental de DN, os ministérios elaboram as suas respetivas diretivas. No caso do Ministério da DN, incumbe ao Ministro da DN (MDN) difundir a sua Diretiva Ministerial de Defesa Militar.

No patamar das Estratégias Gerais, no que respeita à Estratégia Militar, depois de confirmado pelo Conselho Superior de DN (CSDN), cabe ao MDN aprovar o CEM, que é elaborado pelo CEMGFA, ouvido o CCEM, para integrar as Estratégias Particulares. Compete ainda ao CSDN, órgão específico de consulta presidido pelo Presidente da República, aprovar as MIFA e o SF necessário ao seu cumprimento, após proposta do MDN. O SF, sustentado pela LPM, referencia um conjunto de capacidades militares necessárias ao cumprimento das MIFA, identificando a tipologia e quantitativos de forças e meios, atendendo às orientações específicas e aos cenários de emprego identificados no CEM, tendo em consideração os respetivos níveis de ambição, de acordo com os ciclos de planeamento de forças. No âmbito da Estratégia Geral Militar, consideramos também as Estratégias Genética, Estrutural e Operacional, com os contributos das diferentes Estratégias Particulares, como é o caso da Estratégia Militar Terrestre.

Como podemos reconhecer, este processo tem seguido, na generalidade, o modelo piramidal das divisões da Estratégia enunciado pelo Tenente-General Abel Cabral Couto. Verifica-se, em termos conceptuais, um constante diálogo entre a Política e a Estratégia, uma vez que esta é uma das ciências informadoras da Política, no sentido de manter ou melhorar as potencialidades e reduzir ou eliminar as vulnerabilidades (Couto, 1988, p. 237- 238). Neste particular, implica uma avaliação entre os fins, métodos e meios, como preconizado por Lykke Jr., a que nós acrescentaríamos a indispensável atribuição de prioridades aos fins a atingir, atendendo ao tempo disponível para esse efeito, de modo a evitar situações de fadiga estratégica, como a que se verificou com a retirada das tropas da OTAN em missão no Afeganistão, em 2021. Sendo igualmente de relevar a Estratégia como “teoria do sucesso”, ainda que a palavra teoria crie a expectativa de que a Estratégia é uma explicação de como uma ação, ou conjunto de ações, causam sucesso. Embora a teoria da Estratégia defina uma separação entre os domínios político e estratégico, a prática indica que a Política e a Estratégia mantendo um diálogo permanente são, muitas vezes, indistintas. É o que sucede na Estratégia

Pura, que é o produto do diálogo entre políticos e militares, e a sua essência – ser instrumental – é o resultado da harmonização da sua ligação.

Também estão presentes as características dos enquadrantes da Estratégia, nomeadamente o seu enquadrante superior, a Política, que define os fins e o quadro de ação e atribui os meios, enquanto a Estratégia estabelece as modalidades de ação, e emprega os meios. Genericamente, a Estratégia está assim enquadrada pela Política que serve e a Tática, que a concretiza. Há, portanto, uma relação íntima entre a Política e a Estratégia, mas não isenta de tensões, sobretudo devido aos recursos atribuídos, uma vez que as necessidades estratégicas “não gozam de grande favor eleitoral” (Couto, 1988, p. 236), podendo, identicamente, haver divergências relativamente à hierarquização dos fins a prosseguir. Mesmo assim, considera-se correto “aspirar a certos meios, que permitam conduzir a ação estratégica considerada a mais desejável” (Couto, 1988, p. 303). No entanto, as insuficiências dos meios de facto existentes podem levar a uma mudança de estratégia, o que poderá ser um dos fatores para adotarmos uma estratégia deslizante, que embora possa parecer paradoxal devido à noção do tempo estratégico, de médio e longo prazo, evita a rigidificação estratégica, permitindo que haja uma melhor adaptação ao ambiente estratégico contemporâneo que, passe o truísmo, é volátil, incerto, complexo e ambíguo, mas também frágil, ansioso, não-linear, incompreensível e em constante mutação, muitas vezes de forma repentina.

Focamos agora a nossa atenção para o vasto conjunto de atribuições da Divisão de Planeamento de Forças, do Estado-Maior do Exército, no sentido de, por esta via, averiguar da influência do planeamento de ação estratégica, como aventado pelo Tenente-General Abel Cabral Couto. Assim cabe à Divisão de Planeamento de Forças estudar, planear, coordenar e supervisionar as atividades relativas ao planeamento de forças, organização e edificação de capacidades, cabendo-lhe em especial: realizar estudos e elaborar propostas sobre a missão, sistema de forças e dispositivo do Exército, colaborando nos processos de planeamento estratégico ao nível nacional e das organizações internacionais de que Portugal faz parte; realizar estudos e elaborar propostas sobre capacidades e objetivos de força do Exército, coordenando a elaboração e execução dos planos necessários à sua edificação; realizar estudos e propostas no âmbito do planeamento estratégico do Exército; realizar estudos e elaborar propostas sobre os projetos e sistemas do Exército, no quadro dos planos de edificação de capacidades e de objetivos de força aprovados; prover apoio à gestão dos projetos relacionados com os objetivos de força e sistemas do Exército; participar em estudos e na elaboração de propostas sobre requisitos operacionais relativos a novos equipamentos, sistemas de armas e tecnologias; estudar e conduzir a atividade prospetiva no âmbito da investigação e desenvolvimento de novos equipamentos, sistemas de armas e tecnologias relativos

às forças terrestres; realizar estudos, elaborar propostas e emitir pareceres sobre projetos de investimento relativos aos planos de edificação de capacidades e forças a inscrever na LPM e na Lei das Infraestruturas Militares e planear e coordenar os trabalhos de revisão das LPM (Exército Português, 2023).

É nesta Divisão de Planeamento de Forças do Estado-Maior do Exército que são incorporados elementos do modelo conceptual de planeamento de ação estratégica, especialmente no que se refere aos planos de fortalecimento do potencial estratégico que se traduzem, por um lado, em planos de forças, no âmbito da Estratégia Genética, com relevo para o plano de forças militares, a LPM, que vai determinar a tipologia e volume da força militar, concebida em função da Estratégia Militar escolhida, e por outro lado, os planos de melhoria das estruturas, ao nível da Estratégia Estrutural. O planeamento de ação estratégica é, assim, uma ferramenta metodológica, um caminho para atingir os objetivos definidos para a Estratégia, como instrumento da Política.

O planeamento de forças terrestres é influenciado pelo pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ontica e epistemológica, na medida em segue, em geral, as linhas de força estratégicas preconizadas pelo Tenente-General Abel Cabral Couto. Estas concorrem para o cumprimento da missão principal atribuída ao Exército Português de participar, de forma integrada, na defesa militar da República, sendo fundamentalmente vocacionado para a geração, preparação, aprontamento e sustentação de forças terrestres da componente operacional do sistema de forças, dando respaldo ao processo de desenvolvimento estratégico-militar terrestre, nomeadamente no que respeita ao planeamento de forças terrestres. Neste sentido, alinhando a missão com a visão, teremos um Exército credível, moderno, atrativo, de elevada prontidão e competência; pronto para assegurar a defesa militar da República e contribuinte ativo para a segurança cooperativa, para a proteção e bem-estar das populações e para a salvaguarda do património nacional.

O planeamento de forças terrestres beneficia do pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ontica e epistemológica, enquanto base conceptual, porquanto a mesma assenta no raciocínio crítico de um dos maiores estrategistas militares do nosso País, que mantém a sua relevância, salvaguardando as necessárias atualizações.

Na esteira do pensamento estratégico do Tenente-General Abel Cabral Couto, conclui-se este capítulo com uma reflexão em jeito de corolário do atrás exposto, respigando algumas ideias-chave que têm impacto, no mínimo indireto, no planeamento de forças terrestres, aceitando o repto do distinto estrategista, pela inquietação intelectual que o tema incute.

O grau de probabilidade de ocorrência de conflitos armados aumentou exponencialmente, sobretudo na última década, pelo que as forças terrestres têm de estar preparadas para operar num amplo conjunto de missões, incluindo as, até há pouco julgadas improváveis, guerras entre Estados, como podemos constatar atualmente na Ucrânia. Importa, por isso, inverter a tendência que se tem verificado, para o decréscimo dos orçamentos relativos à DN e às FA, sobretudo após Francis Fukuyama ter declarado, em 1989, o fim da história, uma vez que “o modelo ocidental do liberalismo político e económico se iria impor definitivamente à escala mundial” (Mendes, 2008, p. 107), o que, como sabemos, não se verificou.

Pode parecer uma perspetiva pessimista, mas no seu esclarecedor livro *Ordem e Caos no Século XXI*, o diplomata britânico Robert Cooper afirma, com desassombro, que:

[...] os piores tempos da História Europeia situaram-se no século XIV, durante e depois da Guerra dos Cem Anos, no século XVII, no tempo da Guerra dos Trinta Anos, e na primeira metade do século XX. O século XXI pode vir a ser pior que qualquer destas épocas. (2006, p. 9)

Se considerarmos que a Estratégia é falar com “Deus”, faremos agora um exercício de prospetiva, com as limitações que o mesmo comporta, para pensar o futuro, baseado na teoria dos cenários, tentando “prever” ao invés de “esperar para ver” (Couto, 1988, p. 305), sendo inegável o peso da Geografia na construção dos cenários, porque somos efetivamente “prisoneiros” dela. Obviamente que os cenários a seguir enunciados inserem-se no contexto da mais determinante rivalidade estratégica do século XXI, a que ocorre entre os Estados Unidos da América e a República Popular da China, resultado da extraordinária ressurgência económica deste último país.

Relativamente às hipóteses de guerra, anteriormente mencionadas no capítulo do pensamento estratégico, consideramos a possibilidade de emprego de forças terrestres em dois cenários distintos. O primeiro seria o de um conflito armado na região central da Europa. Nesta circunstância, julgamos que Portugal, como país “periférico”, seria chamado a desempenhar missões de não esforço nos flancos, ou na retaguarda de um dispositivo aliado, onde poderiam ser empregues forças pesadas, forças médias, e também forças ligeiras, mas sem a necessidade de estarem equipadas com sistemas de “primeira linha” tecnológica, embora completamente interoperáveis e integrados¹⁹.

¹⁹ Um bom exemplo é o das FA da Ucrânia, que se socorreram de tecnologia disponível no mercado, de utilização universal, como telemóveis e sistemas aéreos não tripulados, para tirar partido de alguns sistemas de primeira linha tecnológica, o caso dos M142 High Mobility Artillery Rocket System ou dos mísseis Patriot, para impor uma elevada taxa de atrição às forças russas.

Num segundo cenário, o emprego de forças terrestres decorreria no continente africano, sobretudo em operações de apoio à paz, de combate ao terrorismo ou de evacuação de cidadãos não combatentes, onde seriam empregues preferencialmente forças ligeiras, concomitantemente com forças médias. Do atrás exposto, verificamos que a prioridade, dependendo dos prazos críticos que forem considerados, poderia ser atribuída às forças médias, uma vez que seriam aquelas que garantiriam uma maior flexibilidade para fazer face às variações estratégicas, conquanto numa lógica de complementaridade e interoperabilidade, evitando “as velhas questões corporativas em torno do planeamento de forças” (Nogueira, 2014, p. 362). Nesta oportunidade, reafirma-se a pertinência do escalão brigada, que congrega na sua orgânica todas as funções de combate.

Acresce a esta breve análise prospetiva, a necessidade de criar ou desenvolver capacidades militares que garantam o comando, controlo, comunicações e informações, com possibilidade de ciberdefesa e guerra eletrónica, os imprescindíveis apoios de combate, de fogos e de serviços, assim como as Forças de Operações Especiais. Uma referência para as Forças que atuam no âmbito do Apoio Militar de Emergência, que para além das missões que cumprem no Território Nacional, podem ser chamadas a intervir no estrangeiro, como seria o caso de África, devendo estar capacitadas para colaborar na resposta a emergências complexas, particularmente, acidentes graves, catástrofes e problemas ambientais, cada vez mais frequentes. Transversalmente a todas as forças a empregar em operações militares futuras, para constituir forças terrestres relevantes e de vanguarda, deve apostar-se na utilização de tecnologias emergentes e disruptivas, como são os casos das armas de hipervelocidade, dos sistemas terrestres e aéreos tripulados ou autónomos, da digitalização, das tecnologias quânticas, da robotização, da nanotecnologia, da inteligência artificial e da interconexão entre os humanos e as máquinas.

É assim imperioso ter uma “visão mobilizadora, que permita reunir os recursos necessários” (Dias et al., 2007, p. 401), uma vez que os militares são “a reserva da sociedade para enfrentar situações anormais que colocam em risco as populações” (Telo, 2018, p. 162), como se pôde verificar pelo papel relevantíssimo, reconhecido pelos Portugueses, que as FA, em geral, e o Exército, em particular, desempenharam para minimizar o impacto catastrófico provocado, durante os cerca de três anos, de pandemia de COVID-19.

Portugal esteve sempre “condicionado por fatores externos fortemente limitadores da área de decisão soberana” (Moreira, 2005, p. 121). Independentemente dos interesses conjunturais, o futuro ambiente estratégico implica que se garanta a aptidão para a detenção e manutenção de forças militares terrestres de elevada

capacidade de dissuasão, acautelando ameaças e riscos, por forma a garantir a salvaguarda dos interesses nacionais permanentes, pois “os príncipes do presente e as modernas repúblicas que, no que à guerra diz respeito, são carentes dos seus próprios soldados devem envergonhar-se de si mesmos” (Maquiavel, 2010, p. 88), porque “para pequenos países, como é o caso de Portugal, o envolvimento no turbilhão globalista é tão inelutável como para as grandes potências” (Moreira, 2009, p. 275).

Neste quadro, torna-se primordial promover, como um desígnio de cidadania, uma cultura estratégica²⁰ junto dos Portugueses, que poderá passar por um Serviço Cívico Nacional, sabendo que “os interesses portugueses deverão subordinar os raciocínios políticos e estratégicos dos responsáveis políticos, e o amor da pátria deverá ser um sentimento de todos os cidadãos” (Santos, 2006, p. 259), uma vez que não é possível a um único país “assumir isoladamente a tarefa de tornar o mundo melhor e mais seguro” (Tomé, 2004, p. 235), por mais poder de que disponha.

Por seu lado, as FA necessitam de continuar a apostar no ensino e na formação, quer nos estabelecimentos militares de ensino, quer nos estabelecimentos de ensino militar, nomeadamente no ensino superior universitário militar, pois, tal como os Exércitos, a formação dos Chefes Militares não se improvisa, demorando décadas para o País ter um General por excelência, sendo necessário que “o comandante não seja apenas um bom general mas que seja imbuído do espírito do governante e com sólidos conhecimentos da política nacional e política internacional” (Barroso, 2013, p. 180), que se devem adquirir durante a frequência do Curso de Promoção a Oficial General.

Por fim, importa destacar do discurso de Sua Excelência o Presidente da República e Comandante Supremo das FA, aquando da Cerimónia Militar de Receção das FA, em 21 de março de 2016, o seguinte excerto: “A nossa responsabilidade, assente na nossa soberania, é intransferível, e, um Portugal pacífico não pode ser confundido com um Portugal indefeso” (GREI, 2017, p. 179).

6. CONCLUSÕES

Perante um ambiente estratégico caótico, de enorme complexidade, elevada imprevisibilidade e crescente inconstância, os planeadores estratégicos militares são confrontados com o desafio de terem de fundamentar o investimento em capacidades militares credíveis, para dar cabal cumprimento a um conjunto diversificado de missões atribuídas.

²⁰ Que pode ser definida como “o conjunto composto por suposições, hábitos cognitivos, tradições e modalidades de ação preferidas, que vão sendo construídos e transmitidos socialmente, específicos de uma comunidade de segurança referenciada geograficamente” (Gray, 1999, p. 29).

Não obstante este contexto, os países pertencentes à Europa Ocidental, têm desde o início da última década do século passado, com raras exceções, reduzido sistematicamente os seus orçamentos relativos à DN e às FA, devido à noção de que é diminuto o grau de probabilidade de ocorrência das ameaças e riscos a que estão sujeitos, situação que começa a dar sinais de inversão devido à atual guerra na Ucrânia.

O estudo teve como objeto de investigação a relação entre o pensamento estratégico estruturado e o planeamento de forças terrestres, delimitando-se a mesma ao caso português, no âmbito da fundamentação para o desenvolvimento de capacidades inseridas na Estratégia Militar Terrestre, até à atualidade (abril de 2023).

No que se refere ao procedimento metodológico seguido, quanto ao tipo de raciocínio, optou-se por seguir o denominado pensamento crítico, enquanto processo de reflexão. Relativamente à estratégia de investigação, a mesma foi qualitativa, tendo o desenho de pesquisa escolhido sido do tipo transversal, de natureza analítica.

Dada a natureza do tema em epígrafe, foi utilizado como instrumento de recolha de dados, a análise documental, recorrendo a fontes primárias, particularmente documentos oficiais, e a fontes secundárias, com destaque para autores de referência, especificamente o Tenente-General Abel Cabral Couto. Já a análise de dados foi realizada procedendo-se à integração, relacionamento e interpretação dos dados qualitativos, efetuando uma análise de conteúdo, tendo como objetivo fundamentar a avaliação que foi efetuada.

Quanto aos objetivos da investigação, o objetivo geral foi avaliar a influência do pensamento estratégico estruturado no planeamento de forças terrestres, através da consecução de dois objetivos específicos: caracterizar o pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ontica e epistemológica; e analisar o atual processo de planeamento de forças terrestres.

No que concerne ao problema da investigação, a questão central foi a de saber em que medida o planeamento de forças terrestres é influenciado pelo pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ontica e epistemológica? Tendo sido elaboradas duas questões derivadas: quais as principais características do pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ontica e epistemológica? Em que consiste o atual processo de planeamento de forças terrestres?

Neste sentido, como resultados obtidos, foram identificadas as principais características do pensamento estratégico estruturado do Tenente-General Abel Cabral Couto, na sua fundamentação ontica e epistemológica, concluindo-se que

as mesmas são evidenciadas pela forma como delimitou o conceito de Estratégia e definiu os seus enquadrantes, bem como pelo modo como descreveu a elaboração do planeamento da ação estratégica, dando-se resposta à primeira questão derivada.

Seguidamente foi efetuada uma análise de como se processa atualmente o planeamento de forças terrestres, na ótica da Estratégia Militar Terrestre, com base na sua conjuntura enquadradora, concluindo-se que o mesmo é efetuado de forma concorrente e coordenada, visando uma efetiva integração de esforços, respondendo à segunda questão derivada.

Por fim, dando continuidade ao nosso raciocínio, exercitando a prática do pensamento crítico, foi avaliada a influência do pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica, do planeamento de forças terrestres, concluindo-se que o mesmo é influenciado pelo pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica, na medida em segue, em geral, as linhas de força estratégicas preconizadas pelo Tenente-General Abel Cabral Couto, dando respaldo ao processo de desenvolvimento estratégico-militar terrestre, respondendo-se à nossa questão central.

Como contributo para o conhecimento, a presente investigação confirma que o planeamento de forças terrestres beneficia do pensamento estratégico estruturado, na sua fundamentação ôntica e epistemológica, aqui estudado enquanto base conceptual, porquanto a mesma assenta no raciocínio crítico de um dos mais preeminentes estrategistas militares do nosso País, o Tenente-General Abel Cabral Couto, plasmado numa das obras clássicas da Estratégia em Portugal, Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso, que continua a ter uma especial relevância, independentemente das necessárias atualizações.

A principal limitação deste estudo foi aquele que é considerado um dos fatores de decisão, também na Estratégia, o tempo (prazos), para aprofundar a pesquisa sobre o tema em questão, nesta instituição de ensino superior universitário militar que é o local, por excelência, para fomentar o pensamento estratégico.

Uma vez que este estudo foi essencialmente de âmbito conceptual, sugere-se, como estudos futuros, uma investigação sobre esta mesma temática, desta feita, no sentido de se fazer a sua aplicação a situações concretas.

Em síntese, não há nenhum Estado que consiga usufruir de segurança absoluta, tão-pouco existem organizações internacionais capazes de evitar a eclosão de conflitos armados. Consequentemente, importa inverter a tendência que se tem verificado, para o desinvestimento sistemático nas FA, em geral, e no Exército, em particular.

Consideramos que decidir é antecipar consequências, pelo que se torna

imperioso que o “General” saiba argumentar, em diálogo permanente, para convencer o “Príncipe” a decidir pela necessidade de acautelar as ameaças e riscos estratégicos, para que, com base num consolidado diagnóstico de necessidades estratégicas militares terrestres, se concebam, estruturam e empreguem forças militares terrestres credíveis, sabedoras do seu contributo para alcançar em última instância, os objetivos político-estratégicos que forem definidos. Procura-se, deste modo, fortalecer as nossas vantagens estratégicas e diminuir o grau de probabilidade da materialização das múltiplas ameaças e riscos a que, em permanência, estamos sujeitos enquanto Estado. Embora cientes de que existirá sempre a antiga dicotomia entre a “manteiga” e os “canhões”, e dentro destes, se iremos apostar mais no “escudo” ou na “lança”.

Assim sendo, o General deve estar preparado para empunhar a espada, mas similarmente a caneta, para garantir que as FA são como que um tipo de “seguro de vida para todas as ameaças e riscos” do nosso País, garantes da integridade territorial, soberania e independência nacional de um Portugal com uma existência de quase novecentos anos.

Finalizamos com uma reflexão sobre o conceito de Estratégia que é, como vimos, simultaneamente uma arte e uma ciência, porquanto nos remete para a divisa dos que serviram e servem neste muito prestigiado IUM, “Por Puro Engenho e Por Ciência”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, C. D. (2014). História e Estratégia. Em: Barroso, L. M., & Escorrega, L. F. (Coord.), *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*, 133-157. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Barrento, A. M. (2010). *Da Estratégia*. Lisboa: Tribuna da História.
- Barroso, L. M. (2013). As Relações Cívico-Militares e o Controlo do Uso da Força. Uma Perspetiva Clausewitziana. Em: Garcia, F. P., & Lousada, A. P. (Coord.), *Da História Militar e da Estratégia: Estudos de Homenagem ao General Loureiro dos Santos*, 167-180. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Barroso, L. M., & Escorrega, L. F. (Coord.) (2014). *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Beaufre, A. (1965). *Introduction a La Stratégie* (3.^a Ed.). Paris: Librairie Armand Colin.
- Bond, B. (1977). *Liddell Hart: A Study of His Military Thought*. London: Cassell.
- Boniface, P. (2005). *Atlas das Relações Internacionais* (3.^a Ed.). Lisboa: Plátano Editora.
- Borges, J. V. (2006). *Evolução do Pensamento Estratégico*. Lisboa: Prefácio.

- Borges, J. V. (2013). *O Terrorismo Transnacional e o Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos EUA*. Porto: Fronteira do Caos.
- Borges, J. V. (2014). Vida e obra do General Abel Cabral Couto. Em: Barroso, L. M., & Escorrega, L. F. (Coord.), *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*, 17-36. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Calçada, J. A. (2013). A Informação Pública e o seu Impacto no Sucesso da Campanha Militar – Da Crimeia às Falkland. Em: Garcia, F. P., & Lousada, A. P. (Coord.), *Da História Militar e da Estratégia: Estudos de Homenagem ao General Loureiro dos Santos*, 75-96. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Carvalho, J. E. (2002). *Metodologia do Trabalho Científico: “Saber-Fazer” da Investigação para Dissertações e Teses*. Lisboa: Escolar Editora.
- Churchill, W. (2010). O Nervo da Paz. Em: Público, *Discursos que Mudaram o Mundo* (pp. 135-142). Oeiras: Público – Comunicação Social, SA.
- Clausewitz, C. (2007). *On War*. Oxford: Oxford University Press.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior (2014). *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Cooper, R. (2006). *Ordem e Caos no Século XXI*. Lisboa: Editorial Presença.
- Coutau-Bégarie, H. (2010). *Tratado de Estratégia*. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha.
- Couto, A. (1988). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso (Volume I)*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, A. (1989). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso (Volume II)*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Creveld, M. (2002). *The Art of War: War and Military Thought* (2.ª Ed.). London: Cassell.
- Danchev, A. (1998). *Alchemist of War: The Life of Basil Liddell Hart*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Decreto-Lei n.º 249/2015 de 28 de outubro (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar e consagra as suas especificidades e aprova ainda o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, 1.ª Série, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Dias, A. L., Freire, J. M., Nascimento, J. R., & Silva, P. L. (2007). *Estratégia Lusitana: De Viriato às Missões de Paz, Lições das Batalhas Portuguesas Aplicadas à Gestão Empresarial*. Lisboa: Revista Exame.
- Escorrega, L. F. (2013). Teorização sobre Estratégia Militar: Âmbito, Objeto e Planeamento. Em: Garcia, F. P., & Lousada, A. P. (Coord.), *Da História Militar e da Estratégia: Estudos de Homenagem ao General Loureiro dos Santos*, 237-248. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

- Eugénio, A. L. B. (2014). *Estratégia Contemporânea*. Em: Barroso, L. M., & Escorrega, L. F. (Coord.), *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*, 417-453. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Exército Português (2023, 22 de abril). Estado-Maior do Exército [Online]. Retirado de <https://www.exercito.pt/pt/quem-somos/organizacao/ceme/vcem/eme>
- Fernandes, A. H. (1998). *O Homo Strategicus ou a Ilusão de uma Razão Estratégica?* Lisboa: Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional.
- Fernandes, A. H. (2014). A Estratégia Integral e a Guerra Subversiva. Em: Barroso, L. M., & Escorrega, L. F. (Coord.), *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*, 195- 217. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Freire, M. (2014). Estratégia, Operações e Tática. Em: Barroso, L. M., & Escorrega, L. F. (Coord.), *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*, 219-236. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Garcia, F. P. (2010). *Da Guerra e da Estratégia. A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- Garcia, F. P. (2022). Proliferação de Armas de Destruição Massiva. O Caso do Nuclear. Em: Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Coord.), *Ameaças e Riscos Transnacionais na Nova Era*, 335-353. Porto: Fronteira do Caos.
- Gray, C. (1999). *Modern Strategy*. New York: Oxford University Press.
- Grupo de Reflexão Estratégica Independente (2017). *Forças Armadas Portuguesas: A Complexidade dos Desafios e a Condição Militar*. Lisboa: Fernando Silva Miguel.
- Hart, B. L. (2022). *Estratégia*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Herzog, C., & Gichon, M. (2008). *As Batalhas da Bíblia: Uma História Militar do Antigo Israel*. Porto: Fronteira do Caos.
- Jomini, A. H. (1977). *Précis de l'Art de la Guerre*. Paris: Éditions Champ Libre.
- Lau, J. (2011). *An Introduction to Critical Thinking and Creativity: Think More, Think Better*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Constituição da República Portuguesa. Sétima revisão constitucional*. Diário da República, 1.ª Série-A, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto (2021). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, revogando a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 153, 2-17. Lisboa: Assembleia da República.

- Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto (2021). *Altera a Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 153, 18-36. Lisboa: Assembleia da República.
- Lourenço, N., & Costa, A. (2018). *Estratégia de Segurança Nacional: Portugal Horizonte 2030*. Lisboa: Edições Almedina.
- Maquiavel, N. (2005). *The Prince*. San Diego: Icon Classics.
- Maquiavel, N. (2010). *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Lisboa: Edições Sílabo.
- McFate, S. (2021). *A Nova Arte da Guerra*. Lisboa: Clube do Autor.
- Meiser, J. (2016, dezembro). Ends + Ways + Means = (Bad) Strategy. *The US Army College Quarterly: Parameters*, 46 (4), 81-91.
- Mendes, N. C. (2008). *História e Conjuntura nas Relações Internacionais*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Moreira, A. (2005). *Notas do Tempo Perdido* (2.ª Ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Moreira, A. (2009). *A Circunstância do Estado Exíguo*. Loures: Diário de Bordo.
- Morgenthau, H. (1985). *Politics Among Nations*. New York: McGraw-Hill.
- Nogueira, F. (2014). O Planeamento Estratégico em Portugal: as flutuações do querer e do saber. Em: Barroso, L. M., & Escorrega, L. F. (Coord.), *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*, 341-365. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Nye, Jr., J. S. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.
- Paul, R., & Elder, L. (2014). *Critical Thinking: Tools for Taking Charge of Your Professional and Personal Life*. New Jersey: Pearson Education.
- Pires, N. L. (2018). A Estratégia da Coesão. Em: Telo, A. J., Borges, J. V., & Pires, N. L., *Dar uma Razão à Força e uma Força à Razão*, 61-126. Alcochete: Nexo Literário.
- Pires, N. L. (2022). Das Ameaças e Riscos Intangíveis aos Estados Frágeis e às Guerras Civis. Em: Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Coord.), *Ameaças e Riscos Transnacionais na Nova Era*. 149-171. Porto: Fronteira do Caos.
- Publicação Doutrinária do Exército 0-18-00 (2010). *Abreviaturas Militares*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Público (2005). *Livro de Estilo* (2.ª Ed.). Lisboa: Público – Comunicação Social, SA.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (5.ª Ed.). Lisboa: Gradiva.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 67, 1981-1995. Lisboa: Conselho de Ministros.
- Santos, J. L. (1991). *Como Defender Portugal: Opções Estratégicas*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Santos, J. L. (2006). *O Império Debaixo de Fogo: Ofensiva Contra a Ordem Internacional Unipolar. Reflexões Sobre Estratégia V*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Santos, J. L. (2012). *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Santos, J. L. (2014a). *Tempos de Crise. Reflexões Sobre Estratégia VII*. Loures: Diário de Bordo.
- Santos, J. L. (2014b). Política e Estratégia. Em: Barroso, L. M., & Escorrega, L. F. (Coord.), *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*, 109-121. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord.) (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2.ª Ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Soromenho-Marques, V. (2022). Pensar a Segurança e a Estratégia na Época do Antropoceno. Em: Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Coord.), *Ameaças e Riscos Transnacionais na Nova Era*, 97-120. Porto: Fronteira do Caos.
- Sun, T. (2011). *The Art of War: Complete Texts and Commentaries*. Boston: Shambhala Publications.
- Telo, A. J. (2016). Um Mundo em Transformação. A Decadência da Europa. Em: Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Coord.), *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*, 7-27. Porto: Fronteira do Caos.
- Telo, A. J. (2018). O Futuro das Forças Militares Terrestres – Para uma Visão Global. Em: Telo, A. J., Borges, J. V., & Pires, N. L., *Dar uma Razão à Força e uma Força à Razão*, 129-197. Alcochete: Nexo Literário.
- Telo, A. J. (2022). Um Mundo em Transformação. O Renascimento da Europa? Em: Borges, J. V., & Rodrigues, T. F. (Coord.), *Ameaças e Riscos Transnacionais na Nova Era*, 51-72. Porto: Fronteira do Caos.
- Tomé, L. (2004). *Novo Recorte Geopolítico Mundial*. Lisboa: EDIUAL.

- Tomé, L. (2014). Geopolítica e (Geo)Estratégia. Em: Barroso, L. M., & Escorrega, L. F. (Coord.), *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*, 173-194. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Widemann, T. (2014). Folard, Maizeroy, Guibert: la Pensée Stratégique des Lumières. Em: Baechler, J., Holeidre, J. (Coord.), *Penseurs de la Stratégie*, 111-118. Paris: Éditions Cairn.

ESTUDO 2 – A GRANDE ESTRATÉGIA FACE À AMEAÇA NUCLEAR²¹

THE GRAND STRATEGY IN THE FACE OF THE NUCLEAR THREAT

Jorge Paulo Martins Henriques
Coronel, Cavalaria, Exército Português

Luís Fernando Machado Barroso
Coronel Tirocinado, Infantaria, Exército Português

RESUMO

O objeto de estudo da presente investigação é a resposta da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE) face à ameaça nuclear. O objetivo geral consiste em analisar o contributo da grande estratégia da OTAN e da UE face à ameaça de natureza nuclear ao espaço euro-atlântico, decorrente da invasão da Ucrânia pela Federação Russa (FR). A metodologia empregue no estudo seguiu um raciocínio dedutivo, empregou uma estratégia qualitativa, baseada na análise documental e numa entrevista semiestruturada e o desenho de pesquisa foi o estudo de caso. A análise efetuada permitiu concluir que o principal contributo da grande estratégia da OTAN e da UE decorre da visão de uma parceria transatlântica, sustentada em valores e princípios comuns às duas organizações, que atende aos fins a atingir, integrando a utilização do instrumento militar e de instrumentos não-militares, como são o instrumento diplomático e económico e com vista a garantir a segurança do espaço euro-atlântico. No caso específico da ameaça nuclear representada atualmente pela FR, constata-se a manifestação da parceria transatlântica nas respostas identificadas, conjugando os instrumentos de coação militar, económica e diplomática. Neste contexto, Portugal participa de forma plena nos mecanismos de decisão.

Palavras-chave: ameaça nuclear, controlo de armamento, dissuasão nuclear, Grande Estratégia, OTAN, parceria transatlântica, União Europeia

²¹ Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG 2023/2024). A versão integral encontra-se disponível no Centro de Recursos do Conhecimento do Instituto Universitário Militar.

ABSTRACT

The object of study of this research is the response of the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the European Union (EU) to the nuclear threat. The overall objective is to analyse the contribution of grand strategy of NATO and the EU in face of the nuclear threat to the Euro-Atlantic area, stemming from the Russian Federation (RF) invasion of Ukraine. The methodology used in the study followed a deductive reasoning, employed a qualitative strategy, based on document analysis and a semi-structured interview, and the research design was the case study. The main contribution of grand strategy, for NATO and the EU stems from the vision of a transatlantic partnership, based on values and principles common to both organisations, which meets the objectives to be achieved, integrating the use of the military instrument and non-military instruments, such as the diplomatic and economic instrument, and with a view to ensuring the security of the Euro-Atlantic area. In the specific case of the nuclear threat currently represented by the FR, the manifestation of the transatlantic partnership can be seen in the responses identified, combining the instruments of military, economic and diplomatic coercion. In this context, Portugal participates fully in the decision-making mechanisms.

Keywords: *nuclear threat, arms control, nuclear deterrence, Grand Strategy, NATO, transatlantic partnership, European Union*

1. INTRODUÇÃO

No contexto da invasão da Ucrânia, a Federação Russa (FR) tem vindo a recorrer à ameaça nuclear como forma de acautelar o cumprimento dos objetivos que estabeleceu para o conflito (Bollfrass & Herzog, 2022; Frederick et al, 2023). Esta alteração da postura da FR atrai a atenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE), considerando o seu impacto na segurança do espaço euro-atlântico e resultou na revisão dos seus principais documentos estratégicos, fazendo referência à vertente nuclear (Organização do Tratado do Atlântico Norte [OTAN], 2022; União Europeia [UE], 2022).

Acresce a preocupação com os demais atores detentores, ou passíveis de deter, armas nucleares, podendo também eles, vir a afetar a segurança euro-atlântica (OTAN, 2022; UE, 2022). Destaca-se a República Popular da China (RPC) no que respeita ao desenvolvimento do seu arsenal nuclear, o programa nuclear da Coreia do Norte e o programa nuclear do Irão (OTAN, 2022; UE, 2022). Todo este cenário acarreta uma preocupação acrescida para a OTAN e para a UE e que Portugal deverá também considerar enquanto membro das referidas Organizações Internacionais (OI).

Importando refletir sobre a atual configuração da ameaça nuclear (Cimbala & Korb, 2023) e sobre as respostas vertidas nos documentos estratégicos da OTAN (2022) e da UE (2022), recentemente revistos, constata-se a integração das componentes militar e não militar nas respostas desenvolvidas no seio das duas OI (Erästö, 2023). Recorrendo a uma visão de complementaridade entre a OTAN e a UE (Cimbala & Korb, 2024), neste estudo designada de parceria transatlântica, pretende-se demonstrar uma abordagem à ameaça nuclear consentânea com o conceito de grande estratégia (Aybet, 2010).

Sobre a necessidade de uma abordagem integradora dos diferentes instrumentos de poder relativas às duas OI em estudo, em 2017 o então *Deputy Supreme Allied Commander Europe* afirmava que a OTAN “[...] não consegue dissuadir a Rússia sozinha e deve formular uma *grande estratégia* para a segurança na Europa, juntamente com a UE” (Financial Times, 2017). Acrescentava que “é responsabilidade da OTAN [...] não só ser o arquiteto e executor da estratégia militar, mas também compreender claramente como a estratégia militar se integra com os outros instrumentos do poder nacional e para sinalizar onde é necessário agir no domínio não militar” (Financial Times, 2017).

Decorrente da situação descrita, a problemática da presente investigação, no atual enquadramento da segurança euro-atlântica, é estabelecer a relação dos atuais documentos estratégicos da OTAN e da UE com o conceito de grande estratégia, através da parceria transatlântica. Tal análise, parecendo menos óbvia quanto as duas OI não são Estados, nem grandes potências (Fettweis, 2023; Onea, 2021), critérios geralmente associados ao conceito de grande estratégia, decorre de se considerar que aspetos relevantes do conceito de grande estratégia se adaptam à presente situação (Aybet, 2010; Biscop, 2021). A OTAN e a UE têm documentos publicados de natureza estratégica, que refletem uma visão fundada em princípios e valores e que abrangem, de forma complementar, os instrumentos militar, económico e diplomático (Aybet, 2010; Biscop, 2021; Barroso & Cruz, 2019), em particular na resposta ao papel das armas nucleares na estratégia dos adversários identificados. Importa ainda considerar, em complemento ao presente estudo, qual é a visão estratégica de Portugal no âmbito das duas OI sobre a resposta à ameaça nuclear.

O objeto deste estudo é a resposta à ameaça nuclear, sendo necessário delimitá-lo em termos de conteúdo, tempo e espaço. O conteúdo centra-se no Conceito Estratégico da OTAN (2022) e na Bússola Estratégica da UE (2022) e no conjunto de atores identificados como detentores, ou potenciais detentores, de armas nucleares e que constituem sua preocupação em particular a FR, mas também a RPC, a Coreia do Norte e o Irão. Em termos de delimitação temporal, considera-se o período posterior à invasão da Ucrânia, pela postura evidenciada

pela FR quanto à ameaça nuclear. Em termos espaciais, o estudo dirige-se ao espaço euro-atlântico. Utilizam-se os conceitos de grande estratégia e ameaça nuclear, dissuasão nuclear, controlo de armamento, desarmamento e não-proliferação, remetendo-se para o Apêndice A alguns conceitos complementares, bem como outras iniciativas associadas ao tema.

O objetivo geral da presente investigação consiste em analisar o contributo da grande estratégia da OTAN e da UE face à ameaça de natureza nuclear ao espaço euro-atlântico, decorrente da invasão da Ucrânia pela FR. Para este efeito, considera-se importante identificar a ameaça nuclear e as respetivas respostas enunciadas pelas duas OI, bem como, em complemento, determinar qual é a visão de Portugal, enquanto seu membro, pelo que se identificaram três objetivos específicos: analisar a ameaça nuclear ao espaço euro-atlântico, conforme identificada pela OTAN e pela UE; analisar as respostas à ameaça nuclear ao espaço euro-atlântico, desenvolvidas no contexto da OTAN e da UE; e analisar a visão estratégica de Portugal sobre as respostas à ameaça nuclear, desenvolvidas no contexto da OTAN e da UE.

Decorrente dos objetivos estabelecidos, a questão central da presente investigação é saber qual é o contributo da grande estratégia da OTAN e da UE face à ameaça nuclear ao espaço euro-atlântico, decorrente da invasão da Ucrânia pela FR? O argumento que orienta a investigação é que a grande estratégia define uma visão, assente em valores e princípios, orientada aos fins das duas OI e à utilização dos meios militares e não-militares necessários para os atingir (Aybet, 2010). No caso em análise, a OTAN e a UE partilham uma visão comum da segurança do espaço euro-atlântico e, em resultado dessa visão, denominada de parceria transatlântica (Grevi, 2024), as respostas identificadas pela OTAN e pela UE face à ameaça nuclear compreendem os instrumentos militar, diplomático e económico (Aybet, 2010), incidindo na dissuasão nuclear de potenciais adversários (OTAN, 2022), na imposição de sanções, sejam económicas ou diplomáticas e no reforço dos instrumentos de controlo de armamento e de não-proliferação (UE, 2022).

O presente texto organiza-se em cinco partes. Em primeiro lugar, procede-se à revisão da literatura e caracterizam-se os conceitos de grande estratégia, de ameaça nuclear, dissuasão nuclear, controlo de armamento, desarmamento e não-proliferação, que se consideram estruturantes, e estabelece-se o modelo de análise, a metodologia e o método utilizado. De seguida, analisando o Conceito Estratégico da OTAN (2022) e a Bússola Estratégica da UE (2022), procede-se à caracterização das potenciais ameaças nucleares ao espaço euro-atlântico, conforme entendidas pela OTAN e pela UE, relevando os elementos ancorados nos conceitos estruturantes. Identificam-se as respetivas respostas e analisa-se a documentação nacional no sentido de estabelecer a visão estratégica de Portugal sobre a resposta, à ameaça nuclear, da OTAN e UE. Com base nas respostas aos

cenários identificados, conclui-se que a grande estratégia no espaço euro-atlântico, face à ameaça nuclear, deverá apostar na unidade dos membros da OTAN e da UE e nos instrumentos militar, económico e diplomático.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO

2.1 GRANDE ESTRATÉGIA

Sobre o conceito de grande estratégia existe um acervo significativo de documentação, destacando-se a literatura anglo-saxónica. Com o advento da era nuclear, a discussão em torno do conceito densifica-se, assumindo várias designações, consoante a geografia e conforme a interpretação, tais como estratégia total e integral em França, estratégia global no RU e estratégia nacional nos EUA (Coutau-Bégarie, 2010, p. 360). Ressalvadas as diferentes abordagens e designações, a expressão grande estratégia permanece válida, essencialmente na literatura anglo-saxónica.

Posen considera a grande estratégia a “teoria de como produzir segurança” (2015, p. 1), centrando-se nas “ameaças militares, por serem as mais perigosas, e nas “soluções militares, por serem as “mais caras” (2015, p. 1). A grande estratégia centra a sua “atenção sobre os meios disponíveis e nas respetivas formas de emprego” e “enumera e prioriza as ameaças e as potenciais soluções políticas e militares, materializadas nas alianças, nas capacidades de recolha de informação, no poder militar próprio e no potencial económico e tecnológico” (Posen, 2015, p. 1). Sobre a formulação propriamente dita, Posen considera que a grande estratégia “assume a forma escrita e não escrita”, constituindo-se como “um guia para a atribuição de recursos”, que serão “sempre escassos”, garantindo a “coordenação de atividades de natureza complexa”, orientando-se pelo princípio de que a “dissuasão” e a “persuasão de adversários potenciais” e o “apoio aos aliados” são preferíveis ao “efetivo emprego da força” e permite a “prestação de contas” às entidades supervisoras, o que configura uma subordinação da estratégia à política (2015, pp. 1-5).

Por sua vez, para Gray (2015) a grande estratégia consiste na “direção e uso de um ou de todos os recursos de uma comunidade de segurança” (Gray, 2015, p. 86). Este autor salienta também a “subordinação da grande estratégia à política”, ao considerar o conceito de grande estratégia como sendo “menos importante” em termos de hierarquia em relação ao “processo político”, de onde emerge e que para ser qualificada como grande deverá ser “capaz de mobilizar qualquer recurso de uma comunidade” (Gray, 2015, p. 86). Sobre a sua formulação, Gray vê a grande estratégia como produto da “imaginação coletiva ou individual” e a sua execução como “resultante da vontade humana”, mais do que como “resultado”

de um “processo cuidado de análise e debate” (2015, p. 87). É a noção da grande estratégia como “grande narrativa” (2015, p. 87). É a grande estratégia vista como arte, não como ciência, conforme as definições de Couto (1988) e de Ribeiro (2010).

Já Silove atribui à grande estratégia três significados distintos (2018, p. 49): como um plano, concebido por indivíduos e a que chama “grandes planos”; como princípio organizacional, para guiar as decisões, e que designa “grandes princípios”; e como padrão na conduta dos Estados, a que chama “grande conduta”. Considera o conceito de grande estratégia como uma construção, como um modelo analítico, para “descrever uma realidade”, sem proclamar “descrever a realidade” como um todo. Como características principais, identifica: a atuação no longo prazo; estar centrada nas prioridades do Estado; e abranger todas as esferas da governação (militar, diplomática, económica). Ainda de acordo com Silove, em teoria, todos os Estados podem ter uma grande estratégia (2018, p. 51).

Milevski considera não existir consenso sobre a definição de grande estratégia (2019, p. 1). No entanto, refere que todas as interpretações modernas de grande estratégia abordam a utilização de “múltiplos instrumentos de poder” (2019, p. 2). Retira desta noção de grande estratégia o que designa como uma “lógica conceptual” de “atrição”, que resulta da combinação das “lógicas díspares” do “poder militar” e “não militar”, em contraponto a uma utilização na guerra, estritamente militar, cuja lógica subjacente denomina de “aniquilação” e em que a ação é rápida (2019, p. 2).

Para Brands, grande estratégia é “uma conceção integrada de interesses, ameaças, recursos e políticas. É, neste sentido, a arquitetura intelectual que dá estrutura à política externa e ajuda as nações a encontrar o seu caminho no mundo.” (2012, p. 4).

Sobre a adequação do conceito de grande estratégia à realidade da OTAN e da UE e numa perspetiva europeia, Biscop define grande estratégia como dizendo “respeito aos fins vitais que um Estado tem de atingir para assegurar a sobrevivência do modo de vida que escolheu, para os quais, se necessário, mobilizará todos os instrumentos (os caminhos) e os recursos (os meios) à sua disposição” (2021, p. 3). A originalidade de Biscop é atribuir à UE a condição de grande potência e por esse motivo ser detentora de uma grande estratégia (2021, pp. 2-3), resultante da delegação de competências por parte dos Estados membros em áreas determinadas (ex: comércio internacional) (2021, p. 10).

Biscop estabelece o que considera serem as características de uma grande estratégia: ser simples; competitiva em relação às estratégias adversárias; dispor de uma base racional; considerar o estabelecimento de alianças; ser abrangente, incluindo meios económicos, políticos e militares; ter tanto de arte como de ciência;

ser flexível, ajustando-se à evolução do ambiente; empenhar-se em conformidade com os respetivos interesses; atuar no mundo tal como ele se apresenta; e ser proativa (2021, p. 3).

Neste sentido, Grevi (2023, p. 5), a propósito do conflito na Ucrânia, refere a existência de indicadores de uma grande estratégia da UE. Em primeiro lugar, uma melhor compreensão de como as tendências e as forças internacionais afetam a UE. Em segundo lugar, uma maior ênfase na promoção dos facilitadores internos da projeção de poder da Europa no estrangeiro. Em terceiro lugar, uma abrangência política muito mais vasta, ligando explicitamente várias vertentes políticas à prossecução de grandes objetivos da UE, na cena mundial. Em quarto lugar, um esforço para combinar as dimensões tradicionais do *soft power* e do poder de mercado com o *hard power* (Grevi, 2023, p. 5).

Num outro estudo, Grevi estabelece três modelos, não exclusivos, de visões para uma grande estratégia da UE: potência modeladora; parceiro transatlântico; e Europa soberana (2024, p. 6). Na visão potência modeladora, a prioridade geral da grande estratégia é conter o surto de competição geopolítica e fortalecer as parcerias e o multilateralismo, domando o poder com o poder das regras (2024, p. 7). Quanto à visão parceiro transatlântico, uma vez que a rivalidade entre grandes potências está de volta, a UE tem de cerrar fileiras com os EUA. Os principais motores desta avaliação são o regresso do imperialismo russo e a emergência da China como único desafiante sistémico dos EUA e da ordem internacional liberal (2024, pp. 10-11). Por último, a visão Europa soberana refere que o sistema internacional é multipolar e cada vez mais instável. Neste contexto, os EUA continuam a ser o parceiro mais próximo da Europa, mas ninguém acabará por proteger os interesses da Europa se os europeus não o fizerem. Na cena mundial, coexistem a concorrência multidimensional e as possibilidades de cooperação, mas estas últimas estão a diminuir. Com exceção da FR, as grandes potências não estão necessariamente empenhadas no confronto, mas não conseguem mobilizar uma liderança coletiva para reformar a ordem internacional (2024, p. 14).

Uma perspetiva de relevo para a presente investigação diz respeito à relação entre OTAN e a grande estratégia. Alguns autores (Aybet, 2010) (Gros, 2015) consideram, à semelhança da UE, que a OTAN dispõe, nos seus processos, de características indicadoras da existência de uma grande estratégia, assumida ou não. Aybet considera que a comunidade de segurança ocidental tem uma grande estratégia, expressa nos conceitos estratégicos da Aliança (2010, p. 38). Para este autor, grande estratégia refere-se aos objetivos políticos de segurança e outros que requerem a conjugação de meios, tanto militares como não militares, para que sejam atingidos (2010, p. 36). Aybet considera que os objetivos, decorrem duma

visão política clara, assente em valores e princípios, aos quais se ligam as tarefas a cumprir. No caso da comunidade de segurança ocidental, que inclui a OTAN e a UE, a visão preconiza o reforço da relação transatlântica, em particular entre estas duas organizações (2010, p. 45).

2.2 AMEAÇA NUCLEAR

Sobre a ameaça e estratégia nuclear, muito do conhecimento existente reporta às décadas de cinquenta e sessenta da era nuclear (Freedman, 2019). Mais recentes, entre toda a literatura, refira-se Freedman (2019) e Gray (2015) e Tertrais (2020). Sobre a não-proliferação salientam-se Sagan (1996) e Waltz (2010) Em Portugal, mencionar Couto e o seu estudo sobre a estratégia nuclear (1989). Sobre a dissuasão, destaque para Correia (2018) e sobre não-proliferação Saraiva (2010). Sobre a identificação e resposta às ameaças, na sua vertente nuclear, refira-se a existência de um acervo oficial atualizado por parte da OTAN e da UE. Na sequência da invasão da Ucrânia por parte da FR, a OTAN (2022) e a UE (2022) atualizaram os seus documentos estratégicos, tal como os EUA (Department of Defense [DOD], 2022) e o RU (GOV.UK, s.d.).

Quanto ao estudo direcionado às capacidades nucleares dos Estados, destaca-se os trabalhos publicados no *Bulletin of Atomic Scientists* (2024), que procuram atualizar de forma regular e abrangente os meios nucleares existentes. Desta forma, torna-se possível obter dados sobre a situação da FR, da RPC, Irão e Coreia do Norte, bem como dos EUA, da França e do RU.

Para Couto, uma ameaça é “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais” (1988, p. 329). Refere que “[...] podem ser de variada natureza [...]” incluindo a militar e que “[...] em estratégia apenas se consideram as ameaças provenientes de uma vontade consciente.” e que “Uma ameaça é o produto de uma possibilidade por uma intenção.” (Couto, 1988, p. 329). O que distingue a ameaça nuclear das restantes é o recurso às armas nucleares e os seus efeitos devastadores, que segundo Coutau-Bégarie trouxeram para a estratégia contemporânea a estratégia de dissuasão (2010, p. 365).

Quanto à ameaça baseada nas armas nucleares, os agentes podem ser estados-nação, ou outros atores não-estatais, capazes de desencadear uma crise nuclear internacional, ou mesmo um ataque nuclear, constituindo as situações estratégicas mais perigosas que os líderes políticos possam ter de enfrentar (Delpech, 2012, p. 12).

2.3 RESPOSTAS

2.3.1 Dissuasão nuclear

Abordando a problemática relacionada com o emprego das armas nucleares, Freedman considera que uma guerra nuclear “não pode ser vencida” e “nunca pode ser combatida” (2019, p. 668). A estratégia clássica não considera como “opção real” o emprego das armas nucleares. Os eventuais cenários de emprego resultavam da “incerteza” associada à ameaça da guerra nuclear (Freedman, 2019, p. 668). Freedman considera que na atualidade os esforços orientam-se para as questões relacionadas com o controlo de armamentos (2019, p. 676). Outra questão que o autor salienta tem a ver com a dissuasão indireta proporcionada pelos EUA aos seus aliados na OTAN. Segundo este autor, a dissuasão indireta constitui o “elo mais fraco” da ordem nuclear, por considerar o pressuposto de que os EUA aceitarão o risco da guerra nuclear em apoio dos seus aliados europeus (Freedman, 2019, p. 678).

Sobre a estratégia nuclear, Gray salienta a natureza radicalmente diferente das armas nucleares e o seu efeito estratégico potencial, representando o único desafio fundamental à integridade potencial da estrutura e funcionamento da estratégia no futuro e destaca alguns aspetos a ter em conta, relacionados com o que designa como exceção nuclear (2015, pp. 100-106): afirma que as armas nucleares vieram para ficar e que a abolição dos arsenais nucleares será difícil de alcançar; salienta a natureza única das armas nucleares em relação às outras armas, em termos de potência e capacidade de devastação e que nenhum fim será aceitável devido aos efeitos causados pelas armas nucleares; alerta para os riscos de escalada numa guerra com emprego das armas nucleares, que estima incalculáveis; constata que nenhum político demonstrou efetiva vontade para recorrer ao emprego de uma estratégia assente na arma nuclear (p. 102); e conclui que está por provar a validade da estratégia de dissuasão, considerando que uma dissuasão mútua bem sucedida não pode ser garantida (p. 103).

Sobre os fatores que considera ilustrarem a eventual falibilidade da dissuasão nuclear, Gray destaca (2015, p. 103): a possibilidade de realização de cálculos errados sobre as intenções adversárias; a ocorrência de uma cadeia de eventos inesperados, provavelmente ingeríveis; e a força inesperada da resiliência humana em face da coação nuclear. Daqui resulta a sua pouca confiança numa estratégia que envolva as armas nucleares (2015, p. 103). No entanto, diz serem as armas nucleares indispensáveis, por considerar que a ameaça nuclear é apenas dissuadida por aquilo que diz ser uma ação militar de natureza nuclear (Gray, 2015, p. 103). Exemplifica a natureza da dissuasão nuclear, ao mencionar que dois contendores dispendo de armas nucleares, ao considerarem a impraticabilidade de uma defesa totalmente fiável contra o emprego de armas nucleares pelo seu

adversário, avaliariam o seu emprego como um ato suicida (2015, pp. 103-104).

Partindo das suas premissas iniciais (Gray, 2015, p. 104), considera que o instrumento nuclear, garantindo a estabilidade da ordem internacional, constitui o maior perigo para essa ordem. Daqui conclui que a teoria da estratégia não tem utilidade se num conflito se considerar o emprego das armas nucleares (2015, p. 105) e não vislumbra soluções fiáveis para a ameaça nuclear no futuro da estratégia (2015, p. 106).

Para Couto (1989, p. 60) a dissuasão consiste no “[...] produto de dois fatores: capacidade material e plausibilidade (ou credibilidade); que depende também da fidelidade de comunicação e da incerteza relativamente a determinadas incógnitas”.

Para Correia (2018) a dissuasão, ou deterrence, é “[...] uma das quatro dimensões de coação num quadro amplo de dissuasão. É a forma punitiva da dissuasão e tem como objetivo convencer um adversário a não desencadear uma ação face a uma ameaça de punição caso isso ocorra” (Correia, 2018). Ainda para este autor a dissuasão “[...] é geral ao regular a relação e o equilíbrio de poder com um adversário num período. É imediata quando este equilíbrio é colocado em causa e se equaciona um ataque e uma eventual retaliação” (Correia, 2018).

A dissuasão nuclear é um conceito central da doutrina nuclear ocidental (Delpech, 2012, p. 23). A extensão da dissuasão (Delpech, 2012, p. 28), ou dissuasão indireta, consiste na projeção de armas nucleares táticas para combater um eventual ataque convencional em larga escala contra países aliados na Europa. Os objetivos são: afirmar o compromisso com a sua segurança junto dos aliados; deixar os aliados menos suscetíveis à intimidação; e evitar que procurem obter eles próprios armamento nuclear. A dissuasão por punição (Delpech, 2012, p. 28) consiste em ameaçar através da retaliação em massa: a dissuasão por negação consiste em negar quaisquer ganhos em resultado de um ataque, não impondo uma ameaça (Delpech, 2012, p. 28).

Controlo de Armamento, desarmamento e não proliferação segundo Couto, entende-se por controlo de armamento “qualquer restrição ou regulamentação, relativamente à conceção, produção, dispositivo, proteção, controlo, transferência, emprego ou ameaça de emprego de armas” (1989, p. 161). Segundo Delpech, o controlo de armamento permanece como uma ferramenta de estabilidade (2012, p. 53). Por desarmamento, Couto considera “a redução ou abolição de armamentos” (1989, p. 161).

Quanto à proliferação e segundo Baltazar, existe a vertical e a horizontal. Na proliferação vertical, os Estados detentores de armamento nuclear aumentam as suas capacidades através da sua melhoria qualitativa no domínio da letalidade, facilidade de transporte e miniaturização. Na proliferação horizontal “outros Estados

ganham acesso a essa capacidade” (2008, pp. 10-11). A mesma autora ao abordar o controlo da proliferação distingue não-proliferação de contraproliferação (2008, p. 17). Não-proliferação, “geralmente utilizada em referência aos regimes jurídicos internacionais, tais como os tratados” e a contraproliferação utilizada quando se refere à execução do Tratado de Não-Proliferação (TNP) “[...], ou de outros acordos internacionais, podendo envolver diversas medidas entre as quais a intervenção militar” (2008, p. 17).

2.4 MODELO DE ANÁLISE

Da definição do objetivo geral e objetivos específicos, da questão central e da revisão da literatura resultou o modelo de análise definido na Figura 2. A abordagem da investigação, no que respeita ao conceito estruturante ameaça nuclear, decorre da postura evidenciada pela FR no período subsequente à invasão da Ucrânia. As posições assumidas pelas autoridades russas, sobre o emprego da arma nuclear, foram assinaladas pela OTAN (2022) e pela UE (2022) nos seus documentos estratégicos. Não excluem, no entanto, outros atores, cuja postura no âmbito nuclear, constitui fonte de preocupação para a OTAN e UE, em particular a RPC, a Coreia do Norte e o Irão.

O argumento assumido na presente investigação, considera as respostas

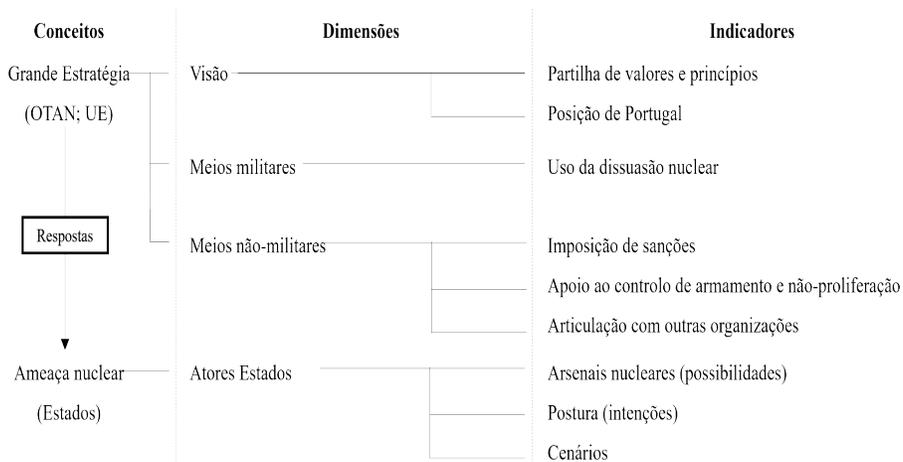


Figura 2 – Modelo de Análise

identificadas da OTAN e da UE, face à ameaça nuclear, como resultando da grande estratégia subjacente aos referidos documentos estratégicos. O que se pretende confirmar é que a grande estratégia define a visão enquadradora dos fins a prosseguir e conjuga os meios militares e não-militares necessários para os atingir.

Deste modo, levantou-se como visão predominante sobre a segurança euro-atlântica, decorrente da partilha de princípios e valores entre a OTAN e a UE, numa época de desafios acrescidos, o fortalecimento dos laços transatlânticos entre a UE e a OTAN, em particular no que respeita à segurança do espaço euro-atlântico, visão essa designada de parceria transatlântica (UE, 2022; OTAN, 2022). Partindo desta visão, as respostas à ameaça nuclear congregam os diversos instrumentos de coação, através da dissuasão militar dos eventuais adversários, pela imposição de sanções económicas e diplomáticas e o reforço dos instrumentos de controlo de armamento e de não-proliferação.

Com base neste argumento, desenvolveram-se as seguintes linhas orientadoras da investigação: a ameaça nuclear mais premente e perigosa ao espaço euro-atlântico é a FR e tenderá a agravar-se, consoante o conflito com a Ucrânia for perdurando ou agravando (Frederick, Cozad, & Stark, 2023, p. 54); a resposta da OTAN à ameaça nuclear assenta na adoção do conceito de dissuasão nuclear, sustentada nas capacidades dos três Estados-membros que detém arsenais nucleares: EUA, França e Reino Unido, apoiados por Estados-membros europeus que não dispõem de armas nucleares, incentivando a utilização de mecanismos de controlo de armamento e de combate à proliferação. A resposta da UE face à ameaça nuclear caracteriza-se, essencialmente, pelo emprego de sanções económicas e diplomáticas e pelo apoio à arquitetura de controlo de armamento, desarmamento e não-proliferação. Por sua vez e face à ameaça nuclear ao espaço euro-atlântico, Portugal, não dispondo de armas nucleares e sem participação ativa na dissuasão nuclear, alinha a sua posição com a visão da OTAN e da UE, principalmente através da participação nos respetivos mecanismos de decisão.

2.5 METODOLOGIA E MÉTODO

No presente estudo, o raciocínio empregue foi o dedutivo, utilizou-se uma estratégia de investigação qualitativa, centrada na análise documental. O desenho de pesquisa empregue foi o estudo de caso (Santos & Lima, 2019, pp. 36-37), analisando os documentos estratégicos da OTAN e da UE, aprovados em 2022. No caso de Portugal, analisou-se a documentação definidora da sua política de defesa nacional e realizou-se uma entrevista semiestruturada ao Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional.

O estudo englobou uma entrevista semiestruturada ao DGPDN, Major-General Lemos Pires (Apêndice B). A escolha do entrevistado decorre da participação da DGPDN na definição da Política de Defesa Nacional (PDN).

O instrumento de recolha de dados primariamente utilizado para a presente investigação é a análise clássica de documento escritos (Santos & Lima, 2019, p.

93), consubstanciada na análise conceptual e histórica da formulação estratégica, no sentido de confirmar o argumento desenvolvido. A recolha de dados primários incidiu sobre a documentação oficial acessível em fontes abertas, que releva para o estudo das respostas da OTAN e da UE à ameaça nuclear. Em concreto, identificaram-se documentos oficiais de estratégia, briefings, legislação e relatórios institucionais. Quanto à recolha de dados secundários, recorreu-se a instituições que procedem à recolha de dados relativos à situação das armas nucleares, no âmbito dos países seus detentores, a trabalhos de *think tanks*, artigos científicos em publicações de referência e outros trabalhos académicos.

A entrevista semiestruturada incidiu sobre um participante identificado como relevante para análise da posição nacional, no caso o Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional. Considerando a abordagem qualitativa estabelecida como estratégia de investigação, efetuou-se uma análise documental.

3. A AMEAÇA NUCLEAR: PERSPETIVA EURO-ATLÂNTICA

O conflito em curso, opondo a FR à Ucrânia, reavivou, no contexto da segurança euro-atlântica, as preocupações associadas à ameaça nuclear. Sendo a OTAN e a EU atores de relevo para a segurança euro-atlântica, importa analisar a respetiva visão sobre o ressurgimento da ameaça nuclear. Analisando os documentos estratégicos da OTAN e da UE, publicados após fevereiro de 2022, é possível constatar uma atenção crescente à ameaça nuclear (Apêndice C) e o possível impacto na segurança do espaço euro-atlântico.

3.1 A OTAN E A VISÃO DE 360°

O recente Conceito Estratégico da OTAN ao caracterizar o ambiente estratégico (2022, pp. 3-5), refere a preocupação com a ameaça nuclear, considerando a FR como a “ameaça mais significativa e imediata” à segurança dos Aliados e à paz e estabilidade na zona euro-atlântica, encontrando-se a “modernizar as suas forças nucleares” e a desenvolver sistemas de lançamento de “dupla capacidade”, tanto convencional como nuclear, recorrendo, em simultâneo, a um discurso e a uma postura que designa como “sinalização nuclear coerciva” (OTAN, 2022, p. 4).

Além do mais, e resultante das ações da FR, assiste-se a uma “erosão” da arquitetura de controlo dos armamentos, do desarmamento e da não proliferação, afetando “negativamente” a estabilidade estratégica (OTAN, 2022, p. 5). As “violações russas” e a “implementação seletiva” das suas obrigações e compromissos em matéria de controlo de armamento contribuíram para a “deterioração do panorama alargado de segurança” (OTAN, 2022, p. 5).

Acresce a referência aos arsenais nucleares de outros Estados, como

eventual ameaça à segurança dos membros da Aliança Atlântica (OTAN, 2022, p. 5). É feita referência à RPC, que expande de “forma acelerada” o seu arsenal nuclear e desenvolve sistemas de lançamento “tendencialmente mais sofisticados”, todavia “sem garantir a devida transparência, ou empenhar-se nos mecanismos de controlo de armamento, ou de redução dos riscos” e ao Irão e à Coreia do Norte, que “continuam a desenvolver” os seus “programas nucleares” e de “mísseis” (OTAN, 2022, p. 5).

Em 2023, na Cimeira de Vilnius, a preocupação com a ameaça nuclear permaneceu na agenda da Aliança Atlântica. De acordo com o comunicado emitido no final da reunião (OTAN, 2023c), os aliados expressaram preocupação com o “estilhaçar da paz no espaço euro-atlântico” e com a “violação”, por parte da FR, da “ordem de segurança europeia” (OTAN, 2023c). Foi novamente referida a preocupação com o que consideram ser a aposta russa na “modernização das suas forças nucleares” e na expansão dos seus “vetores de lançamento de capacidade dual”, por permitirem o emprego de munições convencionais ou ogivas nucleares (OTAN, 2023c). No plano da conduta estratégica, as atenções da OTAN centraram-se na anunciada intenção russa de posicionar armas nucleares em território bielorusso, condenando o que designam como “retórica nuclear irresponsável” e “sinalização nuclear coerciva” da FR (OTAN, 2023c).

Os chefes de Estado e de governo dos países membros da OTAN condenaram a intenção russa de suspender o Tratado Novo START e de não cumprir com as obrigações respetivas e a decisão russa de retirada do Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa (CFE) (OTAN, 2023c).

O comunicado reitera a preocupação com a postura de outros Estados e a sua “conduta” no que respeita às armas nucleares, destacando uma vez mais o papel da RPC, do Irão e da Coreia do Norte (OTAN, 2023c). Em relação à RPC, a preocupação aliada dirige-se ao “aumento” do número de ogivas e de sistemas de lançamento disponíveis que poderão conduzir ao estabelecimento de uma “tríade nuclear chinesa” (OTAN, 2023c). Denotam preocupação com a “falta de empenhamento” da RPC nos esforços de transparência, no que respeita aos mecanismos de controlo e de redução dos riscos, associados aos arsenais nucleares. Quanto ao Tratado de Não-Proliferação (TNP), o comunicado menciona a oposição dos Estados Membros à produção de plutónio por parte da RPC, para programas militares, sob a aparência de programas civis (OTAN, 2023c).

Quanto ao Irão, a Aliança afirma-se “determinada” a que este país “não venha a dispor da arma nuclear”, dirigindo o esforço para o cumprimento, por parte do Irão, das obrigações legais e dos compromissos políticos relacionados com o cumprimento do TNP, bem como com as ações relacionadas com o

“desenvolvimento de mísseis balísticos” (OTAN, 2023c).

Sobre a Coreia do Norte, a Aliança Atlântica condena os “programas de mísseis balísticos e de Armas de Destruição em Massa (ADM)” (OTAN, 2023c). Reitera a necessidade daquele país abandonar os seus programas nucleares em curso e as armas nucleares”, de forma que seja “completa, irreversível e verificável, devendo para o efeito regressar às provisões do TNP” (OTAN, 2023c).

Em suma, de acordo com a OTAN, a FR representa uma ameaça significativa e imediata, enquanto a RPC, a Coreia do Norte e o Irão são vistos com preocupação devido à respetiva conduta, quanto às armas nucleares. Esta análise resulta da identificação das ações desenvolvidas por estes atores, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Ameaças nucleares percebidas pela OTAN

| Estados nucleares | Prioridade | Ações observáveis |
|--------------------------|--------------------------------------|--|
| FR | Ameaça mais significativa e imediata | Modernização das forças nucleares Desenvolvimento de sistemas de lançamento de dupla capacidade Discurso nuclear coercivo Retirada do Novo START Retirada do Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT) |
| RPC | Ameaça potencial | Aumento do número de ogivas disponíveis Aumento dos sistemas de lançamento disponíveis A caminho de dispor de uma tríade nuclear Não se empenha nos mecanismos de controlo e redução de riscos nucleares Produção de plutónio para programas nucleares |
| Coreia do Norte | Ameaça potencial | Desenvolvimentos do Programa de mísseis balísticos e de ADM |
| Irão | Ameaça potencial | Incumprimento do TNP Desenvolvimento de mísseis balísticos |

Fonte: Adaptado de OTAN (2022) e (2023c).

