

JANUS



2022



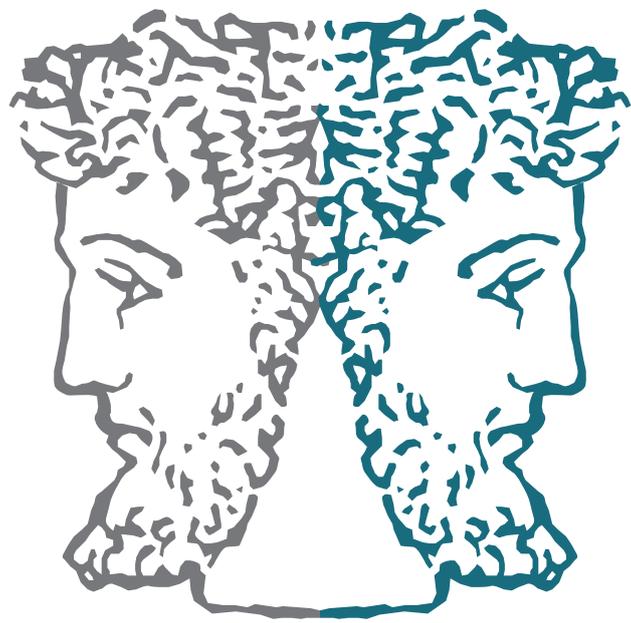
Conjuntura internacional

Capítulo Temático

O PAÍS QUE SOMOS, O(S) MUNDO(S) QUE TEMOS

Um roteiro para o conceito
estratégico na próxima década





Colaboram nesta edição

Alessandro Vesprini	Eduardo Caetano de Sousa	Mariano Aguirre
Amélia Pita-Gróz	Fernando Jorge Cardoso	Mattia G. Barbera
Ângelo Garcia Manuel Cambundo	Francisco Carvalho Vicente	Nancy Elena Ferreira Gomes
Ana Isabel Xavier	Giuseppe Ammendola	Nuno Canas Mendes
Ana Paula Brandão	Henrique Morais	Patrícia Daehnhardt
António dos Santos Queirós	Jaime Lourenço	Patrícia Galvão Teles
António José Martins Seguro	Joana Ramos Vidal	Paula Lopes
António Raimundo	Gomes Lopes	Paulo Carvalho Vicente
Bruno Oliveira Martins	José Carlos Amaro	Pedro Duarte
Carla Valério	José Manuel Félix Ribeiro	Pedro Miguel da Silva Pereira
Carlo Catapano	Lorenzo Termine	Ricardo Real Pedrosa de Sousa
Carlos Alberto Sousa Magalhães	Luís Lobo-Fernandes	Rita Sousa e Silva Romeiras
Carlos Augusto Dos Santos	Luís Moita	Rui Pedro Reis
Nascimento Martins	Luis Tomé	Sandra Fernandes
Carlos Branco	Luís Valença Pinto	Sandra Ribeiro
Catarina Mendes Leal	Luísa Godinho	Sónia Candeias
Christian Ploberger	Maria Raquel Freire	Sónia Sénica
Constança Urbano de Sousa	Mariana Morais de Jesus	Tatiana Mineeva
Daniel Cardoso	Mariana Passos Beraldo	Teresa Almeida Costa

JANUS 2022 – ANUÁRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES

© OBSERVARE – Universidade Autónoma de Lisboa

Lisboa, Julho de 2022

Director: Luis Tomé

Editores-chefe: Filipe Vasconcelos Romão e Luísa Godinho

Editora do capítulo temático: Ana Isabel Xavier

Assistentes editoriais: José Amaro e Tatiana Mineeva

Design, paginação e infografia: Rita Romeiras

Biblioteca Virtual: Janusonline.pt

Publicação anual

Propriedade: Cooperativa de Ensino Universitário – CRL

NIF: 501641238

Redacção: Rua de Santa Marta, 56. 1169-023 Lisboa

Impressão: ACD Print, S.A.

Morada: Rua Marquesa de Alorna nº 12-A, Odivelas
2620-271 Ramada

Tiragem: 200 exemplares

Depósito Legal: 03107/22

ISSN: 2183-4814

N.o de registo do ICS: 120525

Notas: Os autores dos textos adoptam diferentes acordos ortográficos.

JANUS



2022



Conjuntura internacional

Capítulo Temático

O PAÍS QUE SOMOS, O(S) MUNDO(S) QUE TEMOS

Um roteiro para o conceito
estratégico na próxima década



APRESENTAÇÃO

6

1. Conjuntura internacional

9

1.1	Impactos económicos da pandemia do COVID-19	Henrique Morais	10
1.2	O impacto da guerra na Ucrânia nas relações UE-Rússia	Sandra Fernandes	14
1.3	Global Governance and Regionalism: Opportunity or Challenge?	Christian Ploberger	16
1.4	Imaginar a democracia global	Luísa Godinho	18
1.5	Estratégias multilaterais do Alto-comissariado das Nações Unidas para os refugiados	Joana Vidal Lopes	20
1.6	Segurança na União Europeia – dialética entre o externo e o interno	Rui Pedro Reis	24
1.7	Cibercrime: breve reflexão sobre ciberinvestigação em tempo de pandemia	Ângelo Garcia Manuel Cambundo	26
1.8	2021 na (r)evolução do Direito Internacional Fiscal	Carla Valério, Mariana Passos Beraldo	30
1.9	O papel do multilateralismo no combate à corrupção	Sandra Ribeiro, Amélia Pita-Groz	32
1.10	Entre a redução da pobreza e o aumento da resiliência: longevidade e paradoxo de uma política pública	Teresa Almeida Costa	34
1.11	Práticas mediáticas, riscos e danos. Relações em rede em Cabo Verde, Angola e Moçambique	Paula Lopes, Jaime Lourenço	38
1.12	Jornalismo cultural no quadro europeu: transformações e evoluções	Jaime Lourenço	40
1.13	O surgimento das criptomoedas – alteração do paradigma económico	Pedro Pereira	42
1.14	Tribunal Constitucional polaco em rota de colisão com a UE: o princípio do primado	Constança Urbano de Sousa	44
1.15	A instrumentalização de fluxos migratórios como “arma de agressão” à UE	Constança Urbano de Sousa	46
1.16	Tecnologia e segurança da União Europeia	Rui Pedro Reis, António Raimundo	48
1.17	Dimensões de segurança da União Europeia – <i>security and safety</i>	Sónia Candeias, Rui Pedro Reis	50
1.18	A natureza da guerra em Cabo Delgado	Fernando Jorge Cardoso	54
1.19	A política externa personalista de alinhamento automático entre Donald Trump e Jair Bolsonaro	Carlos Augusto Martins	56
1.20	A segurança pessoal do presidente americano. Direito ou obrigação?	Carlos Alberto Sousa Magalhães	60
1.21	A Rússia em 2021	Maria Raquel Freire	62
1.22	O centenário do PCCh: da nova democracia ao socialismo ecológico	António Queirós	64
1.23	Tecnologia 5G – porque competem USA e China?	António Raimundo	66
1.24	A Estratégia da UE para o Indo-Pacífico: o que é e o que não devia ser	Luis Tomé	70
1.25	AUKUS: motivações, significados e controvérsias	Luis Tomé	74
1.26	South American Voting Patterns in the UNGA and Economic Dependence on China	Lorenzo Termine, Carlo Catapano, Alessandro Vesprini	78
1.27	As lutas e desafios das mulheres e crianças afegãs	Mariana Jesus	82
1.28	O ano em que os talibãs regressaram ao poder	General Carlos Branco	84
1.29	A navegar entre gigantes: o Sudeste Asiático e o <i>hedging</i>	Nuno Canas Mendes	86
1.30	A atual crise energética – dos EUA à Ásia, incidindo na União Europeia	José Manuel Félix Ribeiro, Catarina Mendes Leal	88
1.31	Political Communication in the Consolidation of Portuguese Contemporary Democracy	Francisco Carvalho Vicente, Paulo Carvalho Vicente	92
1.32	Energy, Environment and COP26	Giuseppe Ammendola	94
1.33	Inovação e consolidação do espaço ibero-americano: as Multilatinas em Portugal	Nancy Gomes, Mattia G. Barbera	98
1.34	Una nueva y diferente Guerra Fría	Mariano Aguirre	102
1.35	A Grã-Rússia e a lógica imperial	Luís Lobo-Fernandes	104
1.36	O ocaso da V República?	Filipe Vasconcelos Romão	106
1.37	Reflexões sobre um novo Conceito Estratégico da NATO	Luís Valença Pinto	108

2. O País que Somos, O(s) Mundo(s) que Temos		110
2.1	A inserção multilateral do país	Luís Moita 112
2.2	Pensando o Conceito Estratégico de Defesa Nacional	Luís Valença Pinto 114
2.3	Transição energética e ação climática: uma nova realidade na estratégia de Segurança e Defesa Nacional	Eduardo Caetano de Sousa 116
2.4	Revisão da estratégia de Defesa Nacional: enquadramentos geopolíticos	Fernando Jorge Cardoso 120
2.5	A América Latina no roteiro para o Conceito Estratégico de Defesa Nacional	Nancy Elena Ferreira Gomes 122
2.6	Tecnologia, segurança e sociedade: desafios para o futuro estratégico de Portugal	Bruno Oliveira Martins 124
2.7	Contributos para o novo conceito de Defesa Nacional	António José Martins Seguro 128
2.8	A estratégia que definimos no contexto das alianças e parcerias euro-atlânticas	Patrícia Daehnhardt 132
2.9	A revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, África e o Golfo da Guiné	Ricardo Real P. de Sousa 134
2.10	Realidade atlântica e especificidade estratégica ou como situar melhor os interesses nacionais: cinco vetores e uma conclusão	Luís Lobo-Fernandes 138
2.11	O nexó segurança externa-interna: da estratégia à operacionalização	Ana Paula Brandão 142
2.12	O desafio digital	Pedro Duarte 144
2.13	Ambiente, alterações climáticas e subida do nível do mar na revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional	Patrícia Galvão Teles 146
2.14	Portugal na Europa e no mundo: a força do multilateralismo	Sandra Fernandes 148
2.15	As organizações internacionais e o multilateralismo: vetores estratégicos da inserção externa portuguesa	Daniel Cardoso 150
2.16	CEDN 5.0: modernização, capacitação e prontidão	Sónia Sénica 152
2.17	De que vale pensar no amanhã que temos...!?	Ana Isabel Xavier 154
Colaboradores		156

APRESENTAÇÃO

O Anuário Janus celebra 25 anos. É, hoje, a única publicação portuguesa periódica, na área das Relações Internacionais, feita por especialistas para não especialistas. Ao longo deste período, contámos com a colaboração de centenas de autores com formação e experiência diversificadas que demonstram que a nossa área se faz com pluridisciplinaridade. Também trabalhamos em parceria com instituições nacionais e estrangeiras, como o comprova este número, desenvolvido em colaboração com o Ministério da Defesa Nacional.