3.2 A UNIÃO EUROPEIA E AS AMEAÇAS PERSISTENTES

A UE aborda a questão da ameaça nuclear na Bússola Estratégica (2022). Fala da agressão contra a Ucrânia como demonstração da disponibilidade da FR para utilizar o “mais alto nível de força militar” e no emprego de uma “retórica nuclear agressiva”, representando uma “ameaça direta” à ordem de segurança europeia e dos seus cidadãos (2022, p. 7). Sinaliza a expansão dos arsenais nucleares da FR e da RPC e o respetivo desenvolvimento de novos sistemas de armas, realçando o discurso por parte da FR de ameaça de emprego da arma nuclear, no contexto da

invasão da Ucrânia (UE, 2022, p. 11).

A UE afirma um “interesse geopolítico e económico fundamental” na estabilidade e segurança na região do Indo-Pacífico (2022, p. 10). Aborda a questão da proliferação das ADM, que considera uma “ameaça persistente”, dando como exemplos, os programas nucleares iraniano e norte-coreano, que incluem o desenvolvimento e entrada em serviço de novos mísseis balísticos hipersônicos de cruzeiro (UE, 2022, p. 11). A UE refere ainda a erosão da arquitetura de controlo de armamento na Europa, destacando os casos do CFE, do *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* (IRNFT) e do Tratado *Open Skies* (2022, p. 11).

Daqui se conclui que as preocupações com os atores suscetíveis de afetar a segurança euro-atlântica coincidem com a análise realizada pela OTAN (Tabela 2).

Tabela 2 – Ameaças nucleares percebidas pela UE

| Estados nucleares | Visão da ameaça | Ações observáveis |
|------------------------|--|--|
| FR | Ameaça direta à ordem de segurança europeia | Retórica nuclear agressiva Ameaça de emprego da arma nuclear Expansão do arsenal nuclear Desenvolvimento de novos sistemas de armas |
| RPC | Ameaça potencial | Expansão do arsenal nuclear Desenvolvimento de novos sistemas de armas |
| Coreia do Norte e Irão | Ameaça persistente para a proliferação das ADM | Desenvolvimento dos programas nucleares Desenvolvimento e entrada em serviço de novos mísseis balísticos hipersônicos de cruzeiro |

Fonte: Adaptado da UE (2022).

3.3 CENÁRIOS DE EVOLUÇÃO DA AMEAÇA NUCLEAR

Pelo impacto na segurança do espaço euro-atlântico, aborda-se a evolução do conflito na Ucrânia e o recurso à ameaça nuclear pela FR, apresentando (Tabela 3) três possíveis cenários, elaborados com base em Frederic et al., (2023). Nestes cenários, constata-se o potencial agravamento da ameaça nuclear, decorrente do conflito que opõe a FR à Ucrânia. Como decorre dos cenários elencados, à medida que o conflito na Ucrânia se prolonga e agrava, maior a possibilidade de escalada intencional e de recurso às opções mais graves da ameaça nuclear, no cenário B a realização de um teste nuclear subterrâneo em território russo, e conforme o cenário C, o emprego efetivo de armas nucleares táticas (Frederic et al., 2023, pp. 51-59). Este potencial de escalada intencional da ameaça nuclear no conflito na Ucrânia, afeta a segurança no espaço euro-atlântico pelo que deverá ser tido em

conta pela OTAN e UE, em particular pelos efeitos no conflito do emprego de armas nucleares, podendo em última instância, face ao agravar da situação, empenhar a OTAN no conflito (Frederick et al., 2023).

Tabela 3 – Possibilidades de evolução da ameaça nuclear da Federação Russa

| Cenário | Motivação / Fatores restritivos |
|---|--|
| Cenário A FR mantém postura atual | <p>Motivação</p> <ul style="list-style-type: none"> Manter as baixas no conflito com a Ucrânia num nível considerado aceitável Garantir o apoio dos respetivos aliados, em particular da RPC Manter a ameaça relativa às armas nucleares como instrumento de negociação e condicionamento da postura dos EUA, da OTAN e da UE <p>Fatores restritivos</p> <ul style="list-style-type: none"> Prolongamento do conflito na Ucrânia Perda de credibilidade na ameaça continuada de emprego da arma nuclear, sem que haja outras ações subsequentes |
| Cenário B FR realiza teste nuclear subterrâneo em território russo | <p>Motivação</p> <ul style="list-style-type: none"> Sinal de baixo custo de escalada dos riscos dirigido à OTAN e UE, resultante da continuação do apoio à Ucrânia, Utilizar a ameaça aos esforços de não-proliferação como meio de negociação favorável à FR <p>Fatores restritivos</p> <ul style="list-style-type: none"> Nenhuma ligação direta plausível com as ações ucranianas, faz com que a ação seja vista como agressiva Potencial perda de estatuto junto dos aliados da FR Perda eventual de apoio Incerteza sobre as reações dos EUA, da OTAN e da UE: reduzir o apoio à Ucrânia ou endurecer o empenho na derrota da FR Acreditar que pode vencer uma guerra de desgaste Nenhuma ameaça significativa à estabilidade interna russa |
| Cenário C FR emprega em larga escala armas nucleares táticas em território ucraniano | <p>Motivação</p> <ul style="list-style-type: none"> Evitar perdas rápidas e catastróficas no campo de batalha russo, o que poderia ameaçar a sobrevivência do regime Coagir a OTAN a pressionar para assinatura de um cessar-fogo, devido aos receios de escalada <p>Fatores restritivos</p> <ul style="list-style-type: none"> Possibilidade de entrada da OTAN na guerra Potencial perda de apoio da RPC Potencial perda de legitimidade do regime |

Fonte: Adaptado de Frederick et al. (2023).

3.4 SÍNTESE CONCLUSIVA

Dos documentos estratégicos da OTAN e da UE constatou-se a definição da FR como ameaça mais significativa e imediata à segurança do espaço euro-atlântico. Por um lado, a aposta na modernização do seu arsenal nuclear, o desenvolvimento de sistemas de dupla capacidade, a retórica agressiva, a ameaça do emprego da arma nuclear e por outro, as ações contrárias à arquitetura de controlo de armamentos e da não-proliferação constituem elementos, reconhecidos pela OTAN e pela UE

como indicadores da postura da FR, no contexto do conflito com a Ucrânia, que requerem uma resposta concertada. Acresce o potencial de escalada no conflito na Ucrânia, envolvendo a ameaça nuclear, por parte da FR.

4. AS RESPOSTAS ÀS AMEAÇAS NUCLEARES AO ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO

Na continuação do presente estudo e em relação ao segundo objetivo específico, importa, no contexto da segurança euro-atlântica, analisar as respostas desenvolvidas pela OTAN e UE face às ameaças nucleares e aplicação das mesmas aos cenários identificados anteriormente.

4.1 O CONCEITO ESTRATÉGICO DA OTAN E A POSTURA DE DISSUAÇÃO E DEFESA

A postura de dissuasão e defesa da OTAN assenta numa combinação “adequada” de capacidades de “defesa nuclear, convencional e antimíssil”, complementada por capacidades espaciais e cibernéticas (2022, p. 6). Afirma-se “defensiva, proporcional e consentânea” com os compromissos internacionais assumidos e refere empregar meios militares e não militares, procurando responder a todas as ameaças à segurança aliada (OTAN, 2022, p. 6). Reitera a aposta na dissuasão e na defesa para negar possíveis oportunidades de agressão a qualquer adversário potencial e afirma a garantia de que a postura de dissuasão e defesa permanecerá credível, flexível, adaptada e sustentável (OTAN, 2022, p. 6).

Quanto à dissuasão nuclear, a OTAN refere que o objetivo fundamental da capacidade nuclear é “preservar a paz, prevenir a coerção e dissuadir a agressão” (2022, p. 7). Caracterizando as armas nucleares como “únicas”, as circunstâncias passíveis de levar à sua utilização são consideradas “extremamente remotas” (OTAN, 2022, p. 7). Os Aliados constataam que o emprego de armas nucleares contra a OTAN alteraria “fundamentalmente a natureza de um conflito” e salientam a capacidade e a determinação para impor custos que seriam inaceitáveis para qualquer adversário que pondere o seu emprego e que superariam largamente os benefícios que daí poderia esperar obter (OTAN, 2022, p. 7).

No seu conceito, a OTAN identifica as “forças nucleares estratégicas” dos Estados Unidos como a garantia última da segurança da Aliança, (2022, p. 8) e acrescenta as forças nucleares estratégicas “independentes” do Reino Unido e da França, que dispõem de um papel dissuasor “próprio” contribuindo “significativamente” para a segurança geral da Aliança (OTAN, 2022, p. 8). Destaque para o contributo para a dissuasão nuclear da OTAN das “armas nucleares dos Estados Unidos implantadas na Europa” e das “contribuições” dos aliados, em

particular através do emprego de “aeronaves com capacidade dupla” (OTAN, 2022, p. 8).

Refira-se ainda a declaração constante no Conceito Estratégico de que a OTAN tomará todas as medidas necessárias para garantir a “credibilidade, eficácia, segurança e proteção” da missão de dissuasão nuclear, estando empenhada em garantir uma maior “integração e coerência” de capacidades e atividades em todos os domínios e espectro de conflito, reafirmando ao mesmo tempo o “papel único e distinto” da dissuasão nuclear (OTAN, 2022, p. 8). A OTAN diz que continuará a manter uma “dissuasão credível”, a reforçar as suas “comunicações estratégicas, a aumentar a “eficácia” dos seus exercícios e a “reduzir os riscos estratégicos” (2022, p. 8).

Quanto ao controlo de armamento, desarmamento e não proliferação a OTAN diz contribuir fortemente para os objetivos da Aliança (2022, p. 8). Os esforços dos Aliados em matéria de controlo de armamento, desarmamento e não-proliferação visam reduzir os riscos e aumentar a segurança, a transparência, a verificação e a conformidade em relação às armas nucleares (2022, p. 8). A OTAN procurará todos os elementos de redução estratégica de riscos, incluindo promover a criação de confiança e a previsibilidade através do diálogo, aumentando a compreensão e estabelecimento de ferramentas eficazes de gestão e prevenção de crises. Estes esforços levarão em conta o ambiente de segurança prevaiente e a segurança de todos os Aliados e complementam a postura de dissuasão e defesa da Aliança. A intenção consiste em utilizar a OTAN como plataforma para discussões aprofundadas e consultas estreitas sobre esforços de controlo de armamento (2022, p. 8). Para a OTAN, o TNP é o instrumento essencial contra a proliferação das armas nucleares empenhando-se na sua “plena implementação”, incluindo o seu Artigo VI. O objetivo da OTAN é criar o ambiente de segurança para um mundo sem armas nucleares, consistente com os objetivos do TNP (2022, p. 8).

Na Cimeira de Vilnius, reafirmaram-se os compromissos estabelecidos quanto à dissuasão. Falou-se na postura de dissuasão baseada numa conjugação apropriada de capacidades nucleares, convencionais e de defesa antimísil, complementada pelas capacidades cibernéticas e do espaço (OTAN, 2023c). Reafirmou-se como finalidade da capacidade nuclear da Aliança preservar a paz, prevenir a coação e deter agressões e que enquanto existirem armas nucleares, a OTAN permanecerá uma “Aliança nuclear” (OTAN, 2023c).

Fez-se novamente referência a ser o emprego das armas nucleares “extremamente remoto”, dispendo, no entanto, a OTAN das capacidades e da determinação para impor custos estimados como inaceitáveis face aos eventuais benefícios esperados por um adversário (OTAN, 2023c).

Sobre o TNP, a Aliança reafirma-o como um marco contra a disseminação das armas nucleares e como a “pedra angular” do regime de não proliferação global

e da arquitetura de desarmamento, o caminho para o desarmamento nuclear e a estrutura base para a cooperação internacional na partilha para fins pacíficos da energia nuclear. Reforça o seu empenhamento nos três pilares do tratado, incluindo o capítulo VI e alerta para a necessidade de implementar o *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* (CTBT) (2023c). Refere a Conferência de Desarmamento para que se concluam as negociações sobre o Tratado para abolir a produção de material físsil para utilização em armas nucleares ou outros engenhos explosivos (2023c).

Sobre o Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPNW), em Vilnius a Aliança reitera que este se opõe, é inconsistente e incompatível com a política de dissuasão nuclear da Aliança, arrisca contrariar o TNP e não tem em conta o atual ambiente de segurança (2023c).

4.2 A UNIÃO EUROPEIA FACE À AMEAÇA NUCLEAR

A UE estabelece uma abordagem integrada à segurança, aos conflitos e às crises. Reconhece a necessidade de reforçar os seus instrumentos diplomáticos e económicos, em particular os seus regimes de sanções (ver Apêndice E) e o emprego de meios civis e militares para prevenir conflitos, reagir às crises, contribuir para a consolidação da paz e apoiar os seus parceiros (UE, 2022, p. 12).

Reforça a sua cooperação com iniciativas europeias bilaterais, regionais e multilaterais em matéria de segurança e defesa, que dizem contribuir para a segurança da Europa (UE, 2022, p. 12). Fala em reforçar a capacidade de contribuir para a paz e a segurança no continente europeu, de responder a crises e conflitos externos, de reforçar as capacidades dos parceiros e de proteger a UE e os seus cidadãos (UE, 2022, p. 12).

A UE pretende agir com muito maior sentido de urgência e determinação e a dar provas de assistência mútua e de solidariedade em caso de agressão contra um dos seus membros. Tenciona tomar medidas decisivas para garantir a sua liberdade de atuação (2022, p. 12). Um aspeto a realçar é a determinação da UE em assumir mais responsabilidades pela sua própria segurança, atuando juntamente com outros parceiros, sempre que possível, e sozinha, sempre que necessário (UE, 2022, p. 13).

De salientar que a UE, através da Bússola Estratégica, pretende reforçar a autonomia estratégica da UE e a sua capacidade de trabalhar com os parceiros para salvaguardar os seus valores e interesses (UE, 2022, p. 13). Pretende atingir uma maior capacidade no plano da segurança e da defesa contribuindo para a segurança mundial e transatlântica, complementando a OTAN, que continua a ser a base da defesa coletiva dos respetivos membros (UE, 2022, p. 13).

Sobre o desarmamento, não proliferação e controlo de armamento os Estados-membros da UE afirmam defender, apoiar e fazer avançar o quadro

vigente (UE, 2022, p. 25). Continuarão a apoiar a importância central do TNP e a salientar a necessidade de cumprir todas as obrigações dele decorrentes, bem como os compromissos assumidos em anteriores conferências de análise, incluindo a necessidade de realizar progressos concretos no sentido da plena aplicação do artigo VI, com o objetivo último de eliminar totalmente as armas nucleares (UE, 2022, p. 25).

A UE afirma-se determinada a construir um mundo mais seguro para todos, em conformidade com os objetivos do TNP, de uma forma que promova a estabilidade, a paz e a segurança internacionais. Compromete-se em aumentar as respetivas capacidades para controlar as transferências imateriais, nomeadamente de conhecimentos científicos. Tal implica proteger e reforçar os regimes de controlo das exportações em vigor (UE, 2022, p. 25).

Confrontada com novos desafios decorrentes das novas tecnologias, a UE empenha-se em preservar a arquitetura de desarmamento, não proliferação e controlo de armamento (2022, p. 25). Para o efeito, considera essencial uma abordagem coordenada com os seus parceiros, pelo que a UE e os seus Estados-Membros intensificarão os intercâmbios e os esforços para desenvolver possíveis soluções de controlo de armamento, tendo em conta os seus interesses de segurança e em estreita coordenação, nomeadamente com os Estados Unidos e a OTAN (UE, 2022, p. 25).

A UE continuará a apelar à redução dos arsenais dos Estados com maiores arsenais nucleares através de acordos posteriores ao Novo START relativos a armas nucleares estratégicas e não estratégicas posicionadas, bem como a novos debates sobre medidas geradoras de confiança, verificação, transparência das doutrinas nucleares e medidas estratégicas de redução dos riscos (2022, p. 25).

Para tal reforçará ações concretas de apoio aos objetivos de desarmamento, não proliferação e controlo de armas. Em particular, aumentando o apoio aos parceiros, ajudando a aplicar plenamente as sanções (Apêndice E) e os procedimentos de controlo. Continuará a apelar à celebração de acordos que sucedam ao Novo START (UE, 2022, p. 29).

4.3 SÍNTESE CONCLUSIVA

A OTAN define a sua resposta à ameaça nuclear através da adoção do conceito de dissuasão, sustentada nas capacidades dos três Estados-membros que detêm arsenais nucleares, apoiados por Estados que não dispõem de armas nucleares, incentivando, em simultâneo, os mecanismos de controlo de armamentos e de combate à proliferação. A resposta da UE face à ameaça nuclear, recorre à imposição de sanções económicas e diplomáticas e pelo apoio à arquitetura de controlo de armamento, desarmamento e não-proliferação.

5. A GRANDE ESTRATÉGIA FACE À AMEAÇA NUCLEAR

No quadro da segurança do espaço euro-atlântico procura-se em primeiro lugar, identificar a visão estratégica de Portugal sobre as respostas da OTAN e da UE face à ameaça nuclear. De seguida, analisa-se a aplicabilidade da grande estratégia, através da parceria transatlântica, ao presente estudo de caso, materializada nas respostas à ameaça nuclear. A análise procura referências a valores e princípios comuns, que enformam a visão da parceria transatlântica, bem como a adoção de ações consentâneas com essa mesma visão. Posteriormente, com base nos cenários anteriormente estabelecidos, analisam-se as possíveis ações de reposta a desenvolver pela OTAN e UE. Termina-se, respondendo à questão central do presente estudo.

5.1 A VISÃO DE PORTUGAL

Em Portugal, a definição das componentes da PDN, encontra-se vertida na Lei da Defesa Nacional (LDN). De acordo com o artigo 4.º da LDN, a PDN articula-se: em princípios, definidos na Constituição da República Portuguesa (CRP); em Objetivos Permanentes da Defesa Nacional (OPDN), definidos na LDN; em orientações fundamentais, presentes no programa do governo vigente; e em prioridades do Estado em matéria de defesa, estabelecidas no CEDN²². Fazendo uma analogia com o conceito de grande estratégia enquanto responsabilidade da política, a conceção e direção da estratégia de defesa subordinam-se ao Governo, que garante a respetiva concordância com a política de segurança nacional (Ribeiro, 2004, p. 78).

Em matéria da Defesa Nacional, o Governo é responsável pela definição dos objetivos e das orientações da política de defesa nacional através da aprovação do Programa do Governo e do CEDN, que a LDN integra na política de defesa nacional.

Na vigência da LDN²³ foram, entretanto, aprovados quatro CEDN²⁴. Vigorando há mais de dez anos a última versão aprovada (CEDN, 2013). Em 2022, foi publicado um despacho²⁵, determinando a criação de um Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, com o objetivo de elaborar uma proposta de Grandes Opções do CEDN. O relatório final (Conselho de Revisão do

²² Conforme o art.º 7.º da LDN, as grandes opções do conceito estratégico de defesa nacional são objeto de debate e aprovação na Assembleia da República, por iniciativa do Governo.

²³ Após a publicação da versão original da LDN, e que data de 11 de dezembro de 1982 (Ribeiro, 2004, p. 277).

²⁴ Os quatro datam de 1985, 1994, 2003 e 2013. O último é aquele que no total, tem uma maior duração.

²⁵ Despacho n.º 9986/2022 de 29 de julho, do Primeiro-Ministro e da Ministra da Defesa Nacional.

CEDN, 2023) entregue pelo Conselho de Revisão em janeiro de 2023, refere um mundo em mudança, de alterações dos equilíbrios de poder, mencionando como referências a Bússola Estratégica da UE e o Conceito Estratégico da OTAN. Define a visão estratégica de um Portugal europeu, atlântico e global e identifica os desafios estratégicos à segurança do País. Propõe sete prioridades para a autonomia estratégica, de onde se destacam o investimento no conhecimento, na tecnologia e na inovação e a modernização das Forças Armadas. Nas recomendações feitas, referência para se assegurar o investimento de dois por cento do Produto Interno Bruto na Defesa, a criação de um Conselho Nacional para assegurar um processo de decisão integrado, um horizonte de revisão do CEDN mais curto de cinco anos e a criação de um mecanismo de acompanhamento da implementação do CEDN, nas diversas áreas setoriais (Conselho de Revisão do CEDN, 2023).

Analisando o programa do XXIV Governo Constitucional, é possível obter informação de relevo sobre a visão do atual ambiente estratégico e as políticas a implementar. No ponto dedicado à defesa nacional, o Programa do XXIV Governo Constitucional refere as “alterações nítidas da conjuntura geopolítica global - casos do agravamento da guerra na Europa, próximo das fronteiras da União Europeia e do perímetro europeu da NATO na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022”, comprometendo-se o governo a “reforçar o vínculo transatlântico” (2024, p. 97).

Sobre as organizações de referência para Portugal destaca “A lealdade do País ao sistema e às missões das Nações Unidas, aos propósitos e às missões da União Europeia, e à segurança coletiva garantida pela NATO e pelas suas prioridades” e, de relevo para este estudo, comprometendo-se em “defender e a promover o reforço do papel de Portugal no multilateralismo efetivo no âmbito da NATO, União Europeia e Nações Unidas” (Governo, 2024, p. 98).

Conforme referido pelo Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) (L. Pires, entrevista presencial, 18 de março de 2024) em relação à ameaça nuclear, constata-se o alinhamento de posições de Portugal com o conceito estratégico da OTAN. A perspetiva é a de que uma ameaça a um Estado-membro é uma ameaça a todos e, neste momento, a FR é vista como uma ameaça (L. Pires, *op. cit.*).

Neste contexto, a ameaça nuclear surge como evidente (L. Pires, *op. cit.*), o que obriga a OTAN a ser clara quanto aos mecanismos ao seu dispor para a enfrentar, em particular quanto aos mecanismos de dissuasão existentes no seio da Aliança Atlântica. Deve ser garantido o controlo político da dissuasão nuclear no seio da OTAN, existindo para o efeito uma série de mecanismos que impedem que o eventual emprego de armamento nuclear seja apenas uma questão de estratégia

operacional e não uma questão política, ou que pudesse mesmo ser delegada ao nível do SHAPE, ou noutro nível de decisão, que não o político. E é isso que a NATO está extremamente decidida a garantir (L. Pires, *op. cit.*).

Do Programa do Governo em vigor não há referência específica às respostas à ameaça nuclear no seio da OTAN e da UE. Fala-se em pretender dotar o país de “Forças Armadas capacitadas e competitivas” para “assegurar o elenco de missões para as quais estão acometidas” tanto na defesa do território nacional como das “fronteiras [...] internacionais” e em todos os domínios das operações (2024, p. 98). De notar, a intenção do governo em caminhar progressivamente para os compromissos com a despesa no âmbito da OTAN quando refere a “efetivação do compromisso internacional de investimento português com a NATO” (2024, p. 99).

No domínio das medidas concretas, referência na aposta nas “capacidades inerentes a um conflito convencional”, a “maximizar o produto operacional das FA”, em “refletir [...] na LPM a aquisição dos meios essenciais ao cumprimento das missões” e estabelecendo o compromisso em “adotar um novo conceito estratégico de Defesa Nacional” interligado com o “conceito estratégico da NATO” e a “bússola estratégica da UE” (Governo, 2024, p. 100). Desta forma Portugal afirma o seu compromisso com a OTAN e a UE, na área da defesa nacional.

Da entrevista realizada ao DGPDN, e no que concerne às respostas à ameaça nuclear, é dito ser Portugal um “país de corpo inteiro da NATO” (entrevista presencial, 18 de março de 2024), logo a “postura estratégica de dissuasão nuclear da NATO é nossa postura” (L. Pires, *op. cit.*). Portugal participa nos mecanismos decisórios da Aliança e não descarta nenhum empenhamento nesta matéria, se houver necessidade de tomar decisões sobre esta matéria da dissuasão nuclear. A única diferença é Portugal fazer parte dos vinte e nove países da Aliança que não dispõem de armas nucleares, o que significa que não se dispõe de autonomia para poder decidir utilizar uma arma nuclear (L. Pires, *op. cit.*).

Relacionado com a visão estratégica de Portugal sobre a resposta da OTAN e da UE face à ameaça nuclear, é possível identificar, na entrevista realizada ao DGPDN, pontos que contribuem para o objetivo proposto, ao referir ser impossível haver estratégias sem primeiro haver uma definição política. Para o DGPDN, nesta matéria Portugal tem uma visão clara: o país insere-se num número de alianças que possuem grandes estratégias. Daqui decorre que a política de segurança e defesa está alicerçada em políticas de defesa coletiva e de segurança cooperativa. Logo, segundo o DGPDN, a estratégia adotada por Portugal é a estratégia dessas Alianças (L. Pires, *op. cit.*).

5.2 A GRANDE ESTRATÉGIA NO ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO

Da análise feita aos documentos estratégicos da OTAN e UE, constata-se a sintonia quanto a valores e princípios orientadores. A OTAN enfatiza uma visão clara de respeito pela soberania e integridade territorial, pelos direitos humanos e pelo direito internacional, trabalhando com todos os que partilham estes valores, defendendo a liberdade dos seus membros e contribuindo para um mundo mais seguro (2022, p. 2). De modo semelhante, a UE refere defender a ordem de segurança europeia, fala no respeito pela soberania, pela integridade territorial e independência, procurando contribuir para a segurança transatlântica e global, de forma complementar à OTAN, dizendo ser esta essencial para a defesa coletiva dos seus membros e que a relação transatlântica e a cooperação UE-OTAN são fundamentais para a segurança de um modo geral (2022, p. 10).

A OTAN, no domínio da segurança cooperativa, diz ser a UE um parceiro único e essencial e que os membros das duas organizações, partilham os mesmos valores, falando em complementaridade em apoio da paz e segurança internacional, procurando reforçar a parceria estratégica OTAN-UE (2022, p. 10). A UE afirma a existência de uma parceria estratégica com a OTAN e que esta é fundamental para a segurança euro-atlântica e confirma isso mesmo quando diz ter ficado mais uma vez patente no contexto da agressão militar da FR contra a Ucrânia (2022, p. 53). Igualmente, a UE enfatiza o diálogo político entre as duas organizações através de reuniões conjuntas de alto nível, para abordar questões de relevância estratégica (2022, p. 53).

Com base em Grevi (2024) e na análise efetuada, considera-se como predominante na segurança do espaço euro-atlântico a visão da grande estratégia designada de parceria transatlântica. Ou seja, a OTAN e a UE procuram articular posições na resposta aos desafios de segurança, com vista a atingir fins comuns. Considerando a situação da ameaça nuclear no contexto do conflito ucraniano e o impacto na situação de segurança euro-atlântica, a OTAN e a UE, ao partilharem uma visão comum, procuram articular os instrumentos de coação em relação à FR (Tabela 4).

Tabela 4 – Respostas da grande estratégia à ameaça nuclear

| Instrumentos | Parceria Transatlântica |
|-------------------------|---|
| Conceito | OTAN Combinação de capacidades de defesa nuclear, convencional e antimíssil, complementada por capacidades espaciais e cibernéticas Condições de utilização das armas nucleares consideradas extremamente remotas Empenhamento na implementação dos três pilares do TNP Opõe-se ao TPNW, por ser inconsistente e incompatível com a política de dissuasão nuclear da Aliança |
| Político-Militar | OTAN Participação dos Aliados no NPG (exceto a França) Dissuasão nuclear garantida pelas armas estratégicas dos EUA, da França e do RU Armas nucleares táticas dos EUA, estacionadas em bases europeias Disponibilização de DCA Missão SNOWCAT Exercício STEADFAST NOON UE Complementar a OTAN |
| Económico | UE Proteger e reforçar os regimes de controlo das exportações de tecnologia Aplicar regimes de sanções |
| Diplomático | OTAN e UE OTAN como plataforma para discussões aprofundadas e consultas estreitas sobre esforços de controlo de armamento Apoio ao TNP pela OTAN e UE Oposição da OTAN e dos países da UE, membros da OTAN, ao TPNW A UE e a OTAN desenvolvem possíveis soluções de controlo de armamento, em estreita coordenação com os Estados Unidos Apelo da UE à redução dos arsenais nucleares Apoio da UE aos parceiros na aplicação dos regimes de sanções e de procedimentos de controlo Apoio à celebração de novos acordos, após fim do Novo START |

Fonte: Adaptado de OTAN (2022) e UE (2022).

5.3 RESPOSTAS AOS CENÁRIOS DE EVOLUÇÃO DA AMEAÇA NUCLEAR

Com base nos cenários sobre a postura da FR no conflito com a Ucrânia (Tabela 3) e nos contributos da grande estratégia da OTAN e da UE face à ameaça nuclear (Tabela 4), apresentam-se possíveis ações a desenvolver pelas duas OI, em resposta aos diferentes cenários (Tabela 5). No cenário A, a prioridade da OTAN e da UE deverá ser para a pressão indireta (Ribeiro, 2010, p. 229), através da imposição de sanções e medidas de âmbito económico e diplomático. No cenário B, a lógica de escalada intencional, manifestada através da realização de um teste nuclear subterrâneo em território russo, deverá implicar para a OTAN e UE, a clara afirmação da capacidade de dissuasão da Aliança, para além do reforço das medidas enunciadas face ao cenário anterior e da demonstração de unidade entre

aliados e entre a OTAN e a UE. O cenário C e o emprego em larga escala de armas nucleares táticas representaria uma mudança significativa na natureza do conflito na Ucrânia e que obrigaria a OTAN e a UE a avaliar as medidas a implementar no âmbito estratégico e que poderia implicar uma ameaça direta à FR (Ribeiro, 2010, p. 228). Em resumo, as atuais medidas implementadas pela OTAN e UE constituem o quadro de referência a prosseguir na relação com a FR, no atual cenário do conflito da Ucrânia e será neste cenário que se procurará a resolução do mesmo, sem escalada intencional. Os cenários B e C comportam um risco acrescido para a segurança do espaço euro-atlântico, que obrigam, nesta fase, à demonstração de unidade e à manifestação de posições de força, através dos meios ao dispor, potenciados pelo reforço da parceria transatlântica.

Tabela 5 – Respostas da grande estratégia aos cenários da ameaça nuclear

| Cenário | Respostas da Grande Estratégia |
|--|---|
| Cenário A FR mantém postura atual | <p>OTAN Afirma empenhamento dos Aliados, na postura de dissuasão e defesa e na vontade de utilizar todos os instrumentos ao dispor, se necessário, inclusive o recurso à dissuasão nuclear, sem referência específica a uma ameaça da FR Continua esforços para combater a proliferação através do apoio ao TNP</p> <p>UE Continuação das sanções económicas visando as trocas comerciais com a FR nos setores financeiro, comercial, energético, dos transportes, da tecnologia e da defesa Continuação das medidas restritivas a pessoas e entidades, de suspensão das atividades de radiodifusão e das licenças de vários meios de desinformação apoiados pela FR e das restrições à cooperação económica</p> <p>OTAN e UE Manutenção das ações diplomáticas no sentido do isolamento internacional da FR Manutenção dos canais diplomáticos de comunicação com a FR, para a resolução do conflito na Ucrânia e para garantir o empenhamento nos mecanismos de controlo de armamento (TNP, substituto do Novo START, regresso ao CTBT)</p> |

Tabela 5 – Respostas da grande estratégia aos cenários da ameaça nuclear (Cont.)

| Cenário | Respostas da Grande Estratégia |
|---|---|
| Cenário B FR realiza teste nuclear subterrâneo | <p>OTAN Manter o posicionamento relativo ao cenário A Afirmar a dissuasão nuclear, assente nas armas nucleares estratégicas e táticas (projetadas na Europa) dos EUA e nas armas estratégicas independentes da França e RU</p> <p>UE Reforço das sanções económicas, por parte dos países da OTAN e da UE</p> <p>OTAN e UE Ações diplomáticas no sentido do isolamento e condenação internacional da FR</p> |
| Cenário C FR emprega armas nucleares táticas em território ucraniano | <p>OTAN Adotar medidas de reforço da dissuasão nuclear, assente nas armas nucleares estratégicas e táticas (projetadas na Europa) dos EUA e nas armas estratégicas independentes da França e RU</p> <p>UE Reforçar as sanções económicas à FR</p> <p>OTAN e UE Evitar a escalada do conflito que leve ao envolvimento da OTAN Reforço do isolamento e condenação internacional</p> |

Fonte: Adaptado de Frederick et al. (2023), de OTAN (2022) e UE (2022).

5.4 SÍNTESE CONCLUSIVA

Ao logo do presente estudo e para responder à questão central, confirmou-se a existência de elementos que validam o argumento estabelecido, aquando da definição do modelo de análise, de que a grande estratégia define uma visão enquadradora dos fins a prosseguir e conjuga os meios militares e não-militares necessários para os atingir. No caso da OTAN e da UE, constata-se a partilha de uma visão comum da segurança do espaço euro-atlântico, denominada de parceria transatlântica. As respostas identificadas pela OTAN e pela UE face à ameaça nuclear, compreendem e procuram articular os instrumentos militar, diplomático e económico, incidindo na dissuasão nuclear de potenciais adversários, na imposição de sanções, sejam económicas ou diplomáticas e no reforço dos instrumentos de controlo de armamento, desarmamento e não-proliferação.

Analisar as respostas da OTAN e da UE, segundo o prisma da grande estratégia, é procurar estabelecer uma visão abrangente das questões de segurança, integrando o instrumento militar com os instrumentos diplomático e económico, partindo de uma visão assente em valores e princípios comuns no que respeita à segurança do espaço euro-atlântico. A mais-valia associada à visão da grande estratégia é a adesão da OTAN e a UE a um mesmo conjunto de princípios e valores, à partilha de uma ideia comum sobre as ameaças e sobre a forma de as resolver, no sentido do estabelecimento de esforços sinérgicos. Acresce que os esforços

de resposta à ameaça nuclear, requerem o empenhamento dos Estados membros da OTAN e da UE, nos quais se inclui Portugal, empenhado nos mecanismos de decisão das duas OI.

Partindo do contributo da grande estratégia para as respostas desenvolvidas pela OTAN e pela UE, face à ameaça nuclear ao espaço euro-atlântico, na sequência da invasão da Ucrânia pela FR e considerando os eventuais cenários de uma escalada nuclear, verifica-se que as respostas da parceria transatlântica da OTAN e UE permitem uma resposta integrada, envolvendo os instrumentos militar, económico e diplomático. Nesses cenários de escalada nuclear intencional da FR, a resposta da OTAN e da UE, orientada para a redução da escalada e a cessação das hostilidades, deve considerar a capacidade efetiva de dissuasão nuclear, que requer a afirmação de unidade, centrada na segurança do espaço euro-atlântico, ou seja, a afirmação da parceria transatlântica.

6. CONCLUSÕES

A invasão russa da Ucrânia veio reavivar as preocupações no espaço euro-atlântico com a ameaça de emprego da arma nuclear, seja no âmbito do conflito em si, seja como instrumento de dissuasão dos países membros da OTAN e da UE.

Face ao objetivo geral da presente investigação, o principal contributo da grande estratégia da OTAN e da UE face à ameaça de natureza nuclear ao espaço euro-atlântico, decorrente da invasão da Ucrânia pela FR, reside na visão, sustentada em valores e princípios comuns às duas organizações, de prosseguir uma parceria transatlântica, que enquadra os fins a atingir e que procura articular a utilização de instrumentos militares e não-militares, como são o instrumento diplomático e económico, com vista a garantir a segurança do espaço euro-atlântico. No caso específico da ameaça nuclear, representada atualmente pela FR, constata-se a necessidade de afirmar a parceria transatlântica nas respostas a adotar e congregar os instrumentos disponíveis, tanto na OTAN, como na UE, numa abordagem integradora, considerando a dissuasão, a imposição de sanções e os mecanismos de controlo de armamento e de não-proliferação.

Um país como Portugal, membro das duas OI, não poder ficar indiferente a essa preocupação. No âmbito da participação de Portugal nos processos de decisão das referidas OI, considerou-se importante entender a lógica que preside ao levantamento das respostas à ameaça nuclear, decorrente do conceito de grande estratégia. Acresce que nesta fase, ainda sem muitas certezas sobre o desfecho do conflito, para um país como Portugal sem arsenal nuclear e sem participação ativa nos mecanismos de dissuasão nuclear da OTAN, será mais importante manifestar um empenhamento nos princípios da OTAN, ao mesmo tempo complementando os esforços diplomáticos e de cariz sancionatório económico da UE.

Sobre as ameaças nucleares ao espaço euro-atlântico, a FR é considerada pela OTAN como a ameaça mais significativa e imediata, ao modernizar as suas forças nucleares, ao desenvolver sistemas de lançamento de dupla capacidade, ao recorrer a um discurso nuclear coercivo e ao ameaçar a colocação de armas nucleares táticas na Bielorrússia. Deste último ponto, decorre também a erosão da arquitetura de controlo de armamentos, agravada pela violação dos acordos assinados e a implementação seletiva das respetivas obrigações. Outros Estados estão sinalizados pela OTAN, como sejam a RPC, a Coreia do Norte e a Irão, não se estimando que este último disponha já de armamento nucleares. De notar, o facto de haver uma consonância entre a OTAN e UE na identificação destas ameaças.

Sobre as respostas às ameaças nucleares ao espaço euro-atlântico, desenvolvidas no contexto da OTAN e da UE, várias são as conclusões a destacar. Em relação à OTAN, a Aliança reafirma o conceito de dissuasão e defesa, combinando capacidades nucleares, convencionais e antimíssil, complementadas por capacidades espaciais e cibernéticas. A OTAN procura responder a todas as ameaças à segurança aliada, através do emprego de meios militares e não militares. Quanto à dissuasão nuclear, adota a posição de considerar as armas nucleares únicas, pelo que as circunstâncias que determinariam o seu emprego são afirmadas pelos Estados-Membros como extremamente remotas.

Para consubstanciar a dissuasão nuclear, a OTAN diferencia as forças disponíveis, consoante a origem, a tipologia e a finalidade. As forças nucleares estratégicas dos EUA são identificadas como a garantia última da segurança euro-atlântica, as forças nucleares estratégicas independentes do RU e da França, acrescentam um contributo significativo para a segurança dos aliados e consideram-se ainda as armas nucleares táticas dos EUA estacionadas na Europa, bem como os contributos de vários países aliados através de aeronaves de dupla capacidade, destinadas ao emprego das armas nucleares táticas norte-americanas.

Por seu lado, a UE estabelece uma abordagem integrada à sua segurança. Procura reforçar os instrumentos diplomáticos e económicos ao seu dispor e reforçar a cooperação com outras iniciativas em matéria de segurança e defesa, em particular outras organizações multilaterais, reforçando a capacidade para contribuir para a paz e segurança no continente europeu. Pretende assumir uma maior responsabilidade pela sua própria segurança, atuando com outros parceiros, sempre que possível e atuando sozinha, sempre que necessário. A UE fala também em complementar a OTAN, essencial para a defesa coletiva dos seus membros.

Quanto ao controlo de armamentos, a OTAN considera que os instrumentos da diplomacia, aplicáveis, complementam a postura de dissuasão e defesa, constituindo-se a OTAN como uma plataforma diplomática. A Aliança refere o TNP

como mecanismo essencial de combate à proliferação e opõe-se ao TPNW por este ser incompatível com a sua política de dissuasão. Por sua vez, o TNP desempenha um papel central para a UE, no quadro do controlo de armamento, referindo a necessidade de progressos concretos sobre a aplicação do artigo VI do TNP, relativo à eliminação total das armas nucleares. A UE pretende reforçar a cooperação nesta área, com os EUA e com a OTAN e reforçará medidas concretas, como a aplicação de sanções, em apoio aos objetivos estabelecidos nesta área.

Quanto à visão estratégica de Portugal para a resposta à ameaça nuclear, no contexto da OTAN e da UE, a referência à ameaça da FR é mais genérica, não se falando da ameaça nuclear, apesar de se entender haver uma concordância com a identificação feita sobre a ameaça nuclear, particularmente pela OTAN. A perspetiva é que uma ameaça a um Estado-membro é uma ameaça a todos e neste momento a FR é vista como uma ameaça. Quanto às respostas à ameaça nuclear, Portugal afirma-se como um país de corpo inteiro da OTAN, participando da postura estratégica de dissuasão nuclear da OTAN. Desse modo, o país participa nos mecanismos de decisão da Aliança, inclusivamente o NPG, não excluindo nenhum empenhamento, se houver necessidade de tomar decisões sobre a participação na dissuasão nuclear. A única ressalva é que Portugal, não dispendo de armas nucleares, não dispõe de autonomia para poder decidir o emprego de uma arma nuclear, que terá de reunir o consenso dos aliados. Neste domínio, é importante a garantia do estrito controlo político-militar sobre o emprego de armamento nuclear, nunca sendo uma decisão a delegar em níveis subordinados.

Dos contributos para o conhecimento, destacam-se: a sistematização do conhecimento sobre a ameaça nuclear ao espaço euro-atlântico, efetiva e potencial, numa perspetiva abrangente, não circunscrita à FR, centrada na ameaça originada nos atores Estados; a identificação, com base nos textos oficiais da OTAN e da UE, das respostas disponíveis para utilização face à ameaça nuclear, numa perspetiva abrangente; e a análise dos contributos do conceito de grande estratégia para a resposta a ameaças complexas.

As limitações da investigação centram-se na dificuldade de acesso a documentação oficial sobre o tema, decorrente da sensibilidade da informação abordada, bem como de escassas referências bibliográficas oficiais existentes em Portugal sobre este mesmo tema.

Os estudos futuros a considerar deverão aprofundar o contributo do conceito de grande estratégia para as orientações a transmitir para fazer face a ameaças complexas, no contexto das organizações envolvidas na segurança do espaço euro-atlântico, como são as ameaças nucleares, bem como a visão nacional sobre este tema de tanta importância para a segurança do espaço euro-atlântico,

onde Portugal se insere. Percorre todo o estudo a noção, por demais evidente nestes tempos de incerteza estratégica, que a segurança de um é a segurança de todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aybet, G. (2010). The NATO Strategic Concept revisited: Grand Strategy and emerging issues. Em G. Aybet, & R. Moore (Ed.), *NATO, in search of a vision*, 35-50. Washinton D.C.: Georgetown University Press.
- Aybet, G., & Moore, R. R. (2010). *NATO in Search of a Vision*. (G. Aybet, & R. R. Moore, Eds.) Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Baltazar, A. (2008). *A proliferação e o combate à proliferação de armas de destruição massiva no mundo globalizado* (Trabalho de Investigação Individual). Instituto de Estudos Superiores Militares [IESM], Pedrouços.
- Barroso, L., & Cruz, M. (2019). The European Union's global strategy: Complementarity and specialization. *Portuguese Journal of Social Science*, 18(3), 359-383. https://doi.org/10.1386/pjss_00015_1
- Biscop, S. (2021). *Grand Strategy in 10 Words: A Guide to Great Power Politics in the 21st Century*. Bristol: Bristol University Press.
- Bollfrass, A. K., & Herzog, S. (2022). The War in Ukraine and Global Nuclear Order. *Survival*, 64 (4), 7-32. <https://doi.org/10.1080/00396338.2022.2103255>.
- Brands, H. (2012). *The promise and pitfalls of grand strategy*. Carlisle, PA: USAWC.
- Bulletin of the Atomic Scientists. (2024). Nuclear Notebook [Online]. Retirado de <https://thebulletin.org/nuclear-risk/nuclear-weapons/nuclear-notebook/>
- Center for Arms Control and Non-Proliferation. (2020, 22 de abril). Fact Sheet: The United Kingdom's Nuclear Inventory [Documento Online]. Retirado de <https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-the-united-kingdoms-nuclear-arsenal/>
- CEDN. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.^a Série, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Cimbala, S. J., & Korb, L. J. (2023, 2 de outubro). Putin's "bluff": a cautionary note about underestimating the possibility of nuclear escalation in Ukraine [Online]. Retirado de <https://thebulletin.org/2023/10/putins-bluff-a-cautionary-note-about-underestimating-the-possibility-of-nuclear-escalation-in-ukraine/#post-heading> 1
- Cimbala, S. J., & Korb, L. J. (2024, 12 de fevereiro). Even in the face of Russian aggression, a nuclear 'Eurodeterrent' is still a bad idea [Online]. Retirado de <https://thebulletin.org/2024/02/even-in-the-face-of-russian-aggression-a-nuclear-eurodeterrent-is-still-a-bad-idea/#post-heading>

- Conselho de Revisão do CEDN. (2023). *Ciclo de Revisão do CEDN 2022-2023*. Lisboa: IDN.
- Correia, J. (2018, agosto/setembro). Deterrence no século XXI. Desafios para a estratégia. *Revista Militar*, pp. 647-646.
- Coutau-Bégarie, H. (2010). *Tratado de Estratégia*. (B. A. Manso, R. G. Garcia dos Reis, J. C. Hildebrandt, L. F. Riquet Filho, E. C. Almeida, H. C. Silveira, & A. Duek, Trad.) Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia: apontamentos para um curso* (Vol. I). Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, A. C. (1989). *Elementos de Estratégia: apontamentos para um curso* (Vol. II). Instituto de Altos Estudos Militares.
- Delpech, T. (2012). *Nuclear deterrence in the 21st century*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Department of Defense. (2022, 27 de outubro). 2022 Nuclear Posture Review [Online]. Retirado de <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>
- Erästö, T. (2023, 5 de dezembro). More investment in nuclear deterrence will not make Europe safer [Online]. Retirado de <https://www.sipri.org/commentary/essay/2023/more-investment-nuclear-deterrence-will-not-make-europe-safer>
- Fettweis, C. J. (2023). *The Pursuit of Dominance: 2000 Years of Superpower Grand Strategy*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Financial Times. (2017, março 03). *Nato and EU need “grand strategy” to resist Putin, says general* [Online]. Retirado de <https://www.ft.com/content/e8dc5f7c-ff67-11e6-8d8e-a5e3738f9ae4>
- Frederick, B., Cozad, M., & Stark, A. (2023). *Escalation in the war in Ukraine*. Santa Mónica, Calif: RAND Corporation.
- Freedman, L. (2019). *The evolution of nuclear strategy* (4 ed.). Londres: Palgrave Macmillan.
- GOV.UK. (n.d.). Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy 2021: nuclear deterrent [Online]. Retirado de <https://www.gov.uk/guidance/integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy-2021-nuclear-deterrent>
- Governo. (2024). *Programa XXIV Governo Constitucional*. Lisboa: Governo.
- Gray, C. S. (2015). *The future of strategy*. Cambridge: Polity Press.
- Great Britain. Cabinet Office. (2023). *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World : Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of His Majesty*. Dandy Booksellers Limited.

- Grevi, G. (2023). *Shockwaves: How does the war in Ukraine impact the EU's grand strategy?* Bruxelas: Centre for Security, Diplomacy and Strategy.
- Grevi, G. (2024). *What grand strategy for Europe? Three competing visions and one proposal.* Bruxelas: Centre for security, diplomacy and strategy.
- Gros, R. (2015). *Assessing grand strategies: how the EU and NATO rock the strategic boat.* Maxwell Air Force Base: Air Univeristy.
- Kristensen, H. M., & Korda, M. (2021). United Kingdom nuclear weapons, 2021. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 77 (3), 153-158. <https://doi.org/10.1080/00963402.2021.1912309>
- Kristensen, H. M., & Korda, M. (2022). North Korean nuclear weapons, 2022. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 78 (5), 273-294.
- Kristensen, H. M., Korda, M., & Johns, E. (2023). French nuclear weapons, 2023. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 79 (4), 272-281. <https://doi.org/10.1080/00963402.2023.2223088>
- Kristensen, H. M., Korda, M., Johns, E., & Knight, M. (2024a). Chinese nuclear weapons 2024. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 80 (1), 49-72.
- Kristensen, H. M., Korda, M., Johns, E., & Knight, M. (2024b). Russian nuclear weapons. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 80 (2), 118-145.
- Kristensen, H., & Korda, M. (2023). United States nuclear weapons, 2023. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 79 (1), 28-52.
- Kristensen, H., Korda, M., Johns, E., & Knight, M. (2023). Nuclear weapons sharing, 2023. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 79 (6), 393-406.
- Milevski, L. (2019). *Grand Strategy is attrition: The logic of integrating various forms of power in conflict.* Carlisle, PA: USAWC Press.
- Nuclear Threat Initiative. (2023, julho 26). Overview of the Nuclear Disarmament Resource Collection [Online]. Retirado de <https://www.nti.org/analysis/articles/overview-of-the-nuclear-disarmament-resource-collection/>
- Onea, T. (2021). *The grand strategy of great powers.* Nova Iorque: Routledge.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2022). 2022 Strategic Concept [Online]. Retirado de www.nato.int/strategic-concept/
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2023a, outubro 13). NATO holds long-planned annual nuclear exercise [Online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219443.htm
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2023b). NATO's purpose [Online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68144.htm
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2023c, julho 11). Vilnius Summit Communiqué [Online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2024). Euro-Atlantic Partnership Council [Online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49276.htm
- Posen, B. R. (2015). *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Cornell University Press.
- Ribeiro, A. S. (2004). *Organização superior de Defesa Nacional: uma visão estratégica 1640-2004*. Lisboa: Prefácio.
- Ribeiro, A. S. (2010). *Teoria geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Edições Almedina.
- Sagan, S. (1996). Why do States build nuclear weapons? *International Security*, 21 (3), 54-86.
- Santos, L. A., & Lima, J. M. (Eds.). (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2 ed.). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Saraiva, M. F. (2010). O novo conceito estratégico da NATO e a política nuclear da Aliança. *IDN Brief*.
- Silove, N. (2018). Beyond the buzzword: The three meanings of “Grand Strategy”. *Security Studies*, 27 (1), pp. 27-57. <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073>
- Tertrais, B. (2020). *French Nuclear Deterrence Policy, Forces, And Future: A Handbook*. Paris: Fondation pour la recherche stratégique.
- União Europeia. (2022, 03 21). A Strategic Compass for security and defence [Online]. Retirado de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- União Europeia. (2024a, maio 03). EU sanctions against Russia [Online]. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/>
- União Europeia. (2024b, maio 03). EU sanctions against Iran [Online]. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-iran/>
- União Europeia. (2024c, maio 04). EU sanctions against North Korea [Online]. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-north-korea/>
- Waltz, K., & Sagan, S. (2010). Is nuclear zero the best option? *The National Interest*, (109), 88-96.

ESTUDO 3 – ESTRATÉGIA DA DEFESA NACIONAL PARA O ESPAÇO: MODELO PARA O CONTRIBUTO DA FORÇA AÉREA²⁶

NATIONAL DEFENSE STRATEGY FOR SPACE: A MODEL FOR THE AIR FORCE'S CONTRIBUTION

Fernando Pereira Leitão

Coronel, Piloto-Aviador, Força Aérea Portuguesa

João Paulo Nunes Vicente

Brigadeiro-general, Piloto-Aviador, Força Aérea Portuguesa

RESUMO

Com a publicação da Estratégia Portugal Espaço 2030 e consequente criação da Agência Espacial Portuguesa – PT Space – a par da declaração da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) considerando o Espaço como domínio operacional e do crescimento da importância dos serviços e produtos de base espacial, também a Defesa Nacional publicou a sua Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030 e o Plano de Ação para a sua implementação. Neste contexto, esta investigação tem como objetivo propor contributos da Força Aérea potenciadores da implementação da referida Estratégia, adotando um raciocínio indutivo, uma estratégia de investigação qualitativa e estudo de caso. A análise efetuada incidiu em estratégias congéneres e boas práticas de outros países, a par de entrevistas efetuadas a entidades e especialistas relevantes para o setor espacial nacional, militar e civil, e da NATO. Concluiu-se que a realidade nacional é distinta da adotada pelos países analisados e que a Força Aérea tem potencial para promover a implementação da Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030. O modelo proposto para os contributos da Força Aérea pressupõe alterações na Estratégia, com impacto na governação do Programa Espacial da Defesa, e assenta, internamente, nos pilares “*peçoas, processos e tecnologia*”.

Palavras-chave: Espaço, estratégia, Força Aérea

²⁶ Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG 2023/2024). A versão integral encontra-se disponível no Centro de Recursos do Conhecimento do Instituto Universitário Militar.

ABSTRACT

With the publication of the Portugal Space 2030 Strategy and consequent establishment of the Portuguese Space Agency – PT Space – alongside the declaration by the North Atlantic Treaty Organization (NATO), considering Space as an operational domain and the growing importance of space-based services and products, the National Defense Strategy for Space 2020-2030 and the Action Plan for its implementation have been published as well. In this context, this investigation aims to propose Air Force contributions that enhance the implementation of the aforementioned Strategy, adopting inductive reasoning, a qualitative research strategy and a case study. The analysis carried out focused on similar strategies and good practices from other countries, alongside interviews to entities and experts relevant to the national space sector, military and civil, and NATO. It was possible to conclude that the national reality is different from that adopted by the countries analyzed and that the Air Force has the potential to promote the implementation of the National Defense Strategy for Space 2020-2030. The proposed model for the Air Force's contributions assumes changes to the Strategy, with an impact on the governance of the Defense Space Program, and is based on the internal pillars "people, processes and technology".

Keywords: *Space, strategy, Air Force*

1. INTRODUÇÃO

As atuais sociedades estão cada vez mais interligadas, sustentadas no digital e dependentes de serviços e produtos gerados a partir do Espaço para a segurança e bem-estar das pessoas, justificando que a monitorização de infraestruturas e dos espaços marítimos e a defesa e segurança das populações sejam setores onde se prevê que a importância do Espaço venha a aumentar (Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2018, de 15 de fevereiro).

A Estratégia Portugal Espaço 2030 (EPE2030) considera que a mais recente democratização da atividade espacial – New Space – apresenta oportunidades para o nosso país (Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2018, de 15 de fevereiro), prevendo a criação da Agência Espacial Portuguesa-Portugal Space, o que viria a acontecer em 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2019, de 13 de março).

Embora o atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março) ignore o Espaço e a sua

relevância para a segurança e defesa – omissão corrigida nas Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional apresentadas em 2023 (Presidência do Conselho de Ministros, 2023) – o mesmo não se passa nas organizações internacionais que Portugal integra.

Depois de em 2019 ter declarado o Espaço como domínio operacional, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (North Atlantic Treaty Organization - NATO) releva a importância crescente do Espaço para a segurança e prosperidade da Aliança e dos Aliados, impactando positivamente múltiplos setores e permitindo antecipar ameaças e responder a crises com maiores rapidez, eficácia e precisão (NATO, 2022a). Reconheceu, por isso, as ameaças colocadas por adversários, estratégicos e potenciais, que podem impor restrições ao acesso e liberdade de operação no Espaço e prejudicar a defesa dos Aliados (NATO, 2022b, p. 5). Mais recentemente, em 2023, o Centro de Excelência do Espaço, em Toulouse, recebeu a sua acreditação final, visando o desenvolvimento do conhecimento, análise e produtos relativos ao Conhecimento no Domínio Espacial, Apoio Espacial às Operações e Coordenação no Domínio Espacial (NATO, 2023a).

Por sua vez, a União Europeia (UE) revelou na Estratégia Global no domínio da Segurança e Defesa (2016), a importância de os Estados-Membros promoverem comportamentos responsáveis e a autonomia e segurança dos serviços baseados no Espaço. Apontou a necessidade de desenvolvimento de capacidades militares avançadas de todo o espectro, incluindo espaciais, e de políticas que envolvam o mercado interno, a indústria e o Espaço (UE, 2016, pp. 42-50).

Já em 2023, a UE definiu a sua Estratégia Espacial para a Segurança e Defesa, reiterando a natureza estratégica e contestada do Espaço, requerendo assim medidas adicionais para defender os interesses da UE e dissuadir ameaças no Espaço e originadas no Espaço (UE, 2023a, p. 2). Não surpreende por isso que aponte ações a desenvolver no seio da UE que permitam (UE, 2023a): i) caracterizar e responder a ameaças espaciais; ii) reforçar a resiliência e a proteção dos sistemas e serviços espaciais na UE; iii) reforçar a utilização do espaço para a segurança e defesa; e iv) estabelecer parcerias para comportamentos responsáveis no Espaço exterior.

É nesta conjuntura que emerge a relevância do domínio espacial e um conjunto ilustrativo de iniciativas associadas, que desde o final de 2020 se situa e desenvolve a Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030 (EDNE) (Despacho n.º 68/MDN/2020, de 18 de dezembro).

Pela importância de que se reveste para o universo da Defesa Nacional (DN),

em particular para as Forças Armadas (FFAA), e pela atualidade da temática, que aqui se considera demonstrada, justifica-se a análise à implementação da EDNE. Mais concretamente, destaca-se o papel relevante dos ramos das FFAA neste processo, seja pelas “sinergias que as suas valências específicas [...] conferem”, seja no desenvolvimento de “capacidades conexas” (Ministério da Defesa Nacional [MDN], 2021).

A par da Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das FFAA (EMGFA) 2023-2026, que inclui orientações para o fortalecimento da capacidade espacial e para o potenciamento do espaço como domínio operacional (EMGFA, 2023, p. 23), também a Diretiva Estratégica Setorial para o Espaço nas FFAA (DESEFA) refere a importância da sinergia de esforços e a coordenação entre os órgãos do EMGFA e os ramos (EMGFA, 2022a, pp. 6, 17), coincidindo nestes elementos com o já globalmente refletido na Visão Estratégica Militar para as FFAA 2022-2034 (EMGFA, 2022b, p. 40).

Nesta linha inovadora, a Diretiva Estratégica da Força Aérea refere a expansão das áreas de investigação ao domínio espacial, a par do reforço da capacidade Comando, Controlo, Comunicações, Computadores/Informações, Vigilância e Reconhecimento (C4/ISR) e de análise dos domínios aéreo e espacial, bem como o aumento das capacidades específicas para operações multidomínio (Força Aérea, 2022, pp. 30-31).

Por fim, assinala-se ainda que na mais recente Lei de Programação Militar (LPM) – Lei Orgânica nº 1/2023, de 17 de agosto – são incluídos pela primeira vez os cinco domínios operacionais, com investimento de 50 milhões de euros para o Espaço (Governo, 2023).

Relativamente à investigação desta problemática, estudos anteriores incidiram na implementação da EDNE nas estruturas da DN, na sua articulação com a atividade económica e social (Nogueira, 2021) e na participação da indústria nacional neste processo (Rodrigues, 2023). Ambos convergiram na importância de serem estudados modelos de formação e especialização na área espacial, a par de projetos e das dimensões genética, estrutural e operacional a edificar em cada um dos ramos, como contribuição para os objetivos da EDNE (Nogueira, 2021, p. 41; Rodrigues, 2023, p. 32). Um outro estudo incidiu nos desafios colocados à Força Aérea pelo domínio espacial, concluindo ser prematura, neste ramo, a concretização de programas, projetos ou capacidades (Paiva, 2021).

Considerando a lacuna de conhecimento existente, afigura-se relevante analisar os desenvolvimentos mais recentes no domínio espacial da DN e avaliar

como podem os ramos das FFAA contribuir para os objetivos da EDNE. Por razões de praticabilidade, profundidade da análise a efetuar e afinidade funcional com a forma como este ramo cumpre a sua missão, bem como pelas iniciativas que ali vêm sendo desenvolvidas, o âmbito desta investigação é delimitado na Força Aérea e na sua potencial intervenção neste processo, como contributo para o cumprimento dos objetivos da EDNE. Contudo, dada a natureza multidomínio do tema, entende-se que a sua utilidade ultrapassa o estrito âmbito da componente aérea.

O objeto de estudo é a EDNE e, como sugerido por Santos e Lima (2019, p. 42), está delimitado: temporalmente, entre 2018, ano da publicação inicial da EPE2030, e o horizonte temporal da EDNE, que se situa em 2030; espacialmente, aos Espaços Estratégicos de Interesse Nacional como definidos no CEDN (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março, pp. pp.20-21), considerando os efeitos do emprego das capacidades espaciais; no conteúdo, incidindo na implementação da EDNE e no potencial contributo da Força Aérea para as vertentes daquele processo.

Desta forma, o Objetivo Geral (OG) desta investigação é: Propor contributos da Força Aérea potenciadores da implementação da EDNE. Deduzem-se assim a Questão Central (QC) e os Objetivos Específicos (OE): OE1 - Analisar a EDNE à luz de estratégias congéneres de outros países; OE2 - Analisar o potencial da Força Aérea para a implementação da EDNE.

Este estudo está organizado em seis capítulos. À introdução, seguem-se os capítulos dedicados à base conceptual e metodologia, à análise de estratégias congéneres de outros países e ao potencial de intervenção da Força Aérea na implementação da EDNE. Por fim, são propostos contributos da Força Aérea para a implementação da EDNE, seguindo-se as conclusões.

2. BASE CONCEPTUAL E METODOLOGIA

Este capítulo reflete o estado da arte, o conceito estruturante da investigação e a metodologia adotada no seu desenvolvimento.

2.1 ESTADO DA ARTE

Esta investigação está orientada em torno de um conceito estruturante: “EDNE”. Para melhor compreensão da sua natureza, apresenta-se o enquadramento mais alargado associado ao domínio espacial no qual se situam o nosso país e a EDNE.

2.1.1 O Espaço

Apesar de desenvolvimentos significativos na sua exploração, as fronteiras que separam a atmosfera do Espaço não foram ainda estabelecidas globalmente. Isto deve-se tanto à natureza física do meio ambiente – a atmosfera não termina abruptamente a determinada distância da Terra – quanto às implicações políticas e de soberania que daí adviriam. Desde cedo na sua exploração, foi sentida a importância de regular as atividades desenvolvidas no Espaço. Por esta razão, em 1967 entrou em vigor o Tratado da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Princípios que regem as Atividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Exterior, incluindo a Lua e outros Corpos Celestes, visando a cooperação internacional e a sua exploração pacífica (ONU, 1967). No entanto, durante a Guerra Fria as capacidades espaciais foram determinantes para definição das estratégias nucleares, da estrutura das forças e dos conceitos operacionais (Tombarge, 2014).

Neste contexto, é normalmente considerada a altitude de 100 km para o início do Espaço – linha de Karman – embora nos Estados Unidos da América (EUA) possam também ser considerados os 80 km de altitude (Drake, 2018).

2.1.2 A NATO

Para além de reconhecer o Espaço como domínio operacional na NATO foram estabelecidos: *i)* em 2020, o Centro Espacial da NATO, no Comando Aéreo Aliado, em Ramstein, para apoio das atividades, operações e missões, bem como para partilha de informação e apoio à coordenação dos esforços dos Aliados no domínio espacial (NATO, 2023b); e *ii)* em 2023, o Centro de Excelência do Espaço, em Toulouse (NATO, 2023a).

Ainda no seio da NATO, tem crescido a consciência de que o Espaço se tem tornado mais congestionado e competitivo, com maior vulnerabilidade dos satélites a interferências, sendo reconhecido que ataques conduzidos ou com origem no Espaço poderiam levar à invocação do artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte (NATO, 2021). De uma forma resumida, a Política Global da NATO para o Espaço (2022a), destina-se a: *i)* integrar o Espaço na missão da Aliança; *ii)* servir de fórum para consultas políticas e militares e partilha de informação; *iii)* garantir apoio espacial às operações, missões e demais atividades da Aliança; e *iv)* promover a compatibilidade e interoperabilidade entre Aliados, produtos e capacidades.

Na perspetiva da segurança e defesa, sustentada nas capacidades dos Aliados, a NATO (2023b) considera o Espaço fundamental nas áreas de: *i)* Posicionamento, Navegação e referenciação Temporal (PNT); *ii)* aviso prévio; *iii)* monitorização ambiental; *iv)* Comunicações por Satélite (SATCOM) seguras; e *v)* Informações, Vigilância e Reconhecimento (ISR).

2.1.3 A UE

O Programa Espacial da UE é conduzido pela Comissão Europeia (CE) - Direção-Geral da Indústria da Defesa e do Espaço, com os Estados-Membros e uma série de agências, incorporando os seguintes componentes principais (Copernicus, s.d.; UE, 2023b):

| ▪ COPERNICUS | ▪ GALILEO | ▪ EGNOS | ▪ SSA | ▪ GOVSATCOM |
|---|---|--|--|--|
|  |  |  |  |  |
| Sistema de Observação da Terra para apoio à vigilância de fronteiras, gestão ambiental e proteção civil europeias | Sistema global de navegação por satélite com precisão de 20 cm o que o torna decisivo para a condução autónoma de veículos e para drones comerciais | European Geostationary Navigation Overlay Service, para melhoria dos serviços de navegação aérea, marítima e terrestre | Conhecimento da Situação no Espaço, para seguimento e proteção de ativos espaciais | Sistema de comunicações seguras por satélite, para atores europeus em matéria de segurança |

Figura 1 - Programa Espacial da UE

Fonte: Adaptado a partir de Copernicus (s.d.); UE (2023b).

Adicionalmente, em 2022, a CE propôs o desenvolvimento de duas novas iniciativas (UE, 2022): *i*) constelação *Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite* (IRIS2), para melhoria da resiliência, interconectividade e segurança nas comunicações por satélite; e *ii*) Gestão de Tráfego Espacial, para reforço da capacidade de Rastreamento e Vigilância Espacial.

No âmbito da recente Estratégia Espacial da UE para a Segurança e a Defesa, outros dois projetos serão iniciados (UE, 2023c): *i*) um novo serviço governamental de Observação da Terra, do sistema *Copernicus*, promovendo o papel do Centro de Satélites da UE (SATCEN) e da Agência da UE para o Programa Espacial; e *ii*) a prestação inicial do serviço de Conhecimento Situacional do Domínio Espacial (*Space Domain Awareness - SDA*), para resposta às ameaças no Espaço.

2.1.4 A EDNE

A análise efetuada ao enquadramento de segurança coletiva mais relevante para Portugal em matéria espacial, permitiu concluir que a NATO e a UE coincidem na preocupação com as ameaças no domínio espacial, na importância da resiliência e nas áreas de missão a promover, mas divergem na abordagem à propriedade dos sistemas espaciais e, conseqüentemente, na governação e implementação dos seus programas. A definição deste ecossistema, em que se desenvolve a EDNE, contribui para uma melhor análise desta estratégia nas dimensões identificadas adiante no Modelo de Análise (Quadro 1), ainda mais se for tido em conta que deverá ser

revista pelo menos num prazo de cinco anos (Despacho n.º 68/MDN/2020, de 18 de dezembro).

2.1.4.1 Governação

A EDNE, respetivo Plano de Ação e estrutura de governação foram preparadas pelo Grupo de Trabalho (GT) do Programa Espacial da Defesa (PRESDEF), nomeado por despacho do Ministro da Defesa Nacional (2020), que incluía representantes da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), que presidiu; Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN); EMGFA; Ramos das FFAA; Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN); idD; Instituto da Defesa Nacional (IDN).

Neste processo, estiveram também representados o Gabinete do Ministro da Defesa Nacional (GABMDN), a Portugal Space e o Gabinete Nacional de Segurança (GNS).

Entre outros objetivos estratégicos, a EDNE inclui a edificação das capacidades espaciais de forma integrada no universo da DN, “concentrando o Comando e Controlo, assim como todas as funções operacionais de nível estratégico e operacional, no EMGFA”, bem como o estabelecimento de “uma estrutura de Governação simplificada, eficaz e eficiente que articule as estruturas da Defesa Nacional com a Agência Espacial Portuguesa e os demais órgãos interministeriais relevantes” (MDN, 2021). Neste contexto, foi estabelecida a estrutura de governação do PRESDEF (Figura 2) assente em dois órgãos temporários – extinguem-se com a conclusão do Plano de Ação – e num pilar operacional: o Comité de Monitorização (CM) do PRESDEF, copresidido pelo GABMDN e pela DGRDN, com funções de monitorização e acompanhamento da implementação da EDNE, reportando diretamente ao Ministro da Defesa Nacional (Despacho 1768/MDN/2021, de 29

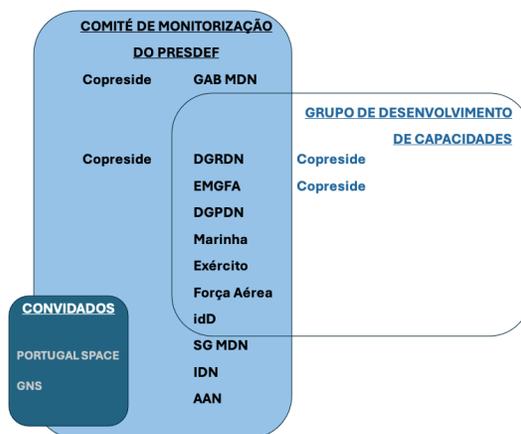


Figura 2 – Estrutura de Governação do PRESDEF

Fonte: Adaptado a partir de Despacho n.º 68/MDN/2020, de 18 de dezembro.

de janeiro); o Grupo de Desenvolvimento de Capacidades (GDC) do PRESDEF, coordenado pelo EMGFA e pela DGRDN, com a atribuição, entre outras, de identificar e estabelecer os requisitos e as necessidades de capacidades para a DN (Despacho n.º 68/MDN/2020, de 18 de dezembro); o EMGFA e ramos das FFAA, cabendo ao EMGFA, em estreita articulação com os ramos das FFAA e promovendo o seu envolvimento, a par de outras atribuições, atualizar periodicamente o Plano de Ação, identificar requisitos e necessidades, elaborar estratégia e doutrina operacional e operar os meios espaciais (Despacho n.º 68/MDN/2020, de 18 de dezembro).

Na descrição desta estrutura de governação do PRESDEF, sendo destacadas as lideranças da DGRDN e do EMGFA nas diferentes ações prescritas, ficam omissos os detalhes relativos à responsabilidade e intervenção esperada dos ramos das FFAA. Essa realidade não impediu que, desde então, se tenham verificado desenvolvimentos, sendo relevantes para esta investigação os ocorridos na Força Aérea, pelo seu potencial para influenciar a governação e implementação da EDNE.

2.1.4.2 Implementação

O mecanismo de implementação da EDNE consiste no Plano de Ação para a EDNE, que “representa um ponto de partida indicativo” e do qual se destacam as vertentes da doutrina, capacidades, cooperação internacional, governação e financiamento, devendo ser revisto de forma sincronizada com a LPM (Despacho n.º 68/MDN/2020, de 18 de dezembro), o que só aconteceu em 2024.

De uma forma global, este documento identificou as Ações a desenvolver nas áreas de: *i)* SATCOM; *ii)* Observação do Espaço; *iii)* Observação da Terra; *iv)* PNT; e *v)* Interceção e tratamento de sinais espaciais, identificando ainda as entidades que coordenam e participam na concretização de cada uma delas (DGRDN, 2020, p. 8), notando-se uma coincidência generalizada com as áreas de missão espacial prioritárias para a NATO e na UE.

O Plano de Ação foi revisto em março de 2024 (GABMDN, 2024). Quando comparado com a sua redação inicial, datada de 2020, verifica-se que algumas ações foram eliminadas e que as alterações introduzidas são pouco substantivas e incidiram maioritariamente na atualização – incompleta e imprecisa – das metas temporais estabelecidas. Assume especial relevância que, no domínio da Governação e decorridos quase quatro anos desde a publicação da EDNE, permaneça por constituir o Grupo de Desenvolvimento de Capacidades do PRESDEF (GABMDN, 2024, p. 29)

No universo mais circunscrito às FFAA, desde 2022 que, no EMGFA, o Centro de Comunicações e Informação, Ciberespaço e Espaço (CCICE), situado na direta dependência do Chefe do Estado-Maior-General das FFAA (CEMGFA), integra um Departamento do Espaço, destinado a “dirigir e coordenar a edificação das capacidades militares conjuntas de Comando e Controlo (C2), ciberdefesa e espaciais

[...] sem prejuízo das competências específicas dos ramos no âmbito dos sistemas de C2, comunicações e informação” (Decreto-Lei n.º19/2022, de 24 de janeiro).

Compreensivelmente, as Linhas de Ação (LA) estabelecidas na DESEFA (EMGFA, 2022a) não se distanciam das Ações identificadas no Plano de Ação da EDNE, em particular naquelas cuja responsabilidade de desenvolvimento foi atribuída ao EGMFA. Estas LA – destinadas também à promoção de sinergias entre os órgãos do EMGFA e os ramos – permitirão a elaboração de um Plano de Iniciativas Estratégicas Setoriais para o Espaço (EMGFA, 2022a) que apesar de ter um prazo de publicação de 30 dias, até à data não é conhecido. Como noutras publicações, colaboração, cooperação e sinergias são referidas na alusão aos ramos das FFAA, importando por isso, para esta investigação, analisar os desenvolvimentos verificados na Força Aérea.

Conceptualmente, para esta investigação, a EDNE inclui a documentação elencada e as ações desenvolvidas nos níveis DGRDN e EMGFA.

2.1.5 Força Aérea

Em 2020 foi aprovada a Visão do General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) para o Espaço (Força Aérea, 2020), efetuando referências ao emprego do poder aeroespacial e à monitorização, conhecimento situacional e controlo da utilização do Espaço. Para sua implementação, foi aprovado o Plano de Ação, a implementar de forma articulada e em sintonia com orientações da Tutela (Força Aérea, 2021).

Em 2023, de forma a amplificar a visão do CEMFA para a edificação da capacidade espacial, foi ainda aprovado o Conceito da Capacidade Espaço na Força Aérea, de forma alinhada com a EDNE e com a DESEFA, na perspetiva do exercício do Comando e Controlo do Espaço, resultando na publicação Regulamento da Força Aérea (RFA) 600-1 Conceito Espaço na Força Aérea (Força Aérea, 2023a).

No final de 2023, foi ainda criada a Divisão de Inovação e Transformação Organizacional (DIVITO), no Estado-Maior da Força Aérea (EMFA), compreendendo uma Repartição do Espaço na sua estrutura, com o objetivo, entre outros, de desenvolver “iniciativas, projetos e programas de inovação na área de tecnologias e ciências militares aeronáuticas e espaciais, que contribuam para novas capacidades militares” (Força Aérea, 2023b).

Mais recentemente, em 2024, foi criado o Grupo de Trabalho para a Edificação da Capacidade Espacial na Força Aérea que, sob a orientação de um Comité de Direção, desenvolverá as ações necessárias à concretização da seguinte Visão: “Empregar o poder aeroespacial para potenciar o cumprimento das operações militares e das demais missões da Força Aérea, nas áreas de interesse

nacional, no âmbito da Segurança e Defesa” (Força Aérea, 2024a). Ainda neste ano, foi iniciada, no Comando Aéreo, a edificação do Centro de Operações Espaciais da Força Aérea, destinado a “exercer a vigilância, o conhecimento da situação espacial de interesse e o apoio espacial ao planeamento e execução das missões atribuídas à Força Aérea” (Força Aérea, 2024b). De forma coerente, no domínio da formação e treino, as Orientações do Comandante do Pessoal refletem a intenção de introduzir o tema Espaço em todos os cursos de formação e de definir as especialidades onde isso acontecerá de forma mais robusta (Força Aérea, 2024c).

2.2 MODELO DE ANÁLISE

A revisão da literatura efetuada, deu origem ao seguinte modelo de análise, orientador da investigação:

Quadro 1 – Modelo de Análise

| Objetivo Geral Propor contributos da Força Aérea potenciadoras da implementação da EDNE | | | | | |
|--|--|---|------------------------------|--|---|
| Objetivos Específicos | Questão Central | Que modelo potencia os contributos da Força Aérea para a implementação da EDNE? | | | |
| | Questões Derivadas | Conceitos | Dimensões | Indicadores | Técnica de recolha de dados |
| OE 1 Analisar a EDNE à luz de estratégias congéneres de outros países | QD 1 Como é que a EDNE se compara com as estratégias congéneres de outros países? | EDNE | Governança Operacionalização | Estrutura Responsabilidades | Análise documental |
| | | | Operacionalização | Mecanismo Entidades | |
| OE 2 Analisar o potencial da Força Aérea para a implementação da EDNE | QD 2 Que potencial possui a Força Aérea para intervir na implementação da EDNE? | | Plano de Ação | Doutrina Capacidades Cooperação internacional Sinergias Governação Financiamento | Análise documental e entrevistas semiestruturadas |

3. METODOLOGIA E MÉTODO

Seguindo as normas existentes no Instituto Universitário Militar (IUM) sobre a elaboração dos Trabalhos de Investigação (NEP/INV - 001 (A1), 2020; NEP/INV - 003 (A3), 2020), foi adotado o tipo de raciocínio indutivo (Santos & Lima, 2019, pp. 18-19), que tem origem num número de observações que reflatam factos relevantes e a realidade associada ao objeto de estudo (EDNE) – tanto na dimensão externa, quanto na dimensão interna – com o propósito de estabelecer propostas para a Força Aérea que acelerem e gerem eficiência na sua implementação.

Foi seguida uma estratégia de investigação qualitativa (Santos & Lima, 2019, pp. 27-29), sustentada na compreensão das diferentes dimensões da EDNE

e na análise dos dados e padrões encontrados na informação recolhida através de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Em concreto, foram analisadas a realidade nacional, as soluções adotadas em estratégias congéneres por outros países e o potencial da Força Aérea para intervenção na implementação da EDNE.

O desenho de pesquisa adotado foi o estudo de caso (Santos & Lima, 2019, pp. 36-37), centrado nos fenómenos de implementação da EDNE e nas boas práticas de estratégias congéneres, bem como no potencial para intervenção da Força Aérea naquele processo nacional, enquadrado nas perspetivas genética, estrutural e operacional.

Para além das entrevistas exploratórias conduzidas, foram entrevistados militares e civis que desempenham funções em áreas ou processos conexos com o objeto de estudo, bem como especialistas nacionais e da NATO nas áreas do Poder Aéreo e do Espaço, visando a avaliação da potencial intervenção da Força Aérea na implementação da EDNE. A amostra selecionada reflete assim as sugestões de Santos e Lima (2019), correspondendo a um conjunto de elementos que representam e têm conhecimento do objeto de estudo. Por sua vez, Fontanella et al. (2008, p. 26) relevam o rigor e transparência científica conferidos às pesquisas qualitativas pela referência textual à identificação do ponto de saturação da amostra, que nesta investigação foi conseguida através da repetição dos resultados obtidos nas vinte entrevistas efetuadas. Aos entrevistados, foram conferidas salvaguardas de anonimato e/ou confidencialidade.

Tabela 1 - Lista de entrevistados

| ENTIDADE | NOME |
|--|-----------------------------------|
| Chefe do Estado-Maior da Força Aérea | GEN João Cartaxo Alves |
| 2.º Comandante Operacional das FFAA | VALM Jorge Manuel Nobre de Sousa |
| Comandante Operacional da GNR | TGEN Manuel Borlido da Rocha |
| Ex-Diretor de Manutenção de Sistemas de Armas da Força Aérea, Investigador e Docente de Ciência e Tecnologia Aeroespaciais | MGEN José M. M. Lourenço da Saúde |
| Subchefe do EMFA e Chefe do Gabinete da AAN | MGEN João Caldas |
| Diretor de Engenharia e Programas da Força Aérea | BGEN João Nogueira |
| Chefe da Divisão de Planeamento do EMFA | COR Bruno Marado |
| Chefe da Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação do EMFA | COR Miguel Figueiredo |
| Direção de Ensino da Academia da Força Aérea | COR Cabedal dos Santos |
| Chefe da Divisão de Inovação e Transformação Organizacional do EMFA | COR Carlos Batalha |
| DACCC – Chefe da Divisão de Operações | COR Duarte Freitas |

Tabela 1 - Lista de entrevistados (Cont.)

| ENTIDADE | NOME |
|--|-----------------------------------|
| Chefe do Departamento do Espaço – CCICE - EMGFA | CMG José Manuel Matias de Freitas |
| Departamento do Espaço - EMGFA | TCOR Pedro Costa |
| MDN - Coordenadora do Projeto SST-PT | CAP Marta Santos |
| ANEPC – Adjunto do Comando Operacional | CMDT Alexandre Penha |
| Presidente da Agência Portugal Space | ENG Ricardo Conde |
| Presidente da AED e Administrador da GMV Portugal | ENG.º José Neves |
| CEO GEOSAT | ENG.º Francisco Cunha |
| CEO OMNIDEA | ENG.º Tiago Pardal |
| Diretor do Joint Air Power Competence Centre, Commander Allied HQ Air Command, Commander USAFE-AF Africa | GEN James B. Hecker |

Para entrevistar os participantes, foram elaborados guiões para entrevistas semiestruturadas, relevando a forma como aqueles se relacionam com o objeto de estudo, de forma a permitir a recolha dos seus contributos e visões sobre a EDNE, bem como sobre a potencial intervenção da Força Aérea na sua implementação, nas vertentes identificadas anteriormente.

A análise documental incidu em fontes relativas a estratégias congéneres de outros países – Austrália, Canadá, Espanha, França, Países Baixos e Reino Unido (RU) – e noutros documentos que traduzam elementos estruturantes da EDNE, que dela decorram ou que assinalem desenvolvimentos conexos com o domínio espacial no universo da DN, com o foco nas dimensões de governação, operacionalização e plano de ação. Esta análise foi integrada com a efetuada dos resultados das entrevistas realizadas, efetuada adaptando a técnica simplificada de análise de conteúdo enunciada por Poirier e Valladon (1983, cit. por Henriques, 2014).

4. ESTRATÉGIAS CONGÉNERES DE OUTROS PAÍSES

Este capítulo reflete a análise efetuada a estratégias congéneres adotadas por Espanha, França e RU, bem como pela Austrália, Canadá e Países Baixos (Apêndice B). Excluindo de forma deliberada potências de primeira grandeza, cuja magnitude de capacidades mais se distancia da realidade nacional – China, EUA e Rússia – as estratégias analisadas foram escolhidas atendendo a critérios de disponibilidade da informação e afinidade doutrinária. A análise incidirá nas dimensões governação e operacionalização.

4.1 ESPANHA

A Estratégia Nacional de Segurança do Aeroespaço de Espanha (2019) assinala a responsabilidade do país imposta pela dimensão do espaço aéreo e pela sua integração no sistema de controlo, monitorização e defesa do espaço aéreo da NATO, em particular no flanco sul da Aliança.

Por não haver separação física nem limites funcionais entre o espaço aéreo e o Espaço, de um ponto de vista da segurança, ambos são vistos como um só – aeroespaço – onde ameaças e desafios podem ocorrer e que requerem estruturas de comando capazes de reagir em tempo quase real, apoiadas por sistemas de C2 fiáveis, disponíveis e perfeitamente coordenados aos níveis nacional e internacional (Gobierno de España, 2019, p. 10).

Considera ainda que embora o enquadramento legal que rege o uso do espaço aéreo e o do Espaço exterior sejam baseados em princípios diferentes, persistem zonas cinzentas, como a definição do limite superior da soberania nacional, que futuramente podem ser fonte de conflito, tal como o Espaço, dada a proliferação de novos atores enquadrados no *New Space* (Gobierno de España, 2019, p. 11).

A estratégia aborda vários aspetos da aviação relacionados com o espaço aéreo, a indústria, transporte aéreo e aeronaves não-tripuladas e funde os aspetos do Espaço exterior nestas preocupações, incluindo desafios, ameaças e questões de cibersegurança e das aeronaves não-tripuladas.

A gestão e coordenação das políticas relacionadas com o Espaço ocorre em entidades interministeriais, com uma arquitetura de três conselhos na dependência do Presidente do Governo, relativos à segurança nacional, à segurança do aeroespaço nacional e à gestão de crises que envolvam o aeroespaço (Gobierno de España, 2019, p. 13).

A implementação da estratégia em apreço rege-se por quatro princípios (Gobierno de España, 2019, p. 58): unidade de ação, na gestão centralizada das crises no aeroespaço, habilitando uma visão global das ameaças ou desafios, permitindo reação rápida, eficiente, consistente e completa; antecipação, da ação em vez da reação, sustentada em sistemas de partilha de informação em tempo quase real para conhecimento da situação no aeroespaço, essencial à redução dos tempos de resposta a crises; eficiência, na perspetiva da exigência tecnológica dos sistemas e da correta utilização dos recursos disponíveis, para o que contribuem a unidade de ação, partilha e integração da informação; resiliência, dos sistemas espaciais contra ameaças e desafios que podem surgir logo no início de cada crise.

Esta estratégia deriva cinco LA do objetivo global da Estratégia Nacional

de Segurança de Espanha, de 2017, que se traduzem em conjuntos de medidas específicas destinadas a preservar a segurança nacional no aeroespço (Gobierno de España, 2019, pp. 60-74):

- LA1 - Ação coordenada da administração pública e ministérios: melhoria dos mecanismos de coordenação, promoção de sinergias e soluções transversais, evitando duplicações; organização, através de um sistema de observação, vigilância e rastreio unificado para informação em tempo real da situação e potenciais ameaças no aeroespço, bem como C2 centralizado e recursos humanos especializados; formação avançada, incluindo em cenários e exercícios de gestão de crises internacionais; promoção da cultura de segurança no aeroespço;
- LA2 - Edificação de capacidades, públicas e privadas, para abordagem às ameaças e desafios no espaço aéreo e Espaço exterior, incluindo: a promoção do direito e regulação nacional e internacional; o reforço dos sistemas civis e militares de vigilância, controlo e defesa do espaço aéreo, para ligação, incorporação e fusão de informação e da vigilância, identificação e rastreio no Espaço exterior; proteção dos serviços espaciais, melhoria da defesa do espaço aéreo e da cooperação com as forças de segurança nacionais, bem como da resiliência das infraestruturas críticas, consolidação da base industrial e proteção ambiental;
- LA3 - Análise de risco e avaliação de medidas de combate a ameaças que afetem os aeroportos, transporte aéreo no ou fora do espaço aéreo espanhol, com foco: na cibersegurança, cooperação internacional, ameaças colocadas pelo terrorismo e importância dos sistemas de informações; na melhoria dos sistemas de vigilância e rastreio espacial, em coordenação com entidades europeias e da administração pública;
- LA4 - Implementação de legislação relativa ao uso civil de aeronaves pilotadas remotamente, com equilíbrio entre segurança e desenvolvimento tecnológico e implementação de capacidades *anti-drone*;
- LA5 - Apoio ao papel de Espanha no plano internacional, em termos de compromissos e responsabilidades assumidas nos domínios da segurança – *security & safety* – no aeroespço, com: representação ativa em instâncias internacionais de interesse; promoção da cooperação internacional na segurança espacial, policial, criminal e de partilha de informação, financiamento e desenvolvimento de capacidades de duplo uso.

No seguimento da publicação desta estratégia, perante a importância crescente do Espaço no domínio da segurança e defesa, e ainda pelo entendimento de que o Espaço integra o aeroespço sem descontinuidade física, em 2022 a Força Aérea de Espanha abandona a sua anterior designação – *Ejército del Aire* – a favor da designação *Ejército del Aire y del Espacio* (Real Decreto 524/2022, de 27 de junho).

Em março de 2023, o *Ejército del Aire y del Espacio* cria o Comando Espacial na sua estrutura de força, com a missão primária de preparar as suas unidades, e dirigir, planear, organizar e coordenar das funções de vigilância, controlo e operação no Espaço (Orden DEF/264/2023, de 16 de marzo). Este novo Comando Espacial visa ainda conferir a capacidade de livre acesso e exploração do Espaço de forma segura, eficiente e coordenada à estrutura operacional das FFAA de Espanha e gerar efeitos que garantam o planeamento e execução das operações e a liberdade de ação da Força Conjunta (Orden DEF/264/2023, de 16 de marzo).

4.2 FRANÇA

A Estratégia Espacial de Defesa de França (2019) assinala, como outras, a importância da tecnologia – e do *New Space* – reconhecendo a revolução comercial, industrial e geoestratégica, bem como os desafios associados à utilização do Espaço exo-atmosférico, o que levou à revisão do modelo espacial francês, num roteiro que se estende para além de 2030 (Ministère des Armées, 2019, p. 9).

Este novo contexto reforça a importância da proteção e defesa das capacidades espaciais, através da melhoria do SDA, em particular para detetar, atribuir e responder a atos não-amigos – recentemente aumentaram as demonstrações de força no Espaço, empregando armas antissatélite, manobras de aproximação e interferência em sistemas de posicionamento – ou mesmo responder a ações hostis (Ministère des Armées, 2019, p. 10).

Perante a análise renovada do ambiente espacial e constatação da intensificação das ameaças e riscos associados, a par do reconhecimento da natureza estratégica das capacidades espaciais francesas e das dos seus parceiros, esta estratégia encerra dois níveis de ambição (Ministère des Armées, 2019, p. 27): *i)* proteção dos seus satélites, através do desenvolvimento de capacidades SDA, próprias ou desenvolvidas e operadas com outros Estados, contratadas comercialmente ou operadas por países aliados; e *ii)* desenvolvimento da capacidade de defesa, no Espaço, dos interesses espaciais franceses, perante atos não-amigos, ilícitos ou agressivos, no quadro do direito internacional.

Para explorar o *New Space*, a França pretende manter a sua autonomia no lançamento de satélites, mas considera igualmente o recurso a novos e pequenos

lançadores, a constelações de pequenos satélites para melhorar as capacidades militares e de resiliência nos domínios da ISR, SATCOM e de vigilância espacial, recorrendo à automatização e à Inteligência Artificial para tratamento do volume de dados produzidos (Ministère des Armées, 2019, pp. 11-34).

Para implementação desta estratégia, é identificado um roteiro estruturado em quatro vertentes (Ministère des Armées, 2019, pp. 39-57): i. afirmação da doutrina espacial francesa, identificando as operações militares espaciais – agrupadas nas funções de apoio às capacidades espaciais, SDA, apoio espacial às operações e ação no Espaço – e definição da doutrina operacional espacial, de avaliação da ameaça e de operação das forças sem apoio espacial; ii. adaptação da governança do sistema espacial militar às ambições estabelecidas, através, entre outras medidas, do envolvimento conjunto da Direção-Geral de Armamento com o Centro Nacional de Estudos Espaciais (*Centre National d'Études Spatiales*) na gestão de projetos e da adaptação da cadeia de comando dos meios espaciais da defesa, revendo a organização segundo princípios de eficácia conjunta, coerência, visibilidade e simplicidade, mantendo intactas as competências do CEMGFA francês no domínio das operações e da programação militar, e confiando a missão à Força Aérea, que adota a designação de Força Aérea e do Espaço (*Armée de l'Air et de l'Espace*). Em 2010 tinha sido criado o Comando Conjunto do Espaço (*Commandement Interarmées de l'Espace*), com a responsabilidade de elaborar a política espacial militar, no que respeita à identificação, edificação e comando das capacidades espaciais militares necessárias, mas verificou-se uma certa fragmentação das responsabilidades efetivas e a ausência de uma cadeia de comando unificada para as operações espaciais; iii. desenvolvimento das capacidades espaciais para o apoio espacial às operações – ISR, SATCOM, PNT, vigilância do ambiente geográfico, físico e humano e alerta e seguimento de lançamentos – com menor tempo de resposta, prioridade à capacidade SDA e resiliência e defesa no Espaço; iv. desenvolvimento de competências espaciais na defesa, através de uma Academia do Espaço, a par de percursos de carreira específicos, dotados de visibilidade, reconhecimento e atratividade a longo prazo.

A solução adotada por França, com a criação de um Comando Espacial na dependência da sua Força Aérea (e do Espaço), reconhece a especificidade do domínio espacial e a importância de alavancar estruturas existentes, maximizando os benefícios decorrentes da parceria com um domínio operacional mais maduro, como o aéreo (MacKenzie, 2021, pp. 63-64).

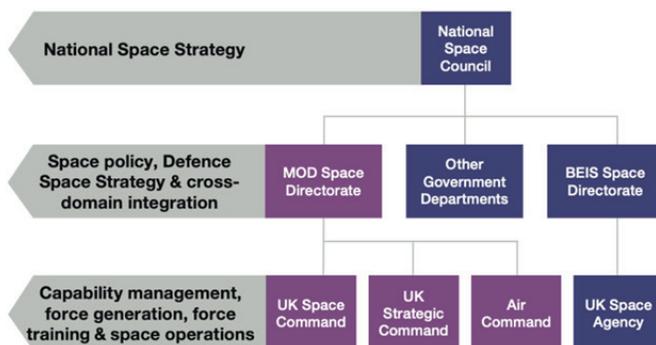
A implementação desta estratégia é financiada pela Lei de Programação Militar 2019-2025, que consagra mais de 3,6 mil milhões de euros ao domínio espacial (Ministère des Armées, 2019, p. 54).

4.3 REINO UNIDO

A Estratégia Espacial do RU (2022) refere a importância da integração de todos os domínios operacionais e das capacidades oferecidas pelos sistemas espaciais, reconhece as potenciais ameaças e desafios e identifica o enquadramento “*own-collaborate-access*” para a edificação de capacidades (UK Ministry of Defence, 2022, p. 4). Decorre da Estratégia Nacional de Defesa do RU e estabelece a visão e a forma como a Defesa cumprirá os objetivos *proteger e defender* através de capacidades espaciais, operações e parcerias, com a ambição de ser um ator relevante no Espaço (UK Ministry of Defence, 2022, p. 4).

A Direção do Espaço, do Ministério da Defesa, é responsável pela coerência e coordenação intergovernamental – e externa com os Aliados e parceiros – para o desenvolvimento de políticas e estratégias relativas ao Espaço (UK Ministry of Defence, 2022, p. 6), cabendo ao Comando Espacial (Space Command) do RU a condução das operações espaciais, a geração de força e edificação de capacidades, em apoio ao Governo e aos comandos conjuntos (UK Ministry of Defence, 2022, pp. 6,7), numa estrutura de governação refletida na Figura 3.

Hierarchy



Note: Lines denote governance relationships, not command structure.

Figura 3 – Hierarquia Estratégica do RU para o Espaço e funções setoriais
 Fonte: UK Ministry of Defence (2022).

A estratégia alude ao investimento futuro em capacidades SATCOM seguras e de grande capacidade, ISR baseada no Espaço através de sensores com tecnologia de ponta, capazes de produzir imagem hiperespectral, eletro-óticos e infravermelhos, bem como constelações de radares de abertura sintética, SDA, Controlo Espacial, C2 e estabelecimento de um Centro Nacional de Operações Espaciais militar e civil (UK Ministry of Defence, 2022, p. 7).

A estratégia apoia-se em quatro princípios (UK Ministry of Defence,

2022, pp. 17,18): i) alargamento e aprofundamento da cooperação multinacional; ii) melhoria da colaboração intergovernamental; iii) promoção da inovação e aproveitamento de oportunidades tecnológicas; e iv) deter, colaborar e aceder a capacidades; desenvolvendo-se através de três temas estratégicos: proteger e defender, através do desenvolvimento de capacidades, identificação e atribuição de ameaças e resposta a atividades hostis de forma proporcional e coordenada; reforço das operações militares, integrando o Espaço em todos os assuntos relevantes da Defesa, fornecendo serviços espaciais resilientes às operações e reforçando a integração e as arquiteturas multidomínio; melhoria das competências e da coerência, estabelecendo políticas e planos coerentes, desenvolvendo recursos humanos qualificados e recrutando, formando e retendo o talento individual.

Para edificar capacidades, foi analisado o seu valor para a estrutura de forças da defesa, resultando num Plano de Gestão de Capacidades (2022). Na sua parte não classificada, este plano reflete a intenção do Comando Espacial do RU relativamente às características gerais e estruturantes das capacidades a edificar no curto prazo, e as ambições até 2030, nos domínios: i) SATCOM; ii) SDA; iii) ISR; iv) C2; v) Controlo Espacial; vi) PNT; e vii) Lançamento (UK Space Command, 2022).

O *Strategic Command* do RU permanece como facilitador das capacidades SATCOM, PNT e ISR, ao passo que o Comando Aéreo (*Royal Air Force Air Command*) – situado na base de High Wycombe, da Royal Air Force, tal como o Comando Espacial (Royal Air Force, 2024) – patrocinará as capacidades relacionadas com o tema estratégico *proteger e defender* (UK Ministry of Defence, 2022, p. 35), i.e., Controlo Espacial e SDA, sendo esta última uma parte substantiva deste tema, e essencial para qualquer potência espacial, ao contribuir para a deteção e atribuição de potenciais ameaças no e através do Espaço (Suess, 2022).

4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA E RESPOSTA À QD1

A análise efetuada às estratégias congéneres da EDNE, da Espanha, França, e RU, bem como da Austrália, Canadá e Países Baixos (Apêndice B), permitiu identificar convergência nas soluções adotadas (Quadro 2): no domínio da governação, a coordenação e gestão das políticas espaciais decorre ao nível interministerial e subministerial, evitando a fragmentação das responsabilidades, segundo princípios de eficácia, coerência, visibilidade e simplicidade; no domínio da operacionalização, verificou-se a opção generalizada pela criação de estruturas dedicadas – Centros ou Comandos Espaciais – maioritariamente integradas nas Forças Aéreas e/ou baseadas nas suas instalações, dedicadas à gestão de capacidades, geração de força e operação dos sistemas espaciais, com destaque para SDA, ISR e Controlo Espacial. Para assinalar esta evolução e conferir visibilidade ao Espaço enquanto domínio operacional de pleno direito, Espanha e

França alteraram mesmo o nome das suas Forças Aéreas, que passaram a incluir a referência ao Espaço.

Quadro 2 – Síntese dos Indicadores relativos a Estratégias Congéneres

| Dimensões | Indicadores |  |  |  |  |  |  |  |
|-------------------|-------------------|---|---|---|---|---|---|--|
| Governação | Estrutura | Department of Defence | 3 Canadian Space Division | Presidência do Governo – Consejo Nacional de Seguridad e Aeroespacial | MD: Centre National d’Études Spatiales e DGA | Ministério da Defesa | MOD: Direção do Espaço | CM - PRESDEF |
| | Responsabilidades | Estratégia | Estratégia e supervisão | Estratégia, avaliação e acompanhamento | Estratégia e gestão de projetos | Agenda e integração de políticas | Coerência e coordenação de políticas | Monitorização, Acompanhamento e reporte |
| Operacionalização | Entidades | Royal Australian Air Force | Royal Canadian Air Force | Ejército del Aire y del Espacio | Armée de l’Air et de l’Espace | Royal Netherlands Air Force | Royal Air Force | GDC - PRESDEF |
| | Mecanismo | Comando Espacial | Autoridade funcional sobre o Espaço | Comando Espacial | Comando Espacial | Centro de Segurança Espacial de Defesa | Comando Espacial e Comando Aéreo | EMGFA - Departamento Espaço |

Na resposta à QD1 “Como é que a EDNE se compara com as estratégias congéneres de outros países?”, constata-se que **a solução adotada nacionalmente se distancia da realidade vertida nas estratégias congéneres analisadas**. Relativamente à governação, atribui responsabilidades de monitorização do Programa Espacial da Defesa e de edificação de capacidades espaciais a órgãos de governação temporários, integrando na governação, uma grande diversidade de entidades. Simultaneamente, a EDNE concentra no EMGFA/Departamento do Espaço todas as funções de nível estratégico e operacional, cabendo-lhe ainda funções de direção e coordenação da edificação das capacidades espaciais. A vastidão das competências referidas não tem para já correspondência na dimensão dos recursos humanos disponíveis no EMGFA.

No caso nacional, não é assim visível uma clara distinção entre as dimensões governação e operacionalização, nem foi criado qualquer Comando Espacial, conjunto ou orgânico num dos ramos, destinado a apoiar as necessidades das FFAA, diferindo das opções identificadas nas estratégias congéneres analisadas.

5. POTENCIAL DA FORÇA AÉREA

Estabelecida a forma como a EDNE se situa perante estratégias congéneres de outros países, afigura-se agora relevante analisar o seu desenvolvimento global e o potencial da Força Aérea para intervenção na sua implementação. Esta análise

é sustentada na informação prestada em entrevistas semiestruturadas pelas entidades identificadas no Apêndice C, utilizando guiões (Apêndice D) orientados em torno dos desenvolvimentos da EDNE e da capacidade da Força Aérea para intervir nas perspetivas genética, estrutural e operacional, através das diferentes vertentes do Plano de Ação: *i)* doutrina; *ii)* capacidades; *iii)* cooperação internacional; *iv)* sinergias; *v)* governação e, *vi)* financiamento.

5.1 ESTRATÉGIA DA DEFESA NACIONAL PARA O ESPAÇO 2020-2030

No contexto alargado da implementação da EDNE – e da interação entre as diferentes entidades envolvidas – destaca-se a fraca visibilidade desta estratégia junto do setor espacial nacional (J. Caldas, entrevista presencial, 27 de dezembro de 2023; T. Pardal, entrevista por videoconferência, 20 de dezembro de 2023) e de outras entidades interessadas (M. Rocha, entrevista por email, 30 de janeiro de 2024). A esta realidade não será alheio o facto de nos primeiros três anos após a publicação da EDNE, o CM-PRESDEF ter reunido apenas duas vezes, no segundo semestre de 2023 (P. Costa, entrevista por email, 22 de janeiro de 2024), e só no início de 2024 ter definido os seus termos de referência (M. Figueiredo, entrevista por email, 24 de janeiro de 2024). Esta conjuntura coincide com o facto de a Força Aérea não ter sido chamada a envolver-se de forma consequente neste processo (J. Alves, entrevista presencial, 14 de dezembro de 2023).

Apesar dos desenvolvimentos que levaram à criação do Departamento do Espaço, esta estrutura do EMGFA não se revela adequada à coordenação do processo de implementação da EDNE (J. Sousa, entrevista presencial, 5 de março de 2024; R. Conde, entrevista presencial, 15 de dezembro de 2023). Isto deve-se tanto à rotação de pessoas nos cargos, quanto aos recursos limitados disponibilizados. Por esta razão, as funções de natureza tática deveriam ser centradas na Força Aérea, sendo as de nível operacional e político/estratégico reservadas ao EMGFA (R. Conde, *op.cit.*; D. Freitas, entrevista por email, 17 de janeiro de 2024). Isto permitiria que a Força Aérea assumisse a gestão centralizada de recursos para os quais haverá sempre muita procura, com ganhos de eficiência (J. Alves, *op.cit.*).

No domínio da governação, a Força Aérea apresenta competências forjadas na continuidade do domínio onde tem operado, complementaridade das capacidades de fusão de informação e defesa aérea, a par das infraestruturas e da formação dos seus militares, únicas nas FFAA (J. Caldas, *op. cit.*). O caminho a percorrer deveria assim ser semelhante ao de outros países, que atribuíram a governação e a responsabilidade de edificação das capacidades espaciais às suas Forças Aéreas (J. Sousa, *op. cit.*; J. Hecker, entrevista por email, 26 de janeiro de 2024; B. Marado, entrevista por email, 29 de dezembro de 2023).

Relativamente ao mecanismo de implementação, a revisão do Plano de Ação efetuada a 8 de março de 2024, não reflete as atividades dos ramos das FFAA, e por ter sido centrada no EMGFA, retirou-lhes iniciativa (P. Costa, *op.cit.*; M. Santos, entrevista por email, 5 de janeiro de 2024).

A EDNE, por sua vez, permanece por rever, o que seria benéfico se considerada a rápida evolução verificada no setor espacial (J. Sousa, *op. cit.*; R. Conde, *op. cit.*), até porque uma forma de acelerar o crescimento deste setor, passa por reconhecer e integrar o que já existe no domínio civil espacial, na Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) e no Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) (C. Batalha, entrevista por email, 23 de janeiro de 2024; R. Conde, *op. cit.*).

A EDNE é importante para as capacidades espaciais das FFAA (J. Freitas, entrevista por email, 9 de janeiro de 2024) e para a aproximação à indústria, por refletir uma intenção real e visão de longo prazo, traduzida pela inscrição de verbas dedicadas na LPM (J. Neves, entrevista por videoconferência, 18 de dezembro de 2023). Contudo, quase quatro anos após a sua publicação, a ausência de progressos no processo de implementação da EDNE traduz-se na ausência de impacto substantivo nas FFAA (J. Alves, *op. cit.*; J. Sousa, *op. cit.*).

Esta natureza até agora inconsequente da EDNE, amplifica a relevância de ser analisado o potencial da Força Aérea para intervenção neste processo.

5.2 PERSPETIVA GENÉTICA

A Força Aérea tem publicado doutrina alinhada com a doutrina NATO (J. Nogueira, entrevista por email, 16 de fevereiro de 2024), o que desde logo lhe imprime uma natureza conjunta.

Neste contexto, as capacidades espaciais têm uma identidade própria, são estruturantes, mas complementares e necessárias à completa exploração dos demais sistemas de armas, promovendo a persistência (J. Caldas, *op. cit.*). Na mesma linha, as capacidades resultantes do emprego de Sistemas Aéreos Não-tripulados e de Plataformas de Grande Altitude apresentam potencial de complementaridade relativamente às capacidades espaciais (T. Pardal, *op. cit.*). Esta complementaridade está sedimentada na forma como as Forças Aéreas têm integrado e utilizado serviços e aplicações espaciais no seu treino e operação, assumindo-se as áreas de missão SDA e Observação da Terra como as de maior interesse para desenvolvimento por estas organizações (J. Hecker, *op. cit.*).

Para mitigar a falta de cultura e literacia espacial verificada nas FFAA (P. Santos, entrevista por email, 6 de janeiro de 2024; F. Cunha, entrevista por videoconferência, 21 de dezembro de 2023), a Força Aérea tem expandido a oferta

formativa através de mestrados e pós-graduações, formando ainda militares em cursos na NATO *School Oberammergau* e em países amigos, tendo potencial para apoiar outras iniciativas educativas (J. Alves, *op.cit.*).

Na edificação de capacidades, as novas gerações de radares de defesa aérea constituem oportunidades para a geração de sinergias com o domínio espacial (C. Batalha, *op. cit.*). Esta mesma abordagem sinérgica deve ser vertida na definição conjunta de requisitos operacionais, integrando também os de outras entidades e atores estatais, validando soluções, evitando duplicações e promovendo a interoperabilidade na troca de informação, com capacidades automáticas de análise e imagem de alta resolução (A. Penha, entrevista por videoconferência, 19 de dezembro de 2023).

Para rentabilização das suas estruturas, as capacidades do Comando Aéreo poderão acolher uma unidade de C2 e monitorização de lançamentos e seguimento de objetos e de atividades no Espaço (J. Saúde, entrevista por email, 11 de dezembro de 2023). O potencial para gerar sinergias provém igualmente da cultura organizacional e tecnológica da Força Aérea e das suas infraestruturas aeronáuticas – ativos atrativos para a indústria e para o setor espacial – e concorre para a promoção da inovação, investigação, desenvolvimento e experimentação de sistemas, conferindo-lhes natureza de duplo-uso (F. Cunha, Z.).

Rentabilizando estas características, a Força Aérea tem celebrado protocolos com empresas do setor espacial – CEiiA, GEOSAT, OMNIDEA e Neuraspace – integrando o consórcio da Agenda *New Space* Portugal e participando na Constelação do Atlântico (detalhados no Apêndice F), como forma de garantir o acesso a produtos espaciais (P. Costa, *op. cit.*). Estas iniciativas terão ainda o efeito multiplicador que decorre da integração de militares com formação académica e técnica adequada na Agência Espacial Portuguesa e no desenvolvimento de projetos, integrando as tecnologias e sistemas resultantes na operação da Força Aérea, o que conferirá dimensão e competitividade externa à indústria nacional (R. Conde, *op. cit.*; T. Pardal, *op.cit.*).

Na vertente da cooperação internacional, assinala-se a importância das oportunidades tecnológicas e da interoperabilidade e sinergias geradas pela troca de serviços, bem como a relevância da EDNE para apoio à política externa do Estado e na promoção da relevância de Portugal enquanto Aliado (D. Freitas, *op. cit.*).

Tendo isto presente, a Força Aérea tem mantido contactos com parceiros de países amigos para cooperação em domínios como a formação e treino dos seus militares (J. Alves, *op. cit.*). Adicionalmente, persiste a disponibilidade institucional para integrar militares em instituições internacionais, capitalizando nacionalmente o conhecimento e experiência adquiridos nesses cargos (B. Marado, *op. cit.*). No

caso do Centro de Operações da NATO, esta integração pode até ser reforçada através de maior ocupação temporária de determinados cargos, ou reforçando o efetivo deste Centro na preparação ou condução de exercícios (J. Hecker, *op. cit.*).

Também a localização dos Açores pode ser explorada, sugerindo a expansão da cooperação com os EUA ou com a NATO para o domínio da defesa contra mísseis balísticos (C. Batalha, *op. cit.*), ou a instalação de um porto espacial (T. Pardal, *op.cit.*).

Apesar das tradicionais dificuldades na sua execução, como de outros instrumentos financeiros da UE e da NATO, a inscrição de financiamento dedicado a capacidades espaciais na LPM foi um desenvolvimento positivo (J. Neves, *op. cit.*), podendo existir complementaridade neste domínio, entre projetos a cargo do EMGFA e da Força Aérea (M. Figueiredo, *op. cit.*). Adicionalmente, a cooperação “interagências” e com entidades civis, para desenvolvimento de sistemas de duplo-uso, poderá facilitar o recurso a outros mecanismos de financiamento (A. Penha, *op. cit.*), podendo neste caso ser rentabilizada a Estrutura de Acompanhamento de Projetos Cofinanciados existente na Força Aérea (J. Nogueira, *op. cit.*).

5.3 PERSPETIVA ESTRUTURAL

As alterações na orgânica da Força Aérea, para melhor orientar e centralizar a governança dos assuntos relativos ao Espaço – criando uma Repartição do Espaço na nova DIVITO e o Centro de Operações Espaciais, a par do estabelecimento do Grupo de Trabalho para a Edificação da Capacidade Espaço na Força Aérea – representarão ganhos de eficiência (J. Caldas, *op. cit.*).

Visando a promoção da cooperação com a indústria e a participação da Força Aérea em projetos sólidos de edificação de capacidades, está planeada a criação de um Centro de Avaliação e Teste de Tecnologias Aeroespaciais (J. Nogueira, *op. cit.*), que será fator de aceleração tecnológica permitindo experimentação em ambiente protegido (F. Cunha, *op. cit.*). Neste domínio, a indústria considera que a cooperação internacional é instrumental para a sua integração na cadeia de valor das grandes empresas (J. Neves, *op. cit.*), sendo um imperativo a coordenação da representação nacional no contexto internacional (R. Conde, *op. cit.*).

No domínio da regulação, e apesar de inicialmente o legislador não ter atribuído responsabilidades à AAN (M. Figueiredo, *op. cit.*) – que apesar disso integrou os trabalhos que conduziram à publicação da EDNE – existe necessidade de uma entidade que possa centralizar, gerir, e disseminar informação e alertas relativos a eventos espaciais, de forma permanente (P. Costa, *op. cit.*; A. Penha, *op. cit.*). Nesta perspetiva e para atender a necessidades do setor espacial, futuramente, a AAN poderia assumir competências para regulação ágil, licenciamentos,

autorização e monitorização de lançamentos, bem como monitorização de certas atividades espaciais (J. Saúde, *op. cit.*; F. Cunha, *op. cit.*; T. Pardal, *op. cit.*). Tendo isto em conta, está a ser analisada a necessidade de revisão da lei que define as competências, estrutura e funcionamento da AAN (J. Alves, *op. cit.*).

5.4 PERSPETIVA OPERACIONAL

Na completa integração do domínio espacial nas FFAA, a missão da Força Aérea poderá vir a ser ampliada, explorando capacidades espaciais mais sólidas e completamente instaladas nas áreas SATCOM – habilitando C2 *Beyond Line of Sight* – bem como SDA e Observação da Terra (J. Alves, *op. cit.*).

Neste contexto, a rede de sensores da Força Aérea, incluindo os de novas plataformas, da modernização dos radares de defesa aérea e da extensão desta cobertura ao arquipélago dos Açores, contribuem para alimentar a capacidade *Space Situational Awareness* (SSA), protegendo ativos nacionais públicos e privados e integrando a cadeia de valor do setor espacial nacional (B. Marado, *op. cit.*). Esta capacidade de observação da fronteira entre a atmosfera e o espaço gera sinergias e pode alimentar o Catálogo Espacial da NATO, representando uma oportunidade pronta a explorar para preencher lacunas da Aliança (J. Hecker, *op. cit.*).

Complementarmente, a Força Aérea tem potencial para expandir o seu Centro de Fusão de Informação, integrando a análise, fusão e disseminação ágil da informação proveniente de sensores terrestres, aéreos e espaciais (M. Rocha, *op. cit.*; C. Batalha, *op. cit.*).

No cumprimento da sua missão, a Força Aérea pode contribuir com formação e treino de utilizadores de sistemas (J. Freitas, *op. cit.*) e constituir catálogos de produtos e serviços espaciais de duplo uso, disponíveis em rede, elementos analíticos e *dashboards* para C2, definindo protocolos e contribuindo para gerar sinergias, padronização e interoperabilidade militar e com entidades civis (M. Rocha, *op. cit.*; C. Batalha, *op. cit.*; A. Penha, *op. cit.*).

Esta perspetiva civil-militar abrangente considera a utilização de serviços SATCOM, PNT e Observação da Terra (*Copernicus*), bem como de produtos disponíveis em catálogos da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), SATCEN e Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR) (M. Rocha, *op. cit.*). Por sua vez, à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) interessam serviços de apoio ao planeamento, decisão e C2, a par de SATCOM como redundância ao sistema SIRESP, sendo desejável maior conhecimento mútuo e coordenação com as FFAA (A. Penha, *op. cit.*). Em ambos os casos, verifica-se interesse em capacidades de Observação da Terra (*Imagery*

Intelligence - IMINT) com grande resolução ótica e temporal para resposta a emergências, monitorização, fiscalização e investigação de elementos e crimes ambientais (M. Rocha, *op. cit.*; A. Penha, *op. cit.*).

Nesta abordagem de espectro alargado, o Centro de Operações Espaciais poderá, também, prever a cooperação com entidades civis (indústria) e incluir áreas específicas e segregadas (D. Freitas, *op. cit.*; F. Cunha, *op. cit.*). Por fim, refere-se a importância da cooperação internacional como solução para a utilização de serviços PNT, SATCOM e IMINT (J. Hecker, *op. cit.*).

5.5 SÍNTESE CONCLUSIVA E RESPOSTA À QD2

A análise dos resultados das entrevistas conduzidas junto de 20 entidades representativas do setor espacial nacional e da NATO – militares, indústria e entidades públicas interessadas – considerou os indicadores/vertentes de implementação da EDNE e a potencial intervenção da Força Aérea nas perspetivas genética, estrutural e operacional.

Os dados recolhidos permitem concluir que a EDNE vem revelando falta de visibilidade e de impacto nas capacidades das FFAA, não se tendo as suas estruturas de governação revelado eficazes, pelo que seria adequada uma revisão daquele documento.

Como resposta à QD2: “*Que potencial possui a Força Aérea para intervir na implementação da EDNE?*” é possível concluir que a **Força Aérea tem potencial significativo para intervir positivamente na implementação da EDNE em todas as suas vertentes**, destacando-se:

- na perspetiva genética, através *i)* da doutrina já publicada; *ii)* da geração de sinergias e complementaridade das capacidades operadas; *iii)* do capital humano com formação diferenciada, que pode integrar instituições internacionais; *iv)* das suas infraestruturas aeronáuticas e de C2, evitando duplicações, estabelecendo protocolos e gerando sinergias com a indústria; *v)* da sua cooperação com países amigos e aliados; *vi)* da possível complementaridade entre fontes de financiamento destinado a projetos e capacidades espaciais cofinanciados, potenciando a estrutura de acompanhamento já existente;
- na perspetiva estrutural, destacando-se *i)* a adequação orgânica efetuada, tendo criado estruturas dedicadas à governação, ao C2 espacial e à experimentação de sistemas espaciais, representando potenciais ganhos de eficiência e conferindo dimensão externa à indústria nacional; *ii)* podendo colaborar com a AAN na perspetiva de lhe serem conferidas competências alargadas no domínio da regulação e da gestão e disseminação de informação relativa a eventos com origem no Espaço;

- na perspetiva operacional, *i)* potenciando e ampliando as suas estruturas de C2, com foco nas capacidades SDA e Observação da Terra de muito alta resolução ótica, radar e temporal; *ii)* ampliando a capacidade de fusão e disseminação da informação proveniente de sensores terrestres, aéreos e espaciais, gerando produtos adequados às entidades interessadas, militares, públicas civis e Aliadas.

6. MODELO PARA O CONTRIBUTO DA FORÇA AÉREA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA DA DEFESA NACIONAL PARA O ESPAÇO 2020-2030

Os resultados da investigação efetuada demonstram que, no quarto ano da sua publicação, a EDNE não se tem materializado em capacidades espaciais nas FFAA. Apesar da sua natureza precursora – outras estratégias analisadas são mais recentes – esta situação reforça a importância da adequação da EDNE à realidade atual e dos parceiros internacionais. Devem assim ser adotadas medidas, incluindo no patamar da redefinição da EDNE, tal como previsto no seu texto, que permitam explorar o potencial da Força Aérea e promover o sucesso da estratégia, sendo por isso oportuno responder à QC: “*Que modelo potencia os contributos da Força Aérea para a implementação da EDNE?*”.

O modelo proposto inclui um eixo externo e um outro, interno à Força Aérea. O **Eixo Externo** encontra-se ilustrado na Figura 4.

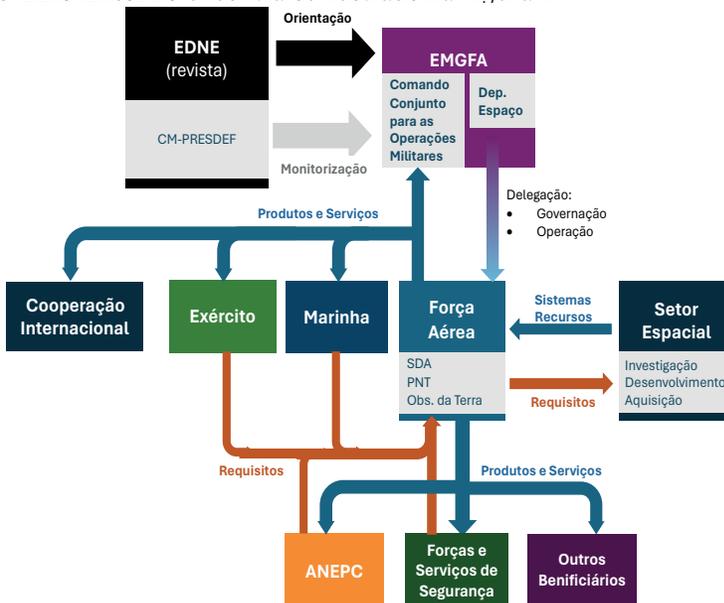


Figura 4 – Modelo proposto – Eixo Externo

Num primeiro momento, torna-se necessário proceder à **revisão da EDNE**, integrando objetivos associados às áreas da segurança interna, de fronteiras e proteção civil – promovendo a rentabilização das capacidades nacionais e a diversificação das fontes de financiamento – bem como os desenvolvimentos entretanto ocorridos no setor espacial nacional.

Esta revisão da EDNE, que se pretende profunda, pragmática e orientada para objetivos praticáveis, evitando a pulverização de ações e, por essa via, do financiamento disponível, tornará imperativo que um novo Plano de Ação lhe seja associado.

Este processo de revisão deve ser acompanhado de **alterações na estrutura de governação** do Programa Espacial da Defesa. A fim de capitalizar o potencial da Força Aérea e, simultaneamente, implementar soluções testadas e adotadas internacionalmente, deverão ser transferidas para a Força Aérea, por delegação do CEMGFA, as atuais competências do EMGFA de natureza tática e as relativas à edificação, governação e operação das capacidades espaciais da Defesa nos domínios da SDA, PNT (*user segment*) e da Observação da Terra. Seriam assim retidos no EMGFA os assuntos de natureza estratégica e programática, em particular no que respeita às SATCOM. Esta solução de governação eliminará a necessidade de constituição do Grupo de Desenvolvimento de Capacidades do PRESDEF, cuja constituição tem apresentado dificuldades. Adicionalmente, permite capitalizar a experiência de outros países que seguiram percursos idênticos, mitigando riscos e acelerando processos.

No **Eixo Interno**, a Força Aérea deverá fazer uso de todo o seu potencial orgânico através do seu capital humano, das tecnologias e dos processos já implementados, com as necessárias adaptações impostas pela transferência de competências a efetuar.

Este Eixo Interno do modelo proposto assentará nos pilares pessoas-processos-tecnologias, como forma de materializar o potencial da Força Aérea identificado nas perspetivas genética, estrutural e operacional da EDNE.

Relativamente às **pessoas**, deve ser seguida uma abordagem tridimensional, de robustecimento do capital humano, refletida na Figura 5:

— **formação**, *i)* continuando a apostar nos cursos de mestrado ministrados na Academia da Força Aérea (AFA), aumentando o número de projetos de investigação dedicados a temas do Espaço; *ii)* dando início à frequência da pós-graduação dedicada à utilização do Espaço para fins militares; *iii)* definindo currícula e iniciando a formação de militares do regime de contrato em especialidades ligadas às operações; e *iv)* nomeando militares para a frequência de cursos NATO e junto de países amigos;

- **imersão**, dos militares formados no desempenho de funções associadas ao domínio espacial, *i)* internamente na Força Aérea; *ii)* na NATO, em centros de excelência, cargos da sua estrutura e temporariamente durante exercícios temáticos; e *iii)* junto do setor espacial nacional, incluindo indústria e Agência Espacial Portuguesa;
- **consolidação**, conferindo estabilidade, previsibilidade e formação contínua aos militares especializados e atribuídos à exploração operacional do Espaço.

O pilar relativo aos **processos**, ilustrado na Figura 6, pressupõe dois elementos:

- **governança**, tirando partido das parecerias estratégicas já estabelecidas e da orgânica da Força Aérea para implementar a EDNE, em particular no diz respeito *i)* à DIVITO; *ii)* ao Grupo de Trabalho para a Edificação da Capacidade Espaço na Força Aérea; *iii)* Estrutura de Acompanhamento de Projetos Cofinanciados, com especial atenção à cooperação interagências; e *iv)* Centro de Operações Espaciais, no que respeita à operação das capacidades edificadas, o qual, para garantir a visibilidade e identidade própria do Espaço enquanto domínio operacional, poderá futuramente evoluir para um Comando Espacial, a edificar segundo princípios de eficiência e simplicidade;
- **interoperabilidade**, *i)* prosseguindo na edificação de doutrina conjunta necessária à completa integração do domínio espacial na forma como as FFAA cumprem as suas missões; *ii)* estabelecendo canais para a integração dos requisitos das FFAA e das entidades públicas relevantes para a exploração do domínio espacial; *iii)* potenciando as parcerias estabelecidas com entidades relevantes nacionais e internacionais; e, *iv)* estabelecendo o processo de *tasking* para satisfação das necessidades das FFAA e das entidades referidas.

A **tecnologia**, como abordada neste modelo e ilustrada na Figura 7, diz respeito aos sistemas espaciais e infraestruturas associadas, elementos da abordagem clássica da NATO à edificação de capacidades (DOTMLPFI)²⁷.

A análise da realidade associada às estratégias aqui abordadas permite concluir que também no caso português será impraticável atingir autonomia em todas as áreas de missão espacial. Apesar disso, a edificação de capacidades relevantes reforçará a relevância de Portugal enquanto aliado e parceiro internacional. Uma vez que os recursos são limitados e o tempo também é um fator

²⁷ *Doctrine, Organization, Training, Material, Leadership and Education, Personnel, Facilities and Interoperability.*

determinante, recomenda-se, para a **tecnologia**, uma abordagem semelhante às adotadas noutros países:

- **aquisição** da capacidade SDA, base da exploração do Espaço enquanto domínio operacional e essencial à proteção dos sistemas espaciais nacionais, *i)* transferindo para a Força Aérea a condução e exploração do programa *Space Surveillance and Tracking* (SST) nacional; *ii)* incorporando e desenvolvendo valências de *Space Weather*; e *iii)* fundindo informação de sensores e integrando redes NATO e nacionais, incluindo com a AAN, para difusão centralizada de informação às entidades interessadas;
- **colaboração** protocolada com a indústria e centros de investigação, para o desenvolvimento gradual e sustentado de uma capacidade autónoma de Observação da Terra (*Space based ISR*) e monitorização ambiental, através *i)* da identificação de requisitos operacionais das FFAA, validação de algoritmos de análise automática de imagem e de soluções técnicas; *ii)* da flexibilização da utilização das suas infraestruturas pelo setor espacial nacional, incluindo a instalação partilhada de sistemas e equipamentos; *iii)* da promoção da utilização do Centro de Avaliação e Teste de Tecnologias Aeroespaciais, na perspetiva da aceleração tecnológica e experimentação em ambiente protegido; e *iv)* da coordenação com a indústria e com a AAN das atividades de lançamento que ocorram em território nacional ou utilizem o espaço aéreo sob responsabilidade nacional;
- **acesso** *i)* a capacidades de Países Amigos, de Aliados ou da UE, cuja edificação autónoma se afigura impraticável na realidade nacional, como as relativas a PNT, nas diferentes constelações utilizáveis, *Global Positioning System* (GPS) e *Galileo*, (*user segment*); e *ii)* a produtos e serviços disponibilizados pelas instituições e agências que Portugal integra ou para as quais contribui financeiramente.

A análise efetuada e o modelo apresentado, que responde à QC desta investigação, englobam elementos que poderão alimentar a necessária revisão da EDNE nas suas perspetivas genética, estrutural e operacional.

7. CONCLUSÕES

A Força Aérea possui potencial e pode contribuir para acelerar a implementação da EDNE em todas as suas vertentes, se lhe forem atribuídas as competências necessárias.

A importância crescente do Espaço nas sociedades cada vez mais interconectadas e digitalizadas foi destacada nacionalmente em 2018, com a

publicação da Estratégia Portugal Espaço 2030. Com este documento, no qual se assume o *New Space* como uma realidade incontornável, fica expresso o desígnio de criação da Agência Espacial Portuguesa, o que viria a acontecer em 2019.

Internacionalmente, a partir de 2019, a NATO passou a considerar o Espaço como um domínio operacional distinto dos demais, o que levou esta organização a reconhecer a existência de ameaças e eventuais restrições ao acesso e liberdade de ação no Espaço, com potencial impacto na segurança dos Aliados. Também a UE dedicou especial atenção a este assunto, promovendo uma série de iniciativas para a edificação de capacidades e publicando, em 2023, a sua Estratégia Espacial para a Segurança e a Defesa.

Nacionalmente, estes desenvolvimentos convergiram na publicação da EDNE em 2020, acompanhada do respetivo Plano de Ação para a sua implementação. Contudo, não foi estabelecido objetivamente qual o papel dos ramos das FFAA na implementação da Estratégia, facto patente pela importância atribuída em investigações anteriores ao estudo desta temática.

Esta Estratégia e a atualidade e importância deste assunto, geraram um conjunto de referências ao Espaço em documentação orientadora no universo da Defesa Nacional, com destaque para a publicada na Força Aérea. Deste modo, o objeto de estudo é a EDNE delimitado *i)* temporalmente, entre 2019 e 2030; *ii)* espacialmente, aos EEIN; e *iii)* no conteúdo, incidindo na implementação da EDNE e no potencial contributo da Força Aérea para este processo.

No contexto identificado para esta investigação foi estabelecido o OG “*Propor contributos da Força Aérea potenciadores da implementação da EDNE*”.

A metodologia seguida adotou um raciocínio indutivo, uma estratégia de investigação qualitativa e estudo de caso, permitindo identificar tendências internacionais e o potencial da Força Aérea para intervir no processo de implementação. A investigação efetuada foi sustentada na análise documental que permitiu estabelecer a forma com a EDNE se situa face a outras estratégias congéneres. Adicionalmente, foram efetuadas entrevistas semiestruturadas a entidades especialistas e relevantes para a temática em estudo, permitindo caracterizar globalmente o estado de desenvolvimento da EDNE e identificar o potencial da Força Aérea para promover a sua implementação.

Considerando o OE1 e a QD1, foram analisadas as estratégias congéneres da Austrália, Canadá, Espanha, França, Países Baixos e RU. Sobressaiu a convergência encontrada nas soluções de governação adotadas, efetuada através de mecanismos

de coordenação e gestão ao nível interministerial, garantindo a concentração de responsabilidades segundo princípios de coerência, visibilidade e simplicidade. No domínio da operacionalização das estratégias naqueles países, constatou-se que a opção globalmente adotada foi a criação de estruturas dedicadas – Centros ou Comandos Espaciais – integrados nas diferentes Forças Aéreas e/ou partilhando instalações desses ramos. Refletindo esta evolução, Espanha e França adotaram inclusive novas designações para as suas Forças Aéreas, que passaram a incluir a referência ao Espaço.

A solução adotada nacionalmente atribui responsabilidades de monitorização e edificação de capacidades a órgãos de governação temporários, concentrando, simultaneamente, no EMGFA, as funções de nível estratégico e operacional, bem como a direção e coordenação da edificação das capacidades espaciais. Conclui-se desta forma que, ao contrário das realidades analisadas, não existe nacionalmente uma clara distinção entre a governação e a operacionalização do Programa Espacial da Defesa, não tendo sido criado qualquer Comando ou Centro Espacial para apoio às necessidades das FFAA.

As entrevistas semiestruturadas efetuadas permitiram concretizar o OE2 e responder à QD2, aferindo a potencial intervenção da Força Aérea na implementação da EDNE, tornando ainda visível o estado atual do desenvolvimento desta estratégia. Neste processo de recolha de dados, foram considerados e integrados nas perspetivas genética, estrutural e operacional, os indicadores que constituem as vertentes de implementação da EDNE.

Globalmente, foi possível concluir que a implementação da EDNE não tem apresentado resultados tangíveis e visíveis, nem as suas estruturas de governação eficácia na condução do Programa Espacial da Defesa.

Na resposta à QD2, as conclusões retiradas da análise aos dados obtidos nas entrevistas permitem concluir que a Força Aérea possui potencial significativo para intervir de forma efetiva na implementação da EDNE em todas as suas vertentes.

Na perspetiva genética, concluiu-se que existe potencial *i)* pela doutrina publicada neste ramo; *ii)* para gerar sinergias; *iii)* no capital humano, capaz de integrar instituições internacionais; *iv)* nas suas infraestruturas aeronáuticas e de C2; *v)* para cooperar com países amigos e aliados; e *vi)* gerir fontes de financiamento complementares entre si.

Na perspetiva estrutural, os resultados positivos centraram-se em torno *i)* da adequação orgânica operada na Força Aérea, que inclui estruturas de governação,

C2 espacial e experimentação de sistemas espaciais; e *ii*) da colaboração com a AAN, perspetivando um alargamento das suas competências na ótica de lhe serem conferidas competências alargadas.

Na perspetiva operacional, o potencial da Força Aérea reside *i*) na exploração e ampliação das suas estruturas de C2, dedicadas a capacidades SDA e Observação da Terra de muito alta resolução ótica, radar e temporal; *ii*) na expansão da atual capacidade de fusão e disseminação da informação à proveniente de espaciais, visando apoiar as FFAA e demais entidades públicas relevantes através de produtos elaborados de acordo com requisitos conjuntos.

Concretizados os OE1 e OE2 e respondidas as QD deduzidas, tornou-se possível materializar o OG desta investigação e responder à QC, apresentando um modelo para os contributos da Força Aérea potenciadores da implementação da EDNE.

Os contributos propostos assentam num eixo externo e noutro interno à Força Aérea.

Uma primeira ação inclui a revisão abrangente da EDNE, de modo a integrar objetivos relativos às áreas da segurança interna, de fronteiras e de proteção civil. Isto permitirá rentabilizar as capacidades nacionais a edificar, bem como diversificar fontes de financiamento, numa abordagem interagências. Adicionalmente, num setor em rápida mudança, isso permitirá atualizar a estratégia e incorporar os desenvolvimentos entretanto verificados. O Plano de Ação deverá também ser revisto em coerência e orientado para objetivos realistas que permitam a concentração em projetos viáveis das fontes de financiamento disponíveis.

O processo de revisão deverá incluir alterações na estrutura de governação do Programa Espacial da Defesa, atribuindo à Força Aérea, por delegação do CEMGFA, as competências de natureza tática e a responsabilidade de edificação, governação e operação das capacidades espaciais da Defesa nos domínios da SDA, PNT e da Observação da Terra. Neste modelo seriam retidos no EMGFA os assuntos de natureza estratégica e programática, e a contratação de SATCOM, necessária de forma transversal às FFAA. Esta proposta de governação importa simplificação para o processo, ao eliminar a necessidade de constituição do Grupo de Desenvolvimento de Capacidades do PRESDEF, que até à atualidade não desenvolveu qualquer atividade.

Adicionalmente, permite integrar as experiências de outros países que desenvolveram processos semelhantes, diluindo riscos de percurso e abreviando

etapas, beneficiando igualmente das estruturas e experiência de um ramo das FFAA dotado de uma relação madura com a tecnologia de ponta e com o próprio domínio aeroespacial.

No Eixo Interno, a Força Aérea deverá fazer uso de todo o seu potencial intrínseco, rentabilizando o seu capital humano, as tecnologias e os processos já desenvolvidos, com as necessárias adaptações às novas competências a integrar.

Estes três pilares – **pessoas, processos e tecnologias** – sustentam o modelo proposto nas perspectivas genética, estrutural e operacional da EDNE, capitalizando o potencial da Força Aérea para a sua implementação. No domínio das **pessoas**, deve ser seguida uma abordagem tridimensional: formação, nomeadamente *i)* mestrados dedicados a temas do Espaço na AFA; *ii)* frequência da pós-graduação sobre utilização do Espaço para fins militares; *iii)* formação especializada de militares do regime de contrato; e *iv)* frequência de cursos NATO e em países amigos; imersão, dos militares em funções conexas com o Espaço, *i)* internamente, na Força Aérea; *ii)* em cargos internacionais, de duração variável; e *iii)* no setor espacial nacional; consolidação, das colocações e formação dos militares alocados à exploração operacional do Espaço.

O pilar dos **processos** inclui duas áreas de intervenção: governação, potenciando a eficiência através do emprego da orgânica da Força Aérea, em particular *i)* a DIVITO; *ii)* o Grupo de Trabalho para a Edificação da Capacidade Espaço na Força Aérea; *iii)* a Estrutura de Acompanhamento de Projetos Cofinanciados, incluindo interações; e *iv)* o Centro de Operações Espaciais, que para conferir a visibilidade adequada ao domínio operacional Espaço, poderá evoluir para um Comando Espacial; interoperabilidade, *i)* através de doutrina conjunta que promova a integração do domínio espacial nas FFAA; *ii)* considerando os requisitos das FFAA e de outras entidades públicas; e *iii)* instituindo o processo de *tasking* para as áreas de missão espacial.

O pilar da **tecnologia**, inclui os sistemas espaciais e infraestruturas associadas. Para este pilar deve ser seguida uma abordagem pragmática, que tenha em conta os recursos disponíveis e a urgência de resultados visíveis, com autonomia nacional parcial em certas áreas de missão, considerando: aquisição da capacidade SDA, essencial à exploração do Espaço e proteção dos sistemas espaciais *i)* transferindo o programa SST para a Força Aérea; *ii)* edificando valências de *Space Weather*; e *iii)* expandindo a capacidade de fusão e disseminação e rede de informação relativa ao domínio espacial; colaboração, estabelecendo protocolos

com a indústria e com centros de investigação, visando uma capacidade nacional de Observação da Terra e monitorização ambiental, destacando *i)* os requisitos operacionais das FFAA e a certificação operacional de soluções técnicas; *ii)* a utilização das infraestruturas aeronáuticas da Força Aérea pela indústria; *iii)* a aceleração tecnológica e experimentação em ambiente protegido; e *iv)* a coordenação nacional das atividades de lançamento; acesso mais imediato a capacidades, produtos e serviços espaciais, como PNT, recorrendo à cooperação internacional.

A evolução verificada no setor espacial atesta a relevância e atualidade deste estudo, que contribuiu para o conhecimento em três domínios principais. Inicialmente, e na ausência de relatórios sobre a sua implementação, permitiu sintetizar a forma como a EDNE se tem desenvolvido e a ausência percebida de visibilidade e impacto na edificação de capacidade espaciais, tanto pela indústria, como pelas FFAA. Em seguida, demonstrou a forma distinta como a EDNE estabeleceu a governação do PRESDEF, face às soluções adotadas pelos países analisados, coincidindo, no entanto, no que respeita às áreas de missão espacial prioritárias. Finalmente, este estudo aponta um caminho de eficiência e geração de sinergias para rentabilização da formação, maturidade institucional, estrutural e tecnológica da Força Aérea, bem como do seu capital humano, constituindo-se como modelo inovador e promotor da solidez das iniciativas em curso ou a iniciar.

Apesar do contributo enunciado, cuja adoção não depende exclusivamente da Força Aérea, este estudo deparou-se com algumas limitações. Por um lado, a ausência de relatórios e documentação oficial relativa ao andamento da EDNE afunilou, parcialmente, a recolha de dados para as entrevistas efetuadas. Por outro lado, algumas entidades nacionais e estrangeiras não mostraram disponibilidade para serem entrevistadas. Por fim, a documentação relativa a protocolos e iniciativas em curso não está ainda disponível, o que colide com uma maior clareza dos dados que lhes estão associados.

Neste contexto, estudos futuros poderão incidir na apresentação de contributos para a revisão da EDNE, com destaque para as oportunidades que o *New Space* pode apresentar para a Defesa Nacional. Outros estudos poderão focar-se na forma como os demais ramos das FFAA melhor poderão integrar o domínio espacial nas suas atividades, e, no caso da Força Aérea, conferir maior granularidade setorial aos contributos aqui apresentados.

De natureza mais prática, deixa-se a sugestão para que a Força Aérea considere o modelo apresentado na aceleração do processo de edificação das capacidades espaciais, incluindo através da publicação do seu Plano de Ação, atendendo às necessidades das FFAA, da NATO e das entidades públicas utilizadoras de produtos e serviços espaciais.