Depois de uma pandemia que suspendeu o mundo por quase dois anos, no início de 2022, fomos surpreendidos pelo regresso da guerra a larga escala ao continente europeu, com a invasão da Ucrânia pela Federação Russa. A guerra, esse instrumento que julgávamos anacrónico, voltou, assim, ao centro das Relações Internacionais, influenciando os processos políticos, económicos e sociais e afetando a vida dos cidadãos em quase todo o mundo.

O Anuário Janus 2022, à semelhança de várias edições anteriores, conta com dois capítulos: o primeiro, dedicado à Análise da Conjuntura Internacional, percorre um conjunto de temas e geografias que foram marcando a atualidade nos últimos meses. O segundo capítulo, "O País que Somos, o(s) Mundo(s) que Temos", insere-se num projeto homónimo do OBSERVARE, financiado ao abrigo do programa de estímulo à investigação em Segurança e Defesa do Ministério da Defesa Nacional e apoiado pela Cooperativa de Ensino Universitário.

Finalmente, não podemos deixar de alertar para aquele que é o maior constrangimento de uma publicação como a nossa: o papel não se compadece com a voracidade do mundo atual, como bem o comprovam os acontecimentos deste ano. Justamente por isso, o Anuário Janus não pretende ser um espaço de informação, mas, sobretudo, de reflexão e análise. Boas leituras.

Luísa Godinho e Filipe Vasconcelos Romão
EDITORES DO ANUÁRIO JANUS

Ao longo dos últimos anos, o Ministério da Defesa Nacional tem vindo a apoiar, através da concessão de subsídios, projectos e actividades de interesse para a área da Defesa Nacional, bem como para a promoção e manutenção de actividades e iniciativas com relevância para a instituição militar.

Ao abrigo deste apoio, o OBSERVARE iniciou, em Outubro de 2020, um projeto co-financiado pela CEU, intitulado “O País que Somos, O(s) Mundo(s) que Temos: um roteiro para o Conceito Estratégico na próxima década” e que pretendeu, até Junho de 2022, contribuir para uma reflexão aprofundada sobre a próxima revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), estimada para o final do ano de 2022/inícios de 2023.

Ao longo destes meses, demos voz às ideias de personalidades da nossa academia sobre o que deveria constar no próximo Conceito Estratégico. Para além da publicação que temos entre mãos e que agrega 16 contributos, o Pedro Pinto esteve à conversa com várias individualidades sobre o papel que a geopolítica, as Organizações Internacionais, a diplomacia, o regionalismo, o desenvolvimento ou as alterações climáticas devem desempenhar neste documento estratégico. Essas entrevistas podem ser revistas no website <https://observare.autonoma.pt/opaisquesomos/programas/>, bem como nas redes sociais criadas para o efeito (instagram, facebook, youtube) e que constam como resultados do projeto.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) visa definir as prioridades do Estado em matéria de defesa e de acordo com o interesse nacional, sendo parte integrante da política de Defesa Nacional. É assim que o governo de Portugal define e entende este documento basilar do ordenamento jurídico nacional.

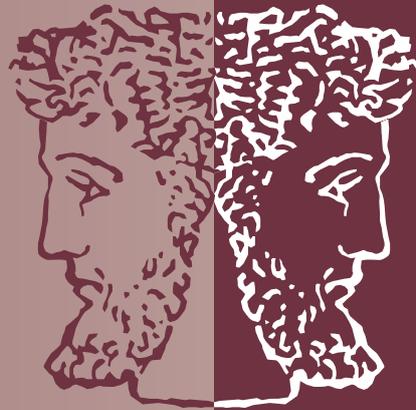
De facto, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) é um documento estruturante e integrante da política de Defesa Nacional que define as orien-

tações estratégicas e respostas mais relevantes para uma visão de conjunto de uma estratégia nacional tendo em vista o apoio à decisão e um quadro de planeamento de médio e longo prazo. Visa elencar as prioridades do Estado em matéria de defesa e, de acordo com o interesse nacional, reflete uma visão determinada sobre Segurança e Defesa Nacional. Segundo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional revisto em 2013, “CEDN [d]efine os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de Segurança e Defesa Nacional”.

Sem prejuízo do destacado papel que cabe às autoridades nacionais, a começar naturalmente pelo Ministério da Defesa Nacional, na elaboração de um Conceito Estratégico, a reflexão que se avizinha a propósito da revisão do atual CEDN e, porventura, de prossecução de um Conceito Estratégico nacional, convida a que essa reflexão seja alargada à sociedade no seu todo e envolva, muito particularmente, o meio académico na discussão aprofundada das linhas orientadoras que devem nortear a sua conceção e operacionalização. É neste contexto que se insere a proposta deste projeto “O País que Somos, O(s) Mundo(s) que Temos : um roteiro para o Conceito Estratégico na próxima década”, contribuindo diretamente quer para o quadro de missão e áreas de atuação do MDN, quer para o objeto específico deste apoio a projectos de estudo e de investigação nos domínios da segurança e defesa, sobre temáticas passíveis de contribuir para o aprofundamento do conhecimento e para a valorização da reflexão doutrinária e estratégica naqueles domínios. Acreditamos que este projeto é um contributo importante para pensar o país e o mundo, mas sobretudo para tornar o próximo Conceito Estratégico de Defesa Nacional um documento vivo na sociedade civil para os anos que vigorar.

A todos os que contribuíram para que o projeto se concretizasse o nosso muito obrigada!

Ana Isabel Xavier
COORDENADORA EXECUTIVA DO PROJECTO



1. Conjuntura internacional

IMPACTOS ECONÓMICOS DA PANDEMIA DO COVID-19

Henrique Morais

Texto entregue em Dezembro de 2021

A PANDEMIA DO COVID-19 teve os seus primeiros sinais na Ásia no final de 2019 mas ganhou particular virulência, nomeadamente na Europa, a partir do início de 2020. E, contra as expectativas dos mais otimistas, apesar de mesmo estes terem sido surpreendidos pela capacidade da ciência em criar muito rapidamente uma vacina eficaz, desde então têm ocorrido várias vagas que deixam em aberto a possibilidade de, em pandemia ou já num formato endémico, este vírus se instalar entre nós por mais algum tempo.

Ora, num momento em que nos aproximamos de 270 milhões de casos e em que no mundo já se perderam quase 5.3 milhões de vidas com COVID-19, importa avaliar as consequências económicas desta onda devastadora para a humanidade, ainda naturalmente de uma forma muito preliminar e com a necessária cautela e margem de erro por estarmos longe de saber quando e de que forma iremos pelo menos controlar a doença¹.

Descreveremos também a forma como diferentes economias estão a reagir à pandemia, centrando a análise nalgumas das principais economias mundiais, nomeadamente os Estados Unidos (EUA), a China e, na União Europeia, a Alemanha e Portugal.

O tempo pré-pandemia

Em vésperas da pandemia do COVID-19, isto é, por volta do quarto trimestre de 2019, a economia mundial apresentava, globalmente, sinais de robustez, com forte crescimento do comércio internacional e, embora em menor grau, também do emprego, há muito recuperados da Grande Recessão de 2009 que se seguiu à maior crise financeira pelo menos desde 1929-30.

Conforme pode ser constatado no Quadro 1, o produto interno bruto (PIB) mundial estava a crescer nos últimos vinte anos do século

vinte a um impressionante ritmo médio anual de 3.1%. Aliás, nas duas primeiras décadas do século vinte e um, o ritmo não abrandou, antes acelerou para muito próximo de 4% ao ano.

Esta força global da economia mundial escondia todavia duas trajetórias distintas: de um lado, as economias emergentes e em desenvolvimento que, com base na locomotiva asiática conduzida pela China, a que mais tarde se juntou também o outro gigante populacional (a Índia), evidenciaram uma trajetória sempre ascendente do crescimento do PIB ao longo deste século e, por outro, o muito mais restrito grupo das economias avançadas, onde ao invés se observa uma acentuada diminuição do crescimento ao longo dos últimos quarenta anos.

“
Neste tempo pré-pandémico, outros sinais apontavam para a incapacidade das economias avançadas gerarem riqueza de forma crescente.

Num repente, o grupo constituído, entre outros, pelos EUA, União Europeia e Japão, isto é, as economias avançadas e os motores tradicionais do crescimento económico mundial, que em conjunto representavam no final do século vinte cerca de 66% do PIB mundial, veem vinte anos mais tarde esse peso reduzir-se para pouco mais de 48%. Tudo isto em contraponto com a China, cujo PIB passou no mesmo período de 3,6% para 16,8% do total mundial.

Temos, pois, uma economia mundial globalmente pujante, alimentada pela Ásia Emergente, à cabeça da qual avultam a China e a Índia, mas por outro lado uma Europa, América do

Norte e economias avançadas da Ásia e da Oceânia com ritmos de crescimento económico bem menos expressivos e a denotar alguns preocupantes sinais de estabilização em baixa desse crescimento.

Isto mesmo levou a que, em 2013, economistas como o Prémio Nobel Paul Krugman ou Lawrence Summers tenham ressuscitado o tema da estagnação secular que havia sido introduzido em 1939 por Alvin Hansen, definindo a essência do fenómeno como “recuperações ténues que morrem na sua infância e depressões que se alimentam de si mesmas e criam um núcleo duro e aparentemente inamovível de desemprego”.

E fazem-no com um espaço geográfico muito definido, o das economias avançadas, nomeadamente os EUA, a União Europeia e o Japão, em que se verifica um claro abrandamento do crescimento dos respetivos PIB entre as duas últimas décadas do século vinte os vinte anos já passados do século vinte e um, em que o crescimento médio não terá ultrapassado em nenhum caso os 2% ao ano.

Neste tempo pré-pandémico, outros sinais apontavam para a incapacidade das economias avançadas gerarem riqueza de forma crescente. Por exemplo, o chamado *gap* do produto, ou seja, a diferença entre o crescimento real da economia e o crescimento potencial, definido como a riqueza que a economia poderia gerar com uma utilização plena de todos os recursos disponíveis, era negativo na grande maioria dessas economias: em média, nos primeiros vinte anos do século vinte e um atingiu -2,5 pontos percentuais (p.p.) nos EUA², -1,1 p.p. no Japão e duas das poucas economias com um *gap* positivo, a Alemanha e o Reino Unido, registaram em média apenas 0,1 p.p. Tudo isto num contexto em que o próprio crescimento potencial vinha a diminuir nas últimas três décadas, agravando, portanto, a já de si pouco animadora mensagem por detrás destes indicadores.

Não obstante, outros dados eram susceptíveis de uma análise mais otimista: o desemprego, tema central para a definição da estagnação, segundo Hansen, esteve ao longo do período 2000-2019 abaixo dos 10% na esmagadora maioria das economias avançadas (e também nos mercados emergentes) e, sobretudo, não é visível qualquer aceleração do indicador quando se compara com os últimos vinte anos do século vinte. Por exemplo, nos EUA a um desemprego médio de 5,8% entre 1980 e 1999, sucede um valor de 5,9% entre 2000 e 2019, mesmo sendo também verdade que se registou um aumento do subemprego, sinal de que parte da população ativa estaria no

QUADRO 1 – PRODUTO INTERNO BRUTO – TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL NO PERÍODO CONSIDERADO

	1980-89	1990-99	2000-09	2010-19	2020
Mundo	3,1	3,1	3,9	3,7	-3,1
Economias Avançadas	3,1	2,8	1,8	2,0	-4,5
Estados Unidos	3,1	3,2	1,9	2,3	-3,4
União Europeia	2,2	2,0	1,7	1,7	-5,9
Alemanha	1,9	2,2	0,8	2,0	-4,6
França	2,4	2,0	1,5	1,4	-8,0
Portugal	3,7	3,4	1,0	0,9	-8,4
Reino Unido	2,7	2,3	1,8	1,8	-9,8
Japão	4,4	1,5	0,5	1,2	-4,6
Economias Emergentes	3,1	3,7	6,1	5,1	-2,1
China	9,7	10,0	10,3	7,7	2,3
Índia	5,5	5,7	6,9	7,0	-7,3
Rússia	-	-3,8	5,5	2,1	-3,0

Fonte: Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook, Out. 2021.

mercado de trabalho mas com menos horas (e portanto também menor remuneração) do que desejaría.

Também no comércio externo os indicadores eram mais animadores, com o volume das exportações e das importações a registarem ritmos médios de crescimento anual no século vinte e um superiores a 3% na generalidade das economias e acima de 10% em economias emergentes como a China.

O tempo da pandemia

Como descrito anteriormente, a pandemia encontra a economia mundial com cenários diferenciados, mas globalmente sólida, o comércio internacional pujante, alimentado pelas exportações asiáticas e pela procura incessante de outros mercados, o investimento e as praças financeiras igualmente fortes, num contexto global de baixas taxas de juro, sem expectativas de que a inflação pudesse vir a reemergir a curto/ médio prazo.

Ora, num ápice, a pandemia tudo alterou.

Por memória, no ano de 2009, o produto interno bruto no mundo diminuiu 0.1% face ao ano anterior, nas economias avançadas -3.3% e nas emergentes recuou para um crescimento de apenas 2,8%. Acontece que esse ano corresponde ao epicentro da Grande Recessão, forma como os economistas apelidaram a recessão económica que se seguiu à crise financeira de 2007-2008. Acontece que, em 2020, por agora o *annus horribilis* da pandemia, o PIB mundial afundou -3,1%, nas economias avançadas caiu 4,5% e nos mercados emergentes sofreu um inédito decréscimo de 2,1%.

O gráfico 1 mostra esta realidade nas quatro economias que destacamos, sendo claro que apenas na Alemanha se registou uma queda do PIB de maior amplitude em 2009, quando comparada com 2020. É especialmente significativa a diferença entre o comportamento do PIB da China em 2009 (+9,4%) e em 2020 (+2,3%), numa demonstração clara de que o gigante amarelo passou ao lado da crise financeira, mas não da crise pandémica.

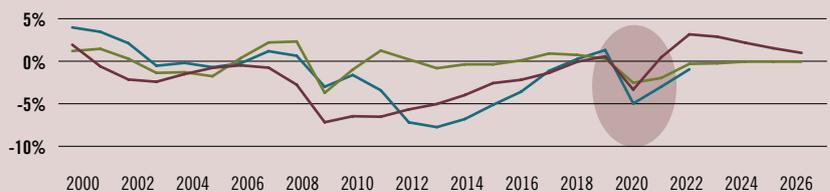
Os dados do comércio internacional são também expressivos, com uma redução brutal das exportações e das importações em praticamente todas as principais economias mundiais, com uma magnitude muito idêntica ao observado na sequência da crise financeira de 2007-2008. De realçar que no século vinte e um, se excetuarmos 2009, muito raramente se observou um decréscimo anual das exportações ou das importações.³

O esforço orçamental que foi exigido em 2020 é ainda mais “exuberante” face ao ocorrido em 2009, como pode ser constatado no gráfico 6. Na verdade, o défice orçamental primário, que desconta o serviço da dívida, foi superior a -10% nos EUA e na China e, mesmo a rigorosa Alemanha

G1 – PRODUTO INTERNO BRUTO (preços constantes) – TX. CRESCIMENTO



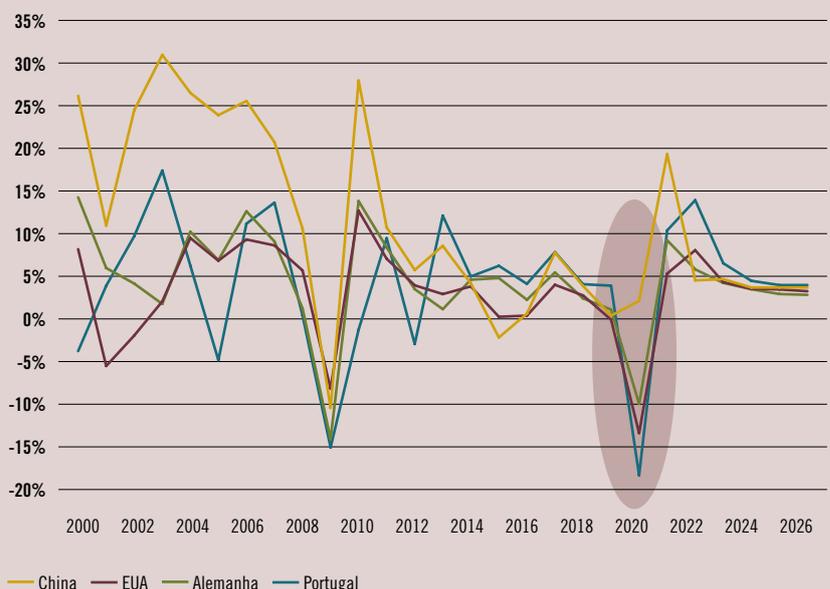
G2 – GAP DO PRODUTO – PERCENTAGEM PIB POTENCIAL



G3 – IMPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS – TX. CRESCIMENTO



G4 – EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS – TX. CRESCIMENTO

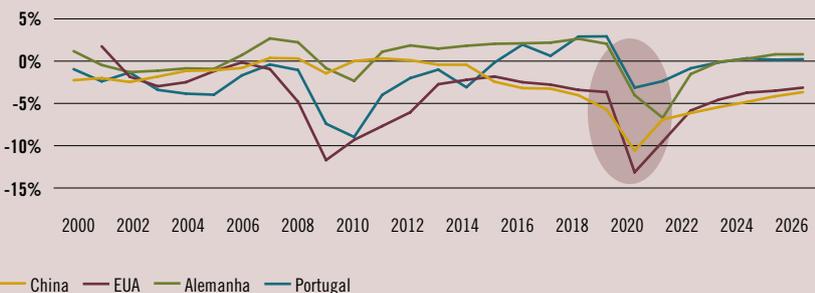


Fonte: Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook, Out. 2021.

G5 – TAXA DE DESEMPREGO



G6 – ORÇAMENTO – NECESSIDADES FINANCIAMENTO PRIMÁRIO



Fonte: Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook, Out. 2021.

A INFLAÇÃO ESTÁ DE VOLTA?

Desde 2013 que a área do euro vive um cenário muito confortável em matéria de inflação, com o indicador que serve de referência para o objetivo de médio prazo do Banco Central Europeu (índice harmonizado de preços no consumidor) a apresentar acréscimos anuais abaixo do objetivo definido de 2% ao longo dos últimos anos.