Este estudo identificou um vasto potencial da Força Aérea para a edificação e operação de capacidades espaciais, bem como para cooperar e apoiar o setor espacial nacional. Não pode ser ignorado nem desperdiçado!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência para a Modernização Administrativa (s.d.). *Projeto PRR – New Space Portugal*. Mais Transparência. [Online]. Retirado de https://transparencia.gov.pt/pt/fundos-europeus/prr/beneficiarios-projetos/projeto/02/C05-i01.01/2022.PC644936537-00000046/#project_prr_form_id
- Australian Government. (2022). *Defence Space Command: Space Power eManual*. Department of Defence.
- Bruno José Barcellos Fontanella, J. R. (janeiro de 2008). *Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas*. Cadernos de Saúde Pública, 17-27.
- Canadian Armed Forces. (2022). *Royal Canadian Air Force Strategy for Space Mission Assurance*. Royal Canadian Air Force.
- CeiiA. (2024). *CeiiA*. [Online]. Retirado de <https://www.ceiia.com>
- Copernicus. (s.d.). Security Applications. [Online]. Retirado de <https://www.copernicus.eu/en/about-copernicus/impact-copernicus/security-applications>
- Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro. (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República 1.ª Série, 211, 9299-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de janeiro (2022). *Estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas*. Diário da República 1.ª Série, 16, 3-97 Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Defence Space Command. (2022). *Australia's Defence Space Strategy*. Department of Defence.
- Despacho n.º 1768/MDN/2021, de 29 de janeiro. (2021). *Criação do Comité de Monitorização do Programa Espacial da Defesa*. Diário da República, 2.ª Série, 33, 27-28. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

- Despacho n.º 68/MDN/2020, de 18 de dezembro. (2020). *Aprova a Estratégia da Defesa para o Espaço 2020-2030*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- DGRDN. (2020). *Plano de Ação - Desenvolvimento da Estratégia de Defesa para o Espaço (2020-2030)*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Drake, N. (2018). National Geographic. *Where, exactly, is the edge of space? It depends on who you ask*. Retirado de <https://www.nationalgeographic.com/science/article/where-is-the-edge-of-space-and-what-is-the-karman-line>
- EMGFA. (2022a). *Diretiva Estratégica Setorial para o Espaço nas Forças Armadas*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- EMGFA. (2022b). *Visão Estratégica Militar para as Forças Armadas Portuguesas 2022-2034*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- EMGFA. (2023). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Força Aérea. (2020). *Aprovação da Visão de S. Exa. o GEN CEMFA para o Espaço*. EMFA: Informação 5039/2020, de 27 de abril. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- Força Aérea. (2021). *Plano de Ação - Implementação da Visão do CEMFA para o Espaço*. Alfragide: EMFA: Informação 1755/21, de 8 de fevereiro. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- Força Aérea. (2022). *Diretiva Estratégica da Força Aérea 2022-2025*. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea. Retirado de <https://www.emfa.pt/paginas/fap/ficheiros/noticias/2023/Planeamento%20Estrategico%202022-25.pdf>.
- Força Aérea. (2023a). *Conceito da Capacidade Espaço na Força Aérea*. Informação 8670/2023, de 2 de junho. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- Força Aérea. (2023a). *Conceito Espaço na Força Aérea*. S DFA: RFA 600-1 Conceito Espaço na Força Aérea. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- Força Aérea. (2023b). *Criação da Divisão de Inovação e Transformação Organizacional do Estado-Maior da Força Aérea*. Despacho 100/2023, do CEMFA. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- Força Aérea. (2024a). *Edificação da Capacidade Espacial na Força Aérea*. Despacho N.º 1/2024, do CEMFA. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- Força Aérea. (2024b). *Edificação do Centro de Operações Espaciais no Comando Aéreo*. Informação 2585/2024, de 4 de março. Alfragide: Estado-Maior da Força Aérea.
- Força Aérea. (2024c). *Orientações do Comandante do Pessoal*. Alfragide: Comando do Pessoal.

- GABMDN. (2024). *CM-PRESDEF: Trabalhos Desenvolvidos e Proposta de Revisão do Plano de Ação da Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- GEOSAT. (2024). GEOSAT. [Página online]. Retirado de <https://geosat.space/about-us/>
- Gobierno de España. (2019). *National Aeroespace Security Strategy*. Madrid: Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. Retirado de <https://www.dsn.gov.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias>
- Government of Canada. (2022). *Establishment of 3 Canadian Space Division*. Government of Canada. Retirado de <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2022/07/establishment-of-3-canadian-space-division.html>
- Government of Canada. (s.d.). *Roles and leadership*. Royal Canadian Air Force: Retirado de <https://www.canada.ca/en/air-force/corporate/space/roles-leadership.html>
- Governo. (2023). *Aprovada proposta de Lei de Programação Militar*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=aprovada-proposta-de-lei-de-programacao-militar>
- Henriques, S. (2014). *Análise de Conteúdo*. Universidade Aberta. Retirado de https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/4860/3/AnalisedeConteudo_SH-2014.pdf.
- Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto (2021). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª Série, 2 a 17. Lisboa: Assembleia da República.
- MacKenzie, R. A. (2021). *Global Impacts of Insecurity in Space the Canadian Armed Forces and the Emerging Domain of Space Defence*. (Master of Defence Studies 2020-2021). Canadian Forces College, Canadá.
- Mare, Alessio Di. (2021). *The Role of Space Domain Awareness*. Joint Air & Space Power Conference 2021 Read Ahead. Retirado de <https://www.japcc.org/essays/the-role-of-space-domain-awareness/>
- MDN. (2020). *Despacho 3732/2020 - Criação do Grupo de Trabalho do Programa Espacial da Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- MDN. (2021). *Estratégia da Defesa para o Espaço 2020-2030*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Estrategia-Defesa-Nacional-Espaco_2020-2030.pdf

- Ministère des Armées. (2019). *Stratégie Spatiale de Défense*. Rapport du groupe de travail «Espace». França: Ministère des Armées.
- Ministry of Defence. (2022). *Defence Space Agenda*. Países Baixos: Ministry of Defence.
- NATO. (2016). *AJP-3.3 Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations*. NATO Standardization Office: Edition B, Version 1.
- NATO. (2019). *London Declaration*. Londres: North Atlantic Council. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm
- NATO. (2021). *Brussels Summit Communiqué*. Bruxelas: North Atlantic Treaty Organization. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm
- NATO. (2022a). *NATO's overarching Space Policy*. Bruxelas: North Atlantic Treaty Organization. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_190862.htm
- NATO. (2022b). *NATO 2022 Strategic Concept*. Bruxelas: North Atlantic Treaty Organization. Retirado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- NATO. (2023a). NATO Centres of Excellence – Space [Online]. Retirado de <https://www.act.nato.int/article/nato-centres-of-excellence-space-coe/>
- NATO. (2023b). NATO's approach to space [Online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm
- NEP/INV - 001 (A1). (2020). *Procedimentos relativos à elaboração de trabalhos de investigação realizados no âmbito de cursos que não atribuem grau académico*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- NEP/INV - 003 (A3). (2020). *Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no IUM*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Neuraspace. (2024). *Neuraspace Satellite Collision Avoidance*. [Online]. Retirado de <https://www.neuraspace.com/company>
- New Space Portugal. (s.d.). *Acelerar a indústria espacial portuguesa*. [Online]. Retirado de <https://www.newspaceportugal.org>
- Nogueira, R. (2021). *Estratégia da Defesa para o Espaço*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- OMNIDEA. (2024). *See beyond the infinity*. [Online]. Retirado de <https://omnidea.net/home/#>

- ONU. (1967). *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies*. Viena: United Nations Office for Outer Space Affairs. Retirado de <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/outerspacetreaty.html>
- Orden DEF/264/2023, de 16 de marzo. (2023). *Desarrolla la organización básica del Ejército del Aire y del Espacio*. Boletín Oficial del Estado, N.º 68, Sec I, 41857-41864. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Paiva, D. (2021). *Espaço: Desafios para a Força Aérea*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial Superior. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2023). *Proposta de Resolução n.º13/XV - Aprova as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Real Decreto 524/2022, de 27 de junio. (2022). *Dispone el cambio de denominación del Ejército del Aire por la de Ejército del Aire y del Espacio*.: Boletín Oficial del Estado, N.º 155, Sec III, 91580-91587. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março. (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República 1.ª Série, 67.1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2018, de 15 de fevereiro. (2018). *Aprova a Estratégia Portugal Espaço 2030*. Diário da República 1.ª Série, 50, 1255-1261. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2019, de 13 de março. (2019). *Determina a criação da Agência Espacial Portuguesa*. Diário da República 1.ª Série, 51. 1576-1577. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Rodrigues, P. (2023). *Análise da participação da indústria nacional na Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Royal Air Force. (2024). *RAF High Wycombe*. [Online]. Retirado de <https://www.raf.mod.uk/our-organisation/stations/raf-high-wycombe/>
- Royal Australian Air Force. (s.d.). Defence Space Command. [Online]. Retirado de <https://www.airforce.gov.au/about-us/defence-space-command>
- Santos, L., & Lima, J. (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Cadernos do IUM, 8 (2.ª ed.). Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Suess, J. (2022). *The UK Defence Space Strategy*. Royal United Services Institute. Retirado de <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/uk-defence-space-strategy>

- Tombarge, P. A. (2014). *NATO Space Operations: the case for a new NATO Center of Excellence*. Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies. Retirado de <https://www.marshallcenter.org/en/publications/occasional-papers/nato-space-operations-0>
- UE. (2016). *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Bruxelas: Serviço Europeu de Ação Externa. Retirado de https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- UE. (2022). *EU Space General Overview Factsheet*. Bruxelas: Comissão Europeia. Retirado de https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-policy/eu-space-programme_en
- UE. (2023a). *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Estratégia Espacial da União Europeia para a Segurança e Defesa*. Bruxelas: Comissão Europeia. Retirado de [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/JOIN\(2023\)9_0/090166e5f9469766?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/JOIN(2023)9_0/090166e5f9469766?rendition=false)
- UE. (2023b). *DG Defence Industry and Space*. Bruxelas: Comissão Europeia. Retirado de https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/defence-industry-and-space_en
- UE. (2023c). *Factsheet EU SSSD*. Bruxelas: Comissão Europeia. Retirado de European Space Strategy for Security and Defence: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-03/EU%20SSSD%20factsheet_1.pdf
- UK Ministry of Defence. (2022). *Defence Space Strategy: Operationalising the Space Domain*. Reino Unido: UK Ministry of Defence. Retirado de <https://www.gov.uk/government/publications/defence-space-strategy-operationalising-the-space-domain>
- UK Space Command. (2022). *Capability Management Plan*. Versão 1.0. Reino Unido: UK Ministry of Defence. Retirado de https://assets.publishing.service.gov.uk/media/636b8d93d3bf7f16484798c9/UK_Space_Command_Capability_Management_Plan.pdf

ESTUDO 4 – O PAPEL DO INSTRUMENTO MILITAR NA ESTRATÉGIA TOTAL CHINESA

THE ROLE OF THE MILITARY INSTRUMENT IN TOTAL CHINESE STRATEGY

Pedro da Silva Monteiro

Tenente-coronel, Material, Exército Português

Docente no Instituto Universitário Militar

monteiro.ps@ium.pt

RESUMO

O desenvolvimento económico da China e a sua projeção internacional através de relações de interdependência em diversos Estados, tem aumentado a relevância deste ator no Sistema Político Internacional. Contudo, a dependência de recursos energéticos tem levado a China a investir no instrumento militar, considerado fundamental para a segurança do seu desenvolvimento pacífico. Embora a modernização das Forças Armadas chinesas assentes numa Política de Defesa Nacional defensiva, tem servido para afirmar os seus interesses no Mar da China do Sul e Mar da China Oriental, na reunificação de Taiwan e no controlo de rotas comerciais estratégicas, através do estabelecimento de bases militares, gerando desconfiças em diversos atores. Por outro lado, a China passou a ser o membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas com mais militares em Operações de Apoio à Paz, tornando-se pertinente compreender os motivos do acentuado desenvolvimento militar chinês, face às implicações no equilíbrio de poder na região Indo-Pacífico. O presente trabalho centra-se na análise da estratégia total chinesa e da forma como o seu instrumento militar concorre para o cumprimento dos objetivos político-militares. Neste contexto, verifica-se um desenvolvimento económico-militar integrado que concorre para os objetivos e ambições da estratégia total chinesa.

Palavras-chave: capacidades militares, China, Estratégia Total, instrumento militar, política de Defesa Nacional

ABSTRACT

China's economic development and its international projection through interdependent relationships in several states, has increased the relevance of this actor in the International Political System. However, the dependence on energetic resources has led China to invest in the military instrument, considered essential

for the security of its peaceful development. Although the modernization of the Chinese Armed Forces is based on a defensive National Defense Policy, it has served to assert its interests in the South China Sea and East China Sea, in the reunification of Taiwan and in the control of strategic trade routes, through the establishment of military bases, generating distrust between several actors. On the other hand, China has become the permanent member of the Security Council of the United Nations with more soldiers in Peace Support Operations, making it pertinent to understand the reasons for the marked Chinese military development, given the implications for balance of power in Indo-Pacific region. This paper focuses on the analysis of the total Chinese strategy and the way in which its military instrument contributes to the fulfillment of political-military objectives. In this context, there is an integrated economic-military development that contributes to the objectives and ambitions of the total Chinese strategy.

Keywords: *military capabilities, China, Total Strategy, military instrument, National Defense policy*

1. INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste artigo centra-se na análise do papel do instrumento militar na estratégia total chinesa. De acordo com a evolução do pensamento estratégico chinês, a China²⁸ tem procurado projetar a sua cultura e poder económico, pacientemente e sem reivindicar a liderança mundial (GlobalSecurity.org, 2013). Contudo, após a posse de Xi Jinping do governo chinês, em 2013, tem-se assistido ao crescimento e modernização das suas Forças Armadas (FFAA) (*International Institute for Strategic Studies* [IISS], 2019; IISS, 2022; IISS, 2023), paralelamente à iniciativa *One Belt One Road* (OBOR)²⁹ (Shan, 2018). Embora o livro branco da China, refira que o seu desenvolvimento militar visa a prosperidade e preservação da paz mundial, apostando aparentemente no desenvolvimento pacífico, verifica-se a continuidade do pensamento estratégico chinês (Gabinete de Informação do Conselho de Estado da RPC [GICERPC], 2015), caracterizado pela deceção. Reconhecendo a sua atual incapacidade de vencer uma guerra contra os Estados Unidos da América (EUA), o seu principal adversário, a China procura “vencer antes de combater”, criando oportunidades de se afirmar no Sistema Político Internacional (SPI) (Liu, 2014), evitando desejavelmente, os custos da confrontação (Tzu, 2007, pp. 33-42). Neste contexto, umas FFAA modernas, viabilizarão vitórias

²⁸ Neste artigo, “China” corresponde ao Estado oficialmente designado por República Popular da China (RPC).

²⁹ Projeto chinês que visa estabelecer ligações por toda a euro-ásia, conhecido como a nova “Rota da Seda”.

rápidas, “o objetivo principal da guerra” (Tzu, 2007, p. 27). Assim, pela importância político-económica da China e do seu potencial estratégico³⁰, o investimento no seu instrumento militar (IISS, 2023) poderá ameaçar o equilíbrio de poderes internacional, tornando-se pertinente compreender as suas motivações e formas de emprego inseridas na estratégia total chinesa.

Pela sua abrangência, este artigo terá como delimitação (temporal, espacial e concetual) (Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar, 2019): desde 2013, com Xi Jinping como Presidente da China, até ao presente; as zonas de influência militar chinesa na região Indo-Pacífico; e os macro-objetivos políticos da China.

O objetivo desta investigação é analisar o papel do instrumento militar na estratégia total chinesa, para o qual se irá analisar: a estratégia total chinesa; e a Política de Defesa Nacional (PDN) e o instrumento militar chinês. Desta forma, será possível compreender de que forma a China se pretende projetar internacionalmente e antecipar eventuais desequilíbrios de poder e respetivas implicações, contribuindo para a área dos estudos estratégicos.

A metodologia de investigação utilizada, seguiu uma orientação ontológica construtivista, numa posição epistemológica interpretativista (Bryman, 2012; CIDIUM, 2019, p. 18). Adotou-se o raciocínio dedutivo, partindo dos objetivos da estratégia total chinesa, como “premissa”, em busca do contributo que o instrumento militar, enquadrado pela PDN, tem na sua implementação. Seguiu-se uma estratégia qualitativa (Vilelas, 2009, pp. 105-108), baseada numa revisão da literatura e análise documental, sobretudo de fontes primárias (discursos políticos, livros brancos da China e páginas oficiais chinesas, norte-americanas e internacionais), com um desenho de pesquisa de estudo de caso (Yin, 1993; Yin, 2005) e transversal de natureza analítica (Vilelas, 2009).

Em termos de enquadramento teórico-concetual, a “estratégia”, considera-se a “ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coação num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo.” (Ribeiro, 2009, p. 22). Este conceito relaciona-se com o poder político, baseado nos grandes fins do Estado: a segurança e o bem-estar (Barrento, 2010). Assim, a finalidade da estratégia é a concretização dos objetivos políticos, abrangendo, entre outras, a componente política, económica, diplomática, psicológica e militar (Beaufre, 1965). Quanto à abrangência e formas de coação, Beaufre divide a estratégia em: estratégia total, estratégias gerais e estratégias particulares (Beaufre, 1965). A “estratégia total”, ao nível político, orienta as estratégias gerais (política, económica, psicológica

³⁰ A China tem um vasto território, capacidade económico-militar, uma estratégia militar definida, vontade nacional de crescimento (Couto, 1988) e cerca de um quinto da população mundial (Vasconcelos, 2009).

e militar), de modo a concorrerem para os objetivos desejados, e se desejável, integra-as para se obterem sinergias (Barrento, 2010), com vista à consecução dos objetivos político-estratégicos definidos (Beaufre, 1965). A estratégia total divide-se entre: estratégia direta, quando a dissuasão se concretiza pelo emprego das forças militares, o principal meio de coação; e estratégia indireta, quando o emprego das forças militares não é o principal meio de coação (Couto, 1988). Segundo António Barrento, para cada estratégia geral, atendendo à composição e estado da força, é possível identificar três tipos de estratégia: operacional, relacionada com a gestão dos meios para cumprir as missões; genética ou logística, que envolve o desenvolvimento, construção e obtenção dos meios a disponibilizar à estratégia operacional no momento oportuno; e estrutural, visando desenvolver estruturas que melhor realizem a estratégia nos diversos níveis (Barrento, 2010).

Dentro das estratégias gerais, existe a “estratégia militar”, que visa desenvolver e utilizar as FFAA com vista à consecução de objetivos (militares) fixados pela política (Couto, 1988). É no âmbito desta estratégia que se insere o instrumento militar, que deve subordinar-se ao poder político (Santos, 1980; Vieira, 1980), envolvendo as respetivas estratégias particulares, mediante os domínios “de aplicação da maioria dos meios”: terrestre (Exército); marítimo (Armada); aéreo (Força Aérea); e conjunto (Barrento, 2010, p. 124).

Por “poder militar”, considera-se a capacidade de dissuasão e combate que permite impor a vontade sem emprego efetivo da força e melhorar as perspetivas de resultados favoráveis em caso de conflito armado (Collins, 2002), ou seja, a capacidade de controlar outros, mesmo contra a sua vontade (Weber, 1978). Embora Paul Becan, considere a defesa nacional uma questão essencialmente civil, por abranger as possibilidades da nação em tempo de paz (Becan, 1975), os “*meios militares* [...] constituem o núcleo, a «última razão», do potencial de Defesa de qualquer Nação-Estado” (Vieira, 1980, p. 20). O instrumento militar concorre assim, para a estratégia total e contribui para o potencial estratégico de um Estado, que envolve “o conjunto de forças [...] morais e materiais” em apoio da sua estratégia (Couto, 1988, p. 241). Neste contexto, a força serve os interesses do Estado, que se expandem mediante o aumento do seu poder relativo (Jakobsen, 2013), no qual os meios político-militares, podem servir os fins económicos e vice-versa (Waltz, 1979).

Relativamente ao estado da arte, destacam-se diversos trabalhos publicados sobre o desenvolvimento da China e sua influência no SPI (Hendler, 2018; Shan, 2018), a análise ao seu conceito de segurança, desde 1997 (Finkelstein, 2003; Gill, 2007) e a desconstrução das perceções de (in)segurança feita por Alexandre Carriço aos livros brancos da China (1998-2010) (Carriço, 2012) e à grande estratégia e “sonho” de Xi Jinping (Carriço, 2013), onde se constata a retórica pacifista do desenvolvimento chinês como mensagem para o exterior, também evidenciada por Tow e Rigby (2011).

Realça-se igualmente, a análise feita Kitano Mitsuru (2011) e Evan Medeiros (2009) à defesa da soberania e integridade territorial, central na estratégia total chinesa, na qual, definiram o desenvolvimento económico como prioridade política, desde as reformas de Deng Xiaoping, devendo para tal, demonstrar que não representa uma ameaça aos restantes Estados. Neste objetivo, o instrumento militar desempenha um papel relevante, confirmado por Cordesman (2014), mediante análise de diversos artigos e fontes oficiais e pelo estudo publicado pela *US Defense Intelligence Agency* (2019).

As implicações deste investimento e modernização das FFAA chinesas nas suas relações internacionais foram analisadas por Amin (2019) e por Wehner (2019), no caso do aumento das tensões com a Índia e Myanmar, e por Donald Schmidt (2019), acerca das implicações militares para os EUA. Neste contexto, foi estudada a “fusão civil-militar” como o elemento central do objetivo estratégico de Xi Jinping, no sentido de transformar a China numa superpotência económica, tecnológica e militar de classe mundial até 2049 (Jash, 2020). Os processos de decisão das FFAA chinesas foram também analisados (Yahuda, 2013), assim como o seu contributo na realização dos objetivos políticos (Twomey, 2014; Hartnett, 2014; Barrantes, 2015), nomeadamente em missões da Organização das Nações Unidas (ONU) (Huang, 2011; Richardson, 2011) e de antipirataria (Erickson, 2010). Considera-se igualmente relevante a análise geopolítica feita por Luís Tomé (2010) à Ásia Oriental, que confirma os elementos de unipolaridade e hegemonia na “ordem regional” e o papel crucial do poder preponderante dos EUA na manutenção do equilíbrio e importância das iniciativas da ASEAN (Tomé, 2010, pp. 411, 415), cujas relações com a China foram analisadas por Yuan (2006). Realça-se ainda, o contributo do Departamento de Defesa norte-americano (2012), na compilação de relatórios sobre a China e a análise feita à relevância do Nordeste Asiático (Brites, 2014) e à crise na Península Coreana (Pereira, 2012), onde se confirmam interesses securitários chineses e a importância da cooperação e diplomacia preventiva entre China-Japão-Coreia do Sul (Calder & Ye, 2004). Contudo, face ao desenvolvimento militar da China, não existem estudos que analisem atualmente, o contributo integrado do instrumento militar e as implicações na sua projeção internacional, incluindo no domínio marítimo e espacial, tornando este estudo inovador e pertinente.

2. ANTECEDENTES

Segundo Mackinder, a substituição da potência continental (Rússia), pela China, consagraria ao *Heartland*, a capacidade da fachada marítima, que tenderia a “[...] estender o seu controle a importantes regiões produtoras de hidrocarbonetos e aos mares marginais;” e, evoluindo “[...] para potência marítima [...]”, disputará o “acesso às regiões produtoras de matérias-primas [...] no Continente Africano”

(Mackinder, 1942, p. 58), sendo o “«Rimland» e as ilhas periféricas ou estratégicas” região decisiva para a disputa de influências (Carvalho, 1980, pp. 111-113). Este cenário parece explicar o atual pensamento estratégico chinês, que procurando perceber tendências e explorar as fraquezas adversárias (Carriço, 2013), assenta numa estratégia económica, estreitamente apoiada pelo instrumento militar como catalisador para a projeção de influência no “Rimland”, com ambição de uma potência marítima e espacial (Smart, 2019; Wu, 2017).

A China, até ao século XIX d.C. foi repetidamente conquistada pelo *Heartland* (Mongóis), após o qual, até 1945, seriam as potências marítimas (Europa e Japão) a conquistar importantes parcelas de território chinês (Mackinder, 1942; Tomé, 2010). Estes acontecimentos, moldaram a estratégia chinesa, que após a “revolução cultural” de Mao (1963-1976), passou a bloquear a influência estrangeira e “Destruir o passado para reformar o presente e construir o futuro” (Bueno, 2008, p. 253). Esta estratégia tem visado a recuperação económica, desde 1949 (Sheng, 2012), acentuando-se com as modernizações implementadas no final da década de 1970 (Brites, 2014). Após a Guerra Fria, as relações EUA-China, importantes na contenção da União Soviética, degradaram-se, particularmente depois do incidente de Tiananmen, resultando em represálias Ocidentais que transformaram a China de aliado a potencial rival norte-americano (Visentini, 2012). O Partido Comunista Chinês seria reformulado, adotando uma política económica progressista de desenvolvimento tecnológico (Brites, 2014). Perante o rápido crescimento económico e expansão dos interesses chineses na região Indo-Pacífico, aumenta a probabilidade de uma confrontação hegemónica China-Japão e outros Estados regionais, num sistema regional multipolar, ou China-EUA, numa configuração internacional bipolar (Mearsheimer, 2006; Szucko, 2015).

Assim, a partir de 2013, sob a liderança de Xi Jinping, a outrora China misteriosa e impenetrável (Couto, 2008), passou a ganhar maior protagonismo pela projeção económico-cultural pacífica, e mais recentemente militar (Embaixada da RPC, 2014; Jash, 2020), através da maior participação nas Operações de Apoio à Paz (OAP) da ONU e expansão militar (BBC News, 2021; IISS, 2023; Tweed & Leung, 2018).

3. METODOLOGIA

A metodologia de investigação utilizada, seguiu uma orientação ontológica construtivista, numa posição epistemológica interpretativista (Bryman, 2012). Adotou-se o raciocínio dedutivo, partindo dos objetivos da estratégia total chinesa, como “premissa”, em busca do contributo que o instrumento militar, enquadrado pela PDN, tem na sua implementação, segundo uma estratégia qualitativa (Vilelas,

2009, pp. 105-108), baseada numa revisão da literatura e análise documental, sobretudo de fontes primárias (discursos políticos, livros brancos da China e páginas oficiais chinesas, norte-americanas e internacionais), com um desenho de pesquisa de estudo de caso (Yin, 1993; Yin, 2005) e transversal de natureza analítica (Vilelas, 2009) (Quadro 1).

Quadro 1 - Modelo de Análise

| Objetivo Geral | | | | | | |
|---|--|---|------------------|---|--|---|
| Analisar o papel do instrumento militar na estratégia total chinesa | | | | | | |
| Questão Central | | | | | | |
| De que forma o instrumento militar contribui para a estratégia total chinesa? | | | | | | |
| Objetivos Específicos | Questões Derivadas | Conceitos | Dimensões | Variáveis | Indicadores | Técnica de recolha de dados |
| OE 1 Analisar a estratégia total chinesa | QD 1 Quais os objetivos da estratégia total chinesa? | Pensamento estratégico Objetivos políticos | China | Liderança Organização | Diretivas Investimentos | Análise documental (legislação, documentação técnica, outros) |
| OE 2 Analisar a política de defesa nacional e o instrumento militar chinês | QD 2 Como está a ser empregue o instrumento militar chinês? | Política de Defesa Instrumento militar | FFAA chinesas | Liderança Organização Capacidades | Quantitativos militares Tipologia de capacidades Ações militares | |

4. INVESTIGAÇÃO

Segundo Luís Tomé (2009, p. 1) “a China não é apenas mais uma potência emergente, é a grande potência ressurgente [...] abalando a ordem asiática e internacional”. Neste contexto, o desenvolvimento acentuado da China e a sua relevância global levou os EUA a aumentar o financiamento militar no Sudeste e Leste Asiático e a reposicionar, em 2020, 60% da sua Marinha no Pacífico em detrimento do Atlântico, no âmbito da estratégia *Rebalance toward Asia* (Hagel, 2014). Assim, após conseguir as condições económicas necessárias ao desenvolvimento do instrumento militar (Alagappa, 1998), a China passou a investir na modernização da defesa como objetivo estratégico, em coordenação com o desenvolvimento económico (Information Office of the State Council, 2006; Silva, 2016).

4.1 A ESTRATÉGIA TOTAL CHINESA

Embora Sylvia Hui (2011) considere difícil compreender de forma linear as orientações políticas chinesas, segundo o discurso oficial de Xi Jinping (2017), os objetivos políticos a ser transversalmente implementados são: assegurar a liderança do partido e desenvolver uma visão centrada nas pessoas (Mahoney, 2021); continuar as profundas e abrangentes reformas; assegurar a governação baseada nas leis; promover valores socioculturais; melhorar o padrão de vida através do desenvolvimento sustentável; prosseguir uma abordagem holística de segurança nacional; garantir a liderança absoluta do partido sobre as FFAA; defender o princípio de “um país, dois sistemas” e promover a reunificação nacional; e seguir um desenvolvimento pacífico para construir uma comunidade com um futuro compartilhado (Jinping, 2017). Destes objetivos, resultam as seguintes prioridades estratégicas: a sobrevivência do regime; a unidade nacional; o desenvolvimento económico-social; a afirmação do Estado nas disputas territoriais e fronteiriças; a estabilidade da periferia da China; e evitar a contenção do seu poder. Assim, a missão da China comunista é o rejuvenescimento da nação, cuja defesa é uma responsabilidade de todos os chineses, pelo que deverá ser fortalecida a união governo-FFAA-povo na prosperidade, devendo os chineses estar atentos aos perigos, incluindo em períodos calmos (Jinping, 2017). No novo “livro branco” da defesa, de 2019, é destacada a propensão da China para a nova ordem global multipolar e o seu caráter defensivo, mas reativo, sem procurar a hegemonia. Neste documento são detalhados os objetivos das cinco áreas estruturantes da sua política de defesa: a salvaguarda resoluta da soberania, segurança e desenvolvimento de interesses da China; nunca buscar a hegemonia, expansão ou esferas de influência; implementar um guia de estratégia militar da Nova Era; fortalecer o exército à maneira chinesa; e servir à construção de uma comunidade com um futuro partilhado para a espécie humana (Jalife-Rahme, 2020).

Neste contexto, salientam-se três macro-objetivos de longo prazo, cuja concretização poderá ser influenciada pelo instrumento militar: (1) a defesa da soberania e integridade territorial; (2) o desenvolvimento económico; e (3) a construção da imagem de poder responsável (Barrantes, 2015; Jalife-Rahme, 2020).

Na defesa da soberania e integridade territorial da China, elencam-se as seguintes linhas de esforço: a “reunificação pacífica” de Taiwan (Jalife-Rahme, 2020; Tsang, 2004, p. 93), rejeitada por Taipé em 2019 (Observador, 2019b), opondo-se Pequim a atividades separatistas ou intervenção estrangeira (Rosa, 2007), incluindo o uso da força; assegurar a estabilidade periférica, incluindo o Mar da China do Sul (MCS), fundamental como espaço vital da estratégia de defesa chinesa (Machado, Brancher, Nunes & Duarte, 2015) e inserido na campanha diplomática de afirmação

de soberania em torno da linha de nove traços (PMPRCUN, 2009) (Figura 1) e o Mar da China Oriental (MCO); e continuar o desenvolvimento tecnológico (Jinping, 2017).

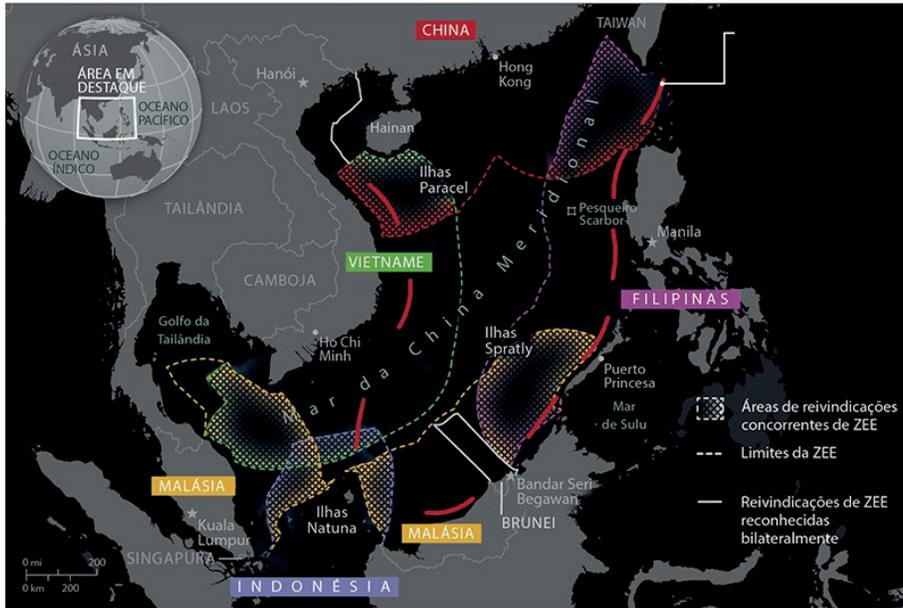


Figura 1 – Áreas de reivindicações no MCS

Fonte: National Geographic (2017).

O desenvolvimento económico, é uma prioridade central na política chinesa, pela sua dependência dos recursos energéticos (e.g. petróleo e gás natural) do Médio Oriente (*United States Energy Information Administration* [US EIA], 2013; Thuy & Trang, 2015), essenciais também para o desenvolvimento das suas FFAA. Neste sentido, o governo de Pequim procura diversificar as fontes destes recursos (Mitsuru, 2011) e estabelecer rotas alternativas ao Estreito de Malaca, como: a construção de oleodutos e gasodutos que contornem este *chokepoint* (Chingo, 2018), a criação de um canal na Tailândia (Almeida, 2018), ou o investimento na rota do Ártico como “solução mais económica” (Paris, 2013). Para enfrentar esta vulnerabilidade energética, manifestada nos livros brancos chineses (2013; 2015; 2019) insere-se o esforço securitário das rotas marítimas (Glosny & Saunders, 2010) e da Ásia Central e Afeganistão (Sandikili, 2010). A retirada dos EUA do Afeganistão, em 2021 (Vallejo, 2021), abriu à China o possível: acesso aos depósitos minerais na região, que incluem reservas de ferro estimadas em 420 biliões de dólares, para além dos metais raros cruciais para a indústria chinesa; investimento em infraestruturas necessárias para incluir o Estado afegão na OBOR (Aranha,

2021; Tecedeiro, 2010). Para esta finalidade, a China tem estabelecido relações diplomáticas com os Talibãs, enquanto promove a estabilidade da sua pequena fronteira com o Afeganistão (Costa & Teixeira, 2021). A guerra russo-ucraniana iniciada em fevereiro de 2022, também abriu novas oportunidades económicas à China, como a criação de uma rede de gasodutos China-Rússia para substituir os Europa-Rússia, e o aumento significativo da exportação de gás para a China (BBC News, 2022b) e de petróleo a preços mais vantajosos (CNN, 2024).

Para a construção da imagem de poder responsável, Pequim advoga a sua ascensão e desenvolvimento pacífico (CNN, 2023; Medeiros, 2009; Pires & Paulino, 2017), atribuindo elevada importância às relações com os Estados vizinhos e com as grandes potências internacionais (Kastner & Saunders, 2012). A finalidade será ir adotando posturas hegemónicas suaves acompanhadas de ações coletivas regionais na busca de soluções em comum (Silva, 2017b). Neste âmbito, insere-se o esforço em reduzir a competição internacional China-Taiwan pelo isolamento diplomático de Taiwan, tendo Pequim procurado aumentar, até meados de 2017, a cooperação com Taipé pela abertura de ligações aéreas e marítimas e intensificação dos fluxos sociais, culturais e comerciais (Silva, 2017a). Contudo, nos dias de hoje, a questão de Taiwan é considerada um dos maiores entraves à estabilidade na região Ásia Pacífico e à possibilidade de uma relação amigável entre a China e os EUA (Albuquerque, 2023). Inclui-se ainda: a disponibilidade de apoio internacional no combate a pandemias (Run, 2020); o apoio ambíguo à Rússia, no contexto da guerra russo-ucraniana (2022), sem comprometer as relações com a Ucrânia e o Ocidente (Wong, 2022); e a participação chinesa nas missões da ONU, particularmente após 2015 (Barrantes, 2015; Pinotti, 2020).

Os macro-objetivos identificados, complementam-se e orientam o desenvolvimento do instrumento militar chinês. Neste sentido, o fortalecimento e revitalização das FFAA chinesas, enquadra-se no “sonho chinês”, desde que subordinadas à liderança do Partido Comunista. Assim, desenvolveu-se uma estratégia centrada na reforma e modernização da defesa nacional e das FFAA, que reforçou o sistema político vigente, resultando no: estabelecimento da Comissão Militar Central, responsável pela estratégia militar e respetivas estratégias particulares; reforço do treino e preparação para a guerra, através de missões no âmbito da proteção dos direitos marítimos, combate ao terrorismo, manutenção da estabilidade e da paz internacional, busca e salvamento, de escolta no Golfo de Áden e assistência humanitária; e crescente desenvolvimento de armamento e equipamento. As prioridades das FFAA chinesas serão: o combate; o incentivo à inovação e modernização; o aumento da eficiência e eficácia; e o melhoramento da integração civil-militar (Jinping, 2017).

4.2 POLÍTICA DE DEFESA E O INSTRUMENTO MILITAR

Politicamente, a China ambiciona, até 2049, concluir o grande rejuvenescimento da nação, o “Sonho chinês”, tornando-se num país socialista moderno, próspero, poderoso, democrático, culturalmente avançado e harmonioso (GICERPC, 2015).

Subordinada à estratégia total, a estratégia militar chinesa pretende construir uma defesa nacional forte e FFAA poderosas, adequadas ao seu desenvolvimento pacífico, assente no conceito estratégico de defesa ativa (essência do pensamento militar estratégico chinês), explicado pelo princípio de autodefesa estratégica, mas assegurando ataque-resposta operacional e tático (GICERPC, 2019). Para assegurar o cumprimento dos macro-objetivos político-estratégicos definidos, as FFAA chinesas tornaram-se nas mais poderosas do continente asiático, contabilizando atualmente 2.035.000 militares no ativo (cerca do dobro da Índia) (IISS, 2019; IISS, 2022). Embora Pequim refira que “Procurar a hegemonia não está no nosso ADN” (Observador, 2019a), o investimento militar chinês supera o somatório das despesas militares dos três Estados mais influentes regionalmente (Índia, Japão e Austrália), sendo o equilíbrio apenas compensado pela presença norte-americana (Rihmo, 2018; IISS, 2023).

Neste contexto, as FFAA chinesas desenvolveram-se segundo os seguintes vetores: constituíram-se pequenas unidades, modulares e multifuncionais no Exército Popular de Libertação (EPL), mais adaptáveis às missões internacionais e construiu-se uma estrutura de combate sustentável para operações conjuntas de armas combinadas; o EPL-Marinha converteu-se num poder marítimo, orientado para a defesa de águas territoriais e internacionais, incluindo-se o espaço marítimo na paz duradoura e no desenvolvimento sustentável da China; edificaram-se capacidades aeroespaciais no ELP-Força Aérea para conduzir operações de defesa aérea e aeroespacial, ampliando a capacidade de alerta estratégico; inovou-se tecnologicamente a fiabilidade da força de mísseis convencionais e nucleares de precisão de médio e longo alcance, sendo a força nuclear uma pedra basilar estratégica para a salvaguarda da soberania e segurança da China, como autodefesa; e desenvolveu-se a Polícia Militar para operações securitárias, de contraterrorismo, resgate de emergência e apoio humanitário (GICERPC, 2019).

Para defender a soberania e integridade territorial, essencial ao processo de rejuvenescimento da China (Wang, 2013), realça-se a vital segurança fronteiriça e a estabilidade periférica. Neste âmbito, a China considera-se encurralada por uma *First Island Chain*, constituída por governos pró-EUA que se estendem do Japão às Filipinas, tendo uma *SeV Chain* que limita as ambições navais (Figura 2).



Figura 2 – Primeira e Segunda cadeia de Ilhas

Fonte: Tweed & Leung (2018).

Assim, a China desenvolveu tecnologicamente as suas FFAA, melhorando a capacidade de defesa ativa (mísseis teleguiados), essencial na defesa da integridade territorial (Departamento de Defesa, 2012; McDevitt, 2011; Smart, 2019), contrariando os dispositivos norte-americanos. Esta capacidade foi implementada no EPL-Marinha (navios e submarinos) e nas ilhas disputadas no MCS e MCO, contribuindo para impedir a independência de Taiwan (US National Air and Space Intelligence Center, 2013).

Através do Instituto de Pesquisa em Tecnologia Espacial, sob controlo militar (Solomone, 2013), Pequim tem aumentado o investimento nas capacidades espaciais (Guo & Wu, 2010), com o lançamento, em 15 de setembro de 2016, da estação espacial *Tiangong 2* integrada no Projeto 921-2, com a criação de uma estação espacial permanente em órbita terrestre (*Tiangong 3*), no final de 2022 (David, 2011), na construção do maior telescópio rádio mundial (*Tianyan*) (Normile, 2016; US News, 2016), no lançamento de 161 satélites (IISS, 2022; Wall, 2016), representando um aumento de 58 sistemas relativamente a 2019 (IISS, 2019) e, mais recentemente, com o lançamento da sonda chinesa Chang'e-6 que pousou no lado oculto e inexplorado da Lua, recolhendo preciosas amostras de solo lunar (BBC News, 2024a; BBC News, 2024b). Estes projetos, têm melhorado os sistemas de mísseis e de comunicações, e resultarão num sistema de navegação global totalmente operacional, com reflexo no planeamento militar chinês, pela menor dependência do *Global Positioning System* (GPS) (Solomone, 2013; Office of the Secretary of

Defense, 2018; Defense Intelligence Agency, 2019), e no fim do monopólio militar espacial norte-americano (MacDonald, 2008). O investimento nestas capacidades é essencial para a soberania (Cordesman, 2014), sendo o ciberespaço, considerado uma peça-chave para a segurança e desenvolvimento económico-social chinês (GICERPC, 2019). Neste contexto, a China tem promovido o investimento privado no setor espacial, abrindo a possibilidade do uso da *Tiangong 3* para missões espaciais e atividades comerciais (Cassita, 2022). Paralelamente, a estação espacial *Tiangong 3*, terá um telescópio moderno, com capacidade de ampliação 300 vezes superior ao seu concorrente ocidental, o *Hubble* (Santos, 2021), dando à China uma significativa vantagem no domínio espacial.

Para pressionar a reunificação de Taiwan, uma prioridade política para Pequim (Wu, 2014), por representar uma defesa avançada e a porta de saída para o Pacífico (Silva, 2019), a China tem apostado na superioridade militar, nos sistemas balísticos convencionais de médio alcance ao longo do estreito e na realização de exercícios navais relativamente perto da costa taiwanesa (Carricho, 2006; BBC News, 2022a; Porto & Ribeiro, 2021), focados na defesa aérea e luta antissubmarino, tendo em consideração o apoio securitário norte-americano a Taiwan³¹ (Carricho, 2005) e o poder militar norte-americano no Sudeste e Leste Asiático (Figura 3) (Lee & Schreer, 2013).

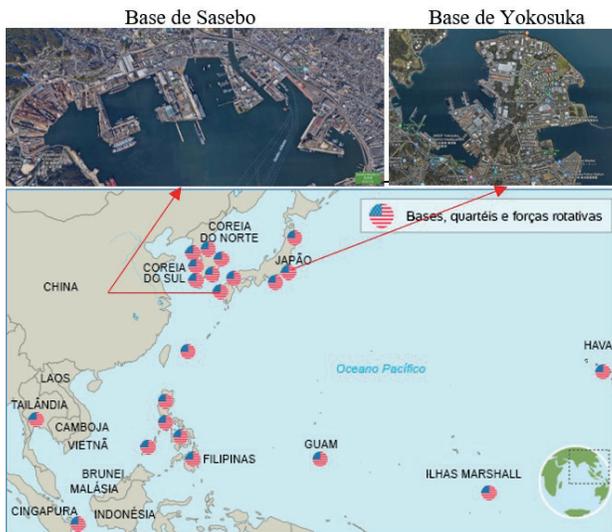


Figura 3 – Presença militar norte-americana no Sudeste e Leste Asiático

Fonte: Adaptado de Marchao (2017).

³¹ Inclui a venda de armas, ao abrigo do *Taiwan Relations Act* (Public Law n.º 96-8/1979, de 01 de janeiro), para conter o domínio de Pequim.

Segundo Félix Ribeiro, “quem controla o Golfo Pérsico controla a Ásia”, pelo que interessa à China garantir o efeito tampão no MCS, restringindo os recursos do Japão e Coreia do Sul, aliados dos EUA (Ribeiro, 2019). Assim, a China intensificou o desenvolvimento de mísseis (IISS, 2022) para dissuadir os navios de guerra norte-americanos nas reivindicações territoriais no MCS, particularmente nas ilhas Spratly e Paracel, por permitirem controlar toda a movimentação marítima na região (Anh, 2015), tendo criado 12,95 km² de novos territórios (Ásia Maritime Transparency Initiative, 2020) que comprovam a estratégia a longo prazo de Pequim (Miranda, 2017). Nestas ilhas (Figura 4), Pequim construiu infraestruturas militares, que concentram meios aéreos, navais (incluindo submarinos) e terrestres, para além de sofisticados meios de comunicação (e.g. radares), apoiados por satélites geoestacionários que monitorizam todos os movimentos do espaço marítimo e aéreo da região e prestam apoio à navegação civil e militar chinesa (Monteiro et al., 2020; Santos, 2017). A China utiliza ainda, embarcações pesqueiras como milícia, disponibilizando-se a gastar recursos e absorver os impactos dos atores que tentam quebrar esta tentativa de domínio (O’Rourke, 2018).

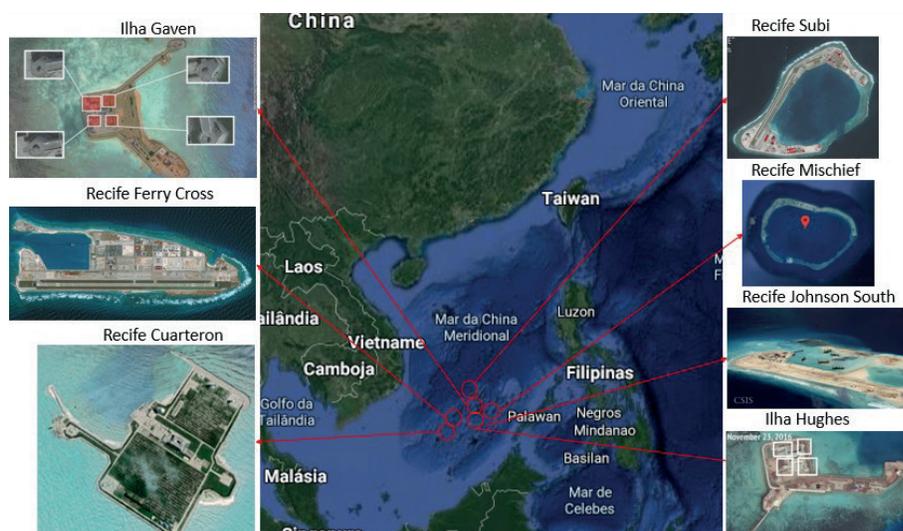


Figura 4 – Disputas no arquipélago Spratly

No MCO, Pequim pretende manter a capacidade dissuasora, por disputar com a Coreia do Sul, a zona de identificação de defesa aérea da ilha Socotra (Figura 5) (Tomé, 2017) e com o Japão, as ilhas Senkaku (Martins, 2013), mantendo a cooperação militar com a Rússia (CNN, 2019). Compreende-se assim, que desde 2000, os sete principais estaleiros da China tenham produzido mais submarinos, *destroyers*, fragatas e corvetas que a produção coletiva da Coreia do Sul, Japão e Índia (IISS, 2019; IISS, 2023).

encurralar a Índia, Indochina, Península Arábica e o Corno de África (Vázquez, 2013) e assim, maximizar o seu poder e estabelecer relações diplomáticas com os Estados envolvidos (Pehrson, 2016). Incluem-se os portos de Gwadar, no Paquistão (Carriço, 2007), no Sri Lanka, no Djibouti (Saffee, 2017) e no MCS (Condon, et al., 2017) (Figura 6), tendo Pequim enviado submarinos e fragatas para o Oceano Índico, aumentando a tensão com a Índia (Amin, 2019; Wehner, 2019). Em África, o governo chinês continua a cooperação na construção conjunta da “rota da seda” tendo assinado acordos no âmbito dessa iniciativa com quase todos os países africanos com os quais estabelece relações diplomáticas (Diário do Povo, 2021).



Figura 6 – Estratégia chinesa do Colar de Pérolas

Fonte: Zulkifli & Lazin (2016).

No Djibouti encontra-se a primeira base militar da China no exterior (Charleaux, 2017), com mais de 10.000 militares, dos quais 2.400 ao serviço da ONU (Woody, 2017), que será expandida (Becker & Downs, 2018), combinando interesses económicos (e.g. OBOR e caminho-de-ferro Djibouti-Etiópia) e militares (Dutton, Kardon & Kennedy, 2020; Ferras, 2020; Wang, 2018). Nesta base, as FFAA chinesas treinam e realizam operações militares de antipirataria e antiterrorismo, de escolta aos seus navios mercantes, de evacuação de cidadãos chineses em África e missões no âmbito da ONU, protegendo os seus interesses no Corno de África e no Índico (Becker & Downs, 2018) e garantindo acesso ao aeroporto internacional de Djibouti, essencial à sua projeção militar (Caliskan, 2021; De Faakto, 2019).

Com o posicionamento de forças dos EUA/*North Atlantic Treaty Organization* (NATO) na Ásia Central, a China considera-se cercada pela presença militar norte-americana, pelo que tem implementado medidas de contra-cerco, estabelecendo parcerias com os atores passíveis de se tornarem antiocidentais como o Paquistão

(Anadolu Agency, 2019; Noor, 2019; International The News, 2019), Irão (BESA, 2019; Petroleum Economist, 2019; Siddiqui, 2019), Turquia (Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, 2019; TRT, 2018; XINHUANET, 2019) e Egito (Fouly, 2019; Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2020; Tawil, 2018). Por outro lado, a retirada dos EUA do Afeganistão, apesar de aparentemente ter aliviado o cerco à China (Figura 7), acabou por ser um indicador da orientação do esforço norte-americano na contenção desta potência (Almeida, Velozo & Cavalheiro, 2021). Perante esta ameaça, o investimento militar chinês tem aumentado, mesmo durante a crise pandémica e económica (2019-2022), durante a qual se assistiu a uma estagnação generalizada a nível global no setor da defesa (IISS, 2023).



Figura 7 – Estratégica dos EUA para conter a China

Fonte: Lin (2013).

Para construir a imagem de poder responsável, Pequim promove os fins pacifistas do seu programa militar, como uma oportunidade e não uma ameaça para a estabilidade regional, construindo redes de cooperação com outros Estados (Foot, 2001), numa política de “boa vizinhança”, devidamente apoiada no “Novo Conceito de Segurança” (Pereira, 2004, p. 114). Para manter a ascensão benigna, ou *peaceful rise*, numa estratégia de *win-win* (Tomé, 2019), a China investiu no combate à pirataria³³ (Erickson, 2010) e crime marítimo, salvaguardando os seus interesses

³³ Em 2018, registaram-se oito incidentes de pirataria no Estreito de Malaca e perto de Singapura (ReCAAP, 2018). Porém, desde o início de 2019 até ao final do primeiro trimestre de 2022, não se verificaram ações de pirataria, tendo-se, no entanto, registado casos de assalto à mão armada (ReCAAP, 2022).

económicos e contribuindo para a segurança marítima. Contudo, ao aumentar o estado de segurança dos seus navios que atravessam o Estreito de Malaca para o nível III, o mais alto nos regulamentos chineses (Bloomberg, 2019), gerou desconfianças entre os Estados litorais (Zhang, 2019). As escoltas chinesas às suas embarcações piscatórias, servem também os interesses económicos, permitindo controlar a confrontação com os seus vizinhos, embora procure evitar a escalada de tensão regional (Pinotti, 2015). A China implementa desta forma, uma estratégia diplomática para uma maior integração na ordem marítima, baseada na segurança mútua e responsabilidade coletiva (Mattos, 2016; Morton, 2016), acompanhada pelo investimento militar (IISS, 2019; IISS, 2022), cujo desenvolvimento poderá competir com o poder norte-americano (Dornelles, 2014), embora evitando a conflitualidade, numa ótica de retenção de despesas (Ribeiro, 2019). O surto pandémico do coronavírus (*Covid-19*), de 2019-2022, serviu também para demonstrar a utilidade e eficácia do aparelho militar chinês no isolamento e descontaminação de áreas urbanas e no tratamento médico, tendo passado a imagem do rigor, abrangência de medidas e preocupação na contenção da propagação epidemiológica (Disis, 2022; Run, 2020).

No contexto da guerra russo-ucraniana iniciada em fevereiro de 2022, o posicionamento da China é mais uma vez prudente. À medida que este conflito bélico prossegue, constata-se o apoio político-militar chinês à intervenção militar da Rússia, como forma de conter a expansão da NATO (Expresso, 2022; SIC Notícias, 2022). Porém, a China mantém um posicionamento pró-russo não declarado, considerando-se neutra no apelo à paz (Santos, 2022). Esta aparente neutralidade coloca este ator numa posição privilegiada na mediação do conflito, pela sua maior capacidade de influenciar a Rússia, razão pela qual, o governo de Kiev reconhece a China como mediador e co-responsável pela segurança regional, com mais a perder do ponto de vista económico, que a ganhar (Público, 2022). Na realidade, a China é o principal parceiro comercial da Ucrânia, tendo estabelecido com este ator: a aquisição do seu primeiro porta-aviões *Liaoning*, em 2002 (Bermúdez, 2020); uma “parceria estratégica”, em 2011; e a aquisição de motores de turbina a gás destinados ao desenvolvimento do destroyer *Type 055*, que possibilita à marinha chinesa a condução de operações independentes a longas distâncias, estando já a ser testada a integração de um novo sistema de lançamento de mísseis balísticos hipersónicos de alta precisão neste navio (Force Comparison, 2022). Pela sua proximidade com a Rússia, a Ucrânia é um ator com relevância estratégica para Pequim, uma vez que: serve para conter a projeção de poder russo, cujo declínio representará a ascensão natural da China na macro-região da Ásia Oriental (Tomé, 2010); e representa uma porta de entrada das exportações chinesas na União

Europeia (Silva, 2022). Contudo, a invasão da Ucrânia antecipa uma nova crise com Taiwan, estabelece a rutura entre a China e os EUA e consolida a parceria estratégica Rússia-China. Neste quadro, “Xi Jinping não pode admitir a derrota de Putin na Ucrânia, mas a sua estratégia de reunificação não pode ficar refém da guerra russo-ucraniana”, o que implica manter: a flexibilidade diplomática com os aliados europeus e asiáticos dos EUA; e uma pressão estratégica crescente sobre Taiwan para desgastar o governo de Taipé e assegurar a credibilidade interna e externa (Gaspar, 2023, p. 97).

Através das OAP pela ONU, de assistência humanitária e apoio sanitário, as FFAA chinesas cumprem as obrigações e responsabilidades internacionais (GICERPC, 2019). Deste modo, Pequim tem aumentado os contingentes militares nas OAP, incluindo forças policiais, oficiais de ligação e de informações, médicos e engenheiros, altamente profissionais (Huang, 2011), influenciando os eventos em África (Pinotti, 2021; Richardson, 2011). A construção de navios-hospital, com duplo uso, permite a assistência humanitária no estrangeiro (Kamphausen, 2013), construindo também, a imagem de Estado responsável.

5. IMPLICAÇÕES

O desenvolvimento militar chinês demonstra que, embora não declare ser uma potência hegemónica, a China tem-se destacado no SPI, como defensora da ordem internacional (Gao, 2018).

Neste contexto, perspetiva-se o crescente nacionalismo da China (Wang, 2016) e uma maior assertividade na defesa da soberania e integridade territorial, na qual se inclui a pressão pela “reunificação pacífica” de Taiwan. Esta pressão tem-se feito sentir, particularmente após a invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, um dos principais aliados de Pequim, resultando no declarado aumento do investimento militar em 7,1% (Pinheiro, 2022). No MCS e MCO, Pequim irá continuar a defesa ativa e a projeção de capacidades defensivas, em ilhas consideradas inalienáveis do território chinês, aumentando os patrulhamentos para afirmação da soberania (GICERPC, 2019). As implicações de longo prazo decorrentes da modernização da marinha chinesa, permitirão continuar a alargar a sua área de influência até atingir uma capacidade global, em meados de 2050 (Ding, 2009), aumentando a tensão internacional face à política norte-americana *Rebalance toward Asia* e aos seus aliados. Verifica-se assim, a tendência da China para continuar a aumentar a segurança, acompanhada pela desconfiança mútua China-Estados vizinhos. O emprego de mais satélites e investimento no ciberespaço, melhorarão os sistemas de navegação, aumentando a precisão e alcance dos mísseis, incluindo os nucleares, e a capacidade de dissuasão.

Através da estratégia marítima do Colar de Pérolas, a China irá intensificar a presença no Índico, na proteção das suas rotas comerciais e energéticas, através do combate antipirataria, apoiado logisticamente em portos estratégicos (Duarte, 2018; Upadhyaya, 2017), dissuadindo ataques terroristas nos navios e interferências estrangeiras. A sua capacidade de realizar ataques de precisão de longo alcance será expandida, com vista a alcançar bases aéreas e infraestruturas logísticas e portuárias e de comunicações norte-americanas no pacífico (Office of the Secretary of Defense, 2021, pp. 77-78).

Procurará também, garantir a segurança da Ásia Central e do Afeganistão, melhorando as relações diplomáticas com os seus parceiros comerciais (Zulkifli & Lazin, 2016), contribuindo simultaneamente para promover a benignidade da imagem da China. Deste modo, a China consegue criar uma rede de parcerias estratégicas que asseguram o seu desenvolvimento económico e limitam a margem de atuação dos EUA e o crescimento da Índia como potência em ascensão. Perspetiva-se ainda, uma maior presença do EPL nas rotas terrestres do projeto OBOR e no Ártico (JKS, 2015; Silva, 2021) influenciando diversos atores.

Através das bases criadas no MCS e no Índico, a China tem conseguido evacuar cidadãos nacionais e estrangeiros de cenários de guerra (GICERPC, 2019), projetando a imagem de poder responsável. Perspetiva-se também, um maior contributo da China na investigação e desenvolvimento no combate a pandemias globais, dada a sua experiência com o surto pandémico do coronavírus (*Covid-19*).

O aumento da cooperação militar China-Rússia em exercícios combinados e com outros Estados, na área do treino e assistência técnica e a participação nos fóruns multilaterais regionais, tem promovido a segurança no Sudeste e Leste Asiático, numa estratégia de *win-win* (GICERPC, 2015), através do envolvimento prudente (Sociedade Ibero-Americana, 2019). Por outro lado, surgem as primeiras acusações sobre o envolvimento da China na guerra russo-ucraniana em favor da Rússia (Observador, 2022) e o voto contra a resolução da ONU para investigar os supostos abusos de direitos humanos cometidos por tropas russas na Ucrânia (CNN Internacional, 2022), indicando um claro alinhamento pró-russo da China, embora procure distanciar-se do conflito para evitar sanções do Ocidente (Gielow, 2022). Relativamente à guerra russo-ucraniana, perspetiva-se que a China prossiga subtilmente a sua denomina “ambiguidade estratégica”, numa posição de equilíbrio (Silva, 2022), mantendo-se como um ator privilegiado na mediação deste conflito. Desta forma, procurará manter as relações de interesse económico-militar com a Ucrânia, por ser um dos pontos de entrada das suas mercadorias para a Europa e por servir de tampão à expansão russa. Por outro lado, continuará a apoiar discretamente a Rússia, procurando, essencialmente: conter a expansão

da NATO; conter a projeção de poder da Rússia, que, mediante o prolongamento da guerra, enfraquecerá a sua imagem e economia (Paúl, 2022), dando relevância internacional à China; e angariar apoio para a reunificação de Taiwan, onde tem orientado o esforço do seu instrumento militar.

Com o crescimento das FFAA chinesas, irão também aumentar as participações nas missões da ONU, na assistência internacional a resgates e apoio humanitário e nas missões de escolta no Golfo de Áden e em outras áreas marítimas, contribuindo para a segurança pública, paz mundial e o desenvolvimento comum (GICERPC, 2015). Neste âmbito, o esforço de Pequim na valorização do profissionalismo dos seus militares, em teatros que detém interesses, irá implicar a presença chinesa em cargos mais relevantes na ONU e o aumento da exploração de recursos energéticos e expansão das suas empresas nestes territórios, principalmente no Continente Africano (Barrantes, 2015).

6. CONCLUSÕES

Neste artigo analisou-se o papel do instrumento militar na concretização dos objetivos político-militares e económico-diplomáticos da estratégia total chinesa, através da análise aos objetivos definidos pela estratégia total e assumidos pela PDN, com reflexo da edificação de capacidades do instrumento militar.

A metodologia de investigação utilizada, baseou-se no raciocínio dedutivo, partindo dos objetivos da estratégia total chinesa, como “premissa”, em busca do contributo que o instrumento militar, enquadrado pela PDN, tem na sua implementação. Seguiu-se uma estratégia qualitativa, baseada na análise documental, sobretudo de fontes primárias (discursos políticos, livros brancos da China e páginas oficiais chinesas, norte-americanas e internacionais), com um desenho de pesquisa de estudo de caso e transversal de natureza analítica.

Na sequência da investigação, constata-se através do subcapítulo 3.1., que os objetivos da estratégia total chinesa se podem resumir em três macro-objetivos complementares de longo prazo, que permitem compreender o emprego do instrumento militar: a defesa da soberania e integridade territorial; o desenvolvimento económico; e a construção da imagem de poder responsável. O reforço das FFAA chinesas contribui para desenvolver o potencial económico e o seu estatuto internacional.

No subcapítulo 3.2., verifica-se que a modernização das FFAA chinesas tem desenvolvido um conjunto de capacidades militares que contribuem para concretizar os três macro-objetivos identificados. Através da superioridade militar, de exercícios navais e do investimento em sistemas balísticos convencionais, a China procura impedir a independência de Taiwan, assegurando o domínio da

sua periferia. A participação do EPL-Marinha em missões antipirataria, de escolta, de assistência humanitária no estrangeiro e a participação chinesa em OAP, contribuem simultaneamente para o desenvolvimento económico e construção de uma imagem de poder responsável, no qual o ambiente externo é propício para a revitalização nacional da China. Neste contexto, enquadra-se também, o uso das FFAA chinesas na tentativa de controlar a propagação do surto pandémico do coronavírus (Covid-19), de 2019-2022, demonstrando simultaneamente, a utilidade e eficácia do seu instrumento militar e a capacidade de investigação e desenvolvimento da China no combate a pandemias globais.

No capítulo 4., decorrente dos resultados alcançados no capítulo anterior, foi possível perspetivar a continuidade do crescimento do poder militar chinês e as suas implicações político-militares e económico-sociais regionais e globais, destacando-se: a maior pressão pela “reunificação pacífica” de Taiwan; a projeção de capacidades defensivas e afirmação de soberania no MCS e COM; o incremento de satélites e investimento no ciberespaço; a intensificação da presença no Índico; a manutenção de uma rede de parcerias estratégicas destinadas a apoiar o projeto OBOR e limitar a atuação norte-americana e o crescimento da Índia; o maior contributo em ações de antipirataria, de evacuação de cidadãos de cenários de guerra e na investigação e desenvolvimento no combate a pandemias globais; o aumento da cooperação militar com a Rússia; e o incremento das participações nas missões da ONU, na assistência internacional a resgates e apoio humanitário.

Deste modo, verifica-se que o instrumento militar chinês tem o papel de proteger os interesses da China, através de missões integradas na sua grande estratégia de projeção económico-cultural, com vista a garantir a sobrevivência nacional e o contínuo desenvolvimento económico-social e tecnológico, assumindo um papel unificador e estabilizador através da participação em missões da ONU e de segurança marítima.

Este estudo contribui para clarificar os macro-objetivos da estratégia total chinesa que orientam a modernização e emprego do instrumento militar, permitindo compreender o seu real contributo e perspetivar potenciais implicações na geopolítica mundial.

A maior limitação desta investigação, esteve relacionada com a escassez de fontes primárias relacionadas com os recentes eventos impactantes na geopolítica da macro-região da Ásia Oriental, nomeadamente: a pandemia global do coronavírus (Covid-19), a retração dos EUA/NATO do Afeganistão e a guerra russo-ucraniana, ainda a decorrer. Contudo, procurou-se complementar o estudo sobre o impacto destas temáticas no instrumento militar da China, através do cruzamento de artigos científicos realizados, com notícias recentes de diversas

origens, de modo a se conseguir, na medida do possível, a desejada neutralidade académica.

Recomenda-se alargar este estudo à Índia, pela sua ascensão na cena internacional, incluindo no domínio naval, no qual, o papel do instrumento militar poderá influenciar as dinâmicas de poder regional e mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alagappa, M. (1998). *Asian Security Practice. Material and Ideational Influences*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Albuquerque, N. (2023). *A Questão de Taiwan: Uma análise teórica das relações entre a República Popular da China e Taiwan entre 2013 e 2022* (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento). Faculdade de Economia, Coimbra. URI: <https://hdl.handle.net/10316/109621>
- Almeida, J. F. (2018). O Canal da Discórdia entre EUA e China. *O Lado Oculto*. Retirado de <https://www.oladooculto.com/noticias.php?id=113>
- Almeida, V., Veloxo, S. & Cavalheiro, C. (2021). Reflexões sobre os possíveis cenários após retirada das tropas americanas do Afeganistão. *Anais do Salão Internacional de Ensino, pesquisa e Extensão*, 13(2).
- Amin, K. (2019). The Implications of China's Regional Military Power Projections: Challenges for India's Military Strategy. *Global-Local Interactions*, 1(1).
- Anadolu Agency. (2019). Pakistan, China reaffirm strategic partnership. *Anadolu Agency*. Retirado de <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/pakistan-china-reaffirm-strategic-partnership/1489804>
- Anh, N. T. (2015). Origins of the South China Sea Dispute. Em: J. Huang & A. Billo (ed.), *Territorial Disputes in the South China Sea Navigating Rough Waters*, 15-38. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Aranha, C. (2021). Por que a China sai ganhando com a volta do Talibã no Afeganistão [Online]. Retirado de <https://exame.com/mundo/por-que-a-china-sai-ganhando-com-a-volta-do-taliba-no-afeganistao/>
- Asia Maritime Transparency Initiative. (2020). *China Island Tracker* [Online]. Retirado de <https://amti.csis.org/island-tracker/china/>
- Barrantes, F. J. (2015). *A Política Externa da República Popular da China e o Papel da Vertente Militar na Consecução dos seus Objectivos* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais Especialização em Estudos Políticos de Área). Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa. Retirado de <https://run.unl.pt/>

- bitstream/10362/18315/1/Filipe%20tese%20%285%29_final.pdf
- Barrento, A. (2010). *Da Estratégia*. Lisboa: Tribuna da História.
- BBC News. (2021, dezembro). Como a China tem expandido seu poderio militar; entenda em 4 gráficos [Online]. Retirado de <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59759795>
- BBC News. (2022a, agosto). *Taiwan: como é a estratégia 'porco-espinho' criada pela ilha para se defender de possível invasão da China* [Online]. Retirado de Taiwan: como é a estratégia 'porco-espinho' criada pela ilha para se defender de possível invasão da China - BBC News Brasil
- BBC News. (2022b, outubro). *A rede de gasodutos até a China que a Rússia quer usar para substituir a Europa como seu maior mercado* [Online]. Retirado de <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-63161159>
- BBC News. (2024a, junho). *A missão ao lado oculto da Lua que revela ambicioso novo plano da China para o espaço* [Online]. Retirado de <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv22kgnere8o>
- BBC News. (2024b, junho). O que há de especial no lado oculto da Lua [Online]. Retirado de <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3ggpx3gn35o>
- Beaufre, A. (1965). *Introduction à la Stratégie*. Paris: Armand Colin.
- Becan, P. (1975). La Défense N'est Pas la Guerre. *Espirit*.
- Becker, J. & Downs, E. (2018). China's Djibouti military base the first of many. *East Asia Forum*. Retirado de <https://www.eastasiaforum.org/2018/06/27/chinas-djibouti-military-base-the-first-of-many/>
- Bermúdez, A. (2020). A extraordinária história de como a China conseguiu seu primeiro porta-aviões [Online]. Retirado de <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51551601>
- BESA. (2019). Roadmap for a Chinese-Iranian Strategic Partnership [Online]. Retirado de <https://besacenter.org/perspectives-papers/china-iran-strategic-partnership/>
- Bloomberg. (2019). *China Raises Security Warning on Ships Plying Malacca Strait*. [Online]. Retirado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-03/china-raises-warning-for-shipping-in-malacca-strait-people-say>
- Brites, P. V. (2014). *A crise na Península Coreana e a Segurança Regional do Leste Asiático* (Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Bueno, A. (2008). *Cem textos de História Chinesa*. União da Vitória.