No entanto, desde pelo menos julho de 2021, mês em que a inflação homóloga na área do euro se situou em 2,2%, tem-se assistido a um forte acréscimo dos preços, com os dados de outubro a revelarem um acréscimo de 4,1% e a estimativa para novembro a apontar para 4,9%.

Este movimento está muito diretamente relacionado com o comportamento dos preços na Alemanha, como é sabido, o principal motor da economia europeia. O gráfico 7 mostra a variação do índice de preços no consumidor, em termos homólogos, na Alemanha desde 1992 e permite verificar que, após um longo período, desde meados de 1994, em que a inflação só muito esporadicamente se situou acima de 2%, em 2021 tem-se vindo a observar uma forte subida, com o valor de outubro a situar-se em 4,5%, um máximo desde 1993. Além disso, o instituto de estatísticas alemão está a antecipar um acréscimo para 5,2% em novembro.

Em Portugal, a variação homóloga do índice de preços no consumidor atingiu 1,8% em outubro, enquanto o dado preliminar de novembro aponta para 2,6% o que, a confirmar-se, será o valor mais elevado desde 2012.

G7 – EVOLUÇÃO DA INFLAÇÃO NA ALEMANHA – TX VAR. HOMÓLOGA



Fonte: Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook, Out. 2021.

registou um défice primário de 3,9% (apenas 0,8% em 2009). Por curiosidade, países como o Reino Unido, França e Japão evidenciaram igualmente défices próximos ou acima de 10%.

Esse esforço orçamental, materializado entre outras medidas de apoio ao mercado de trabalho em alterações aos regimes de *layoff*, foi essencial para mitigar as consequências sobre o emprego, evitando assim um “desastre” anunciado, também a nível social, mas não sendo evidentemente suficiente para compensar totalmente os efeitos económicos nefastos da pandemia.

Uma análise micro, que não é objetivo deste texto nem nele encontra espaço suficiente, mostraria como os efeitos da pandemia foram assimétricos, também a nível dos diferentes setores de atividade, penalizando drasticamente as atividades que direta ou indiretamente estão mais dependentes dos movimentos humanos, designadamente a restauração, os transportes (não apenas o transporte aéreo) e a cultura.

E essa assimetria muito provavelmente irá refletir-se, igualmente, num agravamento das desigualdades, até porque a pandemia não afetou da mesma forma operários e profissionais dos serviços, ricos e pobres. É, todavia, ainda demasiado cedo para uma análise científica dessas consequências.

O tempo (de recuperação) que aí vem

A história económica mostra-nos que a recuperação de episódios como as pandemias e os grandes conflitos militares é, por norma, relativamente rápida, sobretudo se formos capazes de evitar aquele que talvez seja o principal inimigo dessa recuperação, o protecionismo comercial. A gripe espanhola que assolou todos os continentes e matou, entre 1918 e 1920, pelo menos 50 milhões de pessoas, ou o mais dramático acontecimento do século vinte, a Segunda Guerra Mundial, não impediram, que em poucos anos, mesmo os países mais afetados pelas referidas catástrofes denotassem um vigor económico significativo.

Neste sentido, tudo o resto constante, o tempo de recuperação que aí vem é auspicioso. Acontece que algumas interrogações permanecem bem vivas e suscetíveis de condicionar essa recuperação.

O tempo que ainda teremos de viver em pandemia é uma dessas interrogações: as vacinas parecem ser um sucesso no combate às formas graves de manifestação da doença, mas algum ceticismo numa parte não negligenciável da população nos países que podem ministrar essas vacinas e a incapacidade de outros (muitos) povos em vacinar as suas populações está a arrastar-nos, no outono de 2021, para uma nova vaga pandémica.

À medida que aumenta o tempo em pandemia e que se têm de retomar medidas restritivas que penalizam fortemente a dinâmica econó-

mica, maior é a probabilidade de danos permanentes e irreversíveis na atividade económica, com perda de capacidade produtiva, de emprego, em duas palavras, de criação de riqueza.

Admitindo que não estamos a viver focos, ainda que localizados, do habitual “oportunismo” /especulação que o ser humano infelizmente sempre mostra, sobretudo em momentos de crise, o comportamento do mercado dos microchips e uma aparente incapacidade de retoma de alguns segmentos dos transportes, com claras repercussões nos canais de distribuição, parecem ser sinais de perda de capacidade produtiva à escala global.

E este ponto leva-nos a outra interrogação fundamental: para onde caminha a inflação?

Na Caixa anexa a este texto é possível constatar o forte aumento dos indicadores de preços na área do euro, num movimento com epicentro no motor da economia europeia continental, a Alemanha.

Este regresso da inflação é agora uma realidade, quer se trate de um fenómeno temporário, associado a alguns dos movimentos conjunturais atrás identificados, ou algo mais estrutural, uma interrogação a que os próximos meses certamente darão resposta.

Acontece que a natureza da resposta trará consequências bem diversas para a economia e sociedade europeias: se alguns dos níveis que se avizinhos para o crescimento dos preços registarem um (inesperado) grau de permanência, ou dito de outra forma, se a inflação permanecer consistentemente acima dos 2%, dificilmente as autoridades monetárias poderão manter a estratégica acomodatória que tem caracterizado os últimos anos, em particular, por parte do Banco Central Europeu (BCE).

O comportamento da inflação vai seguramente condicionar a evolução da política monetária nos próximos tempos.

E tudo o que as economias europeias não precisam neste momento, em que a pandemia ainda nos preocupa e ameaça, é de pressões inflacionistas suscetíveis de levar ao início de um ciclo de subidas de taxas de juro na Europa e no Mundo. ■

Notas

¹ Estamos a escrever estas linhas no início de dezembro de 2021, momento em que a Europa está a viver novamente o pesadelo do aumento vertiginoso do número de infeções e de mortos, com lockdowns totais ou parciais a verificarem-se novamente num vasto leque de países, sobretudo da Europa Central e de Leste.

² Entre 1985 e 1999 o *gap* do produto nos EUA foi em média de -0,2%.

³ Nas exportações nunca se observou uma diminuição anual na Alemanha, e no Reino Unido, França, Japão, Coreia do Sul e China apenas ocorreu num ano, enquanto nos EUA as exportações apenas registaram decréscimos em três anos. Cenário idêntico para as importações, onde apenas nos EUA e na China ocorreu mais do que um ano de contração, em ambos os casos em dois anos.

O IMPACTO DA GUERRA NA UCRÂNIA NAS RELAÇÕES UE-RÚSSIA

Sandra Fernandes

Texto entregue em Abril de 2022

A UNIÃO EUROPEIA (UE) E A RÚSSIA iniciaram uma relação especial em 1997 com a assinatura de um Acordo de Parceria e Cooperação, reforçada com a adoção de um quadro *suis generis* de cooperação em 2003, intitulado os “quatro espaços comuns”. A guerra na Ucrânia despoletou não só a condenação da agressão russa por parte da UE como uma revisão sem precedentes da relação de Bruxelas com Moscovo. A adoção de sanções já havia sido consagrada como uma prática – inédita até então – após a anexação da Crimeia em março 2014. No entanto, as tentativas de os 27 Estados-Membros de agirem de forma coesa em torno de uma estratégia comum face à Rússia ainda não tinham resultado em políticas e medidas à altura dos objetivos enunciados. Apresentamos abaixo as principais dinâmicas da feitura da(s) política(s) de Bruxelas em relação à Federação Russa. Colocamos em perspetiva a crítica segundo a qual a União carece de uma política e, por consequência, tem uma capacidade limitada em apoiar Kyiv e travar o Kremlin, no contexto da crise que antecedeu o conflito e da guerra iniciada a 24 de fevereiro de 2022.

A postura pragmática face aos defensores dos valores europeus

O relacionamento com Moscovo caracterizou-se por ser difícil e porventura o assunto mais divisivo no seio do espaço europeu de integração. A evolução da relação UE-Rússia tornou-se mais competitiva e conflituosa sobretudo a partir de 2004. É o ano em que se dá o alargamento da União a países que outra faziam parte da União Soviética ou a países da sua esfera de influência. A partir de então, a natureza estratégica da relação da UE com Moscovo foi-se reforçando. Países do antigo espaço soviético trouxeram novas orientações políticas ao lado da crescente afirmação da União como ator global. As ambições da UE pós-alargamento correspondiam também a uma maior orientação estratégica para a sua vizinhança, materializada na sua Política Europeia de Vizinhança (PEV) e a um novo modo de relacionamento com Moscovo. É também o ano da reeleição do presidente Putin para um segundo mandato e da afirmação da visão russa de “vizinhança próxima” para o mesmo espaço geopolítico.

O novo paradigma, mais difícil e exigente no relacionamento com Moscovo, foi vertido pela Comissão Europeia numa comunicação, em 2004, onde retrata a Rússia como um parceiro estratégico necessário e sugere um novo espírito de cooperação para resolver a falta de progressos cooperativos. A instituição suscita-

va uma atitude pró-ativa da UE, um reconhecimento direto dos obstáculos (nomeadamente no que diz respeito ao afastamento no campo dos valores) e uma relação que produza resultados para além da retórica política.

Os novos Estados-Membros trouxeram uma visão mais crítica sobre a Rússia e aumentaram as exigências de convergência da Federação no quadro da cooperação EU-Rússia, nomeadamente no que diz respeito às normas políticas, especialmente o Estado de direito e os direitos humanos. Visões internas conflitantes sobre como lidar com Moscovo caracterizaram a governação europeia e prejudicaram a sua unidade política. As tensões resultavam de, por um lado, perspetivas pragmáticas e, por outro lado, de um entendimento normativo sobre a forma como lidar com o Kremlin.