- Calder, K. & Ye, M. (2004). Critical Juncture and Comparative Regionalism. *The Journal of East Asian Studies*, (4), 1-43.
- Caliskan. (2021). *The Only Place In The World China Has A Military Base: Djibouti* [Online]. Retirado de <https://www.ankasam.org/the-only-place-in-the-world-china-has-a-military-base-djibouti-v/?lang=en>
- Carriço, A. (2005). Dissuasão no Estreito de Taiwan: 2004-2010. *Nação e Defesa*, 110, 3.ª Série, 129-166.
- Carriço, A. (2006). *De Cima da Grande Muralha*. Lisboa: Prefácio.
- Carriço, A. (2007). Uma “pérola” perto de um mar de petróleo: A importância do Porto de Gwadar para a China. *Revista Militar*. Retirado de <https://www.revistamilitar.pt/artigo/217>
- Carriço, A. (2012). *Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China 1998-2010*, (7). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional. Retirado de https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_7.pdf
- Carriço, A. (2013). Grande Estratégia e o «Sonho da China» de Xi Jinping. *Relações Internacionais*, (18), 23-33.
- Carvalho, J. V. (1980). A importância estratégica das regiões autónomas. *Nação e Defesa*, 5(13), 109-132.
- Cassita, D. (2022). China quer que estação espacial Tiangong-3 receba missões comerciais [Online]. Retirado de <https://canaltech.com.br/espaco/china-quer-que-estacao-espacial-tiangong-3-receba-missoes-comerciais-211443/>
- Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais. (2018). A diversidade dos interesses geopolíticos no Mar do Sul da China. *Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais*, 16(30), 3-26. Retirado de <http://www.revistaintellecator.cenegri.org.br>
- Charleaux, J. P. (2017). Como a 1ª base militar da China no exterior mexe com a geopolítica, segundo este professor. *Nexo*. Retirado de <https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2017/08/05/Como-a-1%C2%AA-base-militar-da-China-no-exterior-mexe-com-a-geopol%C3%ADtica-segundo-este-professor>
- Chen, D. (2014). China’s Deployment of Oil Rig is Not a Strategic Mistake. *The Diplomat*. Retirado de <http://thediplomat.com/2014/05/chinas-deployment-of-oil-rig-is-not-a-strategic-mistake/>
- Chingo, J. (2018). Malásia inflige revés na “rota da seda” da China. *Internacional*. Retirado de <https://www.esquerdadiario.com.br/Malasia-inflige-reves-na-rota-da-seda-da-China>
- CIDIUM. (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de*

- investigação*, 2nd ed. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- CNN. (2019). *Warplanes from four countries face off in Asian confrontation*. [Online]. Retirado de <https://edition.cnn.com/2019/07/23/asia/south-korea-russia-military-intl-hnk/index.html>
- CNN. (2023). Xi Jinping garante que a China vai continuar “desenvolvimento pacífico” [Online]. Retirado de <https://cnnportugal.iol.pt/china/xi-jinping/xi-jinping-garante-que-a-china-vai-continuar-desenvolvimento-pacifico/20231118/65587bf7d34e65afa2f7b47c>
- CNN. (2024). China dribla sanções e torna Rússia seu maior fornecedor de petróleo em 2023 [Online]. Retirado de <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/china-dribla-sancoes-e-torna-russia-seu-maior-fornecedor-de-petroleo-em-2023/>
- CNN Internacional. (2022). China reclama de “duplo padrão” da ONU sobre guerra na Ucrânia [Online]. Retirado de <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/china-reclama-de-duplo-padrao-da-onu-sobre-guerra-na-ucrania/>
- Collins, J. M. (2002). *Military Strategy: Principles, Practices, and Historical Perspectives*. Washington, D.C.: Potomac Books.
- Condon et al. (2017). *Maritime Security in the Asia-Pacific: A Navigational Map for the New U.S. Administration*. Washington D.C.: University of Washington.
- Cordesman, A. H. (2014). *Chinese Strategy and Military Power in 2014: Chinese, Japanese, Korean, Taiwanese and US Perspectives*. Washington: Center for Strategic & International Studies.
- Costa, L. & Teixeira, V. (2021). Afeganistão: Desafio ou Oportunidade para o Pacto de Xangai? *Boletim de Conjuntura*, 7 (21).
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia – Apontamentos para um curso – Volume 1*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, S. P. (2008). *A extraordinária história da China*. São Paulo: Universo dos Livros.
- David, L. (2011). China Details Ambitious Space Station Goals. *Space*. Retirado de <https://www.space.com/11048-china-space-station-plans-details.html>
- De Faakto. (2019). Djibouti, Foreign Military Bases on the Horn of Africa; Who is there? What are they up to? [Online]. Retirado de <http://defaakto.com/2019/01/02/djibouti-foreign-military-bases-on-the-horn-of-africa-who-is-there-what-are-they-up-to/>
- Defense Intelligence Agency. (2019). *Challenges to Security in Space*. Committed to Excellence in Defense of the Nation.

- Departamento de Defesa. (2012). Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, *Annual Report to Congress*. Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense. 1-83.
- Diário do Povo. (2021, novembro). Cooperação China-África define um modelo de cooperação para o desenvolvimento global [Online]. Retirado de Cooperação China-África define um modelo de cooperação para o desenvolvimento global (people.com.cn)
- Disis, J. (2022). Economia chinesa sofre com o confinamento imposto pela política de “covid zero” [Online]. Retirado de <https://www.publico.pt/2022/05/11/mundo/noticia/economia-chinesa-sofre-confinamento-imposto-politica-covid-zero-2002466>
- Ding, A. S. (2009). China's Growing Military Capability in Search of a Strategy. *The International Spectator*, 95-110. Retirado de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932720902909233?scroll=top&needAccess=true>
- Dornelles, J. (2014). A modernização militar da China e a distribuição de poder no Leste Asiático. *Contexto Internacional*. Retirado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292014000100005&script=sci_abstract&tlng=pt
- Duarte, P. (2018). A nova rota da seda: A convergência da terra e do Mar na (Re) emergencia da China. *Oriente Ocidente*. 44-55. Retirado de <http://www.anrs.pt/estudoseartigos.html>
- Dutton, P., Kardon, I. & Kennedy, C. (2020). Djibouti: China's First Overseas Strategic Strongpoint. *CMSI China Maritime Reports*, (6). Newport, Road Island: U.S. Naval War College. Retirado de <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=cmsi-maritime-reports>
- Embaixada da RPC. (2014). Ministério da Defesa Nacional da China comenta Livro Branco de Defesa do Japão [Online]. Retirado de <http://pt.china-embassy.org/pot/zt/t1181807.htm>
- Erickson, A. S. (2010). Chinese Sea Power in Action: Yhe Counterpiracy Mission in The Gulf of Aden and Beyond. Em: R. Kamphausen, D. Lai & A. Scobell (ed.), *The PLA at Home and Abroad: Assessing The Operational Capabilities of China's Military*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 295-377.
- Expresso. (2022). China não assume aliança com a Rússia, mas do lado ucraniano é que não está [página online]. Retirado de <https://expresso.pt/guerra-na-ucrania/2022-04-06-China-nao-assume-alianca-com-a-Russia-mas-do-lado-ucraniano-e-que-nao-esta-584e6e90>
- Ferras, P. (2020). As lições retiradas da chegada da China à República do Jibuti. *Relações Internacionais*, 65-101.

- Finkelstein, D. M. (2003). *China's "New Concept of Security"*. Washington: Center for The Study of Chinese Military Affairs.
- Foot, R. (2001). Chinese Power and The Idea of a Responsible State. Em: Y. Zhang & G. Austin (ed.), *Power and Responsibility in Chinese Foreign Policy*. Canberra: Australian National University E Press, 1-19.
- Force Comparison. (2022). China's Type 055 Destroyer Tests New Hypersonic Ballistic Missile Designed to 'One Shot Kill' Enemy Warships [Online]. Retirado de <https://militarywatchmagazine.com/article/china-s-type-055-destroyer-tests-new-hypersonic-ballistic-missile-designed-to-one-shot-kill-enemy-warships>
- Fouly, M. (2019). China Trade Fair in Egypt brings Chinese, Egyptian businessmen together for fruitful partnerships. *XINHUANET*. Retirado de http://www.xinhuanet.com/english/2019-09/29/c_138431927.htm
- Gao, C. (2018). 2018: China vows to be the keeper of international order. *The Diplomat*. Retirado de <https://thediplomat.com/2018/01/2018-china-vows-to-be-the-keeper-of-international-order/+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt>
- Gaspar, C. (2023). A China e a Guerra Russo-Ucraniana. *Nação e Defesa*, (165), 81-98.
- GICERPC. (2015). Estratégia Militar da China. *Pravda.ru* [Online]. Retirado de http://port.pravda.ru/mundo/03-06-2015/38798-estrategia_china-0/
- GICERPC. (2019). *China's National Defense in the New Era*. Pequim. Retirado de http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c_138253389.htm
- Gielow, I. (2022). China mira EUA ao reiterar apoio à Rússia durante a Guerra da Ucrânia [Online]. Retirado de <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/06/china-mira-eua-ao-reiterar-apoio-a-russia-durante-a-guerra-da-ucrania.shtml>
- Gill, B. (2007). *Rising Star: China's New Security Diplomacy*. Washington: Brookings Institution Press.
- GlobalSecurity.org. (2013). Deng Xiaoping's "24-Character Strategy" [Online]. Retirado de <https://www.globalsecurity.org/military/world/china/24-character.htm>
- Glosny, M. A. & Saunders, P. C. (2010). Correspondence: Debating China's Naval Nationalism. *International Security*, 35, 161-175.
- Guo, H & Wu, J. (2010). *Space Science & Technology in China: A Roadmap to 2050*. Pequim: Chinese Academy of Sciences.
- Hagel, C. (2014). U.S. Department of Defense [Online]. Retirado de <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1857>
- Hartnett, D. M. (2014). The "New Historic Missions": Reflections on Hu Jintao's

- Military Legacy. Em: R. Kamphausen, D. Lai & T. Tanner (ed.), *Assessing the People's Liberation Army in The Hu Jintao Era*. Carlisle: United States Army War College Press, Strategic Studies Institute, pp. 31-80.
- Hendler, B. (2018). *O Sistema Sinocêntrico Revisitado: A Sobreposição de Temporalidades da Ascensão da China no Século XXI e sua Projeção sobre o Sudeste Asiático* (Tese de Doutorado em Economia Política Internacional na área de Ciência Política/Relações Internacionais). Universidade Federal, Instituto de Economia, Rio de Janeiro. Retirado de https://www.academia.edu/38431325/Tese_O_Sistema_Sinoc%C3%AAAntrico_Revisitado_A_sobreposi%C3%A7%C3%A3o_de_temporalidades_da_ascens%C3%A3o_da_China_no_s%C3%A9culo_XXI_e_sua_proje%C3%A7%C3%A3o_sobre_o_Sudeste_Asi%C3%A1tico?auto=download
- Huang, C. H. (2011). Principles and Praxis of China's Peacekeeping. *International Peacekeeping*, 18 (3), 257-270.
- Hui, S. (2011). *Engaging an Emerging Superpower: Understanding China as a Foreign Policy Actor*. Londres: Chatham House.
- IISS. (2019). *The Military Balance*. International Institute for Strategic Studies.
- IISS. (2022). *The Military Balance*. International Institute for Strategic Studies.
- IISS. (2023). *The Military Balance*. International Institute for Strategic Studies
- Information Office of the State Council. (2006). China's National Defense in 2006 [Online]. Retirado de <https://fas.org/nuke/guide/china/doctrine/wp2006.html#1>
- International The News. (2019). China, Pakistan agree to enhance high-level exchanges in view of current global situation: Spokesperson [Online]. Retirado de <https://www.thenews.com.pk/latest/475316-china-pakistan-agree-to-enhance-high-level-exchanges-in-view-of-current-global-situation-spokesperson>
- Jalife-Rahme. (2020, setembro). O 'Livro Branco' da China. *Geopol*. Retirado de <https://geopol.pt/o-livro-branco-da-china-sobre-sua-politica-de-defesa-nacional-na-nova-era/>
- Jakobsen, J. (2013). *Neorealism in International Relations – Kenneth Waltz*. Retirado de <http://www.popularsocialscience.com/2013/11/06/neorealism-in-international-relations-kenneth-waltz/>
- Jash, A. (2020). China's Military-Civil Fusion Strategy: Building a Strong Nation with a Strong Military. *CLAWS Journal*, 42-62.
- Jinping, X. (2017). *Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous*

- Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era*. Discurso apresentado na 19th National Congress of the Communist Party of China. Retirado de http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping%27s_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf
- JKS. (2015). "China, Russia Carriers to Ship Gas on Arctic Route" [Online]. Retirado de <https://jks-cargo.com/2015/05/06/why-choose-our-warehousing-service/>
- Kamphausen, R. (2013). *China's military operations other than war: The military legacy of Hu Jintao*. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute.
- Kastner, S. L. & Saunders, P. C. (2012). Is China a Status Quo or Revisionist State? Leadership Travel as an Empirical Indicator of Foreign Policy Priorities. *International Studies Quarterly*, 56, 163-177.
- Lee, S. & Schreer, B. (2013). The Taiwan Strait: Still Dangerous? *Taylor&Francis Online*, 55-62.
- Lima, P. (2014). *China - O Foco das Atenções*. Lisboa: Chiado Books.
- Lin, C. Y. (2013). China's strategic shift toward the region of the four seas: The middle kingdom arrives in the middle east. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, 226. Berlin: ISPSW. Retirado de https://www.files.ethz.ch/isn/163381/226_Lin.pdf
- Liu, T. C. (2014). *China's economic engagement in the Middle East and North Africa*, (173). Fride. Retirado de http://fride.org/descarga/PB_173_China_economic_engagement_in_MENA.pdf
- MacDonald, B. W. (2008). *China, Space Weapons, and U.S. Security*, (38). Washington, D.C.: Council on Foreign Relations.
- Machado, L. R., Brancher, P. T., Nunes, R. C. & Duarte, B. K. (2015). Elementos da Modernização Naval Chinesa: A Política de Defesa e a Doutrina Naval sob a Luz de seus Desafios Estratégicos. *Revista Conjuntura Austral*, 7(33-34), 75-88.
- Mackinder, H. J. (1942). *Democratic Ideals and Reality*, 50. Washington, D.C.: National Defense University Press.
- Mahoney, J. (2021). Review: China's new white paper on its political system [Online]. Retirado de <https://news.cgtn.com/news/2021-06-25/Review-China-s-new-white-paper-on-its-political-system-11nJMpYs1Jm/index.html>
- Marchao, T. (2017). Quais são os recursos dos EUA na Ásia que puderam conter uma ameaça norte-coreana?. *Internacional*. Retirado de <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2017/09/04/quais-sao-os-recursos->

- dos-eua-na-asia-que-poderiam-conter-uma-ameaca-norte-coreana.htm
- Martins, A. (2013). Japão e Coreia do Sul também desafiam zona estabelecida pela China. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2013/11/28/mundo/noticia/japao-e-coreia-do-sul-tambem-desafiam-zona-estabelecida-pela-china-1614276>
- Mattos, T. C. (2016). *As disputas hegemônicas entre Estados Unidos e China e a Construção de uma Nova Ordem Mundial* (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Estadual Paulista, Marília.
- McDevitt, M. (2011). The PLA Navy Antiaccess Role in a Taiwan Contingency. Em: P. C. Saunders, C. D. Yung, M. Swaine & N. Yang (ed.), *The Chinese Navy: Expanding Capabilities, Evolving Roles*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 191-215.
- Mearsheimer, J. (2006). China's Unpeaceful Rise. *Current History*, 105 (690), 160-162. Retirado de <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0051.pdf>
- Medeiros, E. S. (2009). *China's International Behaviour: Activism, Opportunism and Diversification*. United States Air Force: RAND Corporation.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2020). Chinese FM calls for promoting China-Egypt strategic partnership to higher level [Online]. Retirado de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1730544.shtml
- Miranda, L. (2017). Geopolítica e Segurança no mar do Sul da China. *JANUS - Conjuntura Internacional*.
- Mitsuru, K. (2011). China's Foreign Strategy. *Asia-Pacific Review*, 37-59.
- Monteiro, P., Gomes, L. & Almeida, M. (2020). O Estreito de Malaca, o Mar da China do Sul, o Estreito de Taiwan e o Estreito da Coreia. Em: A. Guedes & M. Cruz (coords.), *A Geopolítica dos Chokepoints e dos Shatterbelts*, 3, 1-64. Lisboa: Instituto Universitário Militar (IUM). Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5708
- Moreno, D. (2016). O Estreito de Malaca e a sua importância para o crescimento chinês. [Online]. Retirado de <https://danielmorenoblog.wordpress.com/2016/11/03/o-estreiro-de-malaca-e-sua-importancia-para-o-crescimento-chines/>
- Morton, K. (2016). China's ambition in the South China Sea: is a legitimate maritime order possible? *International Affairs*, 92(4), 909-940. Retirado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-2346.12658>
- National Geographic. (2017). Conflitos no Mar da China Meridional provocam competição pelo peixe [Online]. Retirado de <https://nationalgeographic.pt/natureza/grandes-reportagens/1230-conflitos-no-mar-da-china-meridional->

- provocam-escassez-de-capturas-de-peixe
- Noor, M. A. (2019). Pakistan-China strategic partnership. *Daily Times*. Retirado de <https://dailymtimes.com.pk/370041/pakistan-china-strategic-partnership/>
- Normile, D. (2016). World's largest radio telescope will search for dark matter, listen for aliens. *Science*. Retirado de <https://www.sciencemag.org/news/2016/09/world-s-largest-radio-telescope-will-search-dark-matter-listen-aliens>
- Observador. (2019a). China não pretende destronar Estados Unidos como potência hegemônica, garante ministro dos Negócios Estrangeiros chineses [Online]. Retirado de <https://observador.pt/2019/09/25/china-nao-pretende-destronar-estados-unidos-como-potencia-hegemonica-garante-ministro-dos-negocios-estrangeiros-chines/>
- Observador. (2019b). Taiwan rejeita apelo da República Popular da China para reunificação [página online]. Retirado de <https://observador.pt/2019/01/02/presidente-chines-diz-que-nao-abdica-de-usar-a-forca-se-taiwan-declarar-independencia/>
- Observador. (2022). China acusada de levar a cabo ciberataque à Ucrânia dias antes da invasão. Reino Unido confirma investigação - como aconteceu [Online]. Retirado de https://observador.pt/liveblogs/guerra-na-ucrania-domina-cimeira-ue-china-tendo-em-conta-apoio-chines-para-fim-do-confronto/?gclid=CjwKCAjwq5-WBhB7EiwAl-HEkqEUR8vQGpRnfAAjTGoV96uVsXWCwJ3Jx3YzVPKgB4hIN3nAun5IKBoCdTwQAvD_BwE
- Office of the Secretary of Defense. (2018). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. EUA.
- Office of the Secretary of Defense. (2021). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. EUA.
- O'Rourke, R. (2018). *China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests—Background and Issues for Congress*. Congressional Research Service.
- Paris, C. (2013). Ship Travels Arctic from China to Europe: Northern Passage Shaves Two Weeks of Travel Time Off Journey. *The Wall Street Journal*. Retirado de <https://www.wsj.com/articles/ship-travels-arctic-from-china-to-europe-1376943757>
- Patrocínio, B. M. (2018). O Colar de Pérolas como uma estratégia geopolítica. *Conjuntura Internacional*. Retirado de <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/09/12/o-colar-de-perolas-como-uma-estrategia-geopolitica/>
- Paúl, F. (2022). Declínio da Rússia significa ascensão da China, diz especialista que previu invasão da Crimeia [Online]. Retirado de <https://www.bbc.com/>

- portuguese/internacional-61000697
- Pehrson, C. J. (2016). *String of Pearls: Meeting the Challenge of China's rising power across the Asian littoral*. U.S. Government.
- People's Republic of China Ministry of National Defense. (2013). *The Diversified Employment of China's Armed Forces*. Pequim.
- People's Republic of China Ministry of National Defense. (2015). *China's Military Strategy*. Pequim.
- Pereira, J. Y. (2012). *Pandas, Faisões e Tigres: A centralidade do Nordeste no "novo regionalismo" da Ásia Oriental* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Pereira, R. P. (2004). A Questão do Mar do Sul da China no Contexto das Relações entre a China e os Países ASEAN. *Nação e Defesa*, 109 (2.ª Série), 97-122. Retirado de https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1350/1/NeD109_RuiPedroReisPereira.pdf
- Petroleum Economist. (2019). China and Iran flesh out strategic partnership [Online]. Retirado de <https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/middle-east/2019/china-and-iran-flesh-out-strategic-partnership>
- Pinheiro, G. (2022). China vai aumentar as suas despesas militares em mais de 7% [Online]. Retirado de <https://www.publico.pt/2022/03/11/mundo/noticia/china-vai-aumentar-despesas-militares-7-1998427>
- Pinotti, T. (2015). *As relações entre a China e Vietnam no Mar do sul da China: perspectiva asiática de análise*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Pinotti, T. (2020). A participação chinesa na ONU: de espectadora à protagonista. 4.º *Seminário Pesquisar China Contemporânea*. UNICAMP.
- Pinotti, T. (2021). Repensando o papel da China nas Operações de Paz das Nações Unidas: respondendo aos desafios a partir do Sul Global? *Conjuntura austral*, 12 (59), 49-60.
- Pires, C., & Paulino, L. (2017). Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa "cinturão e rota" como uma estratégia de desenvolvimento pacífico. *Relaciones Internacionales*, (53), 208-228.
- PMPRCUN. (2009). *Note Verbale from the Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations to the Secretary-General of the United Nations (07MAY)*, CML/17/2009. Nova Iorque: Secretary-General. Retirado de http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf
- Porto, F. & Ribeiro, R. (2021). Taiwan e a possibilidade de um conflito militar com a

- China. *Boletim Geocorrente*, (151).
- Público. (2022). Ucrânia quer China como mediadora e co-responsável pela segurança na região [Online]. Retirado de <https://www.publico.pt/2022/05/01/mundo/noticia/ucrania-quer-china-mediadora-coresponsavel-seguranca-regiao-2004477>
- Public Law n.º 96-8, de 01 de janeiro. (1979). *Taiwan Relations Act*. 96th Congress. American Institute in Taiwan. Retirado de <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/taiwan-relations-act/>
- ReCAAP. (2018). *Annual Report 2018: Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia*. ReCAAP Information Sharing Centre. Retirado de <http://www.recaap.org/resources/ck/files/reports/annual/ReCAAP%20ISC%20Annual%20Report%202018.pdf>
- ReCAAP. (2022). *1st Quarter Report: Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia*. ReCAAP Information Sharing Centre. Retirado de <https://www.recaap.org/resources/ck/files/reports/quarterly/ReCAAP%20ISC%201st%20Quarter%20Report%202022.pdf>
- Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs. (2019). Relations between Turkey and China [Online]. Retirado de <http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-china.en.mfa>
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Ribeiro, F. (2019). A Segurança energética e a Geopolítica da Energia. *Conferência apresentado no Curso de Estado-Maior Conjunto 2019/2020*, Lisboa.
- Richardson, C. J. (2011). A Responsible Power? China and The UN Peacekeeping Regime. *International Peacekeeping*, 18 (3), 286-297.
- Rihmo, H. I. (2018). China's pervasive power: An overview on Indo-Pacific power equation. *Review of Reseach*, 7 (12). Retirado de <http://oldror.lbp.world/UploadedData/5804.pdf>
- Rosa, A. F. (2007). *Taiwan e o seu papel no contexto da relação de poderes na região Ásia-Pacífico*. Lisboa: IESM. Retirado de <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/12226>
- Run, C. (2020). É óbvio para todos o contributo da China para a luta global contra a pandemia da covid-19 [Online]. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/04/27/opiniao/noticia/obvio-contributo-china-luta-global-pandemia-covid19-1913502>
- Saffee, A. (2017). *Chinese Naval Base in Djibouti: Possibilities and Implications*. Institute of Strategic Studies. Retirado de <http://issi.org.pk/wp-content/>

- uploads/2017/08/Final_IB_Ahmad_Saffee_dated_30-8-2017.pdf
- Sakhuja, V. & Narula, K. (2016). *Asia and the Arctic, Narratives, Perspectives and Policies*. Nova Delhi: Springer Geology.
- Sandikili, A. (2010). China's Growing Need of Energy and Changing Balances. Em: A. Sandikili (ed.), *China: A New Superpower? Dimensions of Power, Energy, Security*. Istanbul: Bilgesam Publications, 53-64.
- Santos, C. (2021). *Tiangong-3: Conheça a nova estação espacial chinesa* [Online]. Retirado de <https://blogdaengenharia.com/tecnologia/tiangong-3-a-nova-estacao-espacial-chinesa/>
- Santos, I. (2022). China neutra aceita desinformação e censura apelos à paz na Ucrânia [Online]. Retirado de https://www.rtp.pt/noticias/mundo/china-neutra-aceita-desinformacao-e-censura-apelos-a-paz-na-ucrania_n1390536
- Santos, J. L. (1980). Aspectos a Considerar nas Relações das Forças Armadas com o Poder Político. *Nação e Defesa*, 5 (13), 75-107.
- Santos, W. (2017). Um mar de problemas: interesses estratégicos e a luta pelo poder no Mar do Sul da China. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 4, no. 1, 181-201. doi: 10.26792/RBED.v4n1.2017.69291. Retirado de https://www.academia.edu/35695099/Edi%C3%A7%C3%A3o_completa_do_V.4_N.1_2017_da_RBED?auto=download
- Shan, L. (2018). *Comparação entre a Rota da Seda e Uma Faixa e Uma Rota* (Dissertação de Mestrado em Estudos Interculturais Português/Chinês). Universidade do Minho: Instituto de Letras e Ciências Humanas. Retirado de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/56203/1/Liu%20Shan.pdf>
- Sheng, S. (2012). *A história da China Popular no Século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 19-20. Retirado de https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=3YIIDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=hist%C3%B3ria+da+china&ots=HVbFKYn0bO&sig=6_71YuUZ6ts8760vfiVVze05YDQ&redir_esc=y#v=onepage&q=hist%C3%B3ria%20da%20china&f=false
- SIC Notícias. (2022). Compreender o conflito (XXXVII): a China ambígua e a Rússia enganadora [Online]. Retirado de <https://sicnoticias.pt/especiais/guerra-russia-ucrania/2022-04-02-compreender-o-conflito--xxxvii--a-china-ambigua-e-a-russia-enganadora>
- Siddiqui, S. (2019). Iran reinforces partnership with China for economic relief. *Al-Monitor*. Retirado de : <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/09/iran-reinforce-partnership-china-economic-relief.html>
- Silva, A. (2016). A China e o seu processo de modernização militar. *IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa: Forças Armadas e Sociedade Civil: Atores e Agendas da Defesa Nacional no Século XXI*.

- Painel: Estudos Estratégicos: novos panoramas de uma agenda tradicional.*
Florianópolis, Santa Catarina: Faculdade Damas da Instrução Cristã.
- Silva, A. (2021). China | Conselho de Estado publica novo Livro Branco sobre cooperação internacional [Online]. Retirado de <https://hojemacau.com.mo/2021/01/12/china-conselho-de-estado-publica-novo-livro-branco-sobre-cooperacao-internacional/>
- Silva, J. (2022). *Quanto vale a Ucrânia para a China?* [Online]. Retirado de <https://www.publico.pt/2022/03/16/opiniaio/opiniaio/vale-ucrania-china-1998946>
- Silva, J. T. (2017a). Taiwan e as relações com a China. *Janus*, 44-45.
- Silva, M. (2017b). China, uma potência regional: análise da atuação chinesa no leste asiático. *Colombia Internacional*, no. 92, 157-187. Retirado de <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.06>
- Silva, N. (2019). *Estratégia da China para o Pacífico. Incidências na segurança e defesa ao nível internacional*. Lisboa: IUM.
- Schmidt, D. A. (2019). *China's Use of Power and Implications for the United States Military* (Dissertação de Mestrado em Estudos Militares). School of Advanced Military Studies, US Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, KS.
- Smart, B. T. (2019). *Asian State Responses to Chinas Space Power Strategy* (Dissertação de Mestrado em Estudos de Segurança). Naval Postgraduate School, Monterey, California.
- Sociedade Ibero-Americana. (2019). China: Livro Branco de Defesa prega não hegemonia [Online]. Retirado de <https://msiainforma.org/china-livro-branco-de-defesa-prega-nao-hegemonia/>
- Solomone, S. (2013). *China's Strategy in Space*. Nova Iorque: Fairfax Station, International Space University.
- Sputnik. (2019). Competição no Ártico aumenta: China constrói frota de quebra-gelos [Online]. Retirado de https://br.sputniknews.com/asia_oceania/2019072214254474-competicao-no-artico-aumenta-china-constroi-frota-de-quebra-gelos/
- Szucko, A. S. (2015). A China e a Ordem Internacional: uma discussão sobre transição de poder no século XXI. *Conjuntura Austral*, 6 (32), 48-61.
- Tawil, N. E. (2018). *Details of Egyptian-Chinese agreements, prospective partnerships*. Egypt today. Retirado de <https://www.egypttoday.com/Article/2/59533/Details-of-Egyptian-Chinese-agreements-prospective-partnerships>

- Tecedeiro, H. (2010). Afeganistão tem riqueza de um bilião em minérios [Online]. Retirado de <https://www.dn.pt/globo/asia/afeganistao-tem-riqueza-de-um-biliao-em-minerios-1593491.html>
- Thuy, T. T. & Trang, L. T. (2015). *Power, Law, and Maritime Order in the South China Sea*. Maryland: Lexington Books.
- Tomé, L. (2009). Security and Geopolitics in East Asia today: one region, two faces. *East Asia Today*, pp. 27-82.
- Tomé, L. (2010). *A Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e Conceptuais* (Tese de Doutoramento em Relações Internacionais). Universidade de Coimbra-Faculdade de Economia, Coimbra. Retirado de <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/14031/1/A%20geopol%C3%ADtica%20e%20o%20complexo%20de%20seguran%C3%A7a%20na%20%C3%81sia.pdf>
- Tomé, L. (2017). Ásia-Pacífico: Espaço Regional? Económico e de Segurança? Em: L. Moita & L. V. Pinto (coords.), *Espaços Económicos e Espaços de Segurança*. 341-364. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa; OBSERVARE. Retirado de <http://hdl.handle.net/11144/3037>
- Tomé, L. (2019). A China no contexto geopolítico atual. *Conferência apresentado no Curso de Estado-Maior Conjunto 2019/2020*, Lisboa.
- Tow, W. & Rigby, R. (2011). China's Pragmatic security Policy: The Middle-Power Factor. *The China Journal*, 157-178.
- TRT. (2018). As relações diplomáticas entre a Turquia e a China estão em alta [página online]. Retirado de <https://www.trt.net.tr/portuguese/programas/2018/08/09/as-relacoes-diplomaticas-entre-a-turquia-e-a-china-estao-em-alta-1029097>
- Tsang, S. (2004). *Peace and security across the Taiwan Strait*. Palgrave Macmillan.
- Tweed, D. & Leung, A. (2018). A China está fazendo um jogo de poder militar corajoso. *SAAB, Poder Naval*. Retirado de <https://www.naval.com.br/blog/2018/03/11/china-esta-fazendo-um-jogo-de-poder-militar-corajoso/>
- Twomey, C. P. (2014). What's in a name? Building Anti-Access/Area Denial Capabilities Without Anti-Access/Area Denial Doctrine. Em: R. Kamphausen, D. Lai & T. Tanner (ed.), *Assessing the People's Liberation Army in The Hu Jintao Era*. Carlisle: United States Army War College Press, Strategic Studies Institute, 129-170.
- Tzu, S. (2007). *A Arte da Guerra*, 7th ed. Almargem do Bispo: Coisas de ler.
- Upadhyaya, S. (2017). Expansion of chinese maritime power in the Indian Ocean. *Defence Studies*, 17 (1), 63-83. Retirado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2016.1271720?journalCode=fdef20>

- US Defense Intelligence Agency. (2019). *China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win*. USA: Defense Intelligence Agency.
- US EIA. (2013). The South China Sea is an important world energy trade route [Online]. Retirado de <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=10671>
- US EIA. (2019). World Oil Transit Chokepoints [Online]. Retirado de <https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.php?RegionTopicID=WOTC>
- US National Air and Space Intelligence Center. (2013). *Ballistic & Cruise Missile Threat*. NASIC: Public Affairs Office.
- US News. (2016). China Opens the Aperture to the Cosmos [Online]. Retirado de <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2016-07-11/china-builds-worlds-largest-radio-telescope>
- Vallejo, M. (2021). Retirada de tropas do Afeganistão encerra a guerra mais longa dos Estados Unidos [Online]. Retirado de <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-30/retirada-de-tropas-do-afeganistao-encerra-a-guerra-mais-longa-dos-estados-unidos.html>
- Vasconcelos, T. (2009). *A ascensão da China. Acomodação pacífica ou grande guerra?* Coimbra: Edições Almedina.
- Vázquez, D. D. (2013). A Rota da Seda, o Colar de Pérolas e a competição pelo Índico. *Revista de Geopolítica*.
- Vieira, G. S. (1980). Conceitos de Defesa Nacional – Componente Militar. *Nação e Defesa*, 5 (13), 11-26.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Visentini, P. F. (2012). *As Relações diplomáticas da Ásia: Articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço.
- Wall, M. (2016). China Launches Pioneering ‘Hack-Proof’ Quantum-Communications Satellite. *Space*. Retirado de <https://www.space.com/33760-china-launches-quantum-communications-satellite.html>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Pub. Co.
- Wang, M. (2018). China’s Strategy in Djibouti: Mixing Commercial and Military Interests. *Council on Foreign Relations*. Retirado de <https://www.cfr.org/blog/thailands-lessons-democratic-regression-review-owners-map>
- Wang, Z. (2013). The Chinese Dream: Context and Concept. *Journal of Chinese Political Science*, 19, 1-13.
- Wang, Z. (2016). The New Nationalism: ‘Make My Country Great Again’. *The Diplomat* [página online]. Retirado de <https://thediplomat.com/2016/05/the-new-nationalism-make-my-country-great-again/>

- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. California: University of California Press.
- Wehner, C. (2019). *Impact of Chinas Indian Ocean Strategy: the cases of India and Myanmar* (Dissertação de Mestrado em Estudos de Segurança). Naval Postgraduate School, Monterey, California.
- Wong, T. (2022, fevereiro). Quais são os interesses da China no conflito entre Rússia e Ucrânia? *BBC News*. Retirado de <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60266969>
- Woody, C. (2017). China is building a new base in Africa that creates ‘significant operational security’ issues for the US militar. *Business Insider*. Retirado de <https://www.businessinsider.com/chinese-base-in-djibouti-near-camp-lemmonnier-africa-us-concern-2017-3>
- Wu, J. (2017). *Calling Taikong: A Strategy Report and Study of China’s Future Space Science Missions*. Pequim: Springer, Science Press.
- Wu, X. (2014). *China’s “Sea Power Nation” Strategy*. Estocolmo: Institute for Security & Development Policy.
- XINHUANET. (2019). Turkey, China shows desire to expand cooperation under BRI [Online]. Retirado de http://www.xinhuanet.com/english/2019-08/10/c_138297128.htm
- Yahuda, M. (2013). China’s New Assertiveness in The South China Sea. *Journal of Contemporary China*, 446-459.
- Yep, E. & Ma, W. (2014). China Expands Offshore Oil Fleet for Contested Waters. *The Wall Street Journal*. Retirado de <http://www.wsj.com/articles/china-expands-offshore-oil-fleet-for-contested-waters-1406941177>
- Yin, R. (1993). *Applications of case study research*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing.
- Yin, R. (2005). *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.
- Ying, M. (2011). Maritime Security an Important New Arena for China-U.S. Cooperation. *China-U.S. Focus*. Retirado de <http://www.chinausfocus.com/peace-security/maritime-security-an-important-new-arena-for-china-u-s-cooperation/>
- Yuan, J. D. (2006). *China-ASEAN Relations: Perspectives, Prospects and Implications for U.S. Interests*. Army War College: Strategic Studies Institute. Retirado de <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a457158.pdf>
- Zhang, L. M. (2019). Experts: China’s move in Malacca Strait may not be welcomed. *The Straits Time*. Retirado de <https://www.straitstimes.com/singapore/experts-chinas-move-in-malacca-strait-may-not-be-welcomed>

Zulkifli, N. & Lazin, M. (2016). China, USA and India in the Straits of Malacca: the significance toward Japan. *International Journal of Research in Social Sciences*, 6 (5), 419-448. Retirado de https://www.researchgate.net/profile/Noraini_Zulkifli/publication/326987799_China_USA_and_India_in_the_Straits_of_Malacca_the_significance_toward_Japan/links/5b70d99845851546c9fc546c/China-USA-and-India-in-the-Straits-of-Malacca-the-significance-toward-Japan.pdf?origin=publication_detail

ESTUDO 5 - ZEITENWENDE - STRATEGIC REALIGNMENT IN THE FACE OF WAR: IMPLICATIONS OF THE UKRAINE- RUSSIA CONFLICT FOR GERMANY³⁴

ZEITENWENDE - REALINHAMENTO ESTRATÉGICO FACE À GUERRA: IMPLICAÇÕES DO CONFLITO ENTRE A UCRÂNIA E A RÚSSIA PARA A ALEMANHA

Daniel Lennartz

Tenente-coronel, Exército alemão

Luís Eduardo Marquês Saraiva

Coronel, Exército português

ABSTRACT

This military thesis examines Germany's strategic reorientation in the face of the Ukraine- Russia conflict, known as the "Zeitenwende". This turning point allows for various interpretations and marks, among other things, a paradigm shift in German foreign and security policy, which has profound effects on the strategic orientation and operational organisation of the Bundeswehr. The thesis analyses the historical development of German security strategy since reunification, the reshaping of the strategy through the current National Security Strategy document and the role of the Bundeswehr within this realignment. This strategy underlines the need for increased defence readiness, more intensive cooperation within the EU and NATO and a stronger emphasis on overall defence. It sheds light on how Germany is redefining its role within the transatlantic security architecture and thus offers insights for academics, policy makers and security experts interested in the implications of these developments for security and stability in Europe.

Keywords: German Armed Forces, Germany, National Security Strategy, Zeitenwende

RESUMO

Este trabalho analisa a reorientação estratégica da Alemanha face ao conflito Ucrânia- Rússia, conhecida como Zeitenwende. Este ponto de viragem permite várias interpretações e marca, entre outras coisas, uma mudança de paradigma na política externa e de segurança alemã, com efeitos profundos na orientação estratégica e

³⁴ Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC 2023-2024). A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (<https://www.rcaap.pt/>).

na organização operacional da Bundeswehr. O trabalho analisa o desenvolvimento histórico da estratégia de segurança alemã desde a reunificação, a reformulação da estratégia através do atual documento da Estratégia de Segurança Nacional e o papel da Bundeswehr no âmbito deste realinhamento. Esta estratégia sublinha a necessidade de uma maior prontidão da defesa, de uma cooperação mais intensa no âmbito da União Europeia e da NATO e de uma maior ênfase na defesa global. O estudo esclarece a forma como a Alemanha está a redefinir o seu papel no âmbito da arquitetura de segurança transatlântica e, assim, proporciona uma nova perspetiva para académicos, decisores políticos e peritos em segurança interessados nas implicações destes desenvolvimentos para a segurança e a estabilidade na Europa.

Palavras-chave: Alemanha, Estratégia de Segurança Nacional, Forças Armadas Alemãs, *Zeitenwende*

1. INTRODUCTION

A highly topical issue in the field of foreign and security policy is the so-called German *Zeitenwende*, whose starting point, the Ukraine-Russia war, requires a strategic reassessment by Germany. The German term *Zeitenwende* literally means “turning point.” However, this translation doesn’t do justice to its meaning and the connotations associated with it. Consequently, English-speaking experts (for example, the authors of the renowned magazine *Foreign Affairs*) refrain from translating it, treating the expression similarly to other German words that carry a deep philosophical dimension (for example, *Zeitgeist* or *Weltschmerz*).

An important preliminary remark of this thesis, which is entitled “*Zeitenwende - Strategic Realignment in the Face of War*”, is that every German soldier must exercise restraint in political matters, but as a citizen in uniform is also called upon to think independently and critically and to adopt his own standpoint. This thesis achieves this balancing act.

The **main objective (MO)** of this study is to analyse Germany’s strategic realignment in the context of the Ukraine-Russia war, focusing specifically on the German Armed Forces. The MO is auxiliated by defining three specific objectives (SO): SO 1: Analyse the German Policy from 1990 until the *Zeitenwende* in 2022; SO 2: Analyse the most current German strategic document, the National Security Strategy, to understand how Germany is adapting to the new geopolitical situation and the implications of these adaptations: SO 3: Examine the role of the German Armed Forces in the context of strategic realignment, considering selected aspects. To guide this investigation, the study is centred around a central research question (CQ) and three derived questions (DQ): **CQ:** How has Germany’s strategically realigned in response to the Ukraine-Russia war?

The investigation will concentrate on analysing Germany's strategic realignment following the *Zeitenwende* declaration, with particular attention to the development and implementation of the National Security Strategy. It explores the rationale behind this strategy and its implications for the *Bundeswehr* as an instrument of foreign and security policy.

Despite the content, temporal, and spatial delimitations, for a better contextual understanding of Germany's strategic shift, reference will be made to the country's approach to defence and security from Germany's reunification until 27 February 2022. This retrospective view aims to highlight the evolution of Germany's strategy in response to the changing geopolitical environment.

Following this introduction, the work continues with five further chapters. Chapter 2, State of the art, structuring concepts, and methodology. This section lays the foundational understanding necessary for grasping the complexity of Germany's strategic realignment and sets the academic frame for the analysis. Next, Chapter 3 offers a review of German policy until 2022, providing crucial background and context. This part delves into Germany's defence and security policy stance leading up to the pivotal moment of *Zeitenwende* announced in February 2022. It is essential for understanding the baseline from which the strategic shift occurred and answers DQ1. The analysis then proceeds to Chapter 4, Realignment in the form of National Security Strategy, which addresses the DQ2. This section highlights how these documents have been adapted to the new geopolitical realities, marking a significant departure from previous strategies. In the following Chapter 5, Role of the German Armed Forces, the thesis answers DQ3. It explores various aspects such as the adjusted defence strategy, the increase in the defence budget, personnel, total defence, armament and procurement policy, and structural adjustments. Finally, the thesis culminates in the Chapter 6, Conclusions, where the findings are summarised, and the central question is answered. This concluding part reflects on the implications of Germany's strategic realignment, considering its future defence posture and security policy, and suggests directions for further action and research.

2. STATE OF THE ART, CONCEPTS, AND METHODOLOGY

2.1 STATE OF THE ART

The *Zeitenwende* in Germany has attracted widespread attention from both German and international research institutes and think tanks. Among the leading German institutes that deal intensively with this topic are the German Institute for

International and Security Affairs (SWP), the German Institute for Security Policy at the University of Kiel (ISPK), the German Council on Foreign Relations (DGAP) and the German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS). Internationally, the topic is also intensively analysed by institutions such as the European Council on Foreign Relations (ECFR), the US-American Council on Foreign Relations (CFR) and the French Institute of International Relations (IFRI). At the time of finalising the present work, no Portuguese study on the subject was known.

The turning point is also widely covered in the media, which emphasises the relevance and urgency of the topic. The contributions of these institutes and their representatives, such as Carlo Masala (2023) and Herfried Münkler (2023), who are both known in Germany for their well-founded analyses in the fields of security and political science, form a central basis for the sources of this work. The current articles and contributions from specialised journals such as *Indes*, *Internationale Politik* and *Foreign Affairs* complement the understanding of Germany's strategic reorientation and offer profound insights into the political and military considerations behind this turning point.

Official German government documents and statements on security policy developments also serve as primary sources. The announcement of the *Bundeswehr* reform on 4 April 2024 represents the most recent and at the same time the end point of the consideration of sources for this work. Research gaps inevitably arise from the non- utilisation of confidential documents that could potentially have provided deeper insights into internal developments and discussions within the *Bundeswehr* and other security agencies. These gaps emphasise the challenges of researching security policy decision- making processes while taking all relevant aspects into account.

The structuring concepts and the methodological approach of this work are explained in more detail in the following sections to make the methodological procedure and the theoretical foundation of the analysis transparent.

2.2 STRUCTURING CONCEPTS

2.2.1 Geopolitics and Strategic Studies

Geopolitics and Strategic Studies are two essential pillars in understanding international relations and security policy strategies. While geopolitics is concerned with analysing the impact of geographical and political factors on the behaviour of states and other actors, strategic studies focus on the application of these insights to the development and implementation of security strategies.

Geopolitics, as detailed in Appendix A, utilises geographical, political, and historical perspectives to understand the motivations and actions of states (Santos,

2007b). This discipline not only provides a dynamic model for predicting short-term phenomena based on geographic conditions, but also incorporates long-term strategic considerations that are central to modern geopolitics as described by Flint (2022).

Strategic Studies, discussed in Appendix B, offer an interdisciplinary approach that focuses on the practical application of theoretical concepts in international security and modern warfare (Mahnken et al., 2008). These studies include not only military aspects, but also political, economic, and cultural factors (Graça, 2014).

The synthesis of these two disciplines in practical application is reflected in the need for countries such as Germany to integrate both geopolitical and strategic considerations into their security policy to respond effectively to threats such as the current confrontation with Russia. This requires a deep understanding of both historical contexts and current geopolitical dynamics to develop a balanced and effective strategy.

2.2.2 Conceptual understanding of *Zeitenwende*

The term *Zeitenwende*, or turning point, is used in many ways in academic and political discussions in Germany to describe significant geopolitical changes that separate one epoch from the next. According to Dörr (2022), *Zeitenwende* implies the end of a coherent epoch and the beginning of a qualitatively new phase, triggered by the Russian attack on Ukraine on 24 February 2022.

Franke (2023) expands the concept to include its semantic dual role, which encompasses both the problem and the associated solutions. The term serves as a useful tool in security policy debates by simplifying complex issues and providing a concrete narrative for discussions. This use makes the term both a symptom of geopolitical change and a means of dealing with it.

Mair (2022) sees the *Zeitenwende* as a fundamental change in Europe's security policy landscape. He describes it as a wake-up call for Germany (and Europe) to recognise the need for a strategic realignment and a significant strengthening of defence capabilities. This turning point marks a shift away from the post-Cold War era of military de-escalation towards a time in which military deterrence and defence preparedness will once again become central pillars of the European security architecture.

Masala (2023) and Terhalle (2023) also emphasise the strategic and defence policy implications of the *Zeitenwende*. Masala also sees this as a wake-up call for a comprehensive reassessment and redesign of German security policy, while

Terhalle emphasises the need to rethink defence strategies and strengthen defence readiness.

Meißner (2023) offers a critical reflection on the term *Zeitenwende*. He points out that the geopolitical events that are often cited as triggers for a turning point actually represent a continuity in foreign policy strategies and therefore not a sudden change in geopolitics. This critical view underlines the need to carefully analyse the term and critically question its use in political discourse.

According to the main interviewee of this thesis, Lieutenant General Kammerer (2024), “The *Zeitenwende* is an apt and precise term for the fundamentally new situation we are in, requiring an overall review of our government’s beliefs, perceptions, and actions. It is a trigger point to define and set new priorities.”

The term *Zeitenwende* is thus multi-layered and multi-functional. In this study, it is used as a historical marker, as a call for strategic reorientation and as a narrative to describe the implications for the *Bundeswehr*.

2.2.3 Security Strategy and Grand Strategy

A Grand Strategy and a National Security Strategy (NSS) are key elements of a state’s security and defence policy. While a Grand Strategy represents a state’s comprehensive theory of how it can best ensure security for itself by identifying likely threats and designing remedies at political, economic, military, and other levels (Giegerich & Jonas, 2012), a NSS focuses on a detailed action plan aimed at achieving a desirable future security state. This includes the definition of security objectives and priorities, the planning of measures and the allocation of resources (Knudsen, 2012). A NSS can certainly be seen as a form of grand strategy, especially if it takes a broad and long-term approach. Both concepts share the goal of protecting a country against a variety of threats by integrating not only military, but also political, economic, and other dimensions of security.

An effective NSS should include the definition of threats relevant to security policy, the formulation of security policy goals and interests and the identification of suitable instruments and means to achieve these goals (Major & Mölling, 2022). It serves as a national master plan to clarify security policy responsibilities within the government and avoid duplications, contradictions, and gaps (Giegerich & Jonas, 2012).

The development of an NSS is a complex, interdisciplinary process that involves a variety of actors, from the executive and relevant ministries to security agencies and the National Security Council. This process also includes consultation with external experts, academic institutions, the public and various stakeholders to ensure a broad consensus and a comprehensive perspective on security policy

(Giegerich & Jonas, 2012; Knudsen, 2012). As early as 2012, Giegerich and Jonas recommended an inclusive model of strategy development for Germany that provides for the broad involvement of representatives from various ministries, parliament, business, academia, and civil society. This approach should be coordinated by a high-level figure or a specially established body and include phases of consultation, development, and monitoring to continuously update and adapt the strategy.

2.2.4 Change by Trade

The concept of “Change by Trade”, in German *Wandel durch Handel*, is based on the idea that economic exchange and close trade relations can promote political convergence and democratic reforms in non-democratic countries. This belief was particularly widespread in Germany after the Cold War and influenced German foreign policy towards countries such as Russia. The assumption was that economic interdependence and dependencies would create a mutual interest in maintaining stable relations, which could ultimately lead to political rapprochement and change towards more democracy. This strategy differed significantly from the American interpretation of the end of the Cold War. The United States saw victory in the Cold War as the result of its policy of strength and accelerated arms race, which ultimately forced the Soviet Union into negotiations and collapse. However, the Russian invasion of Ukraine highlighted the limits and weaknesses of the concept of “Change by Trade”(Fix & Brenner, 2022; Münkler, 2023).

2.2.5 Peace Dividend

Peace Dividend refers to the economic and political benefits that a state or region can reap after a prolonged period of military conflict or high defence spending if these conflicts end, or the level of military spending is significantly reduced. The theory is that resources previously committed for military purposes can now be used for civilian projects such as education, infrastructure, healthcare, or other public services. This can contribute to higher economic growth and an improved quality of life (Schwegmann, 2024).

2.2.6 Hierarchy of German strategic documents

Until the publication of the first NSS in 2023, the documents outlined below formed the foundation of German defence and security policy. They represent the evolutionary development of German defence strategy and reflect the adaptation to changing global and regional security challenges.

The *Weißbuch*, or White Book, a key basic security policy document, set

out the guidelines of German security policy and the role of the *Bundeswehr*. It was published by the Federal Ministry of Defence (BMVg) at irregular intervals and provides a comprehensive overview of Germany's current security policy challenges and objectives (BMVg, 2015). This document played a decisive role in formulating the fundamental direction and priorities of national security policy (BMVg, 2016).

The *Verteidigungspolitischen Richtlinien* (VPR), or Defence Policy Guidelines, supplemented the White Books by specifying the strategic orientation of the *Bundeswehr*, but were never necessarily published as a result of an actual White Book. They define the role of the *Bundeswehr* in national and international security policy and set out the priorities and guidelines for the development of the armed forces. The VPR are of importance for determining the medium and long-term goals of the *Bundeswehr* and serve as a guideline for its structural and organisational development (BMVg, 2011).

Hierarchically subordinate to this is the *Konzeption der Bundeswehr* (KdB), or *Bundeswehr Concept*, a comprehensive planning document that describes the long-term structure, organisation, and orientation of the *Bundeswehr* in detail. This document sets out the *Bundeswehr's* capabilities required to meet the changing security policy challenges. The KdB is a central instrument for the long-term planning and orientation of the German armed forces (BMVg, 2018a).

Finally, the *Fähigkeitenprofil der Bundeswehr*, or *Bundeswehr Capability Profile*, focuses on the specific military capabilities required to achieve the objectives set out in the VPR and the KdB. This secret document covers important aspects such as equipment, personnel, training, and logistics. It serves as a guide for developing and maintaining the operational capabilities required to fulfil the *Bundeswehr's* tasks (BMVg, 2018b).

2.2.7 Total Defence

Gesamtverteidigung, or Total Defence, is a comprehensive concept that goes beyond purely military measures and requires a state-wide preventive effort (BMVg, 1989). This approach not only takes into account the elimination of material deficits in the armed forces, but also aims to efficiently utilise the potential of the state as a whole. Interministerial cooperation is essential here, involving all federal ministries and federal states and thus implying a joint defence concept. This includes defence within the alliance, including with allied forces on German soil. In view of Germany's geographical location at the centre of the enlarged North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the changing geopolitical situation since 1989, the requirements for deterrence and collective defence have changed

significantly. It is not only about the defence of German territory, but also about material and supply support for the armed forces, even if German territory is not directly threatened (Lange, 2018).

Although the organisation of military and civilian defence is independent, both are inextricably linked as part of Total Defence. In order to implement this approach, close cooperation between the military and civilian sectors under a unified political leadership is required. Furthermore, the active participation of society is essential for an effective Total Defence (TerrFüKdoBw, 2024).

The concept of Total Defence was not mentioned in the strategic policy documents of 2011 and 2016, whereas it is at least seen as a complementary part of total defence planning in the KdB 2018. The increased importance and necessity of revising this concept is back on the agenda with the publication of the NSS 2023 and the VPR 2023.

2.3 METHODOLOGY

The methodology of this research is fundamentally interdisciplinary and integrates different perspectives to enable a comprehensive analysis of the impact of the Ukraine- Russia conflict on German security and defence policy as it also laid out in the model of analysis (App C). The focus is on a qualitative approach, which involves extensive collection and analysis of primary and secondary sources. Primary sources include official documents, government statements and speeches by leading politicians, while secondary sources include academic articles, expert analyses, and historical context studies (Santos & Lima, 2019). This broad database allows for the inclusion of both the official position of the German government and the opinions and analyses of experts and academics.

The methodical challenge lies primarily in the collection of data, as basic conceptual documents are classified up to the -secret- level. For this reason, the author's participation in a symposium of the "*Bundeswehr Homeland Defence Command*" (TerrFüKdoBw) on 25 January 2024 in Berlin, to which representatives of politics, science and business were invited, was of utmost importance.

In addition, expert interviews were conducted based on a specially developed semi- structured guide (Anx A). The experts were active German staff and general staff officers from the rank of lieutenant colonel to colonel from the areas of planning, armaments, military policy, and operations. In addition, the interview with the former Vice Chief of the Army, Lieutenant General (ret.) Reinhard Kammerer, who made himself fully available for this study, and with Dr. Henning Riecke, Acting Head of the Center for Strategic Foresight, Federal Academy for Security Policy, play a special role. In this way, it is possible to critically analyse the

aspects dealt with in this study in compliance with national legal regulations, as all official documents are classified from confidential to secret. The guide comprised open-ended main questions and secondary questions subordinate to these, aimed at gaining in-depth insights into the experts’ opinions (App D). All interviews were conducted by e-mail with the prior consent of the participants and standardised in writing. For ethical reasons, the interviews were anonymized, except for Kammerer and Riecke. This study refers to them as “Stakeholders (2024)”.

The transcribed interviews were analysed using qualitative content analysis according to Mayring (2015). Firstly, a coding guideline was developed based on the theoretical assumptions of the study and comprising both deductive and inductive codes. The text data was systematically analysed, and relevant text passages were assigned to the pre-defined codes. This step made it possible to identify patterns and themes across the interviews.

Once the data had been coded, the information was summarised and interpreted. The analysis aimed to identify overarching themes (Figure 1) that shed light on the research questions.

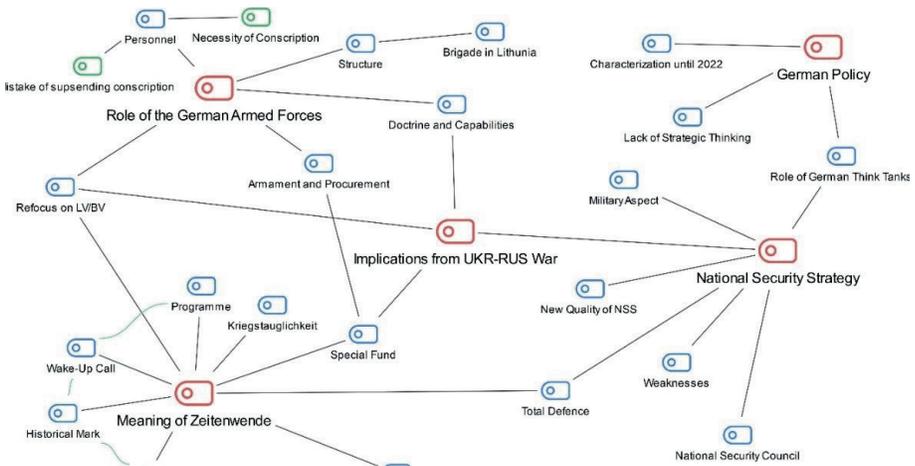


Figure 1 – Interview Codes

Source: Author (2024) based on Analyse Tool MAXQDA.

The analytical evaluation was further refined using the IT application MAX-QDA (Figure 2), resulting in the selection of fourteen categories into which the Stakeholders’ statements were summarised (App E).

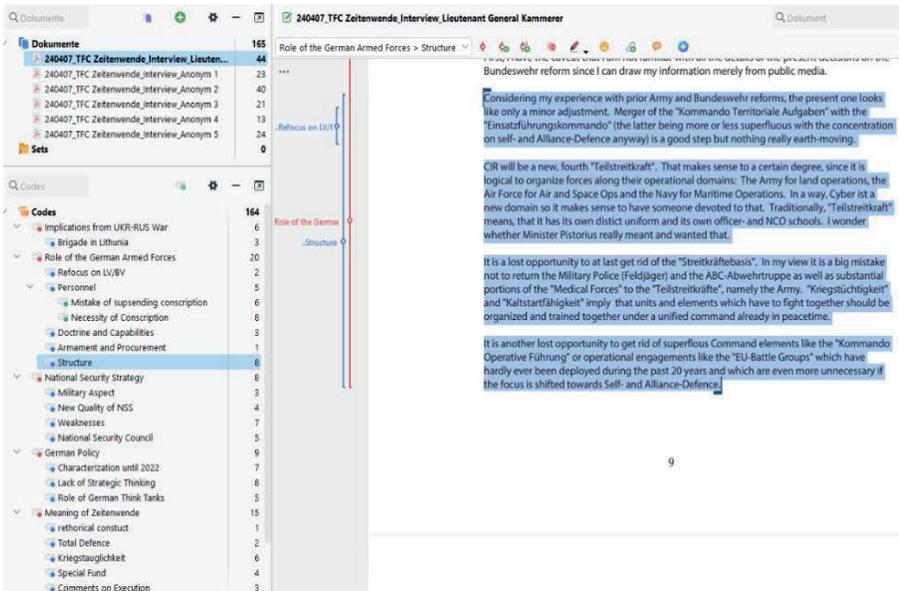


Figure 2 – MAXQDA

3. REVIEW OF GERMAN POLICY UNTIL 2022

3.1 THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE GERMAN STRATEGY IN THE LIGHT OF GEOECONOMICS

Since the end of the Cold War, Germany's Grand Strategy and defence policy have undergone a fundamental change in their strategies due to the shift in global power structures and increasing globalisation. This change represents the reflection of the evolving geopolitical situation in terms of interests and results from the transition from the traditional military-based strategy to the geo-economic strategy, whose core strength lies in economic stability and growth (Szabo, 2015).

In this context, Edward Luttwak (1990) coined the term *geo-economics* to describe a development in global relations in which economic strategies and resources are increasingly replacing traditional military approaches. Here, financial investment and economic influence are replacing military strength and the physical presence of troops. Luttwak emphasises that despite this shift towards economic instruments, the underlying international dynamics are still characterised by a conflict-oriented logic. *Geo-economics* thus describes the intertwining of economic activities with the inherent conflictual nature of inter-state relations, like how Clausewitz saw war as a continuation of politics by other means (Kundnani, 2014, p. 103).

The main reason for this was Germany's growing dependence on resources such as oil, gas, and minerals for its economic prosperity. In this respect, economic and trade policies are becoming more important as they provide protection for economic and trade strength compared to traditional military policies. Globalisation and the associated interdependence of global economic actors have created an environment in which Germany's security and prosperity depend heavily on its integration into global trade networks. Accordingly, Germany's Grand Strategy reflects the need to maintain and strengthen its export power, which at the same time represents a potential vulnerability. Germany's dependence on foreign markets and resources makes it susceptible to external shocks and geopolitical frictions that may lie beyond its direct control (Szabo, 2015).

To understand the German strategy, however, it is necessary to consider not only the geopolitical changes but also the social environment, on which the consequences of the Second World War still have an impact today and give rise to an irrational resentment towards geopolitical considerations and everything military. 'Irrational' was chosen deliberately because these aversions are closely linked to feelings such as guilt and the belief that no other nation in the world has a special obligation to moral responsibility - the German *Sonderweg* in its moral form, so to speak.

The historical experience of the Second World War and the crimes of National Socialism have led to a deeply rooted political culture of military restraint in Germany. The principles of "Never again war" and "Never again Auschwitz" symbolise the desire not to repeat the mistakes of the past and to resolve conflicts as peacefully as possible. This stance was supplemented by the principle of "Never again alone", which underlines the importance of multilateral decision-making and involvement in international organisations such as NATO and the European Union (EU) (Szabo, 2015).

The German population, as well as the political class, had a distanced relationship with the military since the *Bundeswehr* was established. The first Chancellor of the Bonn Republic had to push through the *Bundeswehr* against the resistance of the Social Democrats. It was not until the 1960s that it was accepted as a "necessary evil". The phenomenon was similar in East Germany, but at least the National People's Army (NVA) was part of the state ceremonial (Münkler, 2023).

In the thinking of the German political class, a view of the world had prevailed in which war was seen as a traditional construct and the irrationality of nuclear escalation as highly improbable. Maintaining military potential as an

important factor in German strategy was pushed into the background. Even the experiences with terrorism, with 11 September 2001 as a turning point and other asymmetric threats, were not to change this. On the contrary, these developments reinforced the conviction that the security challenges of the 21st century could no longer be met by conventional means.

Furthermore, the German population's experience with terrorism and other asymmetric threats has shown that the security of the 21st century cannot be guaranteed by conventional military means. Germany has learned that such a comprehensive security strategy should include not only military, but also economic and diplomatic means to meet the various challenges of the globalised age (Szabo, 2015).

In sum, compared to traditional geopolitical considerations, Germany's geoeconomic orientation reflects its adaptation to a world in which economic power and influence determine the extent of its national security and living standards - which obscured its view of defence policy reality, as the following sections will discuss.

3.2 GERMANY'S STRATEGIC ORIENTATION AFTER REUNIFICATION

Thus, Germany's strategy after reunification which "marked the first big *Zeitenwende* for post-war Germany – in a very positive direction" (Kammerer, 2024) can be characterised by a pronounced geo-economic orientation, which implies a strategic restraint in traditionally military and geopolitical matters. Kundnani (2011) was one of the first to analyse this perspective in detail, showing how Germany strengthened its role in Europe through economic means rather than relying on military power or traditional geopolitical strategies. This perspective was later also taken up and further developed by Szabo (2015, 2017) and Münkler (2023).

Kundnani (2014) describes how Germany, particularly since the Schröder era (1998- 2005), has increasingly used its economic resources to exert influence within the EU and assert its own interests. This 'hard' form of geoeconomics, like strategic warfare in the sense of Clausewitz (2014), but with economic means instead of military force, is based on the close interdependence between state actors and the export economy (Kundnani, 2014, pp. 104-105).

After the end of the Cold War, the German military potential was oversized with around three quarters of a million soldiers and large reserves. This would have caused major security concerns among its European neighbours. For this

reason alone, Germany had to disarm. Since the 1950s, the Western consensus had been that Germany should build up economic power, but not military power. In the event of an emergency, i.e. a confrontation with the Soviet Union, German divisions would have been placed under NATO command. In this respect, Germany's military disarmament was also a prerequisite for European acceptance of German reunification in 1990 (Münkler, 2023).

The changed geopolitical realities following reunification and the pressure of globalisation meant that Germany's foreign policy was almost inevitably economically oriented. During the Cold War, the West Germany was primarily striving for rehabilitation and security. After reunification, these goals were largely achieved, Germany was strategically saturated and there was a lack of overarching strategic goals (Kundnani, 2014).

The increased competitive pressure caused by globalisation and the challenges and costs of reunification reinforced this trend, which became clear through the targeted use of economic means to cushion social upheaval in the East, while at the same time military spending was further reduced. In the mid-1990s, Germany was a hotspot for demilitarisation in Europe. During Kohl's term of office (1982-1998), a country with the highest military density became one of the lowest. The peace movement was highly regarded socially and war as a continuation of politics by other means disappeared from the consciousness of the political class. Although the possibility of a nuclear conflict between the USA and Russia continued to exist, this also disappeared from the consciousness of the German public. Instead, the continued existence of this nuclear destruction capacity was concealed by the reduction of conventional weapons (Münkler, 2023).

Szabo (2015) also highlights Germany's role as a leading geo-economic power, increasingly defining its security interests through economic interests and prioritising relationships with states that represent important markets or provide critical resources. This shift towards an economically driven foreign policy reflects Germany's adaptation to changing global conditions and demonstrates its search for a new place in the post-Cold War order (Kundnani, 2014).

In summary, it can be said that after reunification, Germany pursued a more geo-economic strategy characterised by a close interdependence between state actors and the export economy, a prioritisation of economic interests over military and geopolitical ambitions and an adaptation to the changed global environment.

¹ Ostpolitik refers to the Foreign Policy of the Bonn Republic towards the German Democratic Republic, Poland, and Soviet Union. Chancellor Brandt his famous kneeling in Warsaw is often connected with this term.

This development reflects Germany's endeavour to redefine its role in a changing world order, with the hope of being able to act as an uninvolved observer while other powers, such as the USA, ensured global security with major military investments (Münkler, 2023).

3.2.1 Intensification of geoeconomic strategy

In the years following reunification, Germany increasingly focussed on geoeconomic strategies, with a particular emphasis on securing supplies of critical raw materials and cultivating relationships with strategically important countries. A key aspect of this strategy was the emphasis on the need to secure access to rare earths and other vital resources for German industry. Since Germany relies on importing most of these resources, its economic approach is largely influenced by their supply. A notable case of this approach is the collaboration with Kazakhstan in the area of rare earths, which followed the successful natural gas cooperation with the Soviet Union in the 1970s. This collaboration demonstrates Germany's attempts to reduce its reliance on resource imports by establishing strategic partnerships with essential countries. The energy cooperation with Russia, particularly the dependence on Russian gas supplies, emphasises the importance of securing energy supplies and exemplifies the priority given to relations with countries supplying critical resources (Szabo, 2015).

Furthermore, the economic orientation of German foreign policy was emphasised by the relationship with China, which was also intensified under Chancellor Schröder. Germany actively sought economic cooperation with China, which led to large contracts for German companies, while politically sensitive issues such as human rights violations were treated less critically (Kundnani, 2014, pp. 80-81, 93-94).

Thus, Germany considered the security of supply of critical raw materials and the cultivation of relations with key countries as the centrepieces of its foreign policy. The aim was to protect the country's economic interests while effectively managing its dependence on external resources (Szabo, 2015).

3.2.2 The relationship with Russia using geoeconomic means

Germany's relationship with Russia under the Schröder government (1998-2005) marks a paradigmatic case of the country's *realpolitik* turnaround. The joint opposition to the Iraq war (2003) led to an increasingly close personal relationship between Schröder and Russian President Vladimir Putin. Schröder even praised Putin as a "flawless democrat", despite increasing authoritarian tendencies. This rapprochement was clearly manifested in the construction of the Nord Stream gas

pipeline, as shown in Figure 3, which increased Europe’s dependence on Russian gas and made Germany the main distributor (Kundnani, 2014, pp. 78-81).

When Angela Merkel succeeded Schröder in 2005, she announced a return to a value- based foreign policy, but economic relations, especially with Russia and China, remained a central element of German foreign policy. This continuity emphasises the complexity of German foreign policy, which always balanced between economic interests and its own claim to promote values (Kundnani, 2014, pp. 80-82).



Figure 3 – Nord Stream Pipelines
 Source: Gazprom adapted by Aljazeera (2022).

Following Russia’s annexation of Crimea in 2014, Germany reacted without fundamentally redefining its role as a geo-economic power. It implemented economic sanctions while minimising its military options. This strategy showed Germany’s willingness to play a proactive geopolitical role, but also revealed a lack of creativity in adapting its grand strategy. The 2016 White Book responded to the changing security threats and emphasised the need for a cooperative relationship with Russia, but also recognised the importance of the EU, NATO, and transatlantic relations (Szabo, 2017). However, this did not mean a change in strategic direction.

The argumentation of authors from Germany's party-affiliated foundations, such as the *Konrad Adenauer Foundation*, shows that the German strategy was not fundamentally questioned even after 2014, but that a "principled pragmatism" was pursued. This approach focuses on the defence of democracy, human rights and rules-based multilateralism and aims to have a pragmatic influence on as many states as possible. Germany had thus made a fundamental strategic decision that set it apart from a fixed position alongside a great power and positioned it as a flexible actor between the poles of power (Meng et al., 2020).

The emphasis on multilateralism and a stronger European role in foreign and security affairs, as well as in the development of a European strategic culture, reflects Germany's pro-European role with multilateral preferences. This orientation corresponds with the previous findings and shows Germany's commitment to cooperative and multilateral action on the international stage (Meng & Scheller, 2020), which deliberately shifted the question of the possibility of the military component as a continuation of policy by other means to the level of international organisations to avoid having to face this unpopular issue among the political class and the public.

3.3 ANALYSIS AND CRITICISM OF THE GERMAN STRATEGY

The previous sections of this chapter have shown how the strategy for pursuing German interests has undergone significant developments since reunification, characterised by different periods of government. A profound change was particularly evident under the Schröder government (1998-2005) and continued under Merkel until 2021. Relations with key nations such as Russia and China as well as the focus on multilateralism and European integration were central elements of these changes.

Following Russia's invasion of Ukraine in 2022, European media and politicians (including Germany) criticised Germany's lack of strategic thinking and naivety, particularly regarding energy policy and "especially if compared to the Anglo-Saxon countries" (Kammerer, 2024). However, Germany **did** pursue a very consistent Russia policy, which was based on the German experience with the successful *Ostpolitik*¹ of the 1970s. Very briefly summarised, this policy was based on the transfer of prosperity through joint economic integration with a subsequent pacification of the partner, as a military confrontation would simply not be economically worthwhile – "Change by Trade". The criticism that Germany should have rethought its policy after the annexation of Crimea in 2014 at the latest, but did not do so, can be explained by "path dependency". The German conclusion after

2014 was not that the previous Russia-friendly policy, the neglect of its own defence capabilities and the joint economic integration had been wrong, but that it had obviously not been integrated strongly enough. The unwavering adherence to Nord Stream II after the annexation of Crimea is the best example of this (Münkler, 2023). Germany's self-perception plays a role here that must be considered.

Szabos (2015) provides a differentiated view of Germany, which led from a military power (Prussian style) to a leading geo-economic power in Europe. This transformation is characterised by a preference for diplomatic and economic solutions, participation in military operations under a NATO mandate in exceptional cases, and the conviction that economic power is more important than military strength. A preference that was reinforced by the fact that the German population's distrust of military force has always played a significant role in foreign and security policy choices (Szabo, 2015).

Daase and Junk's (2012) insights into Germany's strategic culture since the end of the Cold War complement the picture by analysing four dimensions: the level of ambition, the restricted scope of action of the executive, foreign policy traditions and orientation, and the cautious attitude towards the use of the military. These dimensions illustrate that Germany adopts a defensive, reactive, and moderately cautious position, which is characterised by multilateral cooperation and a reluctance to engage in interventionist policies (Daase & Junk, 2012), which is also underlined by the former Vice Chief of German Army:

I believe that there is definitely a lack of strategic thinking and an underdeveloped strategic culture in Germany [...] Most important, however, is the German reluctance to clearly define our national interest. Best example for this is the resignation of *Bundespräsident* Horst Köhler in 2010. After having stated that open and secure maritime trade routes are essential for an export-oriented country like Germany and that they might have to be secured by military means, he drew so much criticism and so little support that he chose to resign. (Kammerer, 2024)

Finally, Germany's strategic misjudgements regarding its energy dependence on Russia and the implementation of the energy transition reveal fundamental errors. The assumption that Russia is as reliable an energy supplier as the Soviet Union and the neglect of the signalling effect of the German energy transition on Russia are significant misjudgements. Added to this is the underestimation of the importance of "hostile feelings"³⁵ and the disregard for the cultural and socio-economic differences between Russia and the West (Münkler, 2023).

³⁵ Hostile feelings in the sense of Clausewitz's *Feindselige Gefühle*

3.4 CONCLUSION AND REFLECTION ON THE STRATEGIC ORIENTATION

In summary, German foreign and security policy since reunification has been characterised by a series of challenges and strategic adjustments.

Well then, how can Germany's strategy be characterised until the *Zeitenwende* in 2022 (DQ1)? It can be characterised as a geo-economic orientation based on multilateralism, economic integration, and restraint in military engagements. This strategy reflects Germany's endeavours to exert influence at international level through economic strength while avoiding an escalation of conflicts. Despite the recognisable success in creating strong economic ties, developments up to 2022 clearly show the limits of such an approach, particularly when it comes to responding to unforeseen security challenges. The annexation of Crimea and the subsequent invasion of Ukraine have exposed the weaknesses of a predominantly economically oriented security policy and emphasised the need for a more balanced approach that effectively integrates military as well as diplomatic and economic measures. Germany is therefore faced with the task of adapting its strategy to ensure not only economic but also security policy stability and to be prepared for future geopolitical shifts.

The following section of this paper will analyse the extent to which the *Zeitenwende* is now attempting to address this.

4. REALIGNMENT IN THE FORM OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGY

The NSS was presented on 14 June 2023. It was the first of its kind in the history of the Federal Republic of Germany. It represents an attempt at a grand strategy that had already been planned before the start of the war in Ukraine but was only actually developed in earnest afterwards. This chapter is dedicated to the geostrategic starting point of the paper, outlines its development, highlights the key strategic considerations in relation to defence policy and concludes by categorising the NSS as a central document in the context of Germany's strategic realignment.

4.1 THE SHOCK AS AN OPPORTUNITY FOR REFLECTION

On 14 July 2022, a group of renowned experts in Germany drew attention in the *Frankfurter Allgemeine Zeitung* to the urgent need for a critical examination of current German foreign and security policy. This initiative expressed collective concern about the inadequacies of the German response to the Russian war of aggression against Ukraine and outlined a framework for a strategic reorientation

in a changed geopolitical context. The need for this realignment is also supported by the observations of Münkler (2023), who emphasises the positive ability of democracies to carefully weigh the pros and cons to develop effective long-term strategies (Asmussen et al., 2022; Münkler, 2023).

Joachim Krause (2023), also a member of the aforementioned initiative, identified seven key mistakes in German *Ostpolitik*, including the idealisation of Brandt’s *Ostpolitik*, the overvaluation of disarmament and dialogue, and the ignoring of authoritarian developments in Russia. Complementing Krause’s analysis, Dörr (2022) and T. Lindner³⁶ (2023) underlined the neglect of the *Bundeswehr* and emphasised the need for a stronger focus on defence preparedness, while Rotte (2022) added that the historical continuity of Russia’s aggressive actions must be given greater consideration in Germany’s defence strategy.

At the time of the initiative, the term *Zeitenwende* had already established itself as a heading for all considerations and recommendations related to a strategic reorientation. In this phase (2022-2023), the narrative prevailed that the turning point was not only a description of reality but would also require a comprehensive review of Germany’s security and defence strategy. Alongside Strack-Zimmermann³⁷ and

³⁶ Tobias Lindner, politician, and member of the Green Party (not to be confused with Christian Lindner, FDP)

³⁷ Marie-Agnes Strack Zimmermann, politician, and member of the FDP

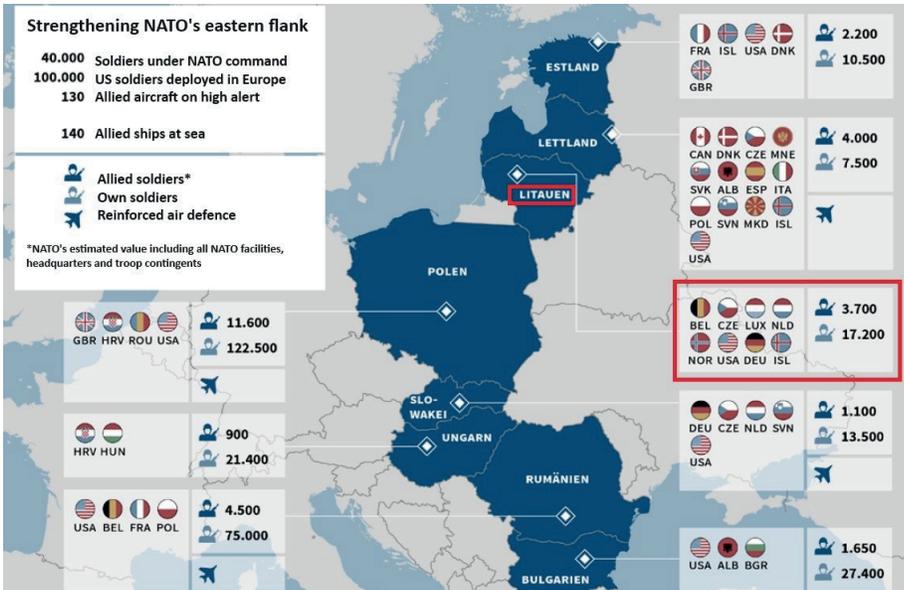


Figure 4 – Germany’s commitment to NATO’s eastern flank

Source: NATO (2022) adapted by SWP.

T. Lindner, Bayer (2022) also emphasised the urgency of a strategic reorientation, including the strategically justified use of military means. Möhring (2023) added that the adaptation of German defence policy and engagement within NATO must be strengthened to effectively counter Russia's direct and indirect methods, including nuclear threats and hybrid warfare.

A central pillar of the reorientation should be the upgrading and modernisation of the *Bundeswehr*. Strack-Zimmermann (2023) and Lindner (2023) called for a significant increase in defence spending, a concern supported by Bayer (2022), who pointed out the need for a comprehensive nationwide defence strategy. Terhalle (2023) sees Germany's strategic weakness as a lack of engagement with geopolitical realities. He argues in favour of increased German involvement in securing the eastern flank, what Germany already does as depicted in the Figure 4 above and emphasises the need to put Germany in a leading position militarily as well as economically and technologically. A demand that would have been taken less seriously just one year before the invasion of Ukraine due to the German sensitivity explained in Chapter 3.

The discourse initiated by Scholz, adequately illustrated by the demands and recommendations set out above, reflects a conscious confrontation with the changed geopolitical realities of the 21st century. It is now clear that Germany has awoken from a strategic deep sleep, motivated by the urgent need to respond adequately to new security policy challenges (Niehr, 2022).

4.2 THE PATH TO A NATIONAL SECURITY STRATEGY

It is important to emphasise that the intention to create a NSS was already set out in the coalition agreement between the SPD, Green Party and FDP in November 2021. However, no measures had been taken until February 2022. It was not until the Chancellor's speech on 27 February 2022 that the creation of the NSS became a top priority, which has since been driven forward urgently and across all ministries (e.g. the Ministries of the Interior and Economic Affairs were involved in addition to the Foreign and Defence Ministries).

A two-stage process was planned for the creation of the NSS: First, a consultation phase that included discussions with national experts as well as ideas from key partner countries, followed by a writing phase conducted by a permanent working group at the Federal Foreign Office. The consultation phase aimed to integrate a broad range of opinions and expertise into the strategy process, starting with a meeting of all stakeholders at the end of March 2022. The Federal Foreign Office took the lead in the strategy process, while the Ministry of Defence was keen to strengthen defence policy and the *Bundeswehr* as central pillars of the security

strategy. The involvement of the closest allies, particularly within NATO and the EU, was achieved through intensive diplomatic efforts. The constructive contributions during the consultation phase, such as the US recommendation to focus on a few clear messages and France's desire for a broad-based process, reflected the experiences and expectations of the international partners. The first draft of the NSS 2023 defined key elements of German foreign and security policy and laid the foundation for further discussions and adjustments. Despite several rounds of revisions and internal votes, which included controversial points such as the two per cent target for defence spending and the introduction of a National Security Council (NSC), the final version of the NSS 2023 was finally adopted and presented to the public (Kamp, 2023) by all involved heads of government departments as demonstrated in Figure 5.



Figure 5 – Presentation of NSS by all involved government departments

From left to right: Ministry of Finance, Ministry of Foreign Affairs, Chancellor, Ministry of Defence, Ministry of the Interior

Source: Schwarzer (2023)

During the development process, different security policy perspectives and priorities emerged within the German government, which led to discussions on various controversial points. According to Schwarzer (2023), this reveals the complexity and challenges of formulating a comprehensive security strategy, the core statements of which with regard to defence policy are presented in the following section.

4.3 GERMANY'S NATIONAL SECURITY STRATEGY

Now that the historical and cultural background of Germany's strategy has been explained and Russia's attack on Ukraine has been described as the impetus for a profound reflection on the previous failed strategy, which ultimately led to the publication of the NSS 2023, this section summarises the key messages of the NSS regarding defence policy.

The NSS 2023 of the Federal Republic of Germany is a comprehensive 76-page document based on three central pillars: Defence, resilience, and sustainability. In line with the preamble to the German constitution, the aim of this strategy is to serve the peace of the world through a comprehensive security perspective in a united Europe. Resilience as a core element emphasises the resolute defence of Germany and its allies against aggression, especially in view of the **threat posed by Russia's war against Ukraine** and the challenges of a **multipolar** world. The importance of resilience through preparations for disasters and cyber-attacks as well as sustainability in the fight against climate change are emphasised. These pillars serve to protect Germany in a complex global environment and anchor its security policy across Europe and globally (Bundesregierung 2023, p. 19).

The NSS 2023 emphasises the **uniqueness of Germany's geopolitical situation** resulting from its position at the heart of Europe. Surrounded by allies that are close to Russia and may be exposed to direct threats, this situation emphasises the need for strong defence preparedness and close **cooperation within European and transatlantic security structures**. The inseparable link between Germany's security and that of its neighbours and the stability of the continent require a proactive and solidary security and defence policy (ibid., pp. 20-21).

The security environment in which Germany finds itself is increasingly complex and characterised by dynamic global changes. Russia is identified as a significant threat that justifies an increase in Germany's **defence capabilities**. China is seen as a complex actor that is both a partner and a systemic rival. In addition, regional conflicts, terrorism, cyber-attacks, and the proliferation of weapons of mass destruction are cited as significant uncertainty factors. Against this backdrop, the NSS emphasises the decisive role of the German Armed Forces and the importance of an integrated security policy that acts cooperatively to counter these multifactorial challenges (ibid., pp. 22-27).

The **Bundeswehr** is emphasised as a **central actor** for Germany's defence capability and as an integral part of the European and transatlantic security architecture. The strategy plans to increase Germany's military presence in the Alliance area to strengthen its deterrence and defence capabilities, particularly in

view of the challenges posed by state actors such as Russia (ibid., pp. 30-34).

Another key aspect is *Gesamtverteidigung*, which includes comprehensive security provision that encompasses military capabilities and civilian aspects of security. This includes the resilience of critical infrastructures and the ability of society to respond to crisis situations. The defence industry is seen as crucial to strengthening European defence and action capabilities, with the German government planning to update its strategy for the security and defence industry to expand its capabilities (ibid., pp. 31, 33, 38).

Finally, the NSS 2023 takes a position on Germany's security policy identity, which is based on the country's deep roots in the European and transatlantic community. Against the backdrop of its historical responsibility and reconciliation with its European neighbours, Germany sees itself obliged to **assume a leading role** in the context of current threats, particularly from Russia (ibid., pp. 19-20).

4.4 ANALYSIS OF THE REALIGNMENT

The analysis of the NSS 2023 reveals a complex examination of the current geopolitical challenges and the demands of experts as outlined in section 4.1. While the NSS takes remarkable steps to respond to these challenges, the points of criticism and the comparisons with the expectations of a Grand Strategy shed light on significant discrepancies and potential for improvement.

The group of experts mentioned in section 4.1 called for a profound reflection and reorientation of German security policy, particularly about Russia's aggression against Ukraine (Asmussen et al. 2022). The NSS takes up this demand by emphasising the need to strengthen defence readiness and European cooperation. However, it is also evident that despite these efforts, the strategic missteps identified by Krause (2023), such as the overvaluation of dialogue and disarmament, are not fully addressed.

The criticism by Strack-Zimmermann (2023), who called for a comprehensive NSS and a permanent increase in defence spending as well as the consideration of Eastern European security interests, is particularly relevant. The NSS strives for such a comprehensive approach by including economic, social, and environmental dimensions. However, questions remain regarding the concrete implementation of this holistic perspective, particularly when it comes to mobilising the necessary resources and coordination between the actors involved.

The NSS attempts to fulfil the characteristics of a grand strategy by integrating a broad spectrum of security aspects and long-term goals for Germany's security policy. Nevertheless, based on the criteria for a grand strategy set out in section 2.2.3., the requirements for an NSS and the critical observations of Ross et al. (2024), the NSS falls short of expectations in terms of the clear prioritisation

of interests, values and alliances and the operationalisation of its objectives. Kammerer (2024) adds to the criticism regarding the lack of concrete objectives within the NSS, arguing that the strategy “says everything and nothing at the same time. Conflicting goals are being named but no decision taken which one will have the priority.” This reflects a broader concern with the strategy’s ability to set clear priorities and limit the potential of the NSS to act as a coherent and effective basis for German security policy. Remarkably, Kammerer also highlights a critical oversight in the NSS’s scope, stating, “Interestingly enough, the threat to our security, well-being, social system, and coherence of our population posed by largely irregular migration is definitely so perceived by our population but nearly absent in this ‘Strategy’.” This observation underscores the NSS’s potential underestimation of issues that are felt keenly across the German population, pointing to a gap in addressing comprehensive security concerns.

A central theme of criticism of the NSS is the aforementioned lack of concretisation and operationalisation of objectives. Although the NSS outlines the ideal of integrated security, it does not present an explicit plan for mobilising the necessary resources. This raises questions as to how Germany can effectively implement its security policy in an increasingly uncertain global environment, particularly in view of the need to strengthen Germany’s defence capabilities and geopolitical strategy, as highlighted by Terhalle (2023), for example.

Moreover, the absence of political and social dialogue is denounced. Although the NSS emphasises the importance of cooperation between the government, military, business and civil society, the practical implementation of this approach remains unclear. This lack of unity and coordination potentially weakens the effectiveness of the strategy and its ability to pursue a unified approach. Consequently, criticism of the absence of a NSC in Germany is evident in both expert remarks and the opinions of various Stakeholders (2024). Riecke (2024) highlights that an NSC could have served as an institutional symbol for the *Zeitenwende* and could have smoothed inter-ministerial quarrels, crucially speeding up decision-making. This view is supported by Kammerer (2024), who criticizes the non-establishment of the NSC as “definitely a missed opportunity” that could have contributed to the coherence of the various security policy efforts of the ministries. Stakeholders (2024) also emphasize that an NSC could bundle the various security policy endeavours of individual ministries and align them towards a common goal, particularly by promoting cooperation between the military, diplomacy, security, and development sectors. Despite recognizing the necessity and potential benefits of such a council, they also highlight the political and structural challenges that could complicate its establishment, doubting its political feasibility under current circumstances.

Nevertheless, the NSS 2023 represents an important step for Germany in responding to the complex security threats of the 21st century (Riecke, 2024; Kammerer, 2024). It recognises the geopolitical threats, underlines the goal of strengthening defence capabilities to an unprecedented extent since reunification and focuses on an integrated concept of security. It also recognises that the world is multipolar, and that Germany is “somehow” committed to the EU and transatlantic cooperation. This formulated strategy ends, at least on paper, the pragmatic course of geoeconomics as outlined historically in Chapter 3.

However, the strategy largely remains a status quo analysis that comprehensively describes the current situation but is less specific in its foresight of future developments and the resulting demands on security policy (Schwarzer, 2023).

4.5 CONCLUSION

The adoption of the NSS 2023 signals a turning point in German security policy, reflected by a clear paradigm shift initiated by Chancellor Olaf Scholz’s *Zeitenwende* speech what is to be assessed as a direct response to Russian aggression against Ukraine (Scholz, 2022b)

Analysing the development and content of the NSS shows that Germany has undertaken a reflection on its previous foreign and security policy. Inspired by the realisation that the previous strategy is inadequate in a drastically changed geopolitical context, the NSS aims to make Germany more resilient. It explicitly recognises the direct threat posed by Russia to German security and positions Germany on the side of the Euro-Atlantic community in a multipolar world order.

The challenges in formulating such a grand strategy are manifold and complex. Schwarzer (2023) emphasised in her analysis that although the NSS provides a realistic assessment of current threats, it is less clear when it comes to anticipating future developments and defining concrete measures to strengthen German and European defence capabilities. It is added to this analysis that the NSS 2023 is the best, because tangible, evidence of Germany’s turnaround, i.e. strategic reorientation, and emphasises that the effective implementation of the visions set out in the NSS is the real challenge and depends on concrete political decisions and the provision of the necessary resources.

However, the NSS 2023 is more than a strategic document; it is a first step and an invitation to German politics and society to actively and consciously engage with the new realities of international security policy. The strategy lays the foundation for a comprehensive security policy discussion in Germany and emphasises the need to strengthen the concept of resilience in order to better

prepare German society for the diverse security risks, for example through an ideology-free discussion on setting defence spending at 2% of Gross Domestic Product (GDP) by law or reactivating compulsory military service.

The NSS 2023 is “only” a first step because the adaptation of institutional structures and the securing of the necessary financial resources were still largely outstanding until at least March 2024 and, with regard to the document itself, it must be continuously developed in future (e.g. as a mandatory document at the beginning of each legislative period) in order to continuously adapt and develop Germany’s strategy to current and future geopolitical challenges.

So, in conclusion, **what changes have been made to Germany’s latest strategic document to adapt it to the new geopolitical situation (DQ2)?** The NSS, as the first strategic document of the German Government - and no longer just of a specific department

- clearly defines Germany’s national interests and objectives. It identifies Russia as the greatest threat and sets out how these goals must be pursued. The military and the strengthening of defence capacities by reinforcing the armed forces are of great importance here. Particular attention is paid to the concept of Total Defence, which integrates civilian and military measures to ensure comprehensive security provision and the rejection of unilateral dependencies. Germany is not afraid to view the military as a legitimate means in the context of an overall strategy and is unwaveringly committed to its integration into NATO and the EU. This reflects the recognition that an effective defence policy in today’s multipolar world order requires both robust military capabilities and broad societal resilience.

5. ROLE OF THE GERMAN ARMED FORCES

Chancellor Scholz’s speech on 27 February 2022, the *Zeitenwende* speech, marked a turning point in German defence policy, which was expressed in tangible form in the publication of the first NSS in Germany’s history. The Ukraine-Russia War has made it clear that an adjustment of Germany’s strategy orientation and defence capabilities is unavoidable. This chapter examines how the *Zeitenwende*, understood as historical marking point and a narrative for linked adjustments, impacts the German Armed Forces, especially which measures have already been taken and which are still planned. The identified problem areas are also outlined (Scholz, 2022b).

At the end of 2022, the Federal Ministry of Defence presented a confidential report that critically assesses the state of the *Bundeswehr* and was leaked to *Business Insider*. The report identifies significant deficits in areas such

as personnel numbers, equipment, and infrastructure. Despite decades of efforts to modernise and increase efficiency, there are profound shortcomings that make it difficult to respond quickly and effectively to military threats (BMVg cited by Lehner & Petersen, 2023).

Several important steps have already been taken in response to the turning point and the increased security policy requirements. These include increasing the defence budget, accelerating procurement processes, and introducing reforms to increase the operational readiness of the armed forces. Other planned measures include modernising equipment and technologies and realigning the defence strategy to allow the *Bundeswehr* to react more flexibly and quickly to new threats (Lehner & Petersen, 2023).

Despite the measures introduced, significant challenges remain. These include the ongoing difficulty of recruiting qualified personnel, the need to improve the integration of civilian and military defence efforts and the management of technological and material backlogs. These problem areas require continuous attention and innovative solutions (BMVg, 2022 cited by Lehner & Petersen, 2023).

5.1 DEFENCE STRATEGY

5.1.1 Pressure to adapt and challenges

In the run-up to the publication of the VPR on 9 November 2023, which is regarded as the strategic continuation of the NSS, numerous critical voices were raised in Germany. These discussions continued via the Chancellor's government statement (Scholz, 2022b) until the publication of the NSS in July 2023 and shaped the discourse on the realignment of the defence strategy.

In his analysis, Möhring (2023) identified the challenges that the Russia-Ukraine War poses for Germany, particularly in hybrid warfare. He emphasised that the *Bundeswehr* must strengthen its capacities in counter-disinformation and psychological warfare to respond effectively to hybrid threats and improve the resilience of the population.

At the same time, Masala (2023) pointed out the weaknesses of German air defence and argued that there was an urgent need to strengthen defence capabilities against missile attacks (Stakeholders, 2024). He also criticised the cuts made to the defence budget since 1990, which have led to essential defence capacities being neglected which culminated in an embarrassing public discussion of the low readiness of weapon systems to which the date in Figure 6 refers.

Graf (2023a) went on to explain that the war in Ukraine, as an "exogenous shock", has profoundly changed the image of Russia and alliance solidarity among the German population. He pleaded for a strategic return to the original

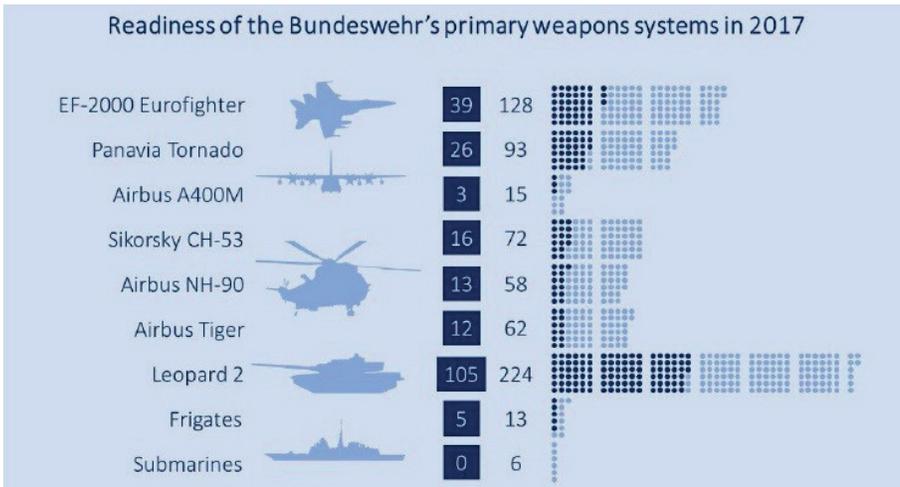


Figure 6 – Readiness of the Bundeswehr's primary weapon systems in 2017

Source: BMVg (2017) adapted by IFRI (2023).

defence tasks of the *Bundeswehr* and NATO to be able to counter the threats posed by Russia's aggressive actions.

These discussions and analyses make it clear that the following VPR must provide a comprehensive response to a global security situation characterised by new military and technological challenges. The points of criticism and concerns expressed also indicate that a comprehensive modernisation and strengthening of German defence capabilities is essential to effectively meet current and future security policy challenges.

5.1.2 Geostrategic Positioning

On the same day that the new Defence Policy Guidelines were published on 9 November 2023, the Minister of Defence, and his Chief of Defence (ChoD) addressed the public in an article in the *Tagesspiegel* newspaper. They not only signalled transparency, but also prepared the population for important upcoming discussions. These discussions could be challenging for a nation that had previously taken a militarily reserved role. The article used the term *Zeitenwende* to communicate unequivocally that war was once again raging in Europe and that Germany would have to take an active role. The term *Kriegstüchtigkeit*, or war capability in particular, chosen by the Minister of Defence, marks a clear departure from previous language. It emphasises the need to be both physically and mentally prepared for an emergency (Pistorius & Breuer, 2023).

This clear rhetorical positioning continues in the latest Defence Policy Guidelines, where the word 'war' is now used openly. Compared to the 2011

guidelines, where the term was only mentioned in relation to ‘civil war’, this shows a clear shift in the communication strategy (BMVg, 2011), to which the former Vice Chief of the German Army added:

After all those years of careful denial of clear wording we can be grateful that Minister Pistorius clearly states what is needed. The criticism that ensued after he coined the term *Kriegstüchtigkeit* just shows the length of the way ahead to reach that goal. (Kammerer, 2024)

In the latest VPR the tone is differently set. “As a geographically central and economically powerful country in the centre of Europe, Germany is the backbone of collective defence in Europe. This also poses a particular threat to Germany, including militarily” (BMVg, 2023d, p. 10).

Germany’s geostrategic position is now emphasised as essential for European security and stability. As a central and economically strong country in Europe, Germany has a special responsibility within the collective security structure of NATO. This role requires a strengthening of its defence and alliance capabilities to be able to act as a reliable partner. It is also crucial that Germany ensures a constant presence on NATO’s eastern flank and assumes a leading role in European security policy. The stationing of German Armed Forces (as standing forces) in Lithuania underlines Germany’s commitment and obligation to collective defence and deterrence. In addition, effective utilisation and further development of civil-military cooperation is necessary to strengthen resilience against hybrid threats. The recognition of Germany’s geostrategic importance leads to a comprehensive strengthening of its defence capabilities. This includes increasing the operational readiness and modernisation of the *Bundeswehr* as well as deepening multinational cooperation and promoting European defence initiatives (BMVg, 2023d, pp. 15, 21-22).

The 2023 guidelines also emphasise the concept of Total Defence as a central pillar of the German defence strategy. In view of the complexity and multi-layered nature of the security situation, it is emphasised that an effective defence capability requires a holistic approach that combines civilian and military capabilities in a coordinated approach. The need to review and adapt existing structures is particularly emphasised (BMVg, 2023d, pp. 9, 13, 17, 21, 24).

The core mission of the *Bundeswehr*, as defined in the current guidelines, focuses on national and alliance defence (LV/BV³⁸). Adapting to the new security environment requires the *Bundeswehr* to be highly ready for deployment and defence, both nationally and in an alliance context (BMVg, 2023d, pp. 17, 24).

The *Zeitenwende* is used as a central concept in the 2023 Guidelines to

³⁸ LV/BV is both a commonly used term for national and alliance defence and an abbreviation of the original German term “Landes- und Bündnisverteidigung”.

describe the fundamental changes in the international security environment. This phase requires a comprehensive rethink of German defence policy to do justice to the new security policy realities and redefine Germany's role within NATO (BMVg, 2023d).

Against this background, the guidelines on pages 9 and 13 explicitly emphasise the Russian Federation as the main threat to security and stability in the Euro-Atlantic area. This explicit designation acts as a clear signal of reorientation, underlining the need for a reversal in defence policy (BMVg, 2023d).

This new defence policy reflects the realisation that the previous focus on international crisis intervention no longer meets the comprehensive security requirements. Instead, the core mission of national and alliance defence is moving to the fore, which represents a clear departure from the primary focus on foreign missions for crisis management. The guidelines formulate the need to reposition Germany in its role within the collective security structure, in particular NATO, and emphasise the importance of expanding and restoring military capacities and structures that guarantee credible deterrence and defence capabilities. This adjustment is considered essential to effectively meet the changed security policy challenges and signals a comprehensive reorientation of German defence policy (BMVg, 2023d, p. 6). This leads to a comprehensive roadmap for the strategic reorientation of the *Bundeswehr*, which is set out in the VPR 2023. Consistently focusing the *Bundeswehr* on its core mission of national and alliance defence would require an adjustment of structures, capabilities, capacities, and resources to ensure credible deterrence and defence capability. This goes hand in hand with the demand for a complete equipping and comprehensive modernisation of the armed forces, which includes not only the renewal of outdated systems, but also the integration of modern technologies and the strengthening of cyber and information space-related capabilities. The guidelines also underline the importance of resilience and overall national defence capabilities, which includes intensified civil-military cooperation for effective defence against hybrid threats and crisis management. In the area of international security policy, the deepening of cooperation, particularly within NATO and the EU, is considered essential for strengthening collective security. Finally, sustainable financing is emphasised as a basic prerequisite for achieving these objectives, with the long-term goal of spending at least 2% of GDP on defence. Overall, these guidelines reflect a holistic approach that focuses on both the internal strengthening of the *Bundeswehr* and external cooperation to protect Germany and its allies more effectively (BMVg, 2023d).

5.1.3 Strategic reconsideration and positioning in relation to NATO and EU

The geostrategic positioning set out in the VPR 2023, the unambiguous naming of Russia as the main threat and the desired transformation from an intervention army to an armed force that focuses primarily on LV/BV naturally has implications for the armed forces, but the role of NATO and the EU must be considered first and foremost.

NATO remains the primary framework for Germany's security and collective defence in Europe. The VPR 2023 underlines the importance of the Alliance as a guarantor of deterrence and defence against current and potential threats. Germany reaffirms its commitment to an enhanced presence and leadership role within NATO, symbolised by the stationing of a combat brigade in Lithuania, demonstrating not only support for the Baltic states but also a strong awareness of its responsibility in collective defence (BMVg, 2023d). In the EU context, Germany emphasises the importance of the Common Security and Defence Policy (CSDP). The EU is seen as an important security actor that contributes to security through economic and civilian measures and the strengthening of partners. These aspects complement NATO's military measures, particularly in areas where civilian and political instruments are prioritised (BMVg, 2023d).

Hence, the *Bundeswehr* is shifting its focus more to national and alliance defence, a change that Lieutenant General Alfons Mais (Chief of the Army) notably explains in an interview with Linnemann (2024) as a n already taken response to the geopolitical shifts since Russia's annexation of Crimea in 2014. This strategic adjustment was further advanced by the Army's provisional operational guidelines in 2021 (confidential document) and by an in-depth staff study to strengthen the land dimension. Russia's land forces show that the German Army needs more aggressive and quick-moving wheeled forces. These forces, which NATO calls "medium forces", will be part of the army structure in the future (Pfitzner, 2024).

Another critical element of the defence strategy highlighted by Lieutenant General Mais is the need to improve command and control capabilities through advanced technologies and digitalisation. The *Digitalisation of Land-Based Operations* (D-LBO) initiative plays a central role in this for Mais by strengthening the effectiveness of command- and-control structures and enabling faster decision-making on the battlefield (Linnemann, 2024).

The revision of the *Bundeswehr's* operational doctrine will continue to include interoperability as a key component. This is because Germany is not and does not want to go down a *Sonderweg*, or a "German special path", but is "marching [...] in step with NATO and its allies" (Schwegmann, 2024). In the context of NATO's regional plans, Germany will most likely assume territorial responsibility

for Eastern Central Europe, the Baltic Sea, and the Baltic States, where Germany will permanently station a combat brigade of around 5,000 soldiers. This de facto German garrison abroad is not only a historic turning point for the *Bundeswehr*, but also a remarkably determined and robust contribution to NATO's concept of forward defence (ibid.).

Lieutenant General Mais underscores the need for doctrinal approaches that integrate conventional military capacities with contemporary technologies and involve tight coordination between civilian and military actors. In particular, the integration of reconnaissance and surveillance technologies, such as drones, is emphasised, making it possible to identify and respond to threats at an early stage, enabling a faster and more efficient defence response. This holistic view of defence strategy underlines the need to strengthen Germany's overall defence structure to ensure a robust and responsive defence readiness. The use of state-of-the-art technologies, strategic planning and the training and equipping of troops are an integral part of these considerations (Linnemann, 2024).

The strategic realignment of the *Bundeswehr* also includes significant changes for the air force and explicitly for air defence. In response to the now potentially serious threat of Russian air attacks and the need for a stronger collective defence capability, Germany has significantly expanded its air defence capabilities (Stakeholders, 2024). This includes the planned acquisition of modern air defence systems, such as the Iris-T-SLM system and the Israeli Arrow 3 system, which are intended to provide Germany with improved defence against medium-range ballistic missiles (Hoffmann, 2024).

A key aspect of the reorientation is Germany's decision to procure the F-35 from Lockheed Martin. This decision is not only a response to the technological and tactical requirements of modern air warfare, but also a clear commitment to nuclear sharing within NATO. This unequivocal commitment also puts an end to the political discussion about ending it, which had arisen from time to time in the German political arena before 2022. The F-35 will play a central role in this by significantly strengthening Germany's ability to carry out NATO alliance defence tasks, including nuclear deterrence. Thus, the commitment to nuclear sharing emphasises Germany's role as a reliable partner within NATO and reaffirms its commitment to European security. This strategic decision shows that Germany is willing to invest in advanced technologies and now also procure market-available systems outside Europe if this is in the national interest (Péria-Peigné & Tenenbaum, 2023).

The vision for 2035 of the German Navy Command (2023) outlines a clear strategic reorientation of the German Navy, which aims to increase its presence and operational capacities in the North Sea and Baltic Sea regions as well as in the North Atlantic.

The North Sea and Baltic Sea are identified as crucial maritime transport routes that are vital for Europe’s trade and energy supply. Due to their strategic importance, these waters are central to the defence policy of Europe and Germany, especially in view of the potential threat from Russia, the German Navy Command (2023) emphasises the need for effective surveillance and defence of these waters to ensure the free use of these critical sea lanes and deter potential military conflicts. Péria-Peigné & Tenenbaum (2023) support this view by highlighting the strategic relevance of these waters for the European security architecture and emphasising the need to invest in these regions to strengthen maritime surveillance and security.

The vision for 2035 calls for a specific adaptation of naval capacities to meet the challenges in these special operating areas. This includes the development and procurement of platforms and weapon systems that are specially designed for the conditions in the North Sea, Baltic Sea and North Atlantic. This also includes increased surface and underwater naval warfare and coastal defence. Péria-Peigné & Tenenbaum (2023) expand on this point by emphasising the importance of anti-submarine warfare and the use of unmanned underwater vehicles, which are important given the increasing threat from enemy submarines and mines. Figure 7 illustrates the planned build-up.

| SYSTEMS | | MISSIONS | 2031 | 2035+ |
|--|---|----------------------------------|------|-------|
| Frigate Type 127 |  | Surface/AA warfare | 5 | 6 |
| Frigate Type 126 |  | Anti-submarine warfare | 6 | 6 |
| Frigate Type 125 |  | Stabilisation, crisis management | 4 | 3 |
| Corvette Type 130 |  | Surface warfare | 10 | 6 à 9 |
| Future Combat Surface System |  | Surface warfare | - | 18 |
| Mine warfare platform |  | Mine warfare | 11 | 12 |
| Minewarfare USV |  | Mince warfare | - | ? |
| Maritime patrol aircraft P-8A |  | Combat/Reconnaissance | 8 | 8 |
| Reconnaissance UAV |  | Combat/Reconnaissance | - | 6 |
| NH-90 MRFH <i>Sea Tiger</i> helicopter |  | Combat/Reconnaissance | 31 | ? |
| Helicopter UAV |  | Combat/Reconnaissance | 10 | 22 |
| NH-90 NTH <i>Sea Lion</i> helicopter |  | Transport | 18 | 17 |
| Submarine type 212CD |  | Combat | 8 | 6 à 9 |
| UUU |  | Reconnaissance | - | 6 |
| Intelligence ship Type 424 |  | Intelligence | 3 | 3 |
| Logistic ship Type 702 |  | Logistic, medevac | 3 | 3 |
| Oil tanker Type 707 |  | Logistic | 2 | 3 |
| Support ship |  | Logistic, SpecOps | 6 | 6 |

Figure 7 – German navy’s capability goals

Source: BMVg (2023) adapted by IFRI (2023).

The German Navy also plans to expand its capabilities in electronic warfare and cyber defence to improve operational capabilities in a rapidly changing technological and security environment. Péria-Peigné & Tenenbaum (2023) see

these developments as essential to support NATO's defence strategy and promote interoperability within the alliance.

5.2 DEFENCE BUDGET

5.2.1 Development of military expenditure since 1990

In the year of reunification, defence spending accounted for 2.5% of GDP. In the years that followed, the peace dividend was consistently reaped, and the share was successively reduced to the absolute lows of 1.1% in 2005, 2014 and 2015, then rose again slightly and remained stable at a low 1.4% until 2022 (World Bank, 2024). In this regard Figure 8 clearly underscores the huge financial turnaround of the Ukraine-Russia War on the former constant decline.

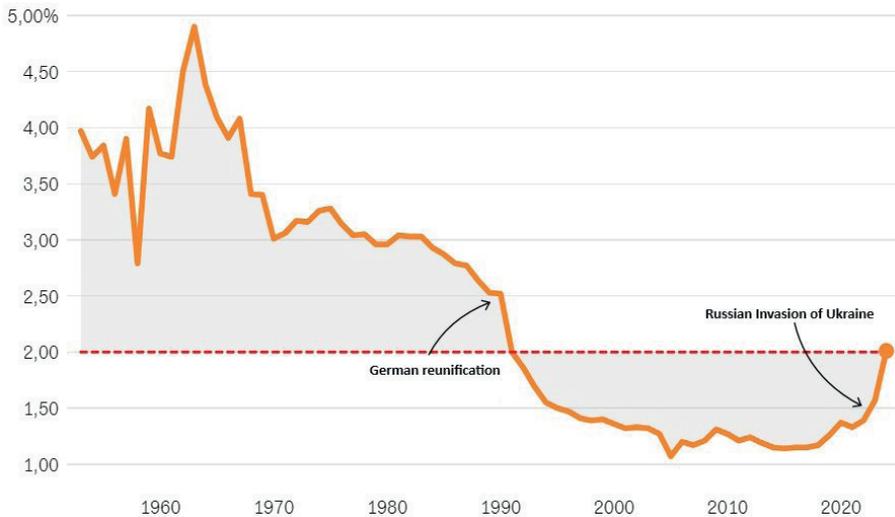


Figure 8 – Military expenditures in perspective of peace dividend and UKR-RUS War

Source: SIPRI (1953-2022), NATO (2023), dpa (2024) adapted by Handelsblatt (2024).

The defence budget for 2024 will increase by 1.7 billion euros to a total of 51.8 billion euros. With the help of the special fund of 100 billion euros, which was set up after the Chancellor's *Zeitenwende* speech (Scholz, 2022a), the defence budget for 2024 will be increased by a further 19.2 billion euros. With a resulting total defence budget of 71 billion euros, this marks the 2% GDP for the first time. As part of the financial plan up to 2027, it is also planned to increase the defence budget by a total of around 7.3 billion euros over the next few years (BMVg, 2023c).

5.2.2 The importance of the Special Fund for the *Bundeswehr*

The Special Fund of the *Bundeswehr* represents a decisive financial initiative. The Chancellor surprisingly announced this in his *Zeitenwende* speech as follows: But let’s not kid ourselves: Better equipment, modern equipment, more personnel that costs a lot of money, and we will set up a special fund for the *Bundeswehr* [...] The 2022 federal budget will provide this special fund with a one-off sum of 100 billion euros. We will use the funds for necessary investments and armaments projects. From now on, we will invest more than 2 percent of gross domestic product in our defence every year. (Scholz, 2022b)

The importance of this Special Fund is underlined by its strategic orientation, which is aimed at fully equipping and modernising the *Bundeswehr* in terms of personnel and equipment. The authors Péria-Peigné and Tenenbaum (2023) analyse the Special Fund as a central component of the financial realignment of the *Bundeswehr*. They argue that the special fund makes it possible to invest in new technologies and equipment over and above regular defence spending as illustrated in Figure 9.

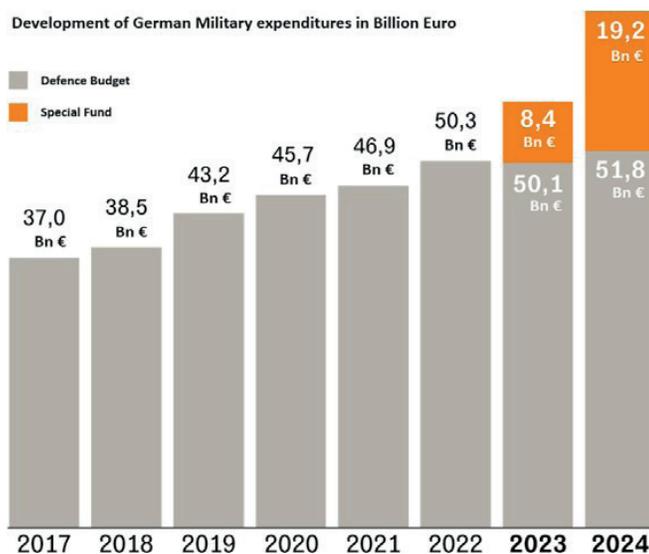


Figure 9 – Development of military expenditures incl. Special Fund (2017-2024)

Source: Handelsblatt (2024).

However, these investments are critical not only for modernisation, but also for strengthening the operational capabilities of the *Bundeswehr*, as a significant proportion of the regular defence budget is still required for running costs such as personnel and maintenance.

Lieutenant General Mais emphasised that the special fund has enabled projects such as the digitalisation of land-based operations (D-LBO) in particular, which would not have been financially feasible without these additional funds (Linnemann, 2024).

Schwegmann (2024) also states that the budget increase is a direct response to the security policy challenges caused by the Ukraine conflict. He also emphasises that these investments are not only intended to strengthen national defence, but also to fulfil international obligations, particularly within NATO, reflecting Germany's desire to act as a reliable ally and achieve the target of 2% of GDP for defence spending.

The VPR 2023 emphasised this: "An indispensable prerequisite and essential measure of German credibility for the implementation of the *Zeitenwende* is the sustainable and comprehensive financing of a fully staffed and materially equipped *Bundeswehr* with modern equipment" (BMVg, 2023d, p. 31).

What is remarkable about the previously quoted formulation is that it refers to the *Zeitenwende* as something to be implemented, i.e. that it is understood as a programme or agenda and not just as a statement of a paradigm shift.

5.2.3 Uncertain financial planning

The establishment of a Special Fund for the *Bundeswehr* in 2022 was an unprecedented undertaking in the history of the German defence budget and was important to address long-standing deficits in the equipment and readiness of the armed forces. As a result of the announcement, this was also received positively by experts and the media but was also viewed with some scepticism as a step in the right direction to improve Germany's defence capability, but also on the condition that the Ministry of Defence would effectively overcome existing procurement problems in the future (Dörr, 2022).

More critical voices, who criticised the increased defence spending as outdated Cold War logic, countered Masala (2023) that **the financial contribution, which is often misunderstood as "rearmament", actually represents necessary "equipping"** that serves to finally fulfil long-standing commitments to NATO. The special fund provided the *Bundeswehr* with the funds to invest in urgently needed equipment, which it was previously unable to do due to capacity deficits. This investment in equipment, which could even go beyond previous commitments, shows Germany's serious endeavour to fulfil its alliance obligations, which was also seen internationally as a clear and positive signal (Mair, 2022). However, despite the introduction of the Special Fund, the German defence budget in 2023 still fell short of the NATO target of 2% of GDP. Tallis (2024) therefore underlined the urgency of a significant and sustainable increase in the defence budget to achieve the strategic

goals of the *Zeitenwende* and ensure an adequate defence capability. Criticism of the hesitant allocation of funds from the special fund continued until the end of 2023. This criticism has since been overtaken by the facts, as according to Hamilton (2023), the funds are now almost completely tied up in projects until 2027. The discrepancy between the financial commitments and the actual implementation of the defence budget poses a significant challenge. Meißner (2023) therefore emphasised that the inadequate implementation of financial commitments can weaken the effectiveness of the German defence strategy in the long term and calls for a revision of the budget priorities, which includes a sustainable increase in the defence budget and a more effective allocation of resources.

Although the Special Fund 2022 also promised a financial turnaround, the analysis of the experts quoted shows the need for a more far-reaching, long-term financial strategy that goes beyond the current special fund. Only by continuously adjusting and increasing the overall defence budget can it be ensured that the financial resources meet the real needs of the *Bundeswehr* and guarantee a long-term strengthening of Germany’s defence capability (Péria-Peigné & Tenenbaum, 2023).

5.3 PERSONNEL

5.3.1 Framing the personnel problem

After German reunification and the associated “2+4 Treaty” between Russia, France, the United States and Great Britain, Germany was forced to disarm down to 370,000 soldiers by 1994. This personnel disarming, as clearly demonstrated in Figure 10, was followed by further reductions through structural reforms that took account of the changed security environment, transforming the *Bundeswehr* into a deployed army and leading to the suspension of compulsory military service

MILITARY PERSONNEL IN THE BUNDESWEHR

Annual average from 1959 to 2014



Figure 10 – Development Bundeswehr’s manpower (1959-2014)

Source: statista.com as of 29 Jan 2019 adapted by BMVG (2019).

in 2011 (Kammerer, 2024). This reform provided for a personnel strength of only 185,000 soldiers in 2013 but was revised after Russia's annexation of Crimea by proclaiming the *Trendwende Personal*, or the personnel turnaround, which now envisages an increase in the armed forces to around 203,000 soldiers by 2030 - without reintroducing compulsory military service (BMVg, 2023e).

These structural changes had already led to a significant personnel problem before the turning point in 2022. Lieutenant General Mais emphasises that despite efforts since 2014 to align the German Army with the requirements of national and alliance defence, there are still considerable personnel deficits. This impairs the ability to fully fulfil the core mission (Mais, 2024).

This problem is further exacerbated by the difficulties in recruiting and retaining personnel, as Péria-Peigné and Tenenbaum (2023) point out. Turning to Figure 11, it is evident that the demographic development complicates the competition for personnel even more.

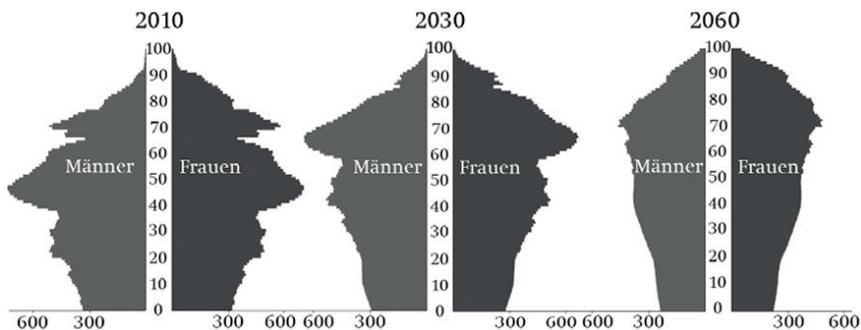


Figure 11 – Age structure in Germany (in years of life resp. thousands)

Source: Apt (2010).

The public perception of the *Bundeswehr* as a less attractive employer, due to negative media coverage and a social distance to the military, makes it considerably more difficult to recruit personnel (Stakeholders, 2024). In addition, the increasing ageing of German society is reducing the recruitment potential and visibly intensifying competition with private companies. A comprehensive strategy to improve the public image of the *Bundeswehr* and increase its attractiveness as an employer is therefore urgently needed.

However, the personnel challenges go beyond recruitment. In addition to the *Kriegstüchtigkeit*, or war capability, invoked by the Minister of Defence that addresses the entire German society, *Bundeswehr* personnel must also undergo a change in mentality. This is because managers and decision-makers in the

Bundeswehr mainly have experience in the reduction and reorganisation of armed forces, but hardly in their development or expansion. This leads to a lack of strategic expertise, which is necessary for coping with new requirements. The *Bundeswehr* must recruit qualified personnel and carry out comprehensive further training and reorientation of existing personnel, which includes both military training and adaptation to modern warfare technologies (Meißner, 2023; Mais, 2024).

But even if the *Bundeswehr* were to reach the ambitious target of 203,000 soldiers in 2030, Masala (2023) critically notes, Germany has hardly made any provisions for mobilisation. On the contrary, over decades of downsizing the armed forces and strategic orientation as an operational army, the *Bundeswehr* had reduced essential capacities and no longer has the necessary reserve structures that would be required for rapid mobilisation.

5.3.2 The revival of the conscription debate

Since the Russian attack on Ukraine and under the heading of the *Zeitenwende*, the debate on the reintroduction of compulsory military service in Germany has been reignited and the *Zeitenwende* is cited as justification for the increased urgency to discuss it and is increasingly driving the topic into public and political discourse (Deutschlandfunk, 2024).

According to latest surveys (Figure 12), 52% of Germans are slightly in favour of reintroducing compulsory military service. This data illustrates a growing

"Compulsory military service has been suspended in Germany since 2011. However, for several years there has been public discussion the possible introduction of general compulsory service for young adults, in the context of which which could include military service in the Bundeswehr again. Please tell me for each of the following statements whether you completely agree, somewhat agree, partly agree/partly disagree agree/partly disagree, somewhat disagree or completely disagree.

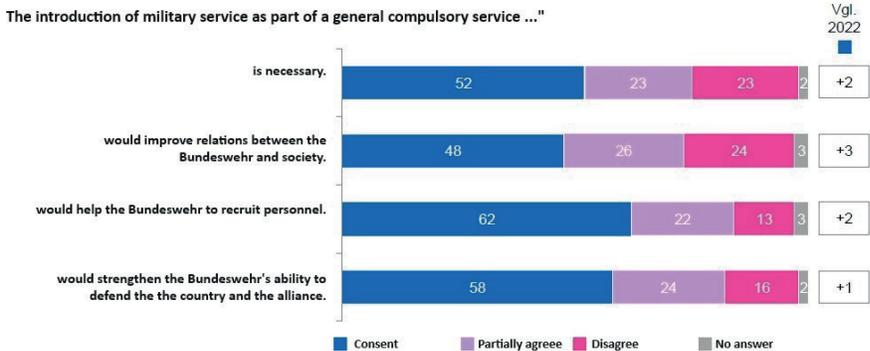


Figure 12 – Survey on the reintroduction of compulsory military service

Source: Graf (2023).

awareness among the population of the importance of national defence preparedness, even if there are significant age differences in approval. The older generation appears to be more willing to support such a measure, while younger people are more likely to oppose it (Graf, 2023b; dpa, 2024b).

Defence Minister Pistorius has examined various compulsory service models. One of the models is modelled on the Swedish system, in which all young people are conscripted, but only some are called up for service. These considerations are part of a broader debate about the structure and future direction of the *Bundeswehr* (Tagesschau, 2023).

Despite the perceived need for a stronger military presence and readiness, there are considerable reservations about the reintroduction of compulsory military service. Critics fear interference with personal freedom and potential disadvantages for the professionalism of the armed forces. The implementation of such a measure would require extensive preparations and considerable financial investment to create adequate training and infrastructure capacities (Deutschlandfunk, 2024).

The discussion is being further intensified by the current security policy tensions. Without the Russian attack on Ukraine and the resulting reassessment of the security situation, the debate about compulsory military service might not have reached the same intensity or urgency. The conflict has not only revived the discussion but has also significantly influenced public opinion on issues of national security and the need for a defence policy that strengthens resilience (Specht, 2023).

Masala (2023) nevertheless argues against compulsory military service, stating that it was already based on an unfair selection mechanism that resembled a lottery at the time of its suspension. In addition, the duration had been reduced to six months, during which conscripts could effectively no longer be taught anything, so that they were merely “hanging around” in the barracks. With today’s technical requirements of weapon systems, specialised knowledge is also necessary, which takes at least two years to impart. Setting up the structures required for compulsory military service would involve high costs that would be better spent elsewhere (Masala, 2023).

In contrast, other experts such as Mühle (2023) and Specht (2023) see compulsory military service as a necessary measure to strengthen Germany’s defence capabilities.

In addition, the reserve plays a decisive role in the overall defence strategy, and the reintroduction of compulsory military service could serve to quickly cover personnel requirements in times of crisis and at the same time strengthen the civil-military relationship in society (Stakeholders, 2024). This would of course require

extensive structural adjustments, including the creation and expansion of training centres specialising in the rapid and efficient basic training of recruits. However, this is a question of political will and not an argument in favour or against (Mühle, 2023).

The Swedish model of compulsory military service, which is constantly being brought into the public debate by Defence Minister Pistorius, focuses on the recruitment of a specific part of each year group based on a comprehensive aptitude and motivation test. This model could potentially also be implemented in Germany, as compulsory military service has not been abolished here, but merely suspended. According to Article 12a of the German Constitution, it is still possible to conscript men from the age of eighteen, which would enable the legal reactivation of compulsory military service without amending the constitution. Selective conscription could be particularly advantageous for personnel management, as the targeted selection of conscripts who fulfil both the necessary physical and psychological requirements would enable the *Bundeswehr* to build a highly motivated and capable force (Richter, 2023/2024).

The debate on the reintroduction of compulsory military service in Germany thus reflects the need to strengthen the *Bundeswehr*'s personnel resources to be able to respond effectively to the modern requirements of national and alliance defence. However, this requires careful consideration of the costs, social acceptance and structural requirements associated with such a measure and, despite slight support for it among the population, is meeting with considerable political resistance both within and outside the current government. However, it can be predicted that as long as the phenomenon of the *Zeitenwende* is discussed as a programme to increase defence capabilities, the associated discussions will remain closely linked to the issue of reintroducing compulsory military service, in whatever form.

5.4 TOTAL DEFENCE

As a direct consequence of the Ukraine-Russia War and the explicit call for an overall defence strategy in the NSS and the VPR 2023, the symposium "Germany. Together. Defend." was held in the form of a public press event. Originally classified as secret, the *OPLAN Deutschland* (OPLAN) was discussed in several panels to make the necessity, urgency, and characteristics of this plan tangible to the public.

The new OPLAN symbolises a remarkable change in German defence strategy, which emphasises comprehensive, nationwide defence readiness. This plan was obviously developed in response to rise of hybrid threats by Russia. According to one representative of the hosting command, Germany is experiencing attacks daily.

Lieutenant General Bodemann, Commander of the Homeland Defence Command (TerrFüKdoBw), underlines the aim of the OPLAN to promote closer networking between the *Bundeswehr* and security authorities, disaster control organisations and industrial companies to ensure a coordinated response in the event of tension and defence (Janssen & Hippert, 2024; dpa, 2024a).

The OPLAN also reflects Germany's geostrategic position in Central Europe and aims to secure the transit routes for allied troops through and over Germany (TerrFüKdoBw, 2024). It covers the protection of German territory and its population, the defence of critical infrastructure and host nation support (TerrFüKdoBw, 2024; Janssen & Hippert, 2024).

The threats addressed by the OPLAN are diverse and reflect the complex nature of modern conflicts. These include fake news and disinformation, cyberattacks, targeted spying and sabotage aimed at disrupting freedom of movement or damaging critical infrastructure (TerrFüKdoBw, 2024; dpa, 2024a; ZEIT ONLINE, 2024). That there is a need for a broader discussion is illustrated by a striking quote during the symposium which shows the necessity and at the same time the lack of awareness of this overall societal defence effort: "We are talking about the defence of an entire society. 80 million are sitting on the spectator's bench and watching 180,000 get it right" (TerrFüKdoBw, 2024).

Close cooperation between military and civilian actors is essential for the effective implementation of the OPLAN. Civil defence and the involvement of civilian companies, especially in the areas of logistics and supply, play a decisive role here (TerrFüKdoBw, 2024; ZEIT ONLINE, 2024). However, the challenges of federalism and the associated diffusion of responsibility at state level make it difficult to implement the plan quickly and effectively in crisis situations (dpa, 2024a; ZEIT ONLINE, 2024).

A special feature of the OPLAN is its dynamism and adaptability since it is a document to be updated every six months with the involvement of the regional *Landeskommandos* (LKdo) and civilian actors. This regular updating ensures that the plan meets the constantly changing threat situations and requirements (TerrFüKdoBw, 2024).

Lieutenant General Bodemann summarises the current situation succinctly: "We are not at war, but we are no longer at peace either." (TerrFüKdoBw, 2024). This statement underlines the urgency with which Germany must adapt its defence strategy in the face of new and unconventional threats. The OPLAN therefore not only stands for a strategic reorientation, but also for the hope of initiating a social discourse on the need for a collective effort in security and defence policy.

5.5 ARMAMENT AND PROCUREMENT POLICY

Regarding the *Zeitenwende* and its implications for *Bundeswehr* procurement, Eßig (2023) poses three central questions that arose after Russia's attack on Ukraine and the resulting geopolitical reassessment. These questions address the essential aspects of procurement in the context of the *Zeitenwende*. Firstly, the decision to initiate procurement measures itself, which was confirmed by the provision of considerable financial resources by the *German Bundestag*. The second question centres on the content of the procurement projects, which is not insignificant for the strategic orientation and effectiveness of the procurement efforts. Thirdly and finally, the question of how to procure must be answered (Eßig & Glas, 2023).

The *Bundeswehr* faces a challenge in its arms and acquisition that, if successfully met, will enhance its defence capacity. Chancellor Scholz stressed that Germany should “be the main pillar of conventional defence in Europe” and have the “best-armed force in Europe” (Scholz, 2022a).

To achieve these ambitious goals there is a need to rethink and improve the efficiency of the procurement system. The latter is expected to be a core competency of the armed forces that directly supports strategic and operational requirements (Eßig & Glas, 2023). Nevertheless, there are considerable difficulties, such as the lack of material readiness, as previously illustrated in Figure 6 (p. 30), which Masala (2023) criticises. But it must be borne in mind that Germany follows a market economy model in which defence equipment is produced by private companies and not by state institutions. This also means that the *Bundeswehr* is dependent on supplies from outside, which requires strategic management of the supplier base (Eßig & Glas, 2023).

However, the dependence on external suppliers and the market-based approach to procurement also have their limits, especially when historical financial restrictions come into play. The *Bundeswehr* continues to suffer from technical deficiencies and insufficient availability of essential systems such as the Puma infantry fighting vehicle and the NH90 multipurpose helicopter. Modern technologies such as drones are only available to a limited extent, while at the same time there is a lack of adequate stocks of ammunition, spare parts, and operating resources (Eßig & Glas, 2023).

Another problem that Masala addresses is the tendency to strive for so-called “gold- edge solutions” - i.e. the tendency to demand weapon systems and equipment with the highest possible technical specifications, which often goes beyond what is actually necessary and leads to further delays and cost increases and which is collectively depicted in Figures 13 and 14. This practice exacerbates

| | | Date | Deviation in months compared to first parliamentary debate | current contract |
|----------------------------------|----------------------|--------|--|------------------|
| Average of 18th armaments report | | | 29 | 9 |
| 1. | A400M | Mai 03 | 195 | 47 |
| 2. | EUROFIGHTER mit AESA | Mai 88 | 63 | 19 |
| 3. | K130 2. Los | Jun 17 | 34 | 26 |
| 4. | PEGASUS (SLWÜA) | Jun 21 | 20 | 20 |
| 5. | EURODROHNE | Mrz 21 | 10 | 0 |
| 6. | F35A | Dez 22 | 0 | 0 |
| 7. | F126 | Jun 20 | 0 | 0 |
| 8. | U212CD | Jun 21 | 0 | 0 |
| 9. | NH90 MRFH | Nov 20 | 0 | 0 |
| 10. | STH CH-47F | Jul 23 | 0 | 0 |

Figure 13 – Delays in defence projects

Source: BMVg (2024).

| | | Date | Deviation in total volume compared to first parliamentary debate in € million | in % |
|-----------------------------|----------------------|--------|---|------|
| Total 18th Armaments Report | | | 14.177 | 20% |
| 1. | A400M | Mai 03 | 1.621 | 18% |
| 2. | EUROFIGHTER mit AESA | Mai 88 | 9.071 | 34% |
| 3. | K130 2. Los | Jun 17 | 521 | 21% |
| 4. | PEGASUS (SLWÜA) | Jun 21 | 211 | 14% |
| 5. | EURODROHNE | Mrz 21 | 1.392 | 38% |
| 6. | F35A | Dez 22 | 0 | 0% |
| 7. | F126 | Jun 20 | 810 | 13% |
| 8. | U212CD | Jun 21 | 396 | 14% |
| 9. | NH90 MRFH | Nov 20 | 155 | 6% |
| 10. | STH CH-47F | Jul 23 | 0 | 0% |

Figure 14 – Cost increase in defence projects

Source: BMVg (2024).

the problems in the procurement process, as it prevents a rapid and flexible response to current security policy challenges (Masala, 2023).

The experts cited above thus state that the *Bundeswehr's* procurement system is dysfunctional. This fact has a social and political dimension, because the negative public and media perception of the procurement processes can lead to reduced support for the necessary provision of additional funds, which is of particular importance regarding the uncertain follow-up financing of the special fund described in 5.2.3.

The war in Ukraine has emphasised the urgency of diversifying and accelerating the *Bundeswehr's* procurement strategies (Bendiek & Bossong, 2022). In this context, Meißner (2023) also points out that an acceleration of procurement cycles is essential. This requires the defence industry to be closely involved in strategic planning and the promotion of innovative approaches. The development and procurement of new technologies must be made more efficient

and better adapted to the real operational needs of the *Bundeswehr* (Meißner, 2023) by rethinking traditional procurement procedures, which are characterised by bureaucratic processes, and replacing them with flexible, rapid adjustments (Mölling & Schütz, 2024).

The demand for faster procurement cycles is also reflected in the broad political debate. The *Bundeswehr's* current procurement process is criticised by various experts and politicians as inefficient and overly bureaucratic. Masala (2023) emphasises that bureaucratic obstacles, lengthy procedures (Figure 13), and a culture of risk avoidance mean that necessary equipment and technologies cannot be provided on time, which in turn leads to an increase in costs (Figure 14).

Politicians Dobrindt and Merz (2024) are therefore calling for a comprehensive reform of armaments and procurement policy to strengthen the strategic and operational capabilities of the *Bundeswehr*. They propose accelerating procurement procedures, making them more transparent and intensifying cooperation with industry. The early involvement of industry in the planning and development phase of new defence projects is considered essential for increasing efficiency (Dobrindt & Merz, 2024).

In response to this criticism, the *Bundeswehr* has already begun to implement significant changes to the procurement process. These reforms are aimed at increasing efficiency and optimising the procurement process. In an interview with the *Handelsblatt* newspaper, the President of the Procurement Office reported an increase in the number of contracts concluded and a strategic simplification of procurement processes. The “*Bundeswehr Procurement Acceleration Act*³⁹” and the “*Acceleration Decree*” have streamlined processes, resulting in considerable time savings and more efficient use of resources (Fasse & Specht, 2024).

Masala (2023) and Zum Felde (2023) emphasise the need for the *Bundeswehr* to have more robust and less complex weapon systems to improve operational readiness and resilience. In particular, they emphasise the importance of systems that are less dependent on advanced computer technology and should be easier to maintain and handle. Moreover, Zum Felde (2023) highlights the importance of adjusting to irregular warfare and prioritizing cyber defence, electronic warfare and intelligence and surveillance technologies.

One major problem that both Masala (2023) and Keller & Schröder (2024) address is the critical situation regarding ammunition stocks. Masala criticises the fact that the *Bundeswehr's* current ammunition stocks are only sufficient to last three days instead of the 30 days required by NATO. This assessment is confirmed

³⁹ German: *Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz* (BwBBG)

by Keller & Schröder (2024), who also point to the insufficient industrial capacities in Germany (but also in Europe as a whole), particularly for the production of 155 mm artillery shells. They argue that without significant investment in infrastructure and political measures, it will not be possible to build up capacity.

In response to these challenges, Germany has adapted its policy about what is to be procured. The focus is now increasingly on rapid availability and increasing stocks of critical systems and equipment. The most striking example of this is the rapid procurement of the F-35 to ensure nuclear sharing. According to the current “18th Armaments Report” (BMVg, 2024), a central aspect of the modernisation of air defence includes the procurement and upgrade of systems such as the Patriot and the Arrow system, which are essential to strengthen air defence, especially against missile threats. These systems provide a comprehensive shield against multiple air threats by intercepting both higher-flying and long-range threats. In the area of land systems, the focus is on extensive modernisation and procurement measures aimed at strengthening the ground forces with state-of-the-art technologies and equipment. This includes the procurement of additional vehicles such as the Puma infantry fighting vehicle and the GTK Boxer. Both systems play a central role both in the mechanisation of the infantry and for building up the medium forces and, in addition to improved armour, also offer increased firepower and improved networking capabilities. The GTK Boxer, a flexibly deployable wheeled vehicle, is being further developed in the role of a heavy weapon carrier to significantly increase the firepower of the infantry. Its modular design enables various configurations that are specifically tailored to the needs of the *Bundeswehr*, including equipping it with heavy weapon platforms for direct fire support in combat scenarios (BMVg, 2024).

Also, Germany is currently experiencing a significant increase in its ammunition production, driven by a initiative and extensive investment by leading German defence companies, as well as a newly introduced practice in the procurement office, which now awards contracts as a complete package. *Rheinmetall*, a key player in this area, has invested heavily in expanding production capacity, as illustrated by the construction of new factories in Niedersachsen and the doubling of powder production capacity at several sites (Seliger, 2024; Tagesschau, 2024).

5.6 STRUCTURAL ADJUSTMENTS

Lieutenant General Mais emphasises the need to create structures that enable the rapid mobilisation and deployment of robust troops to respond to threats. “We need to adapt our structures to allow the rapid deployment and effective use of our

Medium Forces,” Mais explained in an interview with the CPM Defence Network (Linnemann, 2024).

In view of this reorganisation, the army developed a new structure to which Mais (2024) refers in following Figure 15.

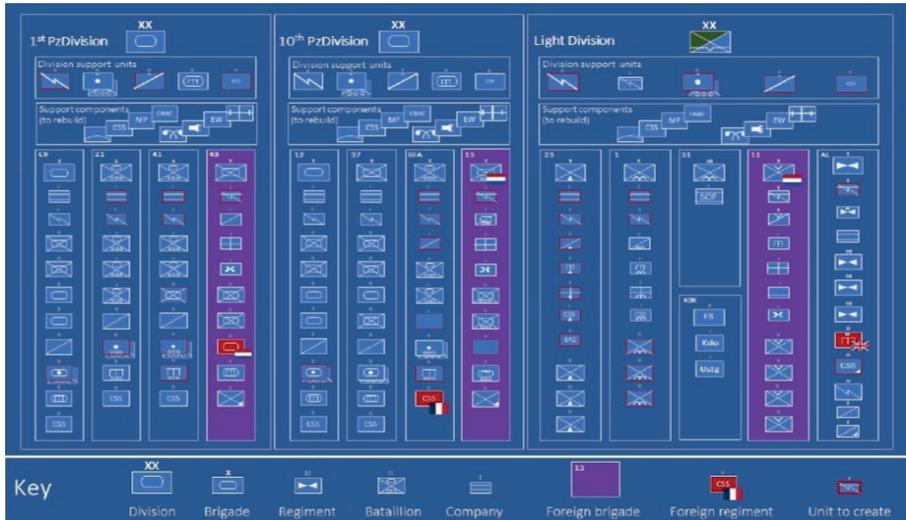


Figure 15 – Initially planned new structure of the German Army in 2023

Source: BMVg (2023) adapted by IFRI (2023).