“ O relacionamento com Moscovo caracterizou-se por ser difícil e porventura o assunto mais divisivo no seio do espaço europeu de integração. ”

Essas tensões internas à UE são centrais para explicar o impacto da guerra no posicionamento de Bruxelas face a Moscovo, uma vez que são os atores europeus que têm moldado o formato da relação EU-Rússia. Ademais, a evolução do debate entre “pragmatistas” e “normativistas” é explicativo da suspensão do diálogo com o Kremlin desde 2014 e da priorização da agenda energética e de defesa desde que a guerra começou em fevereiro de 2022.

A referência a valores e princípios comuns foi uma componente transversal ao quadro institucionalizado da cooperação UE-Rússia, também aplicados à vizinhança, e considerados pela União como essenciais para uma parceria autêntica com Moscovo. A lista inclui o Estado de direito, a boa governação, o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias, a promoção de boas relações de vizinhança, os princípios da economia de mercado e do desenvolvimento sustentável. Este elemento das relações UE-Rússia, promovido pelo lado da União, tem sido considerado como uma questão normativa ou, mais negativamente, como uma lacuna normativa. A crescente insatisfação de Bruxelas com os desenvolvimentos políticos na Rússia e as reformas internas afetou significativamente a relação desde o alargamento, sendo que a União não consegue usar a condicionalidade em relação a Moscovo (como forma de promover a convergência com os seus padrões).

Se os Estados-Membros têm discordado sobre os meios e objetivos para alcançar uma reaproximação com a Rússia entre 2014 e 2022, as instituições da UE também divergiram nas suas opiniões. O Conselho da UE é o local mais óbvio para os Estados-Membros avançarem as suas preferências. O Parlamento Europeu, por sua vez, tem sido a tribuna onde os problemas nas relações com a Rússia são expressos, especialmente para enfatizar o crescente afastamento no respeito pelos valores políticos. A Comissão Europeia tende a desempenhar o papel de balancete entre os atores da UE. Uma crítica recorrente aponta para a priorização das relações bilaterais com a Rússia para servir interesses nacionais, em detrimento de uma abordagem comunitária.

Os funcionários da Comissão e do Conselho já consideravam no passado que a Rússia jogava com as suas relações com os Estados-Membros para atingir os seus objetivos, em oposição às suas relações com a União. Também se delineou a tendência de que quanto mais proativos os países eram em relação à Ucrânia (a sua estreita associação com a UE), mais reticentes eles eram em aprofundar a cooperação com a Rússia. No entanto, as relações bilaterais são possíveis devido aos limites das competências comunitárias, como ilustram os gasodutos Nordstream 1 e 2 implicando a Alemanha.

Ao contrário da Comissão e do Conselho, o Parlamento Europeu defende uma abordagem baseada em valores (em oposição ao pragmatismo), apesar das divergências internas entre os seus membros. Por ocasião da aprovação de um relatório em 2009, o polaco Onyszkiewicz afirmava que “o Parlamento Europeu apoiou a cooperação pragmática com a Rússia, mas, se formos sérios, também temos de abordar questões difíceis como os direitos humanos, a energia e a segurança. Os Estados-Membros devem agora aprender a falar a uma só voz. Devemos pressionar pelo cumprimento das regras da OMC e dos princípios da Carta da Energia, bem como pela melhoria do acesso ao espaço aéreo e às rotas de navegação.”¹ O relatório resume que a ampla cooperação económica entre a Rússia e a UE deve basear-se em padrões elevados de democracia e princípios de mercado livre. A guerra na Ucrânia veio colocar esse entendimento no âmbito das políticas europeias.

Aceleração e viragens a 180 graus nas políticas europeias

Apesar das tensões preexistentes terem sido exacerbadas após 2004, as principais prioridades foram perseguidas, como as relações comerciais, segundo a lógica de continuar a de-



envolver as políticas de especial interesse para a União. Assim, a ótica do pragmatismo continuou a prevalecer até que a guerra na Ucrânia viesse alterar o equilíbrio a favor dos normativistas, acima mencionados. Esta viragem a 180 graus conduz a UE a rever duas políticas tidas como centrais para lidar com o Kremlin: energia e defesa. A primeira tinha evoluído até então de forma pragmática e à margem de um entendimento comunitário, a favor do interesse de Estados-Membros como a Alemanha. A segunda já fazia parte de uma ambição antiga que o Brexit e a anterior administração americana de Donald Trump tinham contribuído para impulsionar sem ainda criar a desejada soberania-autonomia estratégica da União.

Considerando os laços estreitos entre a UE e a Rússia no setor energético, Bruxelas tinha interesse estratégico em melhorar as condições do comércio de energia. Isso incluía garantias de fornecimentos (volumes), infraestruturas operacionais, princípios de transparência, acesso recíproco a mercados, diversificação e eficiência energética. A necessidade recíproca foi um dos lemas recorrentes nas reivindicações russas, nomeadamente no diálogo energético. Refere-se não apenas à igualdade de acesso, mas também a acordos de exploração. A energia também vem se destacando desde 2006 porque a Rússia almejava recuperar as receitas da produção e distribuição de energia, que eram administradas em parte por empresas estrangeiras.

Além da não aplicação russa de acordos, o facto de a UE não ter uma política integrada de energia impediu uma gestão comunitária da relação energética com o Kremlin, em contraposição às relações bilaterais dos Estados-Membros. As rotas dos oleodutos e gasodutos cruzam as dependências políticas e tanto a UE quanto a Rússia queriam mais autonomia em relação aos países de trânsito. Por isso ambas as partes exploraram alternativas em países amigos (diversificação) e estabeleceram os acordos bilaterais que minaram as perspectivas de uma política energética coerente e integrada ao nível da UE. França, Alemanha e Itália assinaram acordos com a Gazprom para dois novos gasodutos (“Nordstream” e “Southstream”) e abriram o mercado de distribuição ao gigante russo em troca de fornecimentos garantidos, com o apoio da Bulgária, Eslovénia e Croácia. O objetivo consistia em criar ligações diretas com os consumidores finais da Europa Ocidental e, assim, evitar os países de trânsito da Europa Central.

Com a condenação unânime da agressão russa e a linha de ação em duas vertentes que daí resultou – a saber apoiar a Ucrânia e isolar a Rússia – a União iniciou uma alteração, muito difícil, a 180 graus, da sua política energética. Tendo deixado de ser credível continuar uma abordagem pragmática centrada nos interesses económicos e comerciais, trata-se doravante de cortar os abastecimentos russos. Assim, a

Alemanha suspendeu a decisão de iniciar a exploração comercial do Nordstream 2, o quinto pacote de sanções decorrente da guerra inclui pela primeira vez o setor energético (carvão), e a transição energética verde é priorizada para reduzir a dependência aos hidrocarbonetos. A Lituânia deu o mote mais significativo, sendo o primeiro país a cortar por completo a importação de gás russo. No entanto, não é uma decisão viável a curto prazo para toda a UE que ainda importa 62 por cento da sua energia da Rússia e alguns Estados-Membros são mais dependentes do que outros, como é o caso da Estónia, Finlândia, Bulgária e Alemanha.

“
As rotas dos oleodutos
e gasodutos cruzam as
dependências políticas e tanto
a UE quanto a Rússia queriam
mais autonomia em relação
aos países de trânsito.”

De forma análoga, a aceleração em matéria de política de defesa retoma necessidades e objetivos, anteriormente definidos, mas num novo contexto de urgência e maior convergência política no seio da UE. Afigura-se histórica a decisão alemã, a 27 de fevereiro, de se dotar de meios de defesa e participar mais ativamente na UE e na NATO com um maior orçamento de Estado dedicado a essa área, atingindo 2% do seu PIB. Instrumentos recentes foram ativados de forma mais robusta, entre os quais o Fundo Europeu de Defesa (FED) com oito bilhões de euros até 2027 e o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP) ativado para comprar armas para a Ucrânia. A “Bússola Estratégica”, aprovada a 21 de março 2022, ilustra a aceleração da EU em jeito de “salto decisivo” no novo ambiente estratégico. Centrada na ação e na capacidade de agir com recursos de defesa, a “Bússola” centra o seu objetivo na proteção dos cidadãos, dos valores e dos interesses da UE, confirmando a centralidade da perspectiva normativa também nesta política.

Conclusão

Até à guerra iniciada a 24 de fevereiro de 2022, as relações entre a UE e a Rússia foram marcadas por, nomeadamente, duas grandes crises políticas. Em primeiro lugar, o período pós-alargamento mostrou as capacidades dos novos Estados-Membros em impactar a atitude de Bruxelas no sentido de não ser impulsionada apenas por interesses estratégicos (principalmente comércio e investimento). Em segundo lugar, a crise ucraniana iniciada em 2013 e a anexação da Crimeia permitiu superar a divisão de alguns Estados-Membros so-

bre como lidar com a Rússia e lançou uma luz inequívoca sobre a necessidade de considerar o fosso normativo entre as partes.

Nas matérias de especial interesse da UE, como as relações comerciais e a partilha de valores políticos, a questão da reciprocidade afirmou-se como uma preocupação central para Bruxelas. Foi especialmente perceptível na postura dos novos Estados-Membros em relação à observância de valores e princípios comuns, como o Estado de Direito, a democracia e os direitos humanos. A reciprocidade também afetou as relações comerciais no sentido de que a União esperava uma relação mais previsível e estável neste domínio, em particular na dimensão energética.

Desde a crise ucraniana de 2013, qualquer progresso na agenda UE-Rússia já dependia da gestão deste dossier. Com a guerra frontal na Ucrânia, a relação está em profunda redefinição e Bruxelas procura dotar-se de políticas que a capacitem no isolamento internacional de Moscovo e numa relação cuja interdependência energética lesa a sua autonomia política. Neste momento, uma das críticas dirigidas à UE é de querer ganhar a guerra sem a fazer. É uma crítica acertada? Se considerarmos o reequilíbrio interno e a viragem acelerada em domínios centrais para a sua soberania estratégica, tais como a energia e a defesa, a União está a dotar-se de uma estratégia e instrumentos não só para lidar com Moscovo mas também para se afirmar como ator global. A questão em aberto é saber se a extraordinária coesão atual, em contexto de crise, irá perdurar entre os seus Estados-Membros. ■

Nota

¹ Onyszkiewicz, J. (2009) Parliament adopts key EU-Russia report. Alde, 2 April.

GLOBAL GOVERNANCE AND REGIONALISM: OPPORTUNITY OR CHALLENGE?

Christian Ploberger

Texto entregue em Novembro de 2021

GLOBAL GOVERNANCE REFERS TO A FORM of governance, rules and regulations at a particular level. When considering the global level, with the huge number of actors involved, and with civil society being capable of generating political influence on governments, fragmentation becomes a critical issue for global governance. Adding to this challenge is regionalism, the cooperation of a limited number of states within a specific geographic setting. However, one may argue that regional organisations and agreements reached at the regional level may offer support for global governance strategies, thereby transforming the regional image associated with fragmentation to one of support. Yet it is part of an ongoing debate as to what extent regionalism either contributes to or undermines global governance strategies. To illustrate this challenge, the topic of climate change will be applied. To begin with, a short evaluation of what global governance stands for is offered.

Global Governance

Weiss and Wilkinson (2018) describe global governance as the sum of informal and formal ideas, values, norms, procedures and institutions that help all actors identify, understand and address trans-boundary problems. However, it needs to be clarified from the outset that global governance does not refer to a global government, as no formalised hierarchical order exists in international politics. It is worth remembering that it is only states that have the ability to make binding international decisions, even though state authority has come under increasing pressure. This is not to argue that civil society cannot influence governments. As for global governance, it tries to address specific cross-border issues that individual countries cannot address on their own. It does so by formulating new guidelines and rules or by strengthening existing ones. Operating at the global level indicates a critical challenge for global governance, as it has to integrate numerous concerns of a plethora of different actors. In doing so, global governance rules and guidelines often get watered down and may lead to a failure of providing an effective and timely response. While global governance focuses on the global level to address the challenges humanity faces, global challenges generate specific local impacts. Climate change provides a good example. For this reason, we need to make a closer evaluation of the regional level.

Regionalism

When references are made to the regional level, they focus on either regional organisations

like the EU, ASEAN, or Mercosur or selected geographic spaces like Central Asia, South-east Asia or Central America, to offer some examples. Within such regional settings, we are often able to identify even smaller yet still integrated spaces, identified as sub-regions, commonly based on some geographic features, like an international river basin (e.g., the Danube or Mekong region), or coastal areas (Baltic States, Black Sea countries). Whereas regional cooperation is often based on state-level cooperation, sub-regional cooperation is based on loose cooperation below the national level, inspired by local concerns. The region, as a specific form of political cooperation, takes on a specific relevance for addressing global challenges and for global governance. Therefore, the relationship between global governance and the region requires some attention.

Opportunity or Challenge

As stated above, global challenges do not create a uniform impact, but rather region-specific impacts, thus enhancing the relevance of the regional level as a focus for analysis. Regions are inclined to be the focus when it comes to addressing various challenges. This emphasis on finding a solution at the regional level can lead to what Biermann et al. (2009) describe as fragmentation of global governance, of undermining global policy goals and global strategies. While this may be seen as appropriate from a particular regional perspective, such region-specific responses, as necessary as they may be, can provide a challenge for global governance.

“ The region level (f. e. EU, ASEAN, MERCOSUR, ECOWAS) as a specific form of political cooperation has an increasing relevance in addressing Climate Change. ”

Another related topic is that regional organisations differ in their ability to implement global governance strategies, even when there is an agreement to adhere to global governance strategies. One merely has to compare the ability of the EU to implement regulations with that of ASEAN. While in the first case, based on the strong internal coherence, strict implementation

can be almost guaranteed, the situation is rather different in the second case, since ASEAN opted for less internal coherence. Because of this asymmetry in regional institutional setting, attempts at a uniform implementation of global governance strategies and agreed policies will encounter additional challenges. This is not to say that the regional level cannot be of support to global governance. Acharya (2018), for example, points to this perceived ambiguity of the regional level for global governance, when explaining that some scholars and policymakers see regionalism as a recipe for global fragmentation and chaos, while others take a more positive view of regionalism and advocate a more regionalized approach to global order-building.

Yet the focus on the region can be related to the proliferation of actors at different levels, which leads to a more pluralistic world, which in turn add further dynamics to the fragmentation of global governance strategies. Even so, one could argue that getting more actors to agree on a global governance strategy is a positive outlook; indeed, it may be the case when it comes to implementation of any agreed global strategy, by providing more support for it. Such considerations are related to another crucial aspect of global governance: the number of actors involved in a policy strategy. After all, a policy strategy covering a large membership will face a widely diverse set of interests, which may extend the process to find an agreement on a global governance policy and may even weaken the context of the final global policy strategy. Alternatively, one could aim for a limited membership to strengthen commitment to address a particular target, as well as to speed up the negotiation process. However, Biermann et al. (2009) remind us that it is doubtful whether reaching an agreement with a small membership would improve the overall performance in addressing a global challenge, as this may only lead to a solution that fits the interests of the participating members and perhaps cannot be applied to an extended membership, thus undermining the overall ambitions. Even so, while a plurality of actors presents a challenge for global governance, a more pluralistic world does indicate the inclusion of different voices and actors, which may therefore increase the acceptance and legitimacy of specific rules and strategies agreed on. However, a related and open-ended question is whether there can be unity within plurality. Let us now investigate a serious issue for global governance – climate change – and the related implications.

Climate Change and Global Governance

Climate change offers a fitting example for a global governance topic, as well as the chal-



allenges associate with regionalism. Because climate change represents a global threat, a single country cannot address it on its own. It also offers a primary example of the potential shortcomings of global governance policy strategies, as its impact is always regional and local specific. The recently published UN Emission Gap report (2021) points to a scenario in which we are missing the emission targets to reduce global warming to 1.5° Celsius consequently, more extreme weather events – like flooding and droughts, wildfires, heat waves and hurricanes – are becoming more regular occurrences. Indeed, reducing the emission gap, and thus slowing the global warming dynamic, requires a concerted effort by all countries. While the GHG reduction efforts of one country are a welcome development, it will not be enough to address the dangers it faces from climate change. This provides a strong argument for finding an agreement at the global level, consequently emphasising a global governance approach. At the same time, we are confronted with a partial failure of global governance agreements, as outlined in the Paris Agreement, as GHG emissions keep increasing.

Missing this target will further contribute to the negative impacts of climate change-related effects at the regional and local level, thus enhancing the social-economic pressure and, by extension, the political pressure to act. Of course, such responses will be specific to regions and localities. Taking the example of sea-level rise, we can identify coastal and urban populations all over the world in danger from rising sea-level. However, urban areas and its populations in South, Southeast and East Asia, face a particular challenge. This in turn requires a regional and local response and adaptation strategies to respond to this challenge. Such responses need to be situation-specific, in that they will contribute to a global governance fragmentation process. The same applies to the other climate change-related threats, like heat waves, floods and droughts. This increases the challenges for global governance strategies, considering that people and communities directly threatened within a specific regional or local setting are more willing to demand and take immediate and stronger action than people and communities who may be less threatened.

At the same time, it is worth recognising that regional or local responses to the impact of climate change may be formulated and implemented faster, as not only are fewer actors involved, but they are already facing the direct impact of the threats caused by climate change. Yet the potential back-draft is that compromises reached among a smaller group of actors within a specific regional setting may not be replicated at the global level, thus further enhancing fragmentation of a global governance strategy. This dilemma is described by

Biermann et al. (2009) as one between selecting either a ‘narrow but deep’ or a ‘broad but shallow’ strategy in addressing global climate change impacts.

Another aspect that needs to be considered in the context of global governance policies and regional impact is that, when addressing the impacts of climate change, two options exist: mitigation and adaptation. While mitigation refers to the reduction of the sources of climate change, adaptation represents the response to the effects of climate change. It should be emphasised that mitigation would be the best option, to prevent climate change from happening in the first place, while adaptation, responding to the actual impact of climate change, only represent the second-best option.

“
Plurality of actors presents a challenge for global governance, but at the same time may support the implementation on agreed strategie.”

Yet, because of mitigation failure, indicated by increasing global GHG emissions, adaptation is rising in relevance, although it does have limitations. For example, in the case of sea-level rise, while some adaptation strategies will address some impacts, continuous sea-level rise will over time outpace adaptation measures in many regional and local settings. Even though mitigation measures would be more suited for global governance strategies, this is not meant to imply that mitigation has no place at the regional and local level; indeed, it has a place, as it may generate additional benefits. One just has to consider the additional positive health impacts the reduction of GHG emissions generates within a regional and local setting. In this context, the regional and local levels offer additional support for a global governance strategy. Regarding adaptation, the impact is rather different, since adaptation, addressing a specific climate change impact, is mostly region-specific and local-specific and therefore not uniform in character, even though it may provide an example for other regions to follow. Therefore, adaptation processes tend to contribute to a process of fragmentation.

Final Observations

We are back to the question as to what extent fragmentation undermines global climate change policy. At the same time, we also have to consider the effectiveness of global governance strategies, as well as the time required to

reach and implement them, an issue especially relevant to climate change. If one considers the time required to reach a climate change agreement at the global level, and then have to witness its partial implementation, like the Paris Agreement, failing to reduce the climate change dynamic, by failing to implement the agreed mitigation efforts on time or only partially, timely regional and local responses do offer an alternative approach. Such a perception is further supported, if one compares the behaviour of national governments with regard to global climate agreements, like that of different U.S. governments – first to join, then to leave, and then join again – with city and regional governments networks, like C40 or ICLEI, which offer a timely and continuous adaptation response to climate change impact as well as contributing to mitigation efforts to stay within the 1.5° Celsius goal efforts.