It provides for three divisions with eight national brigades in a cohesive network. These units are “cold-start capable”, which means that they can be fully operational within a very short time. Three heavy brigades have received special focus: *Panzerbrigade 12*, *Panzergrenadierbrigade 37* and *Panzerlehrbrigade 9*. These units form the backbone of Germany’s contribution to NATO commitments and are crucial for rapid response capabilities in the context of national and alliance defence. As part of this restructuring, the 10th Armoured Division is to be known as “Division 2025”. This division will initially consist of two German mechanised brigades and possibly a Dutch brigade⁴⁰. The future operational and tactical plans for this division will be tailored specifically to the requirements of the Central European region. Another key aspect of the structural adjustments is the reorganisation of the reserve. In the “Army’s Vision”, non-active elements at the unit and sub-unit levels are deeply integrated to support the operational readiness of the active forces with personnel who are already well trained in peacetime, even in the event of a cold start. This includes non-active units at division and brigade level as well as non-

⁴⁰ At the time of finalising this work, this was still pending

active units at battalion level, which are trained under the responsibility of the active unit until operational readiness is achieved. The planning for adapting the troop structures began in close coordination between the Army Command and the Army Development Office. The rough structural adjustments developed are to be adapted in a timely manner with the staggered development of fine structures and will be successively implemented from 2023 onwards (Frank, 2023).

A central aspect of this reorganisation is the introduction of the Medium Forces Brigade type, which is designed as a flexible and fast-reacting military unit. *Panzerbrigade 21 "Lipperland"* was the first of this new category to be restructured and now consists of a mechanised infantry battalion (wheeled), two infantry battalions and specialised support units such as reconnaissance, artillery, engineer, and supply battalions. The command-and-control capability is ensured by a staff and supply company as well as a communications company. Another important area of structural adjustments concerns the modernisation and equipping of the troops. The brigade will be equipped with state-of-the-art vehicles and technologies, including wheeled infantry fighting vehicles, wheeled howitzers, and wheel-based mortar systems. This equipment plays a decisive role in the mobility and rapid deployability of the units. In addition, the integration of wheeled engineer capabilities and other wheel-based systems is planned to strengthen the brigade's comprehensive capabilities. The *Bundeswehr* has also introduced interim structures with proportional operational readiness to gradually make the units fully operational. This approach allows for flexible integration of new technologies and equipment while building up operational capabilities. Full operational readiness of the first Medium Forces Brigade is planned for 2026, with another full brigade to follow in 2027. However, the structural adjustments pose considerable challenges, particularly in the procurement and integration of modern technologies. The aim is to create a highly mobile and technologically advanced force that can respond effectively to threats. The Medium Forces are seen as the engine of modernisation within the *Bundeswehr* and are central to Germany's strategic realignment in the context of the *Zeitenwende* (BMVg, 2023b).

The structural adjustments are also reflected in the permanent presence of the *Bundeswehr* in Lithuania, Péria-Peigné and Tenenbaum (2023) emphasise. This presence is an integral part of NATO's strategy to secure the eastern flank and at the same time a sign of solidarity with the Baltic states and can be seen as a contribution to strengthening collective security in Europe. The experience gained from this engagement is of great value for the further development of the *Bundeswehr*'s military capabilities and strengthens the ties between NATO partners, especially on the eastern flank (Péria-Peigné & Tenenbaum, 2023, pp. 66-67).

However, adjustments must not be limited to the tactical level. As Meißner emphasises, excessive centralism has manifested itself in the organisation of the *Bundeswehr* in the past, which has often led to inefficiencies and slow reaction times. In this respect, a key element of structural adjustments should be the reduction of bureaucracy. The existing central authority structures must therefore be reviewed and aligned to increase the ability to act and effectiveness (Meißner, 2023).

The Minister of Defence's announcement on the reform of the *Bundeswehr* on 4 April 2024, appropriately entitled *Bundeswehr der Zeitenwende*, is the first step in this direction.

One of the most significant structural changes of this reform is the merger of the Homeland Defence Command and the Joint Forces Operations Command (EinsFüKdoBw) into a single Operational Command (OpFüKdoBw). This integration is intended to create a centralised operations centre that provides a common situation picture both for the management of ongoing operations and for decision-making support in the ministry. This step is aimed at reducing duplicate structures and increasing the *Bundeswehr's* reaction speed in crisis situations. Another important adjustment is the elevation of the military organisation area Cyber and Information Domain Service (CIR) to an independent branch of the armed forces. This decision reflects the growing importance of digital and information-driven warfare. The CIR will not only be crucial for the ongoing digitalisation of the *Bundeswehr* but will also play a central role in the fight against disinformation and cyber threats (Stakeholders, 2024). The previously independent military organization areas of the Joint Support and Enabling Service (SKB) and the *Bundeswehr* Medical Service will be combined into a comprehensive support area. This reorganisation is intended to ensure that all branches of the armed forces can access all support capabilities as required. In addition, contrary to initial considerations, the NBC defence forces, and military police will remain part of this support area and will not be assigned to the army (as still depicted in figure 15). The central management of these resources is the responsibility of the Deputy ChoD of the *Bundeswehr*, which should improve the coordination and availability of critical resources in conflict situations. The civilian organisational areas of the *Bundeswehr* are also to be aligned more closely with the requirements of war capability. This includes preparations for the resumption of compulsory conscription for basic military service, a measure that is considered necessary regardless of the current political debate on compulsory military service to be able to react quickly in the event of a defence or tension situation. The structural adjustments announced by Minister Pistorius are designed to make the *Bundeswehr* more flexible, faster, and

comprehensively ready for deployment and reflect a profound understanding of the need for comprehensive modernisation and adaptation to current security policy challenges (Wiegold, 2024, BMVg, 2024).

5.7 ANALYSIS

This critical analysis refers to the previous discussions in sections 5.1 to 5.6 to assess current developments in the areas of defence strategy, personnel management, overall defence, armaments and procurement policy and structural reorientation.

As discussed in section 5.1, NATO remains the most important point of reference for Germany. The enduring and unchanged importance of the NATO partnership ensures stability and provides a clear strategic direction. However, this close relationship places high demands on the flexibility and adaptability of the *Bundeswehr* to meet the dynamic security needs of the Alliance (Section 5.1.3). The interviews with Stakeholders (2024) show that the reorientation of the *Bundeswehr* towards LV/BV is seen as a key realignment that has become increasingly important since the annexation of Crimea in 2014. A hypothetical question would logically be whether the turning point had not actually already taken place in 2014 with the annexation of Crimea, which the author denies because the annexation manifested a lower quality of threat to the alliance than in 2022 and the geopolitical conditions were also different in 2014 because there was no need to doubt the American commitment to NATO beforehand (Riecke, 2024).

As outlined in section 5.2, the increase in the defence budget and the creation of a Special Fund shows a willingness to invest in modernising and strengthening the *Bundeswehr*. The former Vice Chief of the German army emphasises that the 100 billion Euro provided to eliminate urgent material shortages are “the most visible and absolutely necessary step” (Kammerer 2024). These measures are crucial to ensure long-term and sustainable funding and to meet the growing security policy requirements. However, the challenge remains to secure continuous and sufficient funding to ensure the effectiveness of these measures, particularly in view of the uncertain follow-up funding discussed in section 5.2.3.

As explained in section 5.3, demographic change represents the greatest challenge in personnel. The *Bundeswehr* is faced with a shrinking pool of potential recruits, and there are no convincing strategies as to how the target of 203,000 soldiers can be achieved without reintroducing compulsory military service (Section 5.3.2). Kammerer (2024), on the other hand, notes that the abolition of compulsory military service “was not a mistake, but long overdue” and advocates a professionalised volunteer army. However, the question of a possible

reintroduction of compulsory military service in Germany is the subject of intense debate, as can be seen from the expert interviews (App E). The arguments range from categorical rejection to conditional support, with opinions being strongly influenced by security policy, social and economic considerations. Some experts are in favour of the reintroduction of compulsory military service to credibly strengthen national defence capabilities and build up sufficient personnel reserves. They emphasise that conscription could be particularly useful for tasks that do not necessarily have to be carried out by highly qualified soldiers and that it could help to strengthen social cohesion and promote identification with the state. Other voices are sceptical about the reintroduction of compulsory military service due to a lack of faith in its political feasibility. Alternatives and modern approaches, such as targeted and offensive recruitment based on the Swedish model, combined with a comprehensive professionalisation and modernisation of the armed forces, are preferred by some experts. They suggest that it would be more appropriate to make the *Bundeswehr* more flexible and focus on its core tasks instead of returning to general conscription.

At the symposium “Germany. Together. Defend.”, it became clear that although there is a robust plan for Total Defence, the challenges in implementing it have been recognised and can only be overcome together - by civilians and the military. In the interview with Kammerer (2024), the German general also emphasises the need to revitalise civil defence and protect critical infrastructure to ensure resilience to disruptions. However, the persistent question of how the extensive plans are to be implemented without sufficient personnel remains unanswered (section 5.4).

The faster procurement processes, in particular through the acquisition of market- available materials such as the F-35, show that the *Bundeswehr* is able to react promptly to current security policy challenges. This shift and the acceleration of procurement are positive developments that contribute to the modernisation of the *Bundeswehr* (Section 5.5).

The creation of the fourth branch of the CIR as part of the *Bundeswehr* reform is a significant step, which is also evident from the interviews with Stakeholders (2024). However, the decision to downgrade the SKB and the Medical Service to support areas without giving the army direct control over these resources contradicts the demand for a more effective and war-capable *Bundeswehr* (Section 5.6), as also criticised by Kammerer (2024). From the author’s point of view, this is a severe setback for a consequent implementation of the *Zeitenwende* as it runs counter to the army’s intentions to increase operational efficiency.

Another example of the challenges within the *Bundeswehr* is the restructuring and deployment of a brigade in Lithuania. Although this step should be seen as necessary and welcome, Kammerer (2024) criticises the way in which it was implemented:

Logic would dictate to take one of the existing mechanised brigades in Germany and re-station it in Lithuania. But that would have meant to close a number of bases in our country. The political will for this step was not there. As a result, a new brigade is being created, carved out of the substance of the forces in Germany leaving hollow structures within an already under-equipped and under-manned Army. (Kammerer, 2024)

This criticism shows that the *Zeitenwende* is hampered in practice by political considerations and structural inertia, which undermines the effectiveness and speed of the necessary military adjustments.

The analysis in sections 5.1 to 5.6 shows that the *Bundeswehr* is endeavouring to meet security policy requirements. There has been clear progress, but significant challenges remain, particularly in the areas of personnel and the defence budget, which urgently need to be addressed to ensure the long-term effectiveness and operational readiness of the *Bundeswehr*.

5.8 CONCLUSION

The fifth chapter presented an in-depth analysis of current developments and challenges facing the *Bundeswehr* in various areas, which were examined in the light of Germany's new strategic orientation. The analysis of the areas of defence strategy, defence budget, personnel management, overall defence, armament, and procurement policy as well as structural reorientation has provided key insights.

The defence strategy clearly formulates the focus on national and alliance defence with NATO as the most important reference point and identifies Russia as the most significant threat to which the entire armed forces must be geared. The increase in the defence budget by the creation of the special fund is a key initiative for strengthening defence capabilities. Nevertheless, it must be ensured that the funding is sustainable and sufficient to support long-term projects and the modernisation of equipment. The challenges in the area of personnel require innovative solutions for recruiting and retaining qualified personnel. The *Bundeswehr* must step up its efforts to be perceived as an attractive employer.

The increased focus on Total Defence and the integration of civilian resources and capabilities into the defence strategy are crucial. These approaches must be further developed and complemented by practicable implementation strategies to strengthen resilience to diverse threats. The *Bundeswehr* faces the challenge

of streamlining and accelerating its procurement processes. It is important that new technologies are integrated quickly and that procurement procedures are organised efficiently to increase operational readiness. The *Bundeswehr's* structural adjustments are in line with these considerations, but they face unresolved personnel and financial problems.

Thus, how has the role of the German Armed Forces changed within Germany's new strategic orientation (DQ3)? The role of the *Bundeswehr* of the *Zeitenwende* has changed in that it now consistently and proactively sees itself as an important pillar of defence on NATO's eastern flank, reflecting both national and alliance interests under the changed global security conditions. This reorientation emphasises the need for an integrated defence capability that addresses both traditional and new forms of threat and adopts a comprehensive security perspective. The *Bundeswehr* is currently adapting to the new security policy realities but faces the ongoing task of continuously evaluating and adapting its structures, processes, and capacities.

6. CONCLUSIONS

This research adopted a qualitative analysis, emphasizing document review and interviews. The primary sources included publicly available government statements, policy documents, and expert interviews, providing a comprehensive understanding of Germany's strategic realignment in response to the Ukraine-Russia conflict.

The analysis revealed both shifts and continuities in Germany's defence and security policy, primarily characterized by increased military spending, the German pivot to the East, an unchanged commitment to NATO, and the formulation of a National Security Strategy. These adjustments signify a departure from previous approaches, largely influenced by Germany's recognition of the heightened security environment and the need to bolster national and collective defence capabilities.

This military thesis contributes to the broader understanding of the concept of the *Zeitenwende* beyond Germany's borders. It highlights the challenges and necessary actions associated with this strategic pivot, providing a detailed overview of developments that other nations, especially non-German speaking allies, might emulate or learn from in their own security assessments and strategic planning.

The research was limited by its reliance on non-classified documents and public sources. While the interviews helped to deepen the insights, the absence of classified information might have omitted a layer of depth in understanding the full scope of strategic deliberations and decisions within the German government and military.

Future research could explore the impact of the implemented reforms on the German Armed Forces, including aspects like conscription, procurement optimization, and capability development. Additionally, studies could assess how other NATO members, such as Portugal, can synergize with Germany's strategies to bolster their own defence mechanisms.

In order to answer the central question **how Germany's has strategically realigned in response to the Ukraine-Russia war (CQ)**, it was necessary to look back to the time before. Until 2022, Germany's policy was strongly characterised by a geo-economic strategy that prioritised economic power and interests over military and geopolitical ambitions. However, this stance has proven insufficient, especially considering Russia's aggressive actions in Ukraine. The analyses show that until the outbreak of war, German strategies demonstrated a reluctance to develop military capabilities and a preference for economic integration and diplomatic solutions.

The publication of the NSS marked a turning point by highlighting a strategic reorientation and a stronger emphasis on Germany's defence preparedness and military strengthening. This strategy explicitly recognises Russia as a direct threat and emphasises the need for Germany's military capabilities. The NSS reflects a clear departure from the previous geo-economic orientation and refocuses on a holistic defence strategy that integrates civilian and military measures.

The *Zeitenwende* therefore also has a logical impact on the role of the *Bundeswehr* and calls for a comprehensive modernisation of the Armed Forces. The focus is on improving defence capabilities against hybrid and conventional threats and increasing operational readiness. These measures depict an endeavour to position Germany, although facing financial uncertainty and recruitment problems, as a strong and reliable partner within NATO and the EU.

REFERENCES

- Apt, W. (2010). *Demographischer Wandel als Rekrutierungsproblem?* Retrieved from <https://www.swp-berlin.org/en/publication/nachwuchs-gewinnung-der-bundeswehr>
- Asmussen, J., Bluth, C., Brauß, H., Brew, E., Bruns, S., Gressel, G. & Weber, J. (2022). *Stellungnahme deutscher oder in Deutschland tätiger Strategieexpertinnen und Experten zur deutschen Politik angesichts des Ukraine-Krieges*. Retrieved from <https://www.ispk.uni-kiel.de/de/aktuelles/volltexte/stellungnahme-deutscher-strategen>

- Bayer, S. (2022). Zeitenwende: Weckruf für Deutschland? There is no such thing as a free lunch. In Decker (Ed.), *Zeitenwende: Indes. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft 2022, Heft 01/02*, 147–151. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Baylis, J., Wirtz, J. J., & Gray, C. S. (Eds.) (2019). *Strategy in the contemporary world: An introduction to strategic studies* (Sixth edition). Oxford: Oxford University Press.
- Bendiek, A., & Bossong, R. (2022). *“Hybride Bedrohungen”*. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs.
- BMVg (1989). *VMBI. Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung – Gesamtverteidigungs- Richtlinien (RRGV) –VMBI 221*.
- BMVg (2011). *Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Presse und Informationsstab.
- BMVg (2015, February 16). *Was ist ein Weißbuch?* Retrieved from <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/weissbuch/grundlagen-weissbuch/was-ist-ein-weissbuch-12236>
- BMVg (2016). *Weißbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung (BMVg).
- BMVg (2018a). *Konzeption der Bundeswehr*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). BMVg (2018b, September 4). *Neues Fähigkeitsprofil komplettiert Konzept zur Modernisierung der Bundeswehr*. Retrieved from <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/neues-faehigkeitsprofil-der-bundeswehr-27550>
- BMVg (2022). *Kritische Bestandsaufnahme für eine Bundeswehr der Zukunft: Ergebnisbericht*.
- BMVg (2023a). *Parlamentarischer Abend der Marine: Blick in die Zukunft*. Retrieved from <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/aktuelles/parlamentarischer-abend-marine-2023-5637626>
- BMVg (2023b). *So ist eine Brigade Mittlere Kräfte aufgebaut*. Retrieved from <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/aktuelles/so-ist-eine-brigade-mittlere-kraefte-aufgebaut-5718628>
- BMVg (2023c). *Verteidigungsetat 2024 wächst um 1,7 Milliarden Euro – NATO-Quote wird erreicht. Bundesministerium Der Verteidigung*. Retrieved from <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/gruenes-licht-im-kabinett-verteidigungsetat-2024-5648648>

- BMVg (2023d). *Verteidigungspolitische Richtlinien 2023*. Bonn: Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Planung I 1.
- BMVg (2023e, December 29). Armee der Einheit. Retrieved from <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/geschichte-bundeswehr/armee-der-einheit-wiedervereinigung>
- BMVg (2024). *18. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten: Teil 1*. Retrieved from <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/18-ruestungsbericht-die-zeitenwende-wird-greifbar-5732228>
- Brodie, B. (1959). The Anatomy of Deterrence. *World Politics*, 11(2), 173–191.
- Bundesregierung (2023). *Nationale Sicherheitsstrategie: Integrierte Sicherheit für Deutschland*. Berlin: Auswärtiges Amt.
- Clausewitz, C. von (2014). *Vom Kriege* (Vollst. Ausg., 6. Aufl.). Hamburg: Nikol.
- Cookman, L. (2022, January 25). Nord Stream 2: Why Russia's pipeline to Europe divides the West. *Al Jazeera*. Retrieved from <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/25/ukraine-russia-what-is-nord-stream-2-and-why-is-it-contentious>
- Daase, C., & Junk, J. (2012). Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland. *Sicherheit Und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 30(3), 152–157.
- Deutschlandfunk (2024, April 16). Wehrpflicht - Wie wir uns in Zukunft verteidigen wollen. Retrieved from <https://www.deutschlandfunk.de/wehrpflicht-debatte-bundeswehr-100.html>
- Dörr, N. (2022). Zeitenwende und Ostpolitik: So viel Idealismus wie möglich, so viel Realpolitik wie nötig. In F. Decker (Ed.), *Zeitenwende: Indes. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft 2022, Heft 01/02* (pp. 136–146). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Dpa (2024a, January 25). Bundeswehr: Neuer Verteidigungsplan für Deutschland kommt. *Die Zeit*. Retrieved from <https://www.zeit.de/news/2024-01/25/deutschland-soll-neuen-verteidigungsplan-bekommen>
- Dpa (2024b, March 12). Bundeswehr: Jeder Zweite ist für Wiedereinführung der Wehrpflicht. *WELT*. Retrieved from <https://www.welt.de/politik/deutschland/article250523998/Bundeswehr-Jeder-Zweite-ist-fuer-Wiedereinfuehrung-der-Wehrpflicht.html>
- Eßig, M., & Glas, A. (2023). Für ein besseres Beschaffungswesen. *Internationale Politik Special*. (2), 26–31.

- Fasse, M., Murphy, M., Specht, F., & Tyborski, R. (2024, February 2). Bundeswehr: Sondervermögen reicht für nachhaltige Stärkung nicht aus. Retrieved from https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/bundeswehr-sondervermoegen-reicht-fuer-nachhaltige-staerkung-nicht-aus/100010001.html?utm_source=sf&utm_medium=nl&utm_campaign=hb-eveningbriefing&utm_content=29012024&key=0032o00002tAnOkAAK
- Fasse, M., & Specht, F. (2024, January 29). Bundeswehr-Beschaffung: Interview with the President of the Agency for Armaments and Procurement of the German Armed Forces. Retrieved from https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundeswehr-beschaffung-sie-koennen-uns-nicht-mit-der-einkaufsabteilung-eines-autoherstellers-vergleichen/100009691.html?utm_source=sf&utm_medium=nl&utm_campaign=hb-eveningbriefing&utm_content=29012024&key=0032o00002tAnOkAAK
- Fix, L., & Benner, T. (2022). Germany's Unlearned Lessons: Berlin Must Reduce Its Dependence Not Just on Russia but on China, Too. *Foreign Affairs Magazine*. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/china/germanys-unlearned-lessons>
- Flint, C. (2022). *Introduction to Geopolitics* (4th ed.). London: Routledge.
- Frank, D. (2023). Modernisierung der Landstreitkräfte. *Behörden Spiegel*. Retrieved from <https://www.behoerden-spiegel.de/2023/01/10/modernisierung-der-landstreitkraefte/>
- Franke, B. (2023). Zeitenwende(n) ohne Ende. *Internationale Politik Special*. (4), 56–59.
- German Navy Command (2023). *Das Zielbild für die Marine ab 2035: Energischer Einstieg in unbemannte Systeme und Künstliche Intelligenz*. Retrieved from <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/5600760/7c1f3f406c5e745b64a93e90da87c305/20230315-broschuere-zielbild-marine-2035--data.pdf>
- Giegerich, B., & Jonas, A. (2012). Auf der Suche nach best practice? Die Entstehung nationaler Sicherheitsstrategien im internationalen Vergleich. *Sicherheit Und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 30(3), 129–134.
- Graça, P. B. (2014). A área dos Estudos Estratégicos. In *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 10, 65–81.
- Graf, T. (2023a). Der Ukraine-Krieg als exogener Schock für das Russlandbild und die Bündnissolidarität in der deutschen Bevölkerung. In S. Hansen, O. Husieva, & K. Frankenthal (Eds.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine* (pp. 255–279). Baden-Baden: Nomos.

- Graf, T. (2023b). *Was bleibt von der Zeitenwende in den Köpfen? Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland 2023*.
- Gray, C. S. (1992). New Directions for Strategic Studies? How Can Theory Help Practice? *Security Studies*, 1(4).
- Gray, C. S. (2008). Why Strategy is difficult. In Mahnken, Thomas, Maiolo, Joseph A. (Ed.), *Strategic Studies: A Reader* (pp. 391–397). New York: Routledge.
- Hamilton, D. S. (2023). Kann Deutschland Schritt halten? *Internationale Politik*, 14(5), 64–69.
- Handelsblatt (2024, February 18). Bundeswehr: Sogering ist Deutschlands Militäretat im historischen Vergleich. Retrieved from <https://www.handelsblatt.com/politik/international/bundeswehr-so-gering-ist-deutschlands-militaeretat-im-historischen-vergleich/100015252.html>
- Hoffmann, L. (2024, January 30). Bundeswehr – Luftverteidigung hat wieder hohe Priorität. *Hartpunkt - Monitor Für Defense Uns Sicherheitspolitik*. Retrieved from <https://www.hartpunkt.de/bundeswehr-luftverteidigung-hat-wieder-hohe-prioritaet/>
- Janssen, L., Hippert, J., & dpa (2024, January 25). Deutschland soll bis Ende März einen neuen Verteidigungsplan bekommen. *Süddeutsche Zeitung*. Retrieved from <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundeswehr-neuer-verteidigungsplan-1.6338363>
- Kammerer, R. (2024, April 7). Interview by D. Lennartz [Semi-structured interview on the German “Zeitenwende”].
- Kamp, K.-H. (2023). Der Weg zur Nationalen Sicherheitsstrategie. *SIRIUS – Zeitschrift Für Strategische Analysen*, 7(3), 285–290.
- Keller, A., & Schröder, G. (2024). Capacity building in the defense industry using artillery ammunition as an example. Retrieved from <https://esut.de/2024/03/fachbeitraege/47822/kapazitaetsaufbau-in-der-verteidigungsindustrie-am-beispiel-artilleriemunition/>
- Knudsen, B. B. (2012). Developing a National Security Policy/Strategy: A Roadmap. *Sicherheit Und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 30(3), 135–140.
- Krause, J. (2023). Deutschlands Ostpolitik bis zum Überfall Russlands auf die Ukraine. In S. Hansen, O. Husieva, & K. Frankenthal (Eds.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine* (pp. 117–154). Baden-Baden: Nomos.

- Kundnani, H. (2011). Germany as a Geo-economic Power. *The Washington Quarterly*, 34(3), 31–45.
- Kundnani, H. (2014). *The Paradox of German Power*. London: Hurst.
- Lange, P. (2018). *Gesamtverteidigung 2.0 Wie sollte Landes- und Bündnisverteidigung gesamtstaatlich umgesetzt werden?* Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS). Retrieved from <https://www.baks.bund.de/de/arbeitspapiere/2018/gesamtverteidigung-20-wie-sollte-landes-und-buendnisverteidigung-gesamtstaatlich>
- Lehner, J., & Petersen, L. (2023, January 20). Bundeswehr-Bestandaufnahme: Geheim-Papier mit 200 Vorschlägen. *Business Insider*. Retrieved from <https://www.businessinsider.de/politik/deutschland/mit-diesen-200-vorschlaegen-will-das-verteidigungsministerium-die-verkrustungen-von-jahrzehnten-in-der-bundeswehr-aufbrechen-g/>
- Lindner, T. (2023). Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. In S. Hansen, O. Husieva, & K. Frankenthal (Eds.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine* (pp. 283–290). Baden-Baden: Nomos.
- Linnemann, N. (2024, March 31). Interview mit Generalleutnant Alfons Mais. *Cpm Defence Network - News: Verteidigung Und Wehrtechnik*. Retrieved from <https://defence-network.com/interview-mit-generalleutnant-alfons-mais/>
- Luttwak, E. (1990). From geopolitics to geo-economics. In *The National Interest* (Summer 1990), 17–24.
- Mahnken, Thomas, Maiolo, Joseph A. (Ed.) (2008). *Strategic Studies: A Reader*. New York: Routledge.
- Mair, S. (2022). Die Nationale Sicherheitsstrategie im Zeichen der außenpolitischen Zeitenwende. Retrieved from <https://verfassungsblog.de/die-nationale-sicherheitsstrategie-im-zeichen-der-ausenpolitischen-zeitenwende/>
- Major, C., & Mölling, C. (2022). Hurra, eine Strategie! Aber: welche? Und wie? *Internationale Politik*. (2), 64–69. Retrieved from https://internationalepolitik.de/system/files/article_pdfs/ip_02-2022_major-moelling_ob.pdf
- Martins, F. (1996). Geopolítica e Geoestratégia: O Que São e Para Que Servem. *Nação E Defesa*. (78).
- Masala, C. (2023). *Bedingt abwehrbereit: Deutschlands Schwäche in der Zeitenwende. Ein Gespräch mit Sebastian Ullrich und Matthias Hansl*. München: C.H. Beck.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken* (12th ed.). Bad Langensalza: Beltz.

- Meißner, B. (2023). *Das Beschaffungswesen in der Zeitenwende – aus wissenschaftlicher Sicht*. GIDSessay. Hamburg.
- Meng, B., & Scheller, S. (2020). *Die geopolitische Rolle Deutschlands in Zeiten globaler Großmachtrivalitäten: III. Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Analysen & Argumente: Vol. 403*. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Meng, B., Scheller, S., & Thake, B. (2020). *Die geopolitische Rolle Deutschlands in Zeiten globaler Großmachtrivalitäten: I. Strategische Aussenpolitik. Analysen & Argumente: Vol. 403*. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Merz, F., & Dobrindt, A. (2024, March 12). *Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit nachhaltig sichern – Strategie zur Stärkung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie umgehend anpassen*. Deutscher Bundestag Drucksache 20/10618.
- Modelski, G. (1987). *Long Cycles in World Politics*. Seattle: University of Washington Press.
- Möhring, J. (2023). Russlands Strategie im Ukraine-Krieg: Wiederherstellung russischer Größe mit allen Mitteln. In S. Hansen, O. Husieva, & K. Frankenthal (Eds.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine*. 157–180. Baden-Baden: Nomos.
- Mölling, C., & Schütz, T. (2024, April 13). Eine Industriepolitik für die Rüstung: Eine Industriepolitik für die Rüstung: Was Deutschland tun muss, um die Versorgung seiner Streitkräfte zu sichern. Retrieved from <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/eine-industriepolitik-fuer-die-ruistung>
- Mühle, J. (2023). *Ohne Reserve ist alles nichts: Zu Sachstand und Handlungsbedarfen der personellen Bundeswehrreserve*. GIDSresearch 3/2023. Hamburg.
- Münkler, H. (2023). *Welt in Aufruhr: Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert*. Berlin: Rowohlt.
- Niehr, T. (2022). Performing Zeitenwende: Politikerreden und Publikumsresonanz. In F. Decker (Ed.), *Zeitenwende: Indes. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft 2022, Heft 01/02* (pp. 152– 158). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Péria-Peigné, & Tenenbaum, É. (2023). *Zeitenwende: The Bundeswehr's Paradigm Shift. Études de l'IFRI: No 116*. Paris, France: French Institute of International Relations.
- Pfitzner, M. (2024). Mechanisierte Divisionen des Heeres und ihre Zukunft. *Cpm Defence Network - News: Verteidigung Und Wehrtechnik*. Retrieved from <https://defence-network.com/zukunftige-mechanisierte-divisionen-des-heeres/>

- Pistorius, B., & Breuer, C. (2023, November 9). Die Bundeswehr definiert ihre Rolle neu: Wir müssen Rückgrat der Abschreckung in Europa sein. *Der Tagesspiegel*. Retrieved from <https://www.tagesspiegel.de/politik/wir-muessen-rueckgrat-der-abschreckung-in-europa-sein-die-bundeswehr-definiert-ihre-rolle-neu-10750321.html>
- Richter, C. (2023). *Die Allgemeine Dienstpflicht aus juristischer, ökonomischer und sicherheitspolitischer Sicht: GIDSstatement 1/2023*. Hamburg.
- Richter, C. (2024). *Schwedisches Wehrpflichtmodell und Grundgesetz: Eine sicherheitspolitische und verfassungsrechtliche Einordnung*. GIDSstatement 1/2024. Hamburg.
- Riecke, H. (2024, April 7). Interview by D. Lennartz [Semi-Structured Interview on “Zeitenwende”]. Ross, J., Stramm, L., & Stöckmann, J. (2024). Eine Grand Strategy für Deutschland. *Internationale Politik*, 15(2), 60–65.
- Rotte, R. (2022). Welche Zeitenwende? Zur Kontinuität einer vermeintlich neuen Realität. In F. Decker (Ed.), *Zeitenwende: Indes. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft 2022, Heft 01/02*, 9–16. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Santos, L., & Lima, J. (Eds.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2nd ed.). Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Santos, L. N. F. (2007a). *NS 93025 Elementos de Análise Geopolítica e Geoestratégica*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Santos, L. N. F. (2007b). *NS_00050 Realidade Geopolítica As Principais Teses*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Scholz, O. (2022a, september). Rede von Bundeskanzler Scholz bei der Bundeswehrtagung am 16. Retrieved from <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-bei-der-bundeswehrtagung-am-16-september-2022-2127078>
- Scholz, O. (2022b, Februar). Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Retrieved from <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>
- Schwarzer, D. (2023). Mit Sicherheit nur ein erster Schritt. Retrieved from <https://internationalepolitik.de/de/mit-sicherheit-nur-ein-erster-schritt>
- Schwegmann, C. (2024). Die Zeitenwende und die Renaissance der Verteidigung. *Zeitschrift Für Außen- Und Sicherheitspolitik*, 17(1), 11–26.

- Seliger, M. (2024, February 5). Ukraine-Krieg: Deutschland fährt endlich die Munitionsproduktion hoch. *Neue Zürcher Zeitung*. Retrieved from <https://www.nzz.ch/international/ukrainekrieg-deutschland-faehrt-endlich-die-munitionsproduktion-hoch-ld.1776996>
- Specht, F. (2023, December 28). Es braucht eine neue Dienstpflicht, um auch personell aufzurüsten. Commentary. Retrieved from <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-es-braucht-eine-neue-dienstpflicht-um-auch-personell-aufzuruesten/100004472.html>
- Stakeholders of German Armed Forces (anonymized) (2024, April 7). Interview by D. Lennartz [Semi-structured interview on the German “Zeitenwende”].
- Strack-Zimmermann, M.-A. (2023). Neuaufstellung der deutschen Sicherheitsarchitektur nach 2022. In S. Hansen, O. Husieva, & K. Frankenthal (Eds.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine* (pp. 357–362). Baden-Baden: Nomos.
- Szabo, S. F. (2015). *Germany, Russia, and the Rise of Geo-Economics. Politics and international relations*. London, Oxford, New York, New Delhi, Sydney: Bloomsbury Academic.
- Szabo, S. F. (2017). Germany: From Civilian Power to a Geo-economic Shaping Power. *German Politics and Society*, 35(3), 38–54.
- Tagesschau (2023, December 26). Personalnot bei der Bundeswehr: Die Wehrpflicht ist zurück - als Debatte. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/wehrpflicht-muetzenich-100.html>
- Tagesschau (2024, February 12). Rheinmetall will Produktion von Artilleriegranaten stark steigern. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/rheinmetall-ruestung-artillerie-munitionsfabrik-aktien-ukraine-sondervermoegen-100.html>
- Tallis, B. (2024). Die Unvollendete. *Internationale Politik*, 15(1), 6–11.
- Tellis, A. J., Layne, C., & Bially, J. L. (2001). *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Terhalle, M. (2023). Zeitenwende ohne Stärke? Strategische Spiegelachsen vitaler deutscher Sicherheitsinteressen: Ostflanke und Ostasien. In S. Hansen, O. Husieva, & K. Frankenthal (Eds.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine* (pp. 333–356). Baden-Baden: Nomos.

- TerrFüKdoBw (2024, January 25). *Deutschland. Gemeinsam. Verteidigen*. Territorial Operations Command for the Bundeswehr. Symposium on total defence, Berlin.
- Tuathail, G., Dalby, S., & Routledge, P. (1998). *The geopolitics reader*. London: Routledge.
- Wallerstein, I. (1979). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, I. (1984). *The Politics of the World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiegold, T. (2024, April 4). Zentrales Führungskommando, 4 TSK, Unterstützungsbereich: Pistorius verkündet „Bundeswehr der Zeitenwende“ – Augen geradeaus! Retrieved from <https://augengeradeaus.net/2024/04/zentrales-fuehrungskommando-4-tsk-unterstuetzungsbereich-pistorius-verkuendet-bundeswehr-der-zeitenwende/>
- World Bank (2024). Military expenditure (% of GDP) - Germany. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2022&locations=DE&start=1990&view=chart>
- Zum Felde, R. M. (2023). Russlands Krieg gegen die Ukraine: Discussion on: Preliminary Lessons from Russia's Unconventional Operations During the Russo-Ukrainian War by Watling et al. *SIRIUS – Zeitschrift Für Strategische Analysen*, 7(3), 307–312.

ESTUDO 6 - OS CONTRIBUTOS DAS FORÇAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS NA CONSECUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE DEFESA ABRANGENTE⁴¹

THE CONTRIBUTIONS OF SPECIAL OPERATIONS FORCES IN ACHIEVING A COMPREHENSIVE DEFENSE STRATEGY

Jorge Manuel de Sousa Rodrigues
Coronel de Infantaria, Exército Português

Pedro Miguel do Vale Cruz
Coronel Tirocinado de Infantaria, Exército Português

RESUMO

Atualmente surgem novos conceitos, como a defesa abrangente, a qual se baseia na resiliência e resistência nacionais. Por sua vez, às Forças de Operações Especiais, que nos últimos anos têm visto reconhecida a sua utilidade estratégica, lançam-se novos desafios. Neste contexto, o objetivo deste estudo é propor contributos das Forças de Operações Especiais na consecução de uma estratégia de defesa abrangente. Em termos metodológicos utilizou-se um raciocínio indutivo, estratégia qualitativa e estudo de caso, baseados numa análise documental e entrevistas semiestruturadas. O estudo revela que as Forças de Operações Especiais, fruto da sua natureza e *modus operandi*, podem ter um papel significativo na defesa abrangente. De destacar que o seu conhecimento da guerra irregular se traduz numa mais-valia para a prossecução desta estratégia. As conclusões da investigação mostram-nos a importância das Forças de Operações Especiais em cada fase da defesa abrangente, de modo a incrementar a capacidade de resiliência e resistência nacionais. Deixam-se ainda alguns desafios para o futuro, como a necessidade de valorizar a utilidade estratégica das Forças de Operações Especiais, bem como, desenvolver a capacidade de atuar na guerra irregular, na qual o Curso de Operações Irregulares pode ter um papel ainda mais relevante.

Palavras-chave: defesa abrangente, Forças de Operações Especiais, resiliência, resistência

⁴¹ Artigo adaptado a partir do Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG 2023/2024). A versão integral encontra-se disponível no Centro de Recursos do Conhecimento do Instituto Universitário Militar.

ABSTRACT

Today, new concepts are emerging, such as comprehensive defense, predicated upon the principles of national resilience and resistance. Concurrently, Special Operations Forces, whose strategic significance has garnered increasing recognition in recent times, confront new challenges. Within this milieu, the objective of this study is to delineate the potential contributions of Special Operations Forces in the realization of a comprehensive defense strategy. Employing inductive reasoning, a qualitative approach, and a case study methodology, the investigation leveraged documentary analysis and semi-structured interviews. The findings elucidate that Special Operations Forces, owing to their inherent nature and operational modus operandi, possess the capacity to exert a substantial influence within the realm of comprehensive defense. Notably, their expertise in irregular warfare stands as an important asset in advancing the goals of this strategic framework. The conclusions derived from this research underscore the pivotal role of Special Operations Forces across all facets of comprehensive defense, aimed at fortifying national resilience and resistance. Furthermore, the study identifies future challenges, including the imperative to duly recognize the strategic utility of Special Operations Forces and to cultivate proficiency in irregular warfare, with the Irregular Operations Course posited as a vital instrument in this endeavor.

Keywords: *comprehensive defense, Special Operations Forces, resilience, resistance*

1. INTRODUÇÃO

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), de 2013, apoia-se no conceito estratégico da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), de 2010, afirmando que esta aliança é crucial para a segurança e defesa de Portugal (Resolução do Conselho de Ministros [RCM], 2013, p. 1986). Mais refere que compete às Forças Armadas (FFAA) portuguesas a defesa integrada do território nacional (TN) (RCM, 2013, p. 1992) e que “É nos cidadãos e na promoção de uma cultura de segurança e defesa que começa a concretização desta estratégia nacional.” (RCM, 2013, p. 1995).

Atualmente este conceito encontra-se em discussão pelo Conselho de Revisão do CEDN (CRCEDN), tendo sido emanado um relatório onde se elencam sete prioridades para que Portugal garanta a sua autonomia estratégica, das quais se destaca, para o presente estudo, a necessidade de se consolidar a resiliência nacional (CRCEDN, 2023, p. 18). Esta revisão aparenta estar em linha com o recente conceito estratégico da NATO (2022b, p. 1), o qual enfatiza que garantir a resiliência nacional e coletiva é fundamental para salvaguardar as nossas nações, sociedades e valores. Também a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen,

pretende reforçar a preparação de cidadãos para a defesa, replicando o modelo finlandês (Rádio Televisão Portuguesa [RTP], 2024), o qual assenta nas funções vitais apresentadas na figura 1.

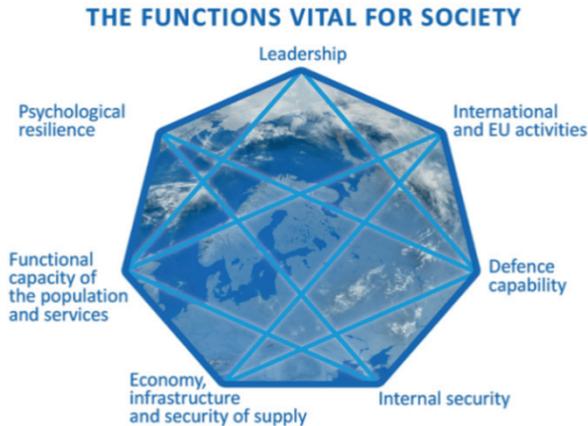


Figura 1 - Funções vitais da sociedade finlandesa no âmbito da estratégia de segurança
 Fonte: Raitasalo (2017, p. 80).

Este conceito de resiliência nacional começou a ser trabalhado com mais profundidade pelo *NATO Special Operations Headquarters* (NSHQ), em 2020 (NSHQ, 2020a, p. 13), levando este comando a difundir o manual de defesa abrangente (DA⁴²), que pretende servir como um guia para implementar uma abordagem holística da sociedade para a defesa nacional (DN), destacando o papel de relevo das Forças de Operações Especiais (FOEsp) na prossecução desta estratégia de defesa. Neste âmbito, Oliveira (2023, p. 33) sugere aprofundar esta temática e valorizar a utilidade estratégica das FOEsp, designadamente no que concerne “à utilização das FOEsp no âmbito do conceito de defesa abrangente”.

Atualmente o papel das FOEsp na competição, crise e conflito em tempos de paz está a ser estudado em toda a comunidade de defesa e segurança, no que concerne à competição entre grandes potências e à guerra híbrida (NSHQ, 2020a, p. 19). Neste particular, Ucko (2023) afirma que as FOEsp dos Estados Unidos da América podem contribuir para a competição estratégica através da sua especialização em guerra irregular (GIrreg). Também Eriksson e Pettersson (2017) mostram-nos que a GIrreg pode ser uma estratégia dos pequenos Estados, para manter a dissuasão e resistir a um ataque militar, onde a guerrilha só pode ser eficaz quando apoiada coletivamente pela população e onde as FOEsp têm um papel relevante na preparação de forças irregulares (FIrreg).

⁴² Tradução do autor do termo em inglês Comprehensive Defence.

Os recentes cenários de conflitualidade, designadamente o conflito no Médio Oriente (Israel - Hamas) e, em especial, o conflito Ucrânia-Rússia, comprovam o valor estratégico das FOEsp. Segundo Dieanu (2022, pp. 222-225), as FOEsp ucranianas, criadas em 2015, tiveram um aumento de 1000 efetivos, face aos 2000 inicialmente previstos, sendo as suas principais missões a condução de ataques às FFAA russas, onde se destaca a eliminação de 13 oficiais generais russos, e a organização do movimento de resistência ucraniano no seu território ocupado, a par de outras missões ainda não reveladas por questões de segurança.

Neste contexto, torna-se necessário e pertinente abordar qual o papel das FOEsp portuguesas na consecução de uma estratégia de DA, sendo este um conceito recente, atual e não abordado no CEDN em vigor, nem apresentado no quadro doutrinário nacional. Segundo Carreiras e Teixeira (2022, p. 18) os sucessivos CEDN não têm estado isentos de críticas, pois os constrangimentos de ordem legal e estrutural têm vindo a afetar o processo de formulação e implementação destes conceitos, pelo que é perceptível que haja uma indefinição do papel das FOEsp das FFAA portuguesas numa estratégia nacional de DA.

Esta estratégia de defesa levanta algumas questões às FOEsp das FFAA portuguesas, pois estarão elas preparadas para combater neste ambiente? Terão as mesmas de adaptar as suas missões ou tarefas? Terão ainda um papel de relevo nesta estratégia de defesa? Neste enquadramento, as FOEsp do Exército Português (EP), das FFAA portuguesas, constituem-se como objeto de estudo deste trabalho identificando-se como objetivo geral (OG): propor contributos para a definição do papel das FOEsp do EP numa estratégia de DA do TN. Para a consecução deste OG definem-se dois objetivos específicos: analisar a estratégia de defesa abrangente; e analisar as possibilidades de emprego das FOEsp do EP. Em consonância com o OG emerge como questão central (QC) desta investigação: “Como é que as FOEsp do EP podem ser empregues no âmbito da DA do TN?”.

Para uma melhor compreensão, o estudo está estruturado em seis capítulos: no primeiro capítulo, a introdução; o segundo, onde se dá a conhecer o enquadramento conceptual, a metodologia e o método seguidos para alcançar os objetivos propostos, destacando-se a apresentação do modelo de análise; o terceiro, no qual se responde à QD 1, através de uma análise da estratégia de DA, à luz de outros conceitos recentes, em vigor em países NATO e aliados, e como é que esta se enquadra na DN; o quarto, no qual se responde à QD 2, onde se analisa o atual modo e capacidades de emprego de FOEsp do EP, designadamente no que concerne à caracterização, organização, efetivos, possibilidades de emprego e áreas de *expertise* desta tipologia de forças; o quinto capítulo responde à questão central, elencando um conjunto de propostas de como as FOEsp do EP,

face às suas características, capacidades e possibilidades, podem ser empregues no âmbito de uma estratégia de DA do TN; por fim o sexto e último capítulo, as conclusões, apresenta uma súmula dos resultados obtidos e os aspetos mais relevantes decorrentes da investigação realizada, sendo ainda abordadas algumas recomendações que possam emergir em propostas para futuros estudos, tendo em vista o desenvolvimento sustentado da estratégia de DA.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO

Neste capítulo apresenta-se o estado da arte e os conceitos estruturantes, bem como, a metodologia, modelo de análise e o método que orientam esta investigação.

A guerra tem evoluído, mantendo-se a sua natureza. O modo de conduzir a guerra tem-se alterado e novos conceitos e estratégias têm surgido. Durante a última década os responsáveis pela DN evidenciaram a natureza dinâmica do ambiente de segurança internacional (NSHQ, 2020a, p. 12). Contudo, em Portugal, as políticas de defesa não têm sido objeto de uma investigação sistemática, nem suscitado o devido interesse no plano da avaliação de políticas públicas (Carreiras & Teixeira, 2022, p. 17).

Atualmente a guerra é enquadrada por conceitos como: combater ameaças híbridas, competição entre ameaças, defesa total, resistência e resiliência (NSHQ, 2020a, p. 12). Estes conceitos estão bem presentes na guerra Ucrânia-Rússia, aquando da invasão da Crimeia pelas forças militares russas, em 2014. A partir desta data deixa-se de falar apenas de insurgência e operações de contrainsurgência⁴³, termos estes muito ligados às guerras e conflitos desde 2001 (Fiala, 2020, p. xi), e passa-se a falar de ameaças híbridas.

No período pós 2014, os Estados Bálticos, designadamente a Estónia, Letónia e Lituânia, intensificaram os seus esforços no sentido de dar uma resposta à agressão russa contra a soberania da Ucrânia, desenvolvendo a implementação do conceito de DA. Este processo e as decisões e ações tomadas por estes países serviram de ponto de partida para uma discussão sobre o desenvolvimento e implementação de uma estratégia de DA intensiva da Polónia (Cieslak, 2022, p. 73).

Mas estes pensamentos não se restringem à Europa, pois, segundo Major J. (2021, p. 1), das FFAA australianas, à medida que as capacidades convencionais dos

⁴³ Contrainsurgência (*Counterinsurgency*) – O conjunto de atividades políticas, económicas, sociais, militares, policiais, civis e psicológicas, com o objetivo de derrotar a insurgência (*insurgency*) (NATO, 2011, p. Lexicon-3 e NATO, 2021, p. 34).

Ações coordenadas, do fórum civil e militar, para isolar e derrotar uma insurgência, criar um ambiente seguro e protegido e permitir a promoção da governação legítima de um Estado de direito (NATO, 2023, p. 13)..

adversários são eliminadas devido à derrota ou superação, estes tendem a procurar outras oportunidades para a continuação do conflito e da resistência, como está bem espelhado no *modus operandi* das FFAA ucranianas.

Este quadro de conflitualidade levou a NATO a publicar dois manuais onde surge um novo conceito de DA. Pese embora esta estratégia de defesa não esteja confinada às FFAA (NSHQ, 2020a, p. 1), revela-se que as FOEsp desempenham um papel crítico em todas as suas fases (NSHQ, 2020a, p. 12). Face ao exposto, a presente investigação assenta em dois conceitos estruturantes, designadamente, FOEsp e DA.

2.1 FORÇAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS

As FOEsp são ativos estratégicos a serem empregues para alcançar objetivos estratégicos e operacionais, ou onde existe um risco político significativo (NATO, 2023a, p. 4 e NSHQ, 2022, p. 3), através da condução de operações especiais (OEsp).

De salientar que a utilidade estratégica destas forças está associada a ações disruptivas e à capacidade de anular as estratégias do adversário. Esta capacidade está bem vertida aquando da condução de operações de estabilização em aldeias do Afeganistão, onde as FOEsp ajudaram a desenvolver a resistência contra os talibãs (Jones & Mehan, 2022, p. 141).

No âmbito nacional, as FOEsp do sistema de forças nacional são o Destacamento de Ações Especiais (DAE), da Marinha, e a Força de Operações Especiais (FOE) do Centro de Tropas de Operações Especiais (CTOE), do Exército (Estado-Maior-General das Forças Armadas [EMGFA], 1999, p. 15). Estas últimas têm uma longa história no seio das FFAA portuguesas e as suas capacidades são amplamente reconhecidas, destacando-se o seu emprego operacional nas Campanhas de África, onde a resistência local caracterizava o ambiente subversivo vivido, nas missões de imposição e manutenção de paz da NATO, nas missões de assessoria no âmbito da Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) e, mais recentemente, em missões de treino no âmbito das relações bilaterais com a Lituânia e Roménia (CTOE, 2023, pp. 8-9 e 12-24).

Já quanto à sua definição, o Chefe do Estado-Maior do Exército descreve-as como “[...] forças especialmente selecionadas, organizadas, treinadas e equipadas, que utilizam técnicas e modos de emprego não convencionais, para cumprimento de Operações Especiais” (EP, 2007, p. 2), operações estas que “são atividades militares conduzidas por forças especialmente selecionadas, organizadas, treinadas e equipadas, que usam técnicas e modos distintos de emprego” (NATO, 2021, p. 120). Da literatura existente reconhece-se diferentes definições de FOEsp, *per si* muito semelhantes, pelo que para a prossecução desta investigação será seguida a descrita na Publicação Doutrinária do Exército 3-67-00, na qual as FOEsp são

“[...] forças especialmente selecionadas, organizadas, treinadas e equipadas, que utilizam técnicas, táticas e procedimentos não padronizados para outro tipo de forças.” (EP, 2014, p. 1-1).

2.2 DEFESA ABRANGENTE

Perceber o conceito de DA remonta aos seminários sobre resistência, promovidos pelo *Special Operations Command Europe*, em 2014, com o intuito de desenvolver e promover uma cultura de resistência nacional dos Estados Unidos da América e dos seus aliados, fruto das ações ofensivas que a Rússia tem tomado até aos dias de hoje (Fiala, 2020, p. xiii). Nestes seminários emerge o *Resistance Operating Concept* (ROC)⁴⁴, onde se “incentiva os governos a promoverem a resiliência pré-crise através da defesa total (também conhecida como [DA])” (Fiala, 2020, p. 1). Também Stringer (2022, p. 66) considera que defesa total ou abrangente são uma mesma estratégia de defesa, baseada no esforço de toda a sociedade para manter a integridade territorial.

Em concordância com o desiderato dos seminários ROC, a Suécia torna-se um país na vanguarda dos estudos e aplicação de uma estratégia de DA⁴⁵, assimilando o conceito de defesa total⁴⁶, no qual a premissa base é “se a Suécia for atacada é necessária resistência” (*Swedish Civil Contingencies Agency* [MSB], 2022, p. 12). Também o Ministério da Defesa da Noruega (2018, p. 2) começa a integrar o conceito de defesa total, defendendo que o objetivo central da política de segurança é salvaguardar a segurança nacional, de modo a garantir a existência do Estado e a sua soberania e integridade. Nesta segurança nacional o Estado pode utilizar, legitimamente, todos os seus recursos disponíveis.

Neste enquadramento conceptual, o NSHQ (2020a, p. 14) define a DA como uma “estratégia oficial do Governo, que engloba uma abordagem de toda a sociedade para proteger a nação contra potenciais ameaças”⁴⁷, associando-lhe os conceitos de dissuasão, combate a ameaças híbridas ou guerra híbrida e o papel das FOEsp na competição em tempo de paz, nas crises e conflitos (NSHQ, 2020a, p. 19). Esta estratégia assenta nos papéis e funções da sociedade, grupos e entidades governamentais que, de um modo conjunto, possam contribuir para melhorar a dissuasão e a defesa da sua pátria, designadamente nas fases de preparação, resposta e recuperação a uma determinada ameaça à integridade territorial (NSHQ, 2020a, p. 1).

Atualmente a NATO ministra o *Comprehensive Defence (Resilience &*

⁴⁴ Ver apêndice B - Corpo de conceitos.

⁴⁵ O próprio manual ROC tem prefácio do Brigadier-General Anders Löfberg, Comandante da Componente de OEsp Sueca.

⁴⁶ Ver apêndice B - Corpo de conceitos.

⁴⁷ Sendo esta a definição seguida na continuação desta investigação.

Resistance) Course, com o objetivo de desenvolver e apoiar os esforços de todo o governo e da sociedade dos Aliados e Parceiros, centrados na dissuasão de ameaças externas, na defesa e, se necessário, na restauração da soberania nacional, com inclusão da aplicação direta do poder militar e foco nas FIrreg. Este curso também pretende auxiliar no desenvolvimento de capacidades das FOEsp de modo a garantir o apoio a entidades militares e não militares, aquando da prossecução de uma estratégia de DA⁴⁸.

2.3 METODOLOGIA E MÉTODO

A presente investigação tem como objeto de investigação as FOEsp do EP seguiu uma abordagem epistemológica, de modo a fornecer os pilares fundamentais para a justificação, avaliação e construção do conhecimento científico. Inicialmente, com base no conceito de DA definido pela NATO, analisou-se a estratégia de DA de modo a caracterizá-la e relacioná-la com a DN. De seguida analisou-se a atual capacidade de emprego das FOEsp do EP e, no capítulo seguinte, como é que estas Forças podem contribuir para a consecução de uma estratégia de DA. Já sobre o raciocínio, o estudo tem por base o método indutivo, partindo-se da observação e análise da atual capacidade de emprego das FOEsp do EP, para que no final se particularize este modo de emprego para a consecução de uma estratégia de DA. A estratégia de investigação seguiu uma abordagem qualitativa, sustentada por uma pesquisa e recolha de dados sistematizados, baseada numa análise documental, a qual foi complementada e sustentada por entrevistas semiestruturadas (Santos & Lima, 2019. p. 27). O desenho de pesquisa assentou num estudo de caso, designadamente, das FOEsp do EP, sendo este estudo transversal (Santos & Lima, 2019. p. 36-37).

Entrevistaram-se personalidades com responsabilidades e conhecimento na área da defesa, designadamente: no âmbito da DA, *Subject Master Experts* (SME) da *NATO Special Operations University (NSOU)* com responsabilidades em ministrar o curso de DA; no âmbito da DN, o Diretor da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, com atribuições no acompanhamento e análise da evolução da conjuntura e as suas implicações estratégicas na área da segurança e defesa, bem como, o Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, o qual está a trabalhar em estratégias de segurança e defesa, em especial no que concerne à resiliência; no âmbito das FOEsp, militares com manifesto e reconhecido conhecimento e experiência na área das OEsp.

As entrevistas foram presenciais, via telemática e por *email*. Sobre cada uma

⁴⁸ Dados retirados da Folha Avançada de Curso, enviada pelo Tenente-coronel (LtCol) CJM, do Branch Head do SOF Professional Development Branch, da NSOU.

delas foi elaborado um resumo e submetido ao entrevistado para sua aprovação e anuência para que seja citado neste estudo, garantido ainda o anonimato e confidencialidade dos dados, em que todos abdicaram, exceto o SME da NSOU que pediu confidencialidade.

A recolha de dados assentou, inicialmente, na análise documental de legislação, normativos das FFAA (diretivas e publicações doutrinárias), publicações doutrinárias NATO, livros, teses, trabalhos do IUM e artigos.

Esta análise documental foi usada para construir um guião de entrevista semiestruturada o qual foi respondido, no seu todo ou em parte, por alguns dos entrevistados. Algumas das perguntas foram colocadas no desenrolar da entrevista, numa perspetiva de se alcançar dados que não estariam previstos no início e que poderiam acrescentar valor à investigação a desenvolver.

2.3.1 Modelo de análise

Tendo por base a revisão da literatura e pela análise dos dados recolhidos nas entrevistas semiestruturadas, para melhor compreensão e sistematização foi criado o modelo de análise refletido no Tabela 1.

Tabela 1- Modelo de Análise

| Objetivo Geral | | Propor contributos para a definição do papel das FOEsp do EP numa estratégia de defesa abrangente do território nacional | | | |
|--|--|--|-----------------------|---|---|
| Objetivos Específicos | Questão Central | Como é que as FOEsp do EP portuguesas podem ser empregues no âmbito da defesa abrangente do território? | | | |
| | Questões Derivadas | Conceitos | Dimensões | Indicadores | Técnica de recolha de dados |
| OE 1 Analisar a estratégia de defesa abrangente | QD 1 Quais os objetivos da estratégia total chinesa? | Defesa abrangente | China | Grau de resiliência da população para a segurança Investimento nas FFAA e instalações críticas Capacidade operacional das FFAA Eficácia das medidas de segurança cibernética Grau de consciencialização da população para a segurança Capacidade operacional das FSS | Análise documental e entrevistas semiestruturadas |
| OE 2 Analisar as possibilidades de emprego das FOEsp do EP | QD 2 Como está a ser empregue o instrumento militar chinês? | FOEsp | Capacidade de emprego | Emprego operacional Treino operacional Formação Efetivos | |

3. CARACTERIZAÇÃO DA DEFESA ABRANGENTE

Neste capítulo serão analisadas as estratégias de DN e DA, de modo a reunir evidências para se estabelecer uma relação entre si. Para tal torna-se necessário caracterizar a estratégia de DA quanto aos atores, fases, estrutura e suas dimensões.

3.1 A ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL

A Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 24 de julho) refere, no Artigo 275.º, que “às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República”, destacando ainda, no Artigo 276.º, que “a defesa da Pátria é dever fundamental de todos os portugueses”. Já a Lei de Defesa Nacional (Lei orgânica n.º 31 – A/2009, de 07 de julho)⁴⁹ refere que “É direito e dever de cada português a passagem à resistência, ativa e passiva, nas áreas do [TN] ocupadas por forças estrangeiras”.

Resultante deste enquadramento legislativo é aprovado em 2013 o CEDN, o qual define as prioridades do Estado em matéria de defesa, constituindo-se como parte integrante da política de DN. Define ainda os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional (RCM, 2013, p. 1981). Este documento caracteriza o contexto internacional e nacional, definindo as ameaças de natureza global (terrorismo, cibercriminalidade, entre outras) e os riscos de natureza ambiental como principais ameaças à segurança nacional (RCM, 2013, p. 1985).

Para melhor sistematização, as orientações estratégicas, os vetores e as linhas de ação vertidas no CEDN podem agrupar-se em diferentes pilares que sustentam a DN, designadamente: *(i)* económico e financeiro, através da promoção do equilíbrio financeiro e crescimento económico; *(ii)* serviços essenciais, assegurando a autonomia energética e alimentar; *(iii)* social, psicológico e cultural, com a garantia da renovação demográfica, assegurar da justiça, ordenamento territorial e valorização da língua e cultura portuguesas; *(iv)* militar, competindo aos militares a defesa militar da pátria; *(v)* civil, envolvendo toda a sociedade civil nos assuntos de segurança e defesa; e *(vi)* segurança interna, através do sistema de segurança interno, onde se clarificam as competências das Forças e Serviços de Segurança (FSS) (RCM, 2013). O CEDN assume-se assim como uma estratégia nacional do Estado, dando cumprimento às suas tarefas fundamentais, para as quais concorrem as suas instâncias e organismos, bem como a própria sociedade (RCM, 2013, p. 1985).

⁴⁹ Alterada pela Lei orgânica n.º 3/2021, de 09 de agosto.

Contudo, com a recente mudança radical do quadro estratégico, torna-se imperativo rever o CEDN, pelo que foi criado um CRCEDN. Este Conselho reuniu com o objetivo de propor as grandes opções, emanando um relatório onde se descrevem as sete prioridades para Portugal garantir a autonomia estratégica, designadamente: (i) Defender Portugal e os Portugueses; (ii) Reforçar a posição internacional de Portugal; (iii) Consolidar a resiliência nacional; (iv) Investir no conhecimento, na tecnologia e na inovação; (v) Modernizar as FFAA; (vi) Valorizar e qualificar os seus profissionais; (vii) Consolidar uma cultura de segurança e defesa (CRCEDN, 2023, p. 18).

3.2 ANÁLISE DA ESTRATÉGIA DE DEFESA ABRANGENTE

Da definição de DA destacam-se dois aspetos que caracterizam esta estratégia, designadamente, quem participa e quais as ameaças a combater, reconhecendo que toda a sociedade deve participar ativamente na prevenção, preparação, resposta e recuperação de eventos naturais, acidentais e maliciosos (NSHQ, 2020a, p. 14). Isto leva-nos a afirmar que se trata de uma estratégia para combater qualquer ameaça, desde as catástrofes naturais até a ataques que ocupem o TN ou parte dele, passando pelas ameaças híbridas.

Fruto desta complexidade, para se estabelecerem condições para a condução da DA é necessário a confiança, coesão e motivação de todos os sectores da sociedade, sejam eles do público (militar e civil), privado ou cívico (NSHQ, 2022b, p. 6), como se esquematiza na Figura 2.

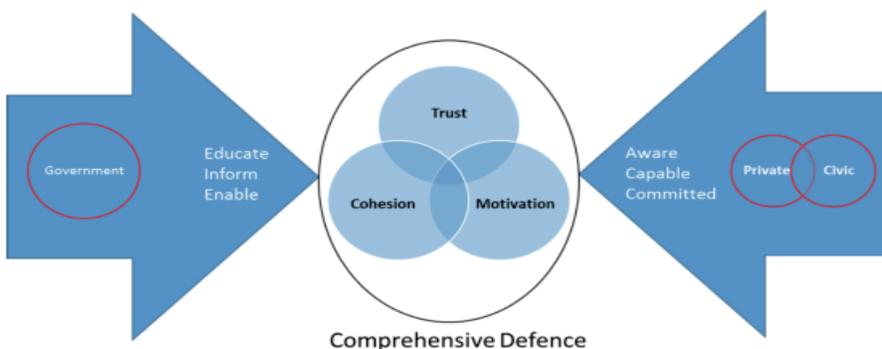


Figura 2 - Ambiente da DA

Fonte: NSHQ (2020a, p. 15).

Em sùmula, o setor público, materializado pelos agentes da governação, deve garantir uma eficaz interoperabilidade entre todas as agências, em eventos de crise, eliminando barreiras como, por exemplo, as limitações na partilha de informação.

Deve fornecer a todos os atores as ferramentas necessárias que contribuam para a DA, ensinando a aplicar esta estratégia, compreender o potencial das ameaças externas e saber ajudar na prevenção, preparação, resposta e recuperação a qualquer incidente. Compete-lhe ainda fornecer informações atualizadas sobre as potenciais ameaças e implementar políticas que habilitem o setor privado e cívico na condução da DA. Já estes setores devem estar atentos às condições que podem impactar na defesa do país, devem ser capazes de desenvolver competências necessárias para a DA, mantendo-se empenhados na prevenção, preparação, resposta e recuperação a eventos naturais, acidentais e maliciosos (NSHQ, 2020a, p. 16).

Por sua vez, a estrutura organizacional da DA baseia-se em duas pedras basilares: a totalidade da sociedade e a sua resiliência para combater as potenciais ameaças à defesa e integridade nacionais. Contudo, o conflito na Ucrânia mostra-nos o quão valiosa é a resistência levada a cabo por multidões (Angle et al., 2022, p. 3), e que os conceitos de resistência e resiliência estão obrigatoriamente associados, sendo que a resistência emerge da resiliência aquando do conflito, em ambiente de GIrreg. Por sua vez a DA é planeada e executada em três fases: preparação, resposta e recuperação (NSHQ, 2020a, p. 18), como se visualiza na Figura 3.

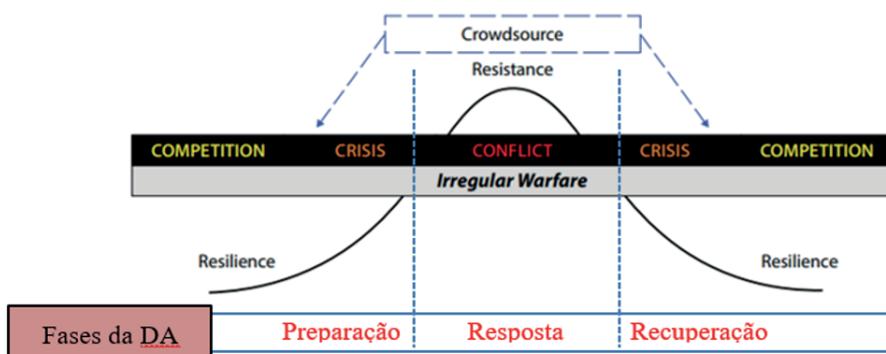


Figura 3 - Resiliência e Resistência no espectro da competição & fases da DA

Fonte: Adaptado de Angle et al., (2022, p.4).

Segundo o NSHQ (2020a, p. 16), para além das suas bases, a DA assenta em seis pilares, designadamente: (i) Social e psicológico; (ii) Económico e serviços essenciais; (iii) Militar; (iv) Ciber; (v) Civil; (vi) Segurança interna e de fronteiras. Em resumo, estes pilares caracterizam-se por:

- Defesa social e psicológica: baseia-se nas qualidades de resiliência e determinação da população, reforçando o orgulho nacional e a identidade entre os cidadãos e residentes para superar qualquer crise;

- Económico e serviços essenciais: abrange a construção e a manutenção de uma forte economia e infraestruturas críticas duráveis que possam sustentar a nação quando ocorram emergências nacionais, incluindo a prestação de serviços essenciais à população (energia, comunicações, transportes, serviços críticos de manufatura, instalações comerciais e serviços financeiros);
- Defesa militar: responsabilidade das FFAA na dissuasão e combate à agressão;
- Ciberdefesa: visa prevenir, detetar e fornecer respostas oportunas a ataques ou ameaças a infraestruturas e informações digitais críticas, garantindo liberdade de ação à nação no campo digital;
- Defesa civil: protegendo a sociedade de ataques maliciosos e desastres naturais. É responsável pela gestão de crises, gestão de emergências, preparação para emergências e proteção civil. Este pilar requer uma ampla gama de recursos e capacidades nacionais;
- Segurança interna e de fronteiras: inclui funções essenciais para qualquer DA, designadamente, funções de segurança pública e de aplicação da lei, segurança de fronteiras e informações. Este pilar está intimamente ligado à defesa civil, mormente em situações de emergência e crise, onde se incluem as operações de resgate e prestação de primeiros socorros (NSHQ, 2020a, pp. 17-18).

Por sua vez, a condução da estratégia de DA assenta em quatro princípios, nomeadamente: (i) Inclusão de toda a sociedade; (ii) Supervisão; (iii) Multicamadas; (iv) e Multifuncional (NSHQ, 2020a, p. 32-33), exigindo que todos os sectores da sociedade sejam capazes de integrar um sistema único e multicamadas. De um modo particular, o princípio das multicamadas garante um sistema de dissuasão e resposta a ameaças através da(s): resiliência: como primeira linha de defesa e tendo como objetivo a prevenção de emergências ou crises; FFAA, FSS e serviços de resposta a emergências, serviços de informações e organismos de ciberdefesa são a segunda camada de defesa; Guarda nacional: apoiada pelo setor privado e cívico, garante a terceira camada; componente de Defesa Assimétrica (CDA): onde todos os atores da DA, diáspora, eventual governo sombra exilado noutro país e outros Estados amigos contribuem para a defesa do TN (NSHQ, 2020a, pp. 33-34).

Uma visão resumida da estratégia de DA é-nos dada por Mölling & Schütz (2023, p. 3), segundo os quais a capacidade de guerra/defesa total da Alemanha

deverá assentar na capacidade militar, na base industrial de defesa e na capacidade de resiliência da sociedade.

Já segundo o LtCol CJM (entrevista por *email*, 15 de fevereiro de 2024), ao nível da política externa, a estratégia de DA é alcançada através do uso coordenado dos instrumentos de poder. Estes desempenham um papel fundamental no apoio à estabilidade interna da nação, coesão e resiliência, sendo que uma nação não precisa de se destacar em todos os instrumentos, mas sim na atuação coordenada de forma sinérgica para maximizar uma vantagem competitiva (NATO, 2022a, p. 11).

3.3 ENQUADRAR A DEFESA ABRANGENTE NA ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL

O CEDN aprovado não aborda a DA. Contudo da análise das estratégias de DN e DA verifica-se que: ao nível das ameaças, ambas abordam a natureza global destas à segurança e defesa do Estado. O relatório do CRCEDN caracteriza as ameaças de um modo muito semelhante ao conceito de DA, destacando as ameaças híbridas (CRCEDN, 2023, p. 15); ao nível dos atores, verifica-se que os dois conceitos consideram que toda a sociedade (sectores público, privado e cívico) deve estar envolvida na defesa do país; a resistência da sociedade é fundamental para a prossecução destas estratégias. A DA dá-nos ainda a conhecer o conceito de resiliência, considerando-a uma pedra basilar na condução desta estratégia (NSHQ, 2020a, p. 16). O CEDN exorta ao reforço da resiliência e sustentabilidade (RCM, 2013, p. 1994); ao nível da estrutura organizacional, ambos os conceitos assentam em dimensões ou pilares muito semelhantes, como se verifica na figura 6.

Segundo Vieira Borges (entrevista via *Teams*, 28 de março de 2024) o conceito de DA está vertido na defesa “alargada”, adotada pelo Instituto de Defesa Nacional nos anos 80. A revisão do CEDN deveria conduzir-nos para um conceito mais alargado, designadamente a um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional (CESDN), acoplando conceitos subordinados, como a segurança interna e a defesa militar.

Já segundo Lemos Pires (entrevista presencial, 13 de março de 2024) na DA nada é novo, pois o Estado mobiliza todos os seus meios para derrotar um inimigo ou ameaça. Contudo, é completamente novo a organização transnacional, onde todos os recursos concorrem para o mesmo *end state*, construindo-se uma resiliência capaz. Mais refere que só faz sentido falar-se num CESDN, no qual a DA

faz parte. Reforça o facto de que enquanto o CEDN não se transformar em CESDN não haverá uma estratégia eficiente de DN.

Com uma opinião muito semelhante encontramos Francisco Duarte (entrevista por *email*, 26 de março de 2024) que defende que o CEDN é já bastante alargado, podendo aproximar-se de um conceito de DA e, independentemente de alguma ambiguidade conceptual ao nível da sua implementação, é fundamental que a DN seja transversal a todas as áreas da governação de forma integrada, compreensiva e holística. Também defende o alargamento a um CESDN.

Uma visão ligeiramente diferente é apresentada por Duarte Costa (entrevista presencial, 26 de março de 2024), o qual defende que o CEDN não aborda a DA, remetendo-nos para a necessidade da sua revisão. Deveria existir um Conceito Estratégico Nacional enquadrante, do qual surgiria um Conceito Estratégico de Segurança, onde se insere a DN. Portugal poderia seguir um modelo semelhante à NATO, onde a DA avançou para o Comité da Resiliência, segundo o qual os Estados têm de preparar a resiliência como forma de preparação para a guerra. Assim o Comité Militar aborda a defesa militar, enquanto o Comité da Resiliência aborda a resiliência.

3.4 SÍNTESE CONCLUSIVA

A DA é uma estratégia oficial do Governo, no âmbito da DN, que envolve toda a sociedade para proteger a nação contra potenciais ameaças, destacando-se as híbridas. Em paralelo, pressupõe uma capacidade de resiliência da população, que poderá dar origem à resistência nacional, caso haja uma ocupação do TN ou parte dele.

Esta estratégia assenta em duas pedras basilares (empenhamento de toda a sociedade e a resiliência) e é suportada por seis pilares muito semelhantes às dimensões de atuação vertidas no CEDN.

Face ao exposto, pode-se afirmar que a estratégia de DA está inserida na estratégia de DN. Contudo, o CEDN deve ser mais alargado e deverá convergir para um CESDN, no qual a DN é apenas uma parte e onde todos os setores da sociedade devem estar envolvidos.

4. ATUAL QUADRO DE EMPREGO DAS FORÇAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS DO EXÉRCITO PORTUGUÊS

Neste capítulo serão analisadas as possibilidades de emprego das FOEsp do EP, tendo por base as missões e tarefas atribuídas superiormente, bem como,

as áreas onde estas Forças se constituem em fonte de conhecimento e escola de formação. Esta análise tem por base a formação e o emprego e treino operacionais da FOE e CTOE.

4.1 EMPREGO OPERACIONAL: ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM, 2014, p. i) define como missões às FFAA: (i) Segurança e defesa do TN e dos cidadãos; (ii) Defesa coletiva; (iii) Exercício da soberania, jurisdição e responsabilidades nacionais; (iv) Segurança cooperativa; (v) Apoio ao desenvolvimento e bem-estar; (vi) Cooperação e assistência militar.

Mais recentemente, o EMGFA (2022a, p. 26) perspectiva um incremento do empenhamento operacional das FFAA, mais exigente e diversificado, focado na defesa do TN, na participação em missões e no apoio militar a emergências civis.

Por sua vez, a Diretiva Estratégica Setorial para as Operações Especiais 2022-2027 define como objetivo estratégico setorial a integração e sincronização das OEsp nos planos ao nível estratégico e operacional, através da condução de operações autónomas ou em apoio às restantes Componentes e/ou às FSS. Neste contexto, as FOEsp poderão vir a desempenhar um papel proeminente na defesa coletiva e na segurança doméstica, contribuindo para a dissuasão e defesa do TN (EMGFA, 2022b, pp. 9-10). Sendo as FOEsp relevantes para as missões das FFAA (EMGFA, 2022b, p. 4), o presente estudo foca-se na FOE/CTOE.

No campo teórico as FOEsp do EP podem conduzir OEsp em todo o espectro do conflito, devendo ter a capacidade para combinar todo o tipo de operações: Ação Direta (AD), Reconhecimento Especial (RE), Assistência Militar (AM) e Ação Indireta (AI). Estas Forças podem ainda conduzir duas tarefas primárias: proteção de altas entidades (PAE) em zonas de conflito e ligação com fações (LF) (EP, 2014, p. 2-1). Estas operações e tarefas são executadas por Forças de pequeno efetivo (EP, 2014, p. 1-3) e podem ser conduzidas de modo aberto, coberto e discreto (EP, 2014, p. 1-4) ou encoberto, aberto ou clandestino (EMGFA, 2022b, p. 9).

4.2 EMPREGO OPERACIONAL RECENTE

A FOE tem como missão conduzir operações em todo o espectro das operações militares, no âmbito nacional ou internacional, de acordo com a sua natureza (Estado-Maior do Exército [EME], 2019, p. 3). Tem como possibilidades, entre outras: (i) conduzir operações em todo o espectro das operações militares, no

cumprimento das missões primárias de RE, AD, AM e AI, de modo aberto, coberto ou discreto, de forma independente ou em coordenação com forças convencionais, em território hostil, garantindo autoproteção, sobrevivência e fuga e evasão; (ii) participar em operações de combate, busca e salvamento, resposta a crises e operações contra outras ameaças, nomeadamente no combate ao terrorismo; (iii) colaborar em ações de apoio ao desenvolvimento e bem-estar da população; (iv) participar em projetos de cooperação técnico-militar (CTM) (EME, 2019, p. 3).

Da análise dos anuários do CTOE (2022, pp. 17-24), referentes ao período 2014-2022, verifica-se um empenhamento significativo da FOE nas seguintes missões: Força Nacional Destacada (FND) da *Kosovo Force* (KFOR) da *KFOR Tactical Reserve Manoeuver Battalion* (KTRM): Destacamento de OEsp que teve como missão garantir a proteção da FND portuguesa, estando ainda preparado para executar missões de AD e RE e a tarefa de PAE; CTM/CDD com a República de Angola: Através da assessoria às FOEsp angolanas, conduzindo missões de AM na assessoria aos Cursos de Operações Especiais (COE) e cursos em áreas específicas, como o Curso Sniper (CSnp); *European Union Training Mission* (EUTM) no Mali: Conduzindo missões de AM às FFAA malianas na assessoria ao CSnp e outros no âmbito do tiro de precisão; *Assurance Measures* na Lituânia: Uma Unidade de Tarefa de Operações Especiais (UTOE) teve como missão conduzir ações de treino (AD e RE) e participar em exercícios combinados com as FFAA lituanas, reforçando a presença da NATO nesta região (Rodrigues & Teixeira, 2022, p. 29); *Branch School Advisory Team (BSAT)/Resolute Support Mission (RSM)*: Uma UTOE garantiu segurança à FND que se constituía como BSAT no Teatro de Operações (TO) do Afeganistão, missão com tarefas similares à PAE; CTM/CDD com a República Democrática de Timor-Leste: Missão de AM visando, inicialmente, a criação da Componente de OEsp timorense e, posteriormente, a assessoria e supervisão aos COE; *Operation Inherent Resolve* (OIR): participou com militares no *Special Operations Task Group (SOTG)* espanhol, ministrando formação e supervisionando o treino das FOEsp iraquianas; *Special Operations Advisory Team (SOAT)/RSM*: Tinha como missão treinar, aconselhar e assistir o Estado-Maior (EM) da Escola de Excelência do Comando de OEsp do Exército Nacional Afegão (Afonso et al., 2022, pp. 43-44); *Task Force (TF) TAKUBA*: Uma UTOE realizou o aprontamento para conduzir operações de AM e RE, integrando um SOTG francês. Por decisão superior não foi projetada para o TO, sendo apenas colocado um Oficial no EM/TF; FND *Special Operations Task Unit (SOTU)/ROU* – Roménia: Missão iniciada em

abril de 2022 onde um Destacamento de OEsp participa em treinos no âmbito da *Tailored Forward Presence* (Rodrigues & Teixeira, 2022, p. 30).

O Quadro 2 sumariza as missões nas quais as FOEsp do EP estiveram presentes desde 2014 até 2022, relacionando-as com a tipologia de OEsp (missões e tarefas primárias) (S-Sim / N-Não [Preparados para executar ou executaram]).

Quadro 2 - Emprego operacional das FOEsp do EP, entre 2014-2022

| Período | Designação missão | Teatro operações | Tipo OEsp (Missões primárias) | | | | Tarefas primárias | |
|-----------|------------------------------------|------------------|-------------------------------|-------|----|----|-------------------|----|
| | | | AD | RE | AM | AI | PAE | LF |
| 2014-2016 | Módulo de apoio da FND/KFOR da KTM | Kosovo | S | S | N | N | S | N |
| 2014-2022 | CTM com RA | RA | N | N | S | N | N | N |
| 2014-2022 | EUTM Mali | Mali | N | N | S | N | N | N |
| 2017 | Assurance Measures | Lituânia | S (*) | S (*) | N | N | N | N |
| 2018-2019 | BSAT/RSM | Afeganistão | N | N | N | N | S | N |
| 2018-2022 | CTM/CDD com RDTL | RDTL | N | N | S | N | N | N |
| 2019-2020 | OIR | Iraque | N | N | S | N | N | N |
| 2019-2021 | SOAT/RSM | Afeganistão | N | N | S | N | N | N |
| 2021-2022 | TF TAKUBA | Mali | N | N | N | N | N | N |
| 2021-2022 | FND SOTU/ROU | Roménia | S (*) | S (*) | N | N | N | N |

(*) As FOEsp apenas conduziram treino com as suas congéneres do TO, preparando-se para conduzir missões primárias de AD e RE, numa eventualidade de recrudescimento da ameaça.

Fonte: Adaptado do anuário de 2022 do CTOE (2023).

De realçar que as forças que conduziram as missões da KTM, *Assurance Measures*, BSAT/RSM, SOAT/RSM, TF TAKUBA e FND SOTU/ROU foram certificadas como “*Combat Ready / Prontas para combate*” nas *SOF Evaluation* (SOFEVAL), conduzidas pela Inspeção-Geral do Exército (IGE), como se pode verificar no Apêndice C.

Em TN, e em apoio à população, a FOE participa: (i) em missões de vigilância e deteção de incêndios, ao abrigo do Plano Faunos (CTOE, 2023, p. 151); (ii) no exercício FÉNIX, onde se testa a capacidade de resgate e salvamento (EP, 2021, p. A-2).

4.2.1 Treino operacional

Para se alcançar um elevado desempenho no empenhamento operacional (FND, CTM/CDD e missões de apoio à população) o CTOE exerce um esforço na condução do treino operacional. Este esforço materializa-se em exercícios internos, nacionais, internacionais e no âmbito das relações bilaterais (CTOE, 2023, pp. 146-147). Da análise aos exercícios onde a FOE participou, entre 2014 e 2022, verifica-se que a FOE atuou, em média, em mais de 25 exercícios anuais, sendo que em 2015 realizou-se o maior número de exercícios (62) e em 2020 o menor (seis), sendo este ano de exceção, pelo surgimento da pandemia COVID-19. Segundo o TCor

Pais, atual Comandante da FOE, nestes exercícios os militares de OEsp tiveram a oportunidade de treinar o planeamento e condução de missões primárias de OEsp, designadamente AD, RE e AM. Nestes exercícios, pese embora em número reduzido, ainda foi possível treinar tarefas de PAE.

4.2.2 Formação

Na base do treino operacional está toda a formação que é ministrada no CTOE, de modo a habilitar os militares de OEsp de capacidades para conduzir qualquer missão ou tarefa de OEsp, designadamente, AD, AI, RE, AM, PAE e LF.

4.2.3 Áreas de expertise

Das formações há a destacar três onde o CTOE se constitui uma referência e/ou escola de conhecimento, designadamente: a formação no âmbito do *Survival, Evasion, Resistance and Escape* (SERE); Curso de Prevenção e Combate a Ameaças Terroristas (CPCAT); e o Curso de Operações Irregulares (COIR).

Segundo Monteiro e Serrão (2022, p. 236), as FOEsp têm contribuído significativamente para a prontidão dos militares portugueses, quer se constituam como Elementos Nacionais Destacados (END), quer estejam integrados em FND, garantindo a formação nas mais diversas áreas, como por exemplo no SERE. Segundo os mesmos autores (2022, p. 222), esta formação destina-se a habilitar os militares das FFAA portuguesas, sejam eles END ou integrados em FND, com as competências necessárias para a compreensão completa do sistema de *Personnel Recovery* da NATO e União Europeia, sobreviver e escapar a uma força em perseguição, resistir à exploração em situação de cativo e usar equipamento operacional de extração.

Considerando as “novas” ameaças e o capital de conhecimento adquirido no âmbito das operações não convencionais, o CTOE ministra o CPCAT de modo a habilitar os formandos com conhecimentos e competências necessários, no âmbito da prevenção e combate a ameaças terroristas, para o desempenho de funções de Comando e EM nas FND, ou orientar FIrreg, tendo em vista o recurso à resistência nacional (Monteiro & Serrão, 2022, pp. 169 e 222).

Já o COIR destina-se a habilitar os Oficiais e Sargentos do QP a organizar, formar e orientar FIrreg, com o recurso à resistência nacional (Monteiro & Serrão, 2022, p. 169).

Estas formações ainda habilitam os seus formandos com capacidades de resiliência e resistência a níveis de padrões de elevada exigência.

4.3 EFETIVOS E ORGANIZAÇÃO

Para conduzir as missões de OEsp, o treino operacional e ministrar algumas formações, a FOE pode exercer o comando e controlo até seis UTOE, bem como, das unidades de apoio de combate e de apoio de serviços (EME, 2019, p. 4).

Por sua vez, o Quadro 6, do Apêndice E, dá-nos a conhecer os efetivos em Oficiais e Sargentos com o COE que, no período entre 2014-2023, estiveram colocados no CTOE.

De referir ainda que o conhecimento e/ou as capacidades para planear e conduzir missões e tarefas de OEsp não se esgota nos efetivos existentes na FOE/CTOE. Alguns militares com o COE encontram-se dispersos pelo Exército, FFAA e em missões e cargos no estrangeiro, podendo-se constituir em operacionais, caso a situação o determine. Esta premissa também se pode aplicar aos militares do QP na situação de reserva e reforma, caso a emergência da situação o obrigue e haja determinações superiores.

Há ainda a referir que as FOEsp funcionam como multiplicadores de força, devido à capacidade de gerar FIrreg, aumentando o desgaste provocado sobre o inimigo (EP, 2014, p. 2-6), como acontece nas missões de AI e na formação ministrada no COIR.

Da análise ao número de Oficiais e Sargentos com o COE, entre 2014-2023, nas situações de ativo, reserva e reforma, pode verificar-se que o número é significativo, sendo que em 2023 estes representam três vezes o efetivo existente no CTOE.

4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA

A formação no CTOE habilita os militares de OEsp com capacidades para conduzir qualquer missão de OEsp, destacando-se o SERE, CPCAT e o COIR.

Por sua vez o treino operacional é baseado em exercícios nos quais se podem comparar as capacidades individuais e operacionais da Força com as das FOEsp congêneres. Nestes exercícios as missões primárias de OEsp mais treinadas são a AD, RE e AM, bem como, a tarefa primária de PAE.

Já o emprego operacional da FOE, alicerçado no desempenho das Forças presentes nos diversos TO e manifestado nas certificações da IGE e escalões

superiores, revela que estas Forças estão preparadas para conduzir missões de AD, RE, AM e PAE em zonas de conflito. As Forças em TO não têm tido a capacidade para validar a sua real capacidade na condução de missões de AI e LF.

Quantos aos efetivos existentes para conduzir missões de OEsp, destaca-se o número de Oficiais e Sargentos do QP que, não prestando serviço no CTOE, podem a qualquer momento ser convocados para participar nestas missões, caso a sua condição física e psíquica o permita. A par da resiliência e resistência dos militares formados e treinados no CTOE, neste particular pode vir a destacar-se o emprego destes militares no garante da resiliência dos Portugueses e na formação e organização de uma resistência nacional. De salientar ainda a capacidade que as FOEsp têm como “multiplicador de forças”.

O Quadro 2 resume a capacidade de emprego da FOE do CTOE, tendo por base a informação acima descrita e o prestimoso contributo de Oficiais Superiores e Capitães que servem na FOE, sendo que corresponde a 75% de respostas positivas.

Quadro 2 - Emprego e treino operacionais e formação no CTOE, desde 2014

| Atividades do CTOE | | Tipo OEsp (Missões primárias) | | | | Tarefas primárias | | Missões de apoio civil |
|---------------------|-------------------------|-------------------------------|------|------|------|-------------------|------|------------------------|
| | | AD | RE | AM | AI | PAE | LF | |
| Emprego operacional | END & FND & CTM/CDD | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | n.a. |
| | Apoio à população civil | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | ✓ |
| Treino operativo | Exercícios | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Formação | Em geral (COE) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | n.a. |
| | SERE | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | n.a. |
| | CPCAT | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | n.a. |
| | COIR | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | n.a. |

5. EMPREGO DAS FORÇAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS DO EXÉRCITO PORTUGUÊS NA CONSECUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE DEFESA ABRANGENTE

Neste capítulo será proposto um modelo de emprego das FOEsp do EP numa estratégia de DA.

5.1 CAPACIDADES DAS FORÇAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS NO ÂMBITO DA DEFESA ABRANGENTE

As FOEsp podem criar efeitos ao nível estratégico ou operacional (NATO, 2023a, p. 1), de modo a anular as estratégias do inimigo através de cinco pilares de capacidade - resistir, apoiar, influenciar, entender e atuar⁵⁰ - para criar o tempo, o espaço e as oportunidades necessárias para que o seu país alcance os objetivos estratégicos em múltiplos elementos do poder nacional (Robinson et al., 2022, p. v).

Só se conseguem alcançar estes efeitos pelas características singulares das FOEsp, designadamente: a sua natureza conjunta; a capacidade de atuação em ambientes incertos, hostis ou politicamente sensíveis; o uso de táticas, técnicas e procedimentos não padronizados, podendo conduzir operações não convencionais; a capacidade de conduzir operações independentes ou em conjunto com forças convencionais; o uso de equipamento especializado e não convencional; a sua agilidade tática; a dependência de informação detalhada; os diferentes modos de emprego (aberto, coberto ou discreto); a capacidade de atuar direta ou indiretamente sobre o alvo (NATO, 2023a, pp. 1-2).

A utilidade estratégica das FOEsp também sai reforçada pelo uso limitado de recursos e pela reduzida “pegada” (Robinson et al., 2022, p. 16), pelo facto destas forças atuarem com efetivos muito reduzidos quando comparados com as forças convencionais.

Assim, segundo a NATO (2023a, pp. 9-12), as FOEsp podem conduzir três tipologias principais de missões, designadamente: AD, como: incursões, assaltos e emboscadas, operações de guiamento terminal, operações de recuperação, operações de destruição de precisão; AM, através do treino, aconselhamento, mentoria, parceria, habilitação de capacidades a forças amigas e apoio e coordenação interagências do país hospedeiro; RE, através do reconhecimento do ambiente operacional, avaliação do potencial humano, avaliação das ameaças e dos alvos e reconhecimento pós-ação.

A par destas missões as FOEsp conduzem, entre outras, as seguintes tarefas primárias: contrainsurgência, contraterrorismo (CT), combate a ameaças híbridas, combate à proliferação de armas de destruição maciça, operações de libertação de reféns e ligação a fações (NATO, 2023a, pp. 13-14).

A estas relevam-se as atividades das FOEsp em território soberano sob controlo temporário por uma ameaça. Estas atividades são conduzidas em áreas negadas, abaixo do limiar do conflito armado, e baseiam-se na capacidade de

⁵⁰ *Resist, Support, Influence, Understand and Target.*

resiliência e no combate às ameaças híbridas, recorrendo-se a missões de AM, RE e AD por parte das FOEsp. Estas forças conduzem ou apoiam outras forças ou a resistência na condução de operações clandestinas contra forças invasoras adversárias ou inimigas (NATO, 2023a, p. 14).

Neste particular destaca-se o papel das FOEsp na consecução de uma estratégia de DA, concentrando-se na dimensão da segurança e na atuação nas suas fases: preparação, resposta e recuperação (NSHQ, 2020a, pp. 12 e 18). O conceito emergente de DA centra-se no papel das FOEsp no reforço da resiliência, contribuindo para a dissuasão de um ataque, e na preparação ou incorporação de abordagens assimétricas do ponto de vista defensivo (NSHQ, 2020a, p. 19). As FOEsp ampliam o menu de opções para o uso de instrumentos de poder militares e não militares, pela precisão, discrição, risco bem mitigado e economia de forças e meios quando comparado com as forças convencionais (NSHQ, 2020a, p. 19).

Contudo, antes de se analisar o papel das FOEsp na DA, é útil identificar os atributos e características únicas destas forças que se destacam nesta estratégia de defesa, designadamente: a capacidade de alcançar efeitos estratégicos em ambientes politicamente sensíveis; adaptabilidade e flexibilidade de meios às missões; cultura organizacional; cumprimento de missões trabalhando com e/ou através da população; ligação a organizações (governamentais ou não) presentes no país; capacidade de conduzir uma elevada diversidade de missões (AD, RE e AM); modo de atuação direto sobre o adversário (através AD e RE) ou como multiplicador de força (através da AM); e a capacidade de liderar e/ou acompanhar a CDA durante as operações (NSHQ, 2020a, pp. 85-87).

Assim na fase de preparação da DA, que coincide com as fases da competição em tempo de paz e da crise do espetro da GIrreg⁵¹, as FOEsp podem: incrementar a capacidade de resiliência de toda a sociedade, como se constata na preparação da resiliência ucraniana a partir de 2014, cuja eficácia tem sido comprovada após a eclosão da invasão de 2022 (NATO, 2023b, p. 47); apoiar as FFAA e os serviços de resposta a crises na sua interligação; garantir a ligação com e entre organizações do setor privado e cívico;

- Aconselhar e auxiliar as agências governamentais não militares; conduzir avaliações de infraestruturas críticas, procurando por fraquezas que possam ser exploradas pelo inimigo; preparar a sociedade para a defesa CT, sensibilizando a população no reconhecimento da ameaça, integrando o setor privado e cívico em treinos e exercícios, e apoiando a sociedade no esclarecimento da situação

⁵¹ Ver Figura 3.

e partilha de informação; apoiar a guarda nacional (*Home Guard*) na triagem e recrutamento dos seus elementos, especialmente na seleção e recrutamento de pessoal para tarefas especializadas; treinar as forças convencionais em missões de AM; recrutar e treinar elementos da CDA (NSHQ, 2020a, p. 40).

Já na fase de resposta da DA, que coincide com a fase do conflito da GIrreg, as FOEsp podem comandar e/ou acompanhar a CDA na condução de operações, nas quais as FIrreg se fundem com as FFAA convencionais numa só entidade, ou são comandadas por estas (NSHQ, 2020a, p. 47). Neste particular as FOEsp conduzem missões de AM para preparar a CDA e as FFAA convencionais, constituindo-se num multiplicador de força (NSHQ, 2020a, p. 85).

A par destas atividades as FOEsp podem atuar diretamente sobre o inimigo, conduzindo missões de AD e RE, sendo que esta última também servirá para esclarecer a situação operacional (NSHQ, 2020a, p. 85), podendo a informação recolhida ser utilizada em prol das operações da CDA.

O LtCol CJM (*op. cit.*) afirma que, na fase da recuperação, as FOEsp podem executar operações de AM, aconselhamento técnico, testes a infraestruturas nacionais críticas, vigilância e atividades de contrainformação, recorrendo a operações de HUMINT⁵².

Também Stringer (2022, p. 66) destaca o papel das FOEsp na estratégia de DA, numa perspetiva multidimensional, com foco na relação com a CDA e guarda nacional, as quais designa por forças de defesa territorial. Evidencia ainda a função multiplicadora de força, pela qual uma FOEsp dos Estados Unidos da América, composta por 12 militares é, doutrinariamente, capaz de treinar, aconselhar e apoiar uma força de defesa irregular ou territorial, de escalão batalhão (Stringer, 2022, p. 70).

5.2 MODELO DE EMPREGO DAS FORÇAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS DO EXÉRCITO PORTUGUÊS NO ÂMBITO DA DEFESA ABRANGENTE

Partindo das possibilidades de emprego das FOEsp na estratégia de DA vertidas no ponto anterior, é possível exponenciar a utilidade estratégica das FOEsp nacionais através da introdução ou reforço de algumas ações para o desenvolvimento e emprego desta capacidade militar conjunta (Oliveira, 2023, p. 30).

Segundo o *The Lightning Press* (s.d.) o instrumento de poder militar é alcançado através da capacidade de conduzir operações militares, de cooperar no âmbito da segurança e na obtenção da dissuasão. No instrumento informacional

⁵² Human Intelligence - Informações que provêm de dados obtidos através de fontes humanas.

destaca-se a recolha de informação militar. Já segundo Pereira (2020, p. 8) o instrumento do poder diplomático é a capacidade de um Estado negociar, fazer alianças e gerir as relações com potenciais interlocutores. Partindo do exposto, a tabela 2 mostra o emprego das FOEsp nos instrumentos do poder.

Tabela 2 – Emprego das FOEsp nos instrumentos de poder DIME

| Instrumento de poder | Emprego FOEsp |
|-----------------------------|--|
| Diplomático | FND contribuem para ganhar aliados numa estratégia de DA |
| Informacional | Missões de RE para coletar informações militares, por vezes estratégicas |
| Militar | Condução de missões de AD, RE, AM e AI; cooperar no âmbito da segurança; capacidade de dissuasão |
| Económico | --- |

Da análise das Missões das Forças Armadas (MIFA), no âmbito da estratégia de DA, as FOEsp podem conduzir missões no âmbito da (M1) segurança e defesa do TN e dos cidadãos e (M5) apoio ao desenvolvimento e bem-estar (CCEM, 2014, pp. 4-6). Neste quadro de emprego as FOEsp podem conduzir missões como mostra a seguinte tabela:

Tabela 3 - Emprego das FOEsp do EP nas MIFA, no âmbito da DA

| Missão geral | Missões específicas | Missões FOEsp |
|---|---|---|
| M1. Segurança e defesa do TN e dos cidadãos | M1.1 - Defesa convencional do TN M1.3 - Atuação em estados de exceção M1.4 - Evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise M1.7 - Cooperação com as forças e serviços de segurança | AD RE AM / AI PAE / LF |
| M5. Apoio ao desenvolvimento e bem-estar | M5.1 - Apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens | Colaborar em ações de desenvolvimento e bem-estar |

Fonte: Adaptado de Oliveira (2023)

Tendo por base o atual quadro de emprego da FOE do EP, sustentado na formação e treino e emprego operacionais (descritos no ponto 4.), é possível elencar um conjunto de tarefas que podem contribuir para a estratégia de DA, relacionando-as com os seus diferentes pilares, como demonstra a Figura 4.

Da análise da Figura 4 verifica-se que a FOE do EP conduz o maior número de tarefas nos pilares da defesa militar e civil.

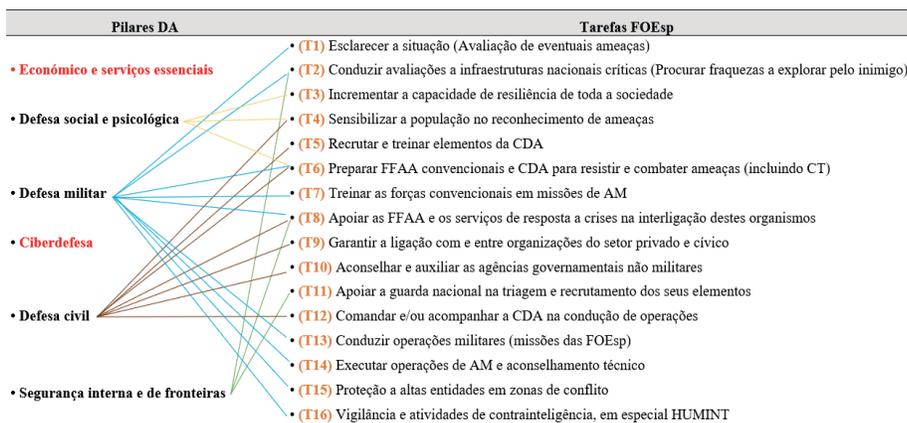


Figura 4 - Distribuição de tarefas da FOE do EP pelos pilares da DA

As tarefas que a FOE pode executar no âmbito da defesa militar são: esclarecer a situação, avaliando eventuais ameaças; conduzir avaliações de infraestruturas nacionais críticas, incluindo testes sobre a sua resiliência; preparar FFAA convencionais e CDA para resistir e combater ameaças, incluindo o terrorismo; treinar as forças convencionais em missões de AM; apoiar as FFAA e os serviços de resposta a crises; conduzir operações militares contra ameaças; executar AM, aconselhamento técnico e PAE; e vigilância e atividades de contrainformação, em especial HUMINT.

No pilar da defesa civil a FOE pode: sensibilizar a população no reconhecimento de ameaças; recrutar e treinar elementos da CDA; preparar as FFAA convencionais e a CDA para resistir e combater ameaças; apoiar as FFAA e os serviços de resposta a crises na interligação destes organismos; garantir a ligação com e entre organizações do setor privado e cívico; aconselhar e auxiliar as agências governamentais não militares; e comandar e/ou acompanhar a CDA na condução de operações.

Através do incremento da capacidade de resiliência e resistência da sociedade e da sensibilização da população no reconhecimento de ameaças, a FOE contribui para o desenvolvimento da defesa social e psicológica.

Já no âmbito do pilar da segurança interna e de fronteiras, a FOE pode: conduzir avaliações de infraestruturas críticas; apoiar as FFAA e os serviços de resposta a crises na interligação destes organismos; apoiar a guarda nacional na seleção dos seus elementos.

Contudo, verifica-se que no atual quadro de emprego da FOE esta não tem capacidades para atuar no pilar económico e serviços essenciais, bem como, na ciberdefesa.

Já se analisarmos as tarefas mencionadas na Figura 4, à luz das missões e tarefas principais das FOEsp, verificamos que as missões de RE, AM e AI assumem um papel de destaque no âmbito da DA. Ao nível da formação ministrada no CTOE, e pese embora o CPCAT e o SERE sejam importantes para aumentar a resiliência e esclarecer a situação, verifica-se que o COIR é fundamental para a organização, preparação e treino das FIrreg, mais concretamente da resistência nacional, incrementando a capacidade de resiliência e, conseqüentemente, a capacidade de dissuasão a uma eventual agressão externa.

A tabela 3 resume a correspondência entre as missões/tarefas principais da FOE e formação ministrada no CTOE com as tarefas executadas no âmbito da DA.

Interessante também será analisar o emprego da FOE nas diferentes fases da DA.

Assim na fase da preparação, a FOE deve atuar nos seguintes pilares de capacidade: (i) Entender, esclarecendo a situação e percecionando as ameaças; (ii) Apoiar as FFAA convencionais, a CDA e toda a sociedade na elaboração de planos de defesa e seleção de efetivos, bem como, ensinar/treinar a resistência nacional; (iii) Influenciar as atitudes, comportamentos e decisões de atores estrangeiros em apoio aos interesses do país, em especial, através da capacidade de dissuasão sobre as eventuais ameaças.

Na fase da resposta a FOE deve atuar no pilar de capacidade: (i) Resistir, enquadrando as missões da CDA ou resistência; (ii) Atuar, sobre a ameaça através da execução das missões primárias de OEsp; (iii) Entender a situação, mantendo o esforço no esclarecimento situacional. Nesta fase a FOE pode, ainda, ser empenhada numa das suas tarefas principais, a PAE, à semelhança do que está a acontecer na Ucrânia, onde as suas FOEsp garantem a proteção do presidente Volodymyr Zelensky.

Por fim, na fase da recuperação a FOE deve continuar a entender a situação, evitando novas ameaças à integridade territorial e continuar a apoiar a CDA até que a situação permita a sua desmobilização. Também deve criar ou manter condições para transitar, rapidamente, para a fase da preparação.

Há ainda a destacar que, pese embora a FOE se constitua num multiplicador de força ao gerar uma capacidade de dissuasão através da preparação, organização e treino de FIrreg, o reduzido efetivo da FOE do EP deve ser otimizado. Isto levamos a pensar qual a importância dos militares do QP com a qualificação em OEsp na situação reserva/reforma, podendo ter um papel decisivo na preparação de FIrreg aquando do empenhamento da FOE na execução de missões de OEsp sobre a ameaça, em especial, na fase da resposta, onde se estima um elevado empenhamento.

5.3 Síntese conclusiva

No âmbito da DA, a FOE pode atuar, essencialmente, nos pilares da defesa militar e civil, bem como, na defesa social e psicológica e na segurança interna e de fronteiras. Esta Força pode ter ainda um papel importante em todas as fases da DA, sendo que um aspeto a destacar prende-se com a sua capacidade de “multiplicador de força”, fruto da sua natureza e características, assim como do vasto conhecimento no âmbito da GIrreg. Os militares QP, na situação de reserva e reforma, qualificados como o COE, também podem ter um papel de destaque na preparação e treino de FIrreg, permitindo libertar os militares da FOE para a execução de missões de AD sobre a ameaça e RE.

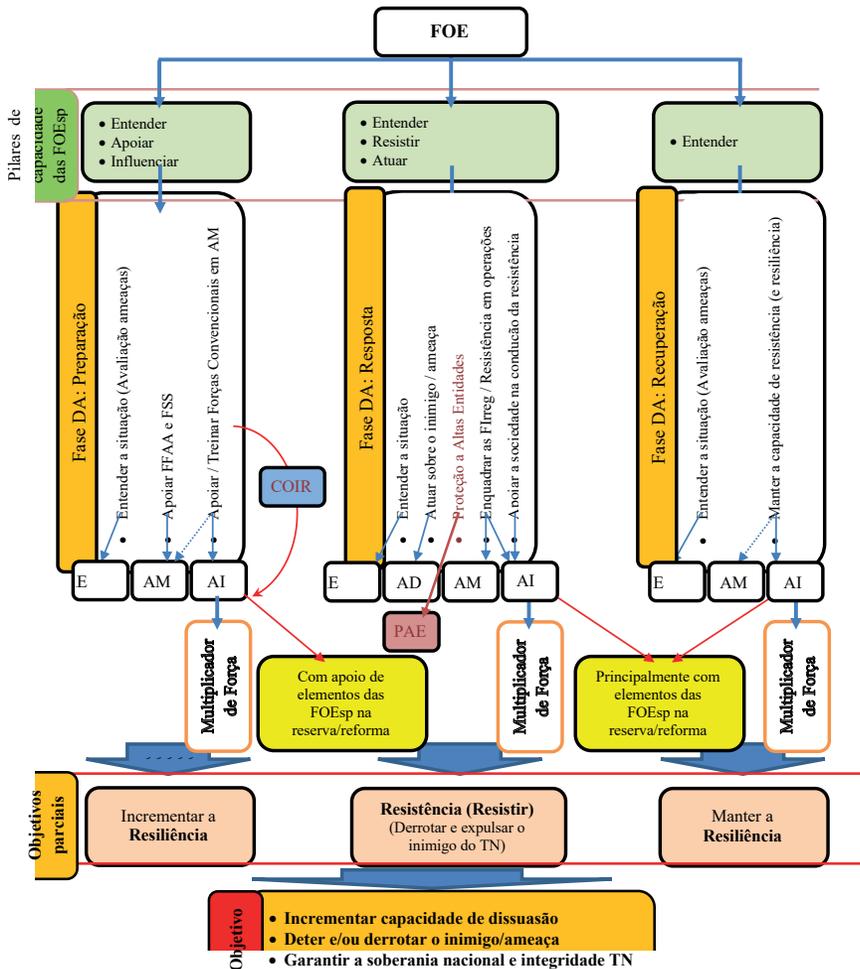


Figura 5 - Esquema resumo do emprego da FOE na estratégia de DA

A figura anterior resume os contributos da FOE do EP numa eventual estratégia de DA, enquadrando os pilares de capacidades das FOEsp com as fases da DA, nas quais se resume as principais tarefas desta tipologia de força e como estas se relacionam com as suas missões primárias, terminando como todo este processo contribui para os objetivos de cada uma das fases da DA.

6. CONCLUSÕES

Numa altura em que a conflitualidade emerge no mundo, em geral, e na Europa, em particular, novos e velhos conceitos afiguram-se no nosso dia a dia, tais como, resiliência, resistência, ameaças híbridas, GÍrreg e DA. O atual conflito entre a Rússia e a Ucrânia mostra-nos a relevância da necessidade de defesa da soberania nacional, particularmente da integridade do TN, levando a comunidade internacional a repensar estratégias de segurança e defesa, nas quais se destaca o conceito de DA.

Fruto desta atual conflitualidade, e no presente momento em que se discute a revisão do CEDN, julgou-se necessário “propor contributos para a definição do papel das FOEsp do EP numa estratégia de DA do TN”, constituindo-se como o objetivo geral deste trabalho de investigação. As FOEsp, às quais tem vindo a ser reconhecida, de forma inequívoca, a sua utilidade estratégica, materializam o objeto de estudo, delimitando-se às FOEsp do EP.

Em termos metodológicos, foi seguido um raciocínio indutivo e uma estratégia qualitativa, sustentada num desenho de pesquisa de estudo de caso, por forma a propor quais os contributos das FOEsp do EP numa estratégia de DA. A recolha de dados foi efetuada através da análise documental de modo a analisar a DA e as possibilidades de emprego das FOEsp, enquanto as entrevistas semiestruturadas a especialistas nacionais e internacionais em estratégia, DN e FOEsp serviram para complementar a informação documental recolhida.

Pese embora a validação da utilidade estratégica das FOEsp seja amplamente reconhecida, esta “nova” estratégia de DA levanta algumas questões às FOEsp do EP. Assim, estarão elas preparadas para combater neste ambiente complexo e como poderão contribuir para o garante da soberania nacional, em particular, na manutenção ou restabelecimento da integridade do TN?

Para tal a análise e caracterização da estratégia de DA (OE1/QD1) revelou, a par de alguma ambiguidade conceptual, que esta estratégia está inserida na estratégia de DN. Todavia, ainda não está claramente vertida nos documentos enquadrantes que normalizam a estratégia de DN.

Contudo, podemos concluir que a DA é uma estratégia oficial do governo

para fazer face a qualquer ameaça que ponha em causa a soberania nacional, mais concretamente, a integridade do TN. Nestas ameaças destacam-se as híbridas, sobre as quais esta estratégia de defesa toma especial atenção.

A estratégia de DA assenta em duas pedras basilares, designadamente, o facto de toda a sociedade contribuir e ter um papel decisivo para a vitória e que a resiliência nacional é a base na unidade nacional e materializa a vontade moral de combater qualquer ameaça contra a soberania nacional.

Pelo facto desta estratégia assentar em seis pilares (social e psicológico, económico e bens essenciais, defesa militar, defesa civil, ciberdefesa e segurança interna e de fronteiras) que são muito semelhantes às linhas de ação vertidas no CEDN, podemos afirmar que a mesma está englobada na estratégia de DN. Este facto é também validado por Vieira Borges e Lemos Pires que nos mostram que não faz sentido falar em DA sem se abordar segurança e defesa de um modo integrado, pelo que o CEDN deve ser mais alargado e deverá convergir para um CESDN, no qual a DN é apenas uma parte e onde todos os setores da sociedade devem estar envolvidos.

De realçar ainda que esta estratégia deve ser conduzida por camadas, onde a resiliência é a primeira linha de defesa, e onde as FFAA, FSS e a CDA assumem um papel decisivo, incrementando desde o início uma capacidade de dissuasão que pretenderá influenciar a tomada de decisão do inimigo/ameaça. A resiliência, a CDA ou movimentos de resistência e a interligação entre FFAA, FSS e CDA são denominadores comuns da Gírrég, a qual poderá ser uma estratégia para alguns Estados.

Sendo a Gírrég uma área de *expertise* das FOEsp do EP, a continuação da investigação levou-nos a analisar quais as possibilidades de emprego destas forças (OE2/QD2). Neste particular salienta-se o facto do CTOE ser a única Unidade das FFAA que trabalha a Gírrég.

As FOEsp do EP estão preparadas e treinadas para conduzir as missões e tarefas primárias das OEsp (AD, RE, AM e AI – PAE e LF), através da formação e treino e emprego operacionais, realçando-se o facto das forças prontadas pelo CTOE terem um relevante desempenho na certificação das FND que constituem ou integram.

Ao nível do treino ministrado no CTOE destacam-se os cursos SERE, CPCAT e, essencialmente, o COIR, que podem contribuir significativamente para o incremento da resiliência e resistência nacionais, reforçando assim a unidade nacional.

Um outro aspeto a ter em consideração prende-se com os efetivos qualificados em OEsp, sendo que estes são sempre considerados escassos, situação

considerada em alguns dos países da NATO. Deste modo há que considerar os militares do QP com a qualificação em OEsp que estejam na situação de reserva e/ou reforma, pois, fruto do seu elevado conhecimento nas mais diversificadas áreas, podem ser muito úteis em missões de AM, nomeadamente, no treino da CDA ou resistência.

Assim, em resposta à QD2, as FOEsp do EP, fruto da sua formação e treino e emprego operacionais, são capazes de conduzir todas as missões e tarefas primárias elencadas na doutrina nacional e internacional de OEsp. Neste particular destaca-se a sua capacidade de “multiplicador de força”, através das missões de AM e AI, bem como, a capacidade de conduzir AD sobre o inimigo/ameaça e a capacidade em esclarecer a situação através de missões de RE. O elevado conhecimento das FOEsp no âmbito da preparação e condução da GIreg é uma mais-valia muito importante para a estratégia de DA. Estas Forças estão vocacionadas para atuar num ambiente de DA, não necessitando de adaptar ou alterar as suas missões/tarefas, pelo que podem assumir um papel de extrema relevância na condução desta estratégia de segurança e defesa.

Finalmente, foi possível concretizar o OG e responder à QC, propondo contributos das FOEsp na consecução de uma estratégia de DA, partindo desde logo do facto destas forças puderem atuar no âmbito do instrumento de poder diplomático, informacional e, essencialmente, no militar.

Da investigação realizada, e tendo em conta as dimensões da DA analisadas, verificou-se que as FOEsp podem ter um papel relevante nos pilares da defesa militar e civil e ainda um papel significativo na defesa social e psicológica e segurança interna e de fronteiras, designadamente através da:

- Defesa militar, esclarecendo a situação e avaliação de ameaças, preparando as forças convencionais para resistir e combater as ameaças e conduzindo missões de OEsp sobre as ameaças;

- Defesa civil, avaliando infraestruturas críticas, garantindo a ligação e aconselhamento de organizações do setor privado e cívico e, essencialmente, garantindo a capacidade de atuação da CDA, através do recrutamento, treino e acompanhamento nas operações destes movimentos de resistência;

- Defesa social e psicológica, incrementando a capacidade de resistência e resiliência da sociedade e da sensibilização da população no reconhecimento de ameaças;

- Segurança interna e de fronteiras, apoiando as FFAA, FSS e serviços de resposta a crises. Em concreto, deveria ser pensada a possibilidade de emprego das FOEsp no âmbito da segurança interna, devendo para tal este emprego estar devidamente regulamentado.

Numa outra abordagem conclui-se que as FOEsp têm um papel importante em todas as fases da DA, mais concretamente:

- Na fase da preparação, através da capacidade de entender, apoiar e influenciar, será possível esclarecer a situação, apoiar e treinar as FFAA e FSS, para que estas possam preparar a CDA, incrementando assim a capacidade de resiliência da sociedade e ajudando a preparar a resistência;

- Na fase da resposta, continuando a esclarecer a situação, atuando sobre as ameaças e enquadrando as FIRreg da CDA na condução de operações sobre o inimigo, incrementando assim a capacidade de resistência nacional de modo a derrotar ou expulsar este do TN;

- Na fase da recuperação, mantendo o esclarecimento situacional e a capacidade de resistência, garantindo a resiliência nacional desperta para as ameaças à soberania nacional.

As FOEsp podem ter um papel importante na capacidade de dissuasão e na atuação direta ou indireta sobre a ameaça de modo a detê-la ou derrotá-la, garantindo a soberania nacional e, em particular, a integridade do TN. Neste contexto destaca-se a capacidade das FOEsp em se constituírem como “multiplicador de força”, através, essencialmente, das suas missões de AM e AI e fruto do seu conhecimento na condução da GIreg.

Um outro aspeto de realce prende-se com os recursos humanos limitados das FOEsp, que nos leva a concluir que os militares do QP qualificados em OEsp, na situação de reserva/reforma, podem ter um papel decisivo na implementação da CDA, treinando e aconselhando as FIRreg, em especial na fase da resposta, na qual as FOEsp podem estar muito empenhadas a combater diretamente o inimigo.

Como contributos para o conhecimento destacam-se dois aspetos relevantes, sendo que o primeiro, e pese embora a DA não seja um conceito novo, mostra-nos que a sua normalização e caracterização pela NATO ajudam-nos a construir uma estratégia adequada de modo a responder a qualquer ameaça que ponha em causa a soberania nacional. Havendo já políticas públicas e estratégias definidas nos países bálticos e nos países nórdicos, nas quais se destaca a resiliência e resistência nacionais e a necessidade de empenhamento de toda a sociedade, Portugal começa a despertar para esta problemática. A revisão do CEDN urge e só faz sentido se se transformar numa estratégia mais abrangente, onde se pense em segurança e defesa nacionais de um modo integrado. Portugal deve caminhar no sentido de se elaborar um CESDN, o mais holístico possível, com normativos descritos para que se possa planear em tempo de paz a capacidade de resistência nacional. A existência de um Diretor da Política de Resiliência de Portugal, e uma eventual criação do Comité Nacional de Resiliência, parece conduzir a estratégia de DN de

Portugal no caminho certo e em linha com a NATO e União Europeia.

O segundo aspeto mostra-nos que as FOEsp poderão ter um papel importante numa estratégia de DA, fruto da sua natureza, das suas capacidades alicerçadas numa formação muito ampla, no treino operacional especializado e no seu modo de emprego operacional em missões especiais e diferenciadas. Destaca-se ainda a sua capacidade de “multiplicador de forças” e o seu vasto conhecimento em GÍrreg, constituindo-se, assim, nas forças de excelência para preparar, apoiar e enquadrar as FFAA, as FSS e a CDA na condução da resistência nacional e no incremento da unidade nacional. O emprego de militares QP de OEsp na situação de reserva e/ou reforma também pode constituir uma mais-valia preciosa numa estratégia abrangente de segurança e defesa nacionais, através do seu emprego na formação cívica de todos os setores da sociedade e, em especial, na educação dos portugueses em questões de cidadania e segurança e defesa nacionais.

Este trabalho, baseado essencialmente na consulta documental, teve como principais limitações: (i) a ambiguidade conceptual, mormente no que concerne à DA; (ii) o facto de, em Portugal, as políticas de defesa não serem objeto de uma investigação sistemática, nem suscitado o devido interesse no plano da avaliação de políticas públicas, como o exemplo do CEDN; (iii) e a não partilha de informação classificada e sensível sobre a recente atuação das FOEsp, designadamente no conflito Ucrânia-Rússia.

O facto de Portugal não dar a devida importância às políticas públicas no âmbito da DN, a par da ambiguidade conceptual, remete-nos para um futuro estudo sobre como devem ser definidas as estratégias de DN e se estas só fazem sentido num conceito mais abrangente de segurança e defesa nacionais.

Já fruto da atual conflitualidade será muito relevante que futuros estudos realcem: o papel das FFAA numa estratégia de DA, onde sejam consideradas a segurança e defesa nacionais, de um modo integrado e alargado; a importância do COIR na preparação da sociedade para a segurança e defesa nacionais, valorizando a utilidade estratégica das FOEsp, através da preparação de FÍrreg.

Face à reconhecida importância que a GÍrreg tem ganho na atual conflitualidade, recomenda-se uma análise mais profunda sobre a utilidade estratégica do COIR, nomeadamente a sua continuidade e alargamento a militares dos outros ramos das FFAA e FSS, para que estes possam preparar a sociedade para ser resiliente e resistir a ameaças que ponham em causa a soberania nacional, mais concretamente, a integridade do TN.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, A., Oliveira, C., & Pacheco, T. (2022). *O emprego das forças de operações especiais portuguesas no Afeganistão: Da (dis)função de uma força de proteção... ao desafio da assistência militar!* Ponto de Reunião 2022, 41-44. Retirado de <https://assets.exercito.pt/SiteAssets/GabCEME/Comunica%C3%A7%C3%A3o/Jornal%20e%20Revistas%20do%20Ex%C3%A9rcito/Revistas/Ponto%20de%20Reuni%C3%A3o/Ponto%20de%20Reuni%C3%A3o%202022.pdf>
- Angle R., Hayes S. & Daniel T. (2022, novembro). *Crowdsourcing: Changing How Nations Resist*. Military Review online exclusive. Retirado de <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/Online-Exclusive/2022/Hayes/HAYES-UA.pdf>
- Carreiras, H. & Teixeira, N. S. (Coord.) (2022). *Políticas de Defesa em Portugal*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Centro de Tropas de Operações Especiais (CTOE). (2023). Anuário 2022. Lamego: CTOE.
- Cieślak, E. (2022). *Putting comprehensive defense to work*. Baltic Defence College, 4(79), 73-93.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior (CEEM). (2014). *Missões das Forças Armadas: MIFA 2014*. s.l.: MDN.
- Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CRCEDN). (2023). *Relatório do Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, de 31 de janeiro de 2023*. Lisboa: CRCEDN. Retirado de https://www.idn.gov.pt/pt/noticias/Documents/2023/CEDN_teste.pdf
- Couto, C. (2020). *Elementos de estratégia. Apontamentos para um curso*. Vol 1. Lisboa: Leya.
- Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, 1.ª série, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Dieanu, A. C. (2022). *The role of ukrainian special operations forces within the war in Ukraine*. International scientific conference “Strategies XXI”, 18 No. 1, 220-228. <https://doi.org/10.53477/2971-8813-22-26>
- EMGFA. (1999). *Operações Conjuntas* (Diretiva Operacional 12/CEMGFA/99). Lisboa: EMGFA. (RESERVADO)

- EMGFA. (2022a). *Visão Estratégica Militar para as Forças Armadas Portuguesas 2022-2034*. Lisboa: EMGFA.
- EMGFA. (2022b). *Diretiva Estratégica Setorial para as Operações Especiais nas Forças Armadas 2022-2027*. Lisboa: EMGFA.
- Eriksson, G. & Pettersson, U. (Ed.) (2017). *Special Operations from a Small State Perspective: Future security challenges* [Versão PDF]. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-43961-7>
- Estado-Maior do Exército (2019). Quadro Orgânico 09.02.14 - Força de Operações Especiais (FOE) Lamego, aprovado por Despacho do General CEME de 06Mai19. Lisboa: EME.
- Exército Português (2007). Despacho de S. Exa. o Gen CEME, de 28Out07 “Tropas Especiais – Âmbito de atuação, missões e tarefas das unidades de tropas especiais”. Lisboa: EME. (RESERVADO)
- Exército Português. (2010). *PDE 3-09-00 Operações Não Convencionais*. Lisboa: EME.
- Exército Português (2014). *PDE 3-67-00 Operações Especiais*. Lisboa: EME.
- Exército Português (2021). *Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército*. Lisboa: EP.
- Fiala, O. C. (2020). *Resistance Operating Concept (ROC)*. Florida: JSOU Press.
- IUM & Academia das Ciências de Lisboa (2020). *Glossário de termos militares*. Lisboa: Instituto Universitário Militar e Academia das Ciências de Lisboa.
- Jones, D. & Mehan, B. (2022). *Stronger together: the integration of a nation’s special operations forces and voluntary-based formations in comprehensive and total defence*. [Versão PDF]. <https://doi.org/10.48269/2451-0718-btip-2022-3-010>.
- Major J. (2021, 25 de março). *How does Searle’s Theory of Special Operations measure up to the reality of a contemporary Special Operation?* Stratagem. Retirado de <https://www.stratagem.no/how-does-searle-s-theory-of-special-operations-measure-up-to-the-reality-of-a-contemporary-special-operation/>
- Mölling, C. & Schütz, T. (2023). *Preventing the Next War: Germany and NATO Are in a Race Against Time*. DGAP Policy Brief, No 34 (November 2023), 1-11.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Aprova a 7ª revisão constitucional da Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, I Serie-A, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.

- Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho (2009). *Aprova a Lei de Defesa Nacional*. Diário da República, 1ª Serie, 129, 4344(9)-4344(18). Lisboa: Assembleia da República.
- Monteiro, J. & Serrão, H. (2022). *Centro de Tropas de Operações Especiais: Ao serviço de Portugal e dos Portugueses desde 1960*. Lisboa: Edições Esgotadas.
- MSB - Swedish Civil Contingencies Agency (2022). *If crisis of war comes*. Karlstad: MSB.
- NATO. (2011). *AJP-3.4.4 - Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency*. Bruxelas: NATO Standardization Office (NSO).
- NATO. (2021). *AAP-06 - NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. Edition 2021. Bruxelas: NATO Standardization Office (NSO).
- NATO. (2022a). *AJP-01 - Allied Joint Doctrine*. Edition F Version 1. Bruxelas: NATO Standardization Office (NSO).
- NATO. (2022b). *NATO 2022 Strategic Concept*. Retirado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- NATO. (2023a). *AJP-3.5. - Allied Joint Doctrine for Special Operations*. Edition C Version 1, Study Draft 1. Bruxelas: NATO Standardization Office (NSO).
- NATO. (2023b). *Russian war against Ukraine: Lessons learned curriculum guide*. Bruxelas: NATO Headquarters.
- Norwegian Ministry of Defence & Norwegian Ministry of Justice and Public Security. (2018). *Support and Cooperation: A description of the total defence in Norway*. Oslo: Norwegian Government Security and Service Organisation.
- NSHQ. (2020a). *Comprehensive Defence Handbook. Edition A Version 1*. (15Oct2020). SHAPE, Bélgica: NSHQ.
- NSHQ. (2020b). *Comprehensive Defence Handbook. Volume 2, Edition A Version 1*. (15Oct2020). SHAPE, Belgica: NSHQ.
- NSHQ. (2022). *SOCC Manual., Edition B, Version 1*. SHAPE, Bélgica: NSHQ.
- Oliveira, A. (2023). *O emprego das Forças de Operações Especiais portuguesas*. (Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2022/2023). Instituto Universitário Militar [IUM], Pedrouços.
- Pereira, J. (2020). *Presença nacional no Golfo da Guiné: integração dos diferentes instrumentos do poder*. (Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2019/2020). Instituto Universitário Militar [IUM], Pedrouços.
- Raitasalo, J. (2017). *Finnish Defense “Left of Bang”* [Versão PDF]. Retirado de https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/prism/prism_10-2/prism_10-2_78-91_Raitasalo.pdf?ver=15XxSLt8FS3cbQckDQUzhQ%3d%3d

- RTP – Rádio Televisão Portuguesa. (2024). Bruxelas quer aplicar modelo finlandês de defesa cidadã face a ameaça da Rússia [Online]. Retirado de https://www.rtp.pt/noticias/mundo/bruxelas-quer-aplicar-modelo-finlandes-de-defesa-cidada-face-a-ameaca-da-russia_n1558755
- Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 19/2013, de 21 de março (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1ª Serie, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Robinson, E., Heath, T. R., Tarini, G., Egel, D., Moesner IV, M. & Curriden, C. (2023). *Strategic Disruption by Special Operations Forces*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Rodrigues, J. & Teixeira, R. (2022). *O CTOE e as operações de paz: uma perspetiva histórica e quantitativa*. Ponto de Reunião 2022, 27-30. Retirado de <https://assets.exercito.pt/SiteAssets/GabCEME/Comunica%C3%A7%C3%A3o/Jornal%20e%20Revistas%20do%20Ex%C3%A9rcito/Revistas/Ponto%20de%20Reuni%C3%A3o/Ponto%20de%20Reuni%C3%A3o%202022.pdf>
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Stringer, K. D. (2022, 10 de março). *Special Operations Forces (SOF): The Integrators for Total Defense and Resistance*. Journal on Baltic Security, 8(1), 65-75. The Lightning Press. (s.d.). *The Instruments of National Power*. Retirado de <https://www.thelightningpress.com/the-instruments-of-national-power>
- Thomas. (2001). *The emergence of peer competitors: A Framework for Analyses*. Pittsburgh: RAND.
- Ucko, D. (2023, 18 de fevereiro). *Indispensable but Insufficient: The Role and Limits of Special Operations in Strategic Competition*. Retirado de <https://www.lawfaremedia.org/article/indispensable-insufficient-role-and-limits-special-operations-strategic-competition>

Os **Cadernos do IUM** têm como principal objetivo divulgar os resultados da investigação desenvolvida no/sob a égide IUM, autonomamente ou em parcerias, que não tenha dimensão para ser publicada em livro. A sua publicação não deverá ter uma periodicidade definida. Contudo, deverão ser publicados, pelo menos, seis números anualmente. Os temas devem estar em consonância com as linhas de investigação prioritárias do CIDIUM. Devem ser publicados em papel e eletronicamente no sítio do IUM. Consideram-se como objeto de publicação pelos Cadernos do IUM:

- Trabalhos de investigação dos investigadores do CIDIUM ou de outros investigadores nacionais ou estrangeiros;
- Trabalhos de investigação individual ou de grupo de reconhecida qualidade, efetuados pelos discentes, em particular pelos do CEMC e pelos auditores do CPOG que tenham sido indicados para publicação e que se enquadrem no âmbito das Ciências Militares, da Segurança e Defesa Nacional e Internacional;
- Papers, ensaios e artigos de reflexão produzidos pelos docentes;
- Comunicações de investigadores do IUM efetuadas em eventos científicos (e.g., seminários, conferências, workshops, painéis, mesas redondas), de âmbito nacional ou internacional, em Portugal ou no estrangeiro.

N.ºs Publicados:

1 – Comportamento Humano em Contexto Militar

Subsídio para um Referencial de Competências destinado ao Exercício da Liderança no Contexto das Forças Armadas Portuguesas: Utilização de um “Projeto STAFS” para a configuração do constructo

Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos

2 – Entre a República e a Grande Guerra: Breves abordagens às instituições militares portuguesas

Coordenador: Major de Infantaria Carlos Afonso

3 – A Abertura da Rota do Ártico (*Northern Passage*). Implicações políticas, diplomáticas comerciais

Coronel Tirocinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão

4 – O Conflito da Síria: as Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança

(Comunicações no Âmbito da Conferência Final do I Curso de Pós-Graduação em Globalização Diplomacia e Segurança)

Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Rui Vieira
Professora Doutora Teresa Rodrigues

5 – Os Novos Desafios de Segurança do Norte de África

Coronel Tirocinado Francisco Xavier Ferreira de Sousa

- 6 – Liderança Estratégica e Pensamento Estratégico
Capitão-de-mar-e-guerra Valentim José Pires Antunes Rodrigues
- 7 – Análise Geopolítica e Geoestratégica da Ucrânia
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel Mendes Martins
Tenente-Coronel Navegador António Luís Beja Eugénio
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Tenente-Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 9 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações de Angola. Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate
Coordenadores: Coronel Tirocinado José Luís de Sousa Dias Gonçalves
Tenente-Coronel de Infantaria José Manuel Figueiredo Moreira
- 10 – O Fenómeno dos “*Green-on-Blue Attacks*”. “*Insider Threats*” – Das Causas à Contenção
Major de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 11 – Os Pensadores Militares
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins
Major de Infantaria Carlos Filipe Lobão Dias Afonso
- 12 – *English for Specific Purposes no Instituto Universitário Militar*
Capitão-tenente ST Eling Estela do Carmo Fortunato Magalhães Parreira
- 13 – I Guerra Mundial: das trincheiras ao regresso
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Leonel José Mendes Martins
Major de Infantaria Fernando César de Oliveira Ribeiro
- 14 – Identificação e caracterização de infraestruturas críticas – uma metodologia
Major de Infantaria Hugo José Duarte Ferreira
- 15 – O DAESH. Dimensão globalização, diplomacia e segurança. Atas do seminário 24 de maio de 2016
Coordenadores: Tenente-Coronel de Engenharia Adalberto José Centenico
Professora Doutora Teresa Ferreira Rodrigues
- 16 – Cultura, Comportamento Organizacional e Sensemaking
Coordenadores: Coronel Piloto-Aviador João Paulo Nunes Vicente
Tenente-Coronel Engenheira Aeronáutica Ana Rita Duarte Gomes S. Baltazar
- 17 – Gestão de Infraestruturas Aeronáuticas
Major Engenheira de Aeródromos Adelaide Catarina Gonçalves

- 18 – A Memória da Grande Guerra nas Forças Armadas
Major de Cavalaria Marco António Frontoura Cordeiro
- 19 – Classificação e Análise de Fatores Humanos em Acidentes e Incidentes na Força Aérea
Alferes Piloto-Aviador Ricardo Augusto Baptista Martins
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
Capitão Engenheiro Aeronáutico Bruno António Serrasqueiro Serrano
- 20 – A Aviação Militar Portuguesa nos Céus da Grande Guerra: Realidade e Consequências
Coordenador: Coronel Técnico de Pessoal e Apoio Administrativo
Rui Alberto Gomes Bento Roque
- 21 – Saúde em Contexto Militar (Aeronáutico)
Coordenadoras: Tenente-Coronel Médica Sofia de Jesus de Vidigal e Almada
Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada
- 22 – *Storm Watching. A New Look at World War One*
Coronel de Infantaria Nuno Correia Neves
- 23 – Justiça Militar: A Rutura de 2004. Atas do Seminário de 03 de março de 2017
Coordenador: Tenente-Coronel de Infantaria Pedro António Marques da Costa
- 24 – Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate - Moçambique 1964-1975
Coordenadores: Coronel Tirocinado de Infantaria Jorge Manuel Barreiro Saramago
Tenente-Coronel de Infantaria Vítor Manuel Lourenço Ortigão Borges
- 25 – A República Popular da China no Mundo Global do Século XXI. Atas do Seminário de 09 de maio de 2017
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues
Tenente-coronel de Infantaria Paraquedista Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 26 – O Processo de Planeamento de Operações na NATO: Dilemas e Desafio
Coordenador: Tenente-coronel de Artilharia Nelson José Mendes Rêgo
- 27 – Órgãos de Apoio Logístico de Marinhas da OTAN
Coordenador: Capitão-tenente de Administração Naval Duarte M. Henriques da Costa
- 28 – Gestão do Conhecimento em Contexto Militar: O Caso das Forças Armadas Portuguesas
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 29 – A Esquadra de Superfície da Marinha em 2038. Combate de alta Intensidade ou Operações de Segurança Marítima?
Capitão-de-mar-e-guerra Nuno José de Melo Canelas Sobral Domingues

- 30 – Centro de Treino Conjunto e de Simulação das Forças Armadas
Coronel Tirocinado de Transmissões Carlos Jorge de Oliveira Ribeiro
- 31 – Avaliação da Eficácia da Formação em Contexto Militar: Modelos, Processos e Procedimentos
Coordenadores: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro
Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 32 – A Campanha Militar Terrestre no Teatro de Operações da Guiné-Bissau (1963-1974).
Estudo da Aplicação da Força por Funções de Combate
Coordenadores: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago
Tenente-coronel de Administração Domingos Manuel Lameira Lopes
- 33 – O Direito Português do Mar: Perspetivas para o Séc. XXI
Coordenadora: Professora Doutora Marta Chantal Ribeiro
- 8 – Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação (2.ª edição,
revista e atualizada)
Coordenadores: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo Joaquim Vale Lima
- 34 – Coreia no Século XXI: Uma península global
Coordenadores: Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 35 – O “Grande Médio Oriente” Alargado – Volume I
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 36 – O “Grande Médio Oriente” Alargado – Volume II
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Ricardo Dias Costa
- 37 – As Forças Armadas no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
Coordenador: Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos
- 38 – A Participação do Exército em Forças Nacionais Destacas: Casos do Kosovo, Afeganistão
e República Centro-Africana. Vertente Operacional e Logística
Coordenador: Brigadeiro-general Jorge Manuel Barreiro Saramago
Major de Transmissões Luís Alves Batista
Major de Material Tiago José Moura da Costa

- 39 – Pensar a Segurança e a Defesa Europeia. Atas do Seminário 09 de maio de 2019
Coordenador: Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 40 – Os Desafios do Recrutamento nas Forças Armadas Portuguesas. O Caso dos Militares Contratados
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 41 – Inovação na Gestão de Recursos Humanos nas Forças Armadas Portuguesas: Os Militares em Regime de Contrato. Atas das Comunicações do *Workshop* de 28 de janeiro de 2019
Coordenador: Coronel Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
- 42 – Sistemas de Controlo de Gestão: Modelos, Processos e Procedimentos
Coordenador: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro
- 43 – Desafios Estratégicos para Portugal no Pós-Covid-19
Auditores Nacionais do Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020
- 44 – Gestão Estratégica: Contributos para o Paradigma Estrutural da Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra Nuno Sardinha Monteiro
- 45 – A Geopolítica dos *Chokepoints* e das *Shatterbelts* (Volume I)
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 46 – A Geopolítica dos *Chokepoints* e das *Shatterbelts* (Volume II)
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 47 – A Geopolítica dos *Chokepoints* e das *Shatterbelts* (Volume III)
Coordenadores: Professor Doutor Armando Marques Guedes
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz
- 48 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados
Coordenadores: Brigadeiro-general Lemos Pires
Tenente-coronel Ferreira da Cruz
Tenente-coronel Pinto Correia
Tenente-coronel Bretes Amador
- 49 – A Vulnerabilidade em Infraestruturas Críticas: Um Modelo de Análise
Tenente-coronel Santos Ferreira

50 – Função de Combate Proteção

Coordenadores: Coronel de Infantaria Paulo Jorge Varela Curro
Major de Cavalaria Rui Miguel Pinho Silva

51 – Estudos Estratégicos das Crises e dos Conflitos Armados

Coordenadores: Coronel de Cavalaria (Reformado) Marquês Saraiva
Tenente-coronel GNR Marco Cruz
Tenente-coronel ENGEL Silva Costa
Major Engenheiro Reis Bento

52 – Reinventar as Organizações Militares

Coordenador: Tenente-coronel de Administração Militar Carriço Pinheiro

53 – Estudos de Reflexão sobre as Informações Militares

Coordenador: Tenente-coronel de Infantaria Carlos Marques da Silva

54 – Convulsões Eurasiáticas. *in illo tempore* e agora

Coordenador: Coronel (Reformado) Carlos Manuel Mendes Dias

55 – Estratégias Marítimas – uma análise comparativa (NATO, UE, Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido)

Coordenadora: Capitão-tenente Sofia Saldanha Junceiro

56 – Ensino e Formação, Avaliação de Desempenho e Retenção do Talento: Dimensões para o Desenvolvimento da Liderança

Coordenador: Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro

57 – Ameaças Híbridas - Desafios para Portugal

Coordenador: Tenente-coronel de Artilharia Diogo Lourenço Serrão

58 – Cadernos de Saúde Militar e Medicina Operacional – Vol. I

Coordenadores: Coronel (REF) António Correia
Primeiro-tenente Nicole Esteves Fernandes

59 - *Military Operations in Cyberspace*

Coordinator: Lieutenant-colonel João Paulo Ferreira Lourenço

60 - Inteligência Artificial: Estudos Pioneiros em Contexto Militar

Coordenadora: Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves

61 - Direito Internacional e Conflitos Armados: Desafios Éticos e Legais na Guerra Contemporânea

Coordenador: Tenente-coronel Pedro da Silva Monteiro

62 - Inovação e Eficiência na Administração Militar

Coordenadora: Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves

63 - A Modernização das Capacidades Militares no Mundo Digital

Coordenadora: Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves

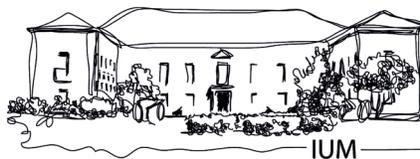
64 - Forças Armadas em Transformação: Estratégias de Defesa no Mundo em Mudança

Coordenadora: Tenente-coronel Ana Carina da Costa e Silva Martins Esteves

Editorial: cidium@ium.pt

Telefone: (+351) 213 002 100; Fax: (+351) 213 002 162

Morada: Rua de Pedrouços - 1449-027 Lisboa



IUM