Still, opinions related to global environmental governance are rather diverse; Biermann (2000) argues in favour of a world environment organization to overcome fragmentation, while Oberthür and Gehring (2005) interpret fragmentation of global environmental policy in a positive light. This represents an ongoing debate over policy strategy, one between diversity and generalisation. Even though regional responses enable timely responses, they are piecemeal and location-specific, thus leading to fragmentation. They may not only undermine necessary policy shifts at the global level but may fall short in offering enough response to restrict the climate change dynamic. As a consequence, we may still have return to global governance for support. ■

References

- Weiss, T. G & Wilkinson R. (2018) From International Organisation to Global Governance. In Weiss, T. G & Wilkinson R. (eds.) (2014). *International Organizations and Global Governance*. New York: Routledge, pp. 3-20.
- Biermann, F. (2000) The Case for a World Environment Organization. *Environment*, 42(9): 22–31.
- Biermann F., Pattberg P., van Asselt H., Zelli F. (2009) The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, 9 (4): 14–40.
- Acharya, A. (2018). *Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oberthür S. & Gehring T. (2005). Reforming International Environmental Governance. An Institutional Perspective for Proposals for a World Environment Organization. In Bierman F. & Bauer S. (eds.) *A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* Aldershot: Ashgate, pp. 205–234.

IMAGINAR A DEMOCRACIA GLOBAL

Luísa Godinho

Texto entregue em Dezembro de 2021

A EMERGÊNCIA DO QUE PODEMOS CHAMAR uma configuração internacional pós-moderna, não-raro qualificada de pós-soberana, revigorou o debate académico em torno da hipótese de construção de uma nova ordem mundial, baseada na democracia e na cidadania globais e passível de aportar um novo espaço de poder aos cidadãos, cujas vidas se tornaram, nas últimas décadas, cada vez mais influenciadas por acontecimentos e decisões ocorridos sem a intervenção dos seus representantes eleitos.

Por entre esse debate, é possível identificar, hoje, vários modelos teóricos a favor de uma governação global democrática, tendo o da *democracia cosmopolita* conhecido um lugar de relevo nas últimas décadas.

A democracia cosmopolita refere-se a um modelo de organização política em que os cidadãos, independentemente da sua localização geográfica, têm direito à participação política em múltiplos níveis, nomeadamente através da representação simultânea em assuntos globais, nacionais e locais.

Os adeptos deste modelo de governação tendem a recomendar uma estrutura descentralizada, caracterizada por múltiplos centros de tomada de decisão, em que os Estados ainda mantêm um certo grau de autonomia nacional, e em que apenas os agentes que fazem parte de uma determinada interação sociopolítica têm direito a participar no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, as agências de governação global que os proponentes da *democracia cosmopolita* sugerem seriam caracterizadas por um modelo misto de autoridade.

Da Grécia para o futuro

Embora o termo seja originário da filosofia estoica grega, o ideal cosmopolita moderno foi proposto pela primeira vez por Kant com o conceito de *jus cosmopoliticum* implantado no seu projeto para uma Paz Perpétua (Kant, 1795). Mais recentemente, um conjunto de autores, tais como Archibugi, Held, McGrew, Imber, Habermas, Shuman e Hoffe, retomou o conceito, demonstrando senão a sua viabilidade, pelo menos a sua riqueza analítica.

O debate teve o mérito de consolidar a *democracia cosmopolita* como uma hipótese de relevo na reflexão sobre a política global na era da modernidade tardia. Através da *cidadania cosmopolita*, os indivíduos obteriam uma voz política direta em vários níveis de tomada de decisão, participando assim no processo deliberativo da política local, regional e mundial. O sistema institucional global deveria, para os defensores do modelo, ser reformado no sentido da criação de uma estrutura de governação

cosmopolita, segundo a qual os agentes diretamente envolvidos em cada questão teriam direito a uma voz política, independentemente da sua filiação territorial ou nacional.

A *democracia cosmopolita* preconiza a reforma democrática das instituições da ONU e da ampla rede de organizações de governação global. No que se refere à ONU, são apoiadas propostas como a criação de uma segunda Assembleia consultiva, a abolição do sistema de veto, juntamente com o alargamento do Conselho de Segurança, a jurisdição obrigatória do Tribunal Penal Internacional, e a criação de uma força humanitária internacional. Por outro lado, em relação à governação global, as recomendações vão no sentido do aprimoramento da regionalização, da difusão da autoridade em diferentes órgãos e do fortalecimento dos procedimentos democráticos das instituições.

“

A democracia cosmopolita refere-se a um modelo de organização política em que os cidadãos têm direito à participação política em múltiplos níveis.

”

Os críticos da *democracia cosmopolita*, provenientes de campos tão díspares quanto os do realismo, do marxismo, do comunitarismo e do multiculturalismo, identificam três deficiências estruturais do modelo. Por um lado, o institucionalismo global é visto como apresentando riscos de imperialismo político-cultural por parte do Ocidente, em particular das elites transnacionais. Por outro lado, creem que um tal modelo de democracia mundial se afigura inviável, na medida em que apenas um número limitado de intervenientes automeados participaria nesses processos de decisão jurisdicionais. Finalmente, ao sugerir a existência de uma rede de instituições diferenciadas, tal proposta não garantiria a representação dos cidadãos fora dessa estrutura, ao mesmo tempo que dificultaria uma efetiva avaliação comparativa das decisões tomadas pelas diferentes agências.

As pessoas no Centro

O modelo de *democracia cosmopolita* implica o reconhecimento da centralidade que as sociedades civis detêm no processo de demo-

cratização da governação global. A legitimidade das sociedades civis não provém de uma relação de representação nem de eficiência, mas do seu compromisso com valores substantivos, nomeadamente através dos projetos que realizam e da pressão que exercem para a sua realização.

A sociedade civil depende da livre associação dos indivíduos, não possuindo um princípio organizacional formal, e visa exercer um poder de influência junto dos decisores políticos e económicos, fazendo respeitar, desta forma indireta, um conjunto de valores e princípios morais.

Trata-se de uma instituição sócio-política na qual ocorre a formação racional da opinião pública, através do uso de linguagem e processos de argumentação e persuasão, e em que a diversidade social pode manifestar-se. Corresponde, no fundo, ao que Habermas cunhou de “Mundo da vida”, um exemplo centrado no primado da ação comunicativa e orientado para uma compreensão livre de constrangimentos de qualquer outra natureza que não as regras do discurso.

As democracias, assim como a *democracia cosmopolita*, existem na medida em que têm lugar consensos guiados pelo estatuto da racionalidade comunicativa, que possibilitam produzir influência sobre as instituições do Estado, em particular as que compõem o sistema político. Quando as organizações da sociedade civil agem para pressionar a agenda do Estado constituem o que é chamado de *esfera pública*, um espaço simbólico informal e que funciona como um *contexto de descoberta* de problemas que exigem soluções. A formação da opinião resulta do funcionamento de um conjunto de esferas públicas que se interceptam e cujas fronteiras são difusas.

De acordo com Habermas, a formação da opinião decorre no espaço de interação das opiniões públicas informais que têm lugar dentro da designada *opinião pública geral*. A questão central será garantir a existência de uma lin-

REPRESENTAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA

Fonte: van Krieken, 2016.





guagem comum, não técnica, que permita a expressão da vontade dos públicos junto das instâncias de poder. O mundo da vida, na visão de Habermas, precisa ser permanentemente defendido da colonização por subsistemas que tentam nele introduzir as suas lógicas e linguagens específicas.

Rumo à esfera pública global?

O caráter crucial da esfera pública para o funcionamento dos regimes democráticos torna-a uma variável incontornável de toda a reflexão que se queira aprofundada sobre o modelo pós-nacional de democracia. De facto, uma pergunta encontra-se ainda por responder: face à transnacionalização dominante dos processos históricos e consequente fragilização do Estado territorial soberano, a quem se deve dirigir a opinião pública sobre os problemas transnacionais?

Num esforço de reflexão sobre esta problemática, um crescente corpo de literatura tem identificado a existência de espaços discursivos que ultrapassam os limites do Estado-nação, reconhecendo uma certa plausibilidade à existência de uma *esfera pública transnacional*.

Contudo, um espaço simbólico transnacional deste tipo levanta alguns problemas no plano teórico, já que não existe fundamento para se proceder à associação do conceito de *esfera pública* a espaços comunicativos em que os interlocutores não sejam membros de uma mesma comunidade política, com direitos iguais de participação na vida pública; nem tão pouco associar a noção de poder comunicativo eficaz a espaços discursivos que não correspondem a Estados soberanos. Neste contexto, o conceito de *esfera pública transnacional* parece carecer de algum amadurecimento de modo a poder ser utilizado como instrumento teórico.

Em primeiro lugar, os interlocutores que compõem a *esfera pública* já não partilham necessariamente a nacionalidade, nem a cidadania, nem mesmo a residência territorial, pelo que a opinião que geram não mais é representativa do interesse comum, nem da vontade geral de um qualquer *demos*. E se os interlocutores não constituem um *demos*, como pode então a sua opinião coletiva ser traduzida em ação política? Se, além disso, estes não são concidadãos, iguais em direitos, estatuto e voz, como pode a opinião que geram ser considerada legítima? Como, em suma, podem os critérios de *eficácia* e *legitimidade* ser aplicados à opinião pública transnacional num mundo pós-Westfaliano?

As *esferas públicas* têm assumido uma configuração crescentemente pós-nacional. Fraser nota que “O ‘quem’ da comunicação, anteriormente teorizado como uma cidadania nacional-ocidental, é agora uma coleção de interlocutores dispersos, que não constituem um *demos*. O ‘quê’ da comunicação, anteriormente teorizado como um interesse

nacional-vestfaliano e enraizado numa economia nacional-ocidental, estende-se agora por vastas extensões do globo numa sociedade transnacional que não se reflete em solidariedades e identidades definidas. O ‘onde’ da comunicação, antes teorizado como território nacional, é agora o ciberespaço desterritorializado. O ‘como’ da comunicação, antes teorizado como *mass-media* nacionais impressos, abrange agora um vasto nexos translinguístico de culturas visuais desconexas e sobrepostas. Finalmente, o destinatário da comunicação, antes teorizado como um Estado territorial soberano, que deveria ser responsabilizado pela *opinião pública*, é agora uma mistura indistinta de poderes transnacionais públicos e privados que não é facilmente identificável nem responsabilizada”.

“
Uma pergunta encontra-se
ainda por responder: (...)
a quem se deve dirigir
a opinião pública
sobre os problemas
transnacionais?
”

A ideia de uma *esfera pública* pós-vestfaliana, de tipo transnacional, é, neste contexto, não-raro associada ao fortalecimento das elites transnacionais, em vez de constituir um instrumento de fortalecimento das sociedades civis.

A dúvida central é a de saber se e de que modo as *esferas públicas* poderiam desempenhar as funções políticas democráticas num espaço democrático tão vasto e complexo como o da *democracia cosmopolita*. Retomando Fraser, um conjunto de questões encontram-se, ainda hoje, por responder: poderiam as *esferas públicas* gerar uma opinião pública legítima, no sentido de resultar de entendimentos considerados do interesse geral e resultantes de uma argumentação justa e inclusiva, envolvendo todos os potencialmente afetados? Teriam estas *esferas públicas* capacidade para tornar a opinião pública suficientemente eficaz de modo a restringir os poderes dos interlocutores? E, em caso afirmativo, de que modo o fariam? Que tipo de mudanças (institucionais, económicas, culturais e comunicacionais) seriam necessárias para gerar uma crítica genuína, assim como para democratizar o papel das esferas públicas transnacionais nas condições atuais? Onde se encontram os poderes transnacionais que a opinião pública deve restringir? Que públicos são relevantes para quais poderes? Quais são os elementos relevantes desses públicos? Em que idioma(s) e por que meios devem eles comunicar? E através de que infraestrutura comunicativa?

A teoria da *esfera pública* existente parece oferecer poucas respostas a tantas questões, e este vazio deve-se sobretudo à inexistência de destinatários políticos para a opinião pública transnacional. O desafio, portanto, é duplo: por um lado, trata-se de criar novos poderes públicos globais e, por outro, de torná-los responsáveis perante novas *esferas públicas transnacionais*. ■

Referências

- FRASER, Nancy. 1990. “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy.” *Social Text* 25/26: 56–80.
- HELD, D. Democracy and the new international order. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, D. (ed.). *Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- _____ & MCGREW, Anthony. Introduction. In: HELD, David e MCGREW, Anthony (ed.). *Governing globalization: power authority and global governance*. Cambridge (UK): Polity Press, 2002.
- COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Massachusetts: The MIT Press, 1999.
- HABERMAS, J. *The Postnational Constellation: Political Essays*, by Jürgen Habermas. Cambridge: MIT Press, 2001.
- VOLKMER, I. *The Global Public Sphere: Public Communication in the Age of Reflective Interdependence*. Cambridge, UK: Polity, 2014.



ESTRATÉGIAS MULTILATERAIS DO ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS

Joana Vidal Lopes

Texto entregue em Janeiro de 2022

O ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS para os Refugiados (ACNUR) é uma instituição multilateral e intergovernamental, estabelecida pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) como órgão subsidiário através da resolução 319 A (IV) de 3 de dezembro de 1949.

Fundado a 14 de dezembro de 1950 e sediado em Genebra, o ACNUR é a agência especializada das Nações Unidas para os refugiados. Inicialmente previsto para um mandato de três anos para atender a necessidades dos europeus deslocados pela Segunda Guerra Mundial, passou a ter um mandato sem limitação temporal e a ser uma organização global dedicada a ajudar e salvaguardar os direitos humanos de pessoas deslocadas à força, designadamente refugiados, retornados, apátridas, deslocados internos e requerentes de asilo. A sua autoridade legal é reconhecida pelo Direito Internacional, com base na entrada em vigor dos instrumentos para a proteção dos refugiados, nomeadamente a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.

O Gabinete do ACNUR é uma entidade internacional do Sistema das Nações Unidas que é, por natureza, multilateral. O Estatuto do Gabinete consta da Resolução da Assembleia Geral 428 (v) de Dezembro de 1950. O multilateralismo é central no ACNUR, na medida em que os Estados signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados trabalham em conjunto para alcançar objetivos comuns no que respeita à melhoria da vida e proteção internacional dos refugiados e outras pessoas deslocadas à força. Na década de 1950, o problema dos refugiados afetava principalmente o continente europeu, mas progrediu em escala gradualmente, tornando-se global ao longo das décadas seguintes. Apesar das restrições à mobilidade relacionadas com a pandemia do Covid-19, no ano de 2020 assistiu-se a um aumento a nível do deslocamento forçado. No final de 2020, estima-se que 82,4 milhões de pessoas no mundo se encontrem deslocadas à força, mais do dobro do que no ano de 1990, segundo o relatório UNHCR Global Trends 2020. Mais de metade das deslocações forçadas – 48 milhões – corresponde a pessoas deslocadas internamente, sendo o segundo maior grupo composto por refugiados – 26,4 milhões – seguido por 4,1 milhões de requerentes de asilo e 3,9 milhões de venezuelanos deslocados fora do seu território de origem. Acresce que o ACNUR estima que haja muitos milhões de apátridas no mundo, sendo desconhecido o seu número exato, dos quais aproximadamente um terço são crianças.

Atualmente o ACNUR é reconhecido como a organização internacional mais importante do mundo a trabalhar em prol dos refugiados e de outras pessoas deslocadas e a ajudar a responder à questão da apatridia.

Os refugiados definem-se como pessoas que não podem regressar ao seu país de origem devido a um receio justificado de perseguição, conflito, violência generalizada, ou a outras circunstâncias que perturbam gravemente a ordem pública, e que, consequentemente, exigem proteção internacional, de acordo com a Convenção de 1951 e o Estatuto do ACNUR de 1950. Os refugiados são frequentemente confundidos com migrantes internacionais. Esta última categoria corresponde a todos os que abandonam o seu país de residência, independentemente da sua razão para a migração ou estatuto, de acordo com a definição do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas.

“

Atualmente o ACNUR é reconhecido como a organização internacional mais importante do mundo a trabalhar em prol dos refugiados e de outras pessoas deslocadas e a ajudar a responder à questão da apatridia.

”

Para desempenhar o seu papel, o ACNUR estabeleceu parcerias com as Nações Unidas e outras instituições internacionais dentro do Sistema das Nações Unidas – por exemplo, o Programa Alimentar Mundial (FAO), a Organização Internacional para Migrações (OIM) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) – ou fora deste – por exemplo, Save the Children International, o Serviço Jesuíta aos Refugiados e a Islamic Relief Worldwide –, governos, organizações não-governamentais – como a Amnistia Internacional, o Conselho Português para os Refugiados e a Mercy Corps –, o setor privado, a sociedade civil e as comunidades de refugiados.

No final do ano de 2020, 146 Estados eram signatários da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e 147 Estados eram signatários do Protocolo de 1967. Acresce que 94 Estados eram signatários da Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e 75 Estados eram signatários da Convenção de 1961 para Reduzir os Casos de Apatridia.

As exceções incluem o Bangladesh, a Índia, Líbano, Jordânia, Paquistão e Tailândia, que declinaram assinar qualquer uma das Convenções ou Protocolos relativos ao estatuto dos refugiados ou à apatridia. Há ainda vários Estados não signatários da Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas ou da Convenção de 1961 para Reduzir os Casos de Apatridia, por exemplo, a China, a Bielorrússia, Polónia, Estónia, Etiópia, África do Sul, Venezuela, Federação Russa, os Estados Unidos da América, entre outros.

As organizações, comissões, agências especializadas e outros organismos estão agrupados em seis órgãos principais: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Económico e Social, o Secretariado, o Tribunal de Justiça Internacional e o Conselho de Tutela. As ações do Gabinete do ACNUR encontram-se inseridas no âmbito de duas entidades, a Assembleia Geral das Nações Unidas e o Conselho Económico e Social.

O ACNUR tem um mandato global em relação aos refugiados, independentemente da sua localização. O seu mandato é aplicável em situações de emergência e de não-emergência para situações que envolvam requerentes de asilo e refugiados e para movimentos mistos que envolvam requerentes de asilo e refugiados. O seu mandato aplica-se a refugiados em campos ou fora deles.

A cronologia dos marcos do enquadramento jurídico internacional para a proteção de refugiados, de 1945 até ao presente: o primeiro marco corresponde à aprovação da Carta das Nações Unidas, cujo objetivo fundamental é a manutenção da paz e segurança internacionais. A Carta das Nações Unidas foi aprovada em 26 de junho de 1945, antes do final da Segunda Guerra Mundial, e entrou em vigor a 25 de outubro de 1945.

Os marcos mais recentes do enquadramento jurídico internacional para a proteção de refugiados e migrantes incluem a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 19 de setembro de 2016, a adoção do Pacto Global para os Refugiados pela AGNU em 17 de dezembro de 2018, a adoção do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular pela AGNU em 19 de dezembro de 2018 e o Fórum Global dos Refugiados, que teve lugar entre 16 e 18 de dezembro de 2019. A sucessão de crises humanitárias no mundo, acompanhada de efeitos em deslocações transfronteiriças e migrações, vieram realçar a importância do trabalho desenvolvido pelo ACNUR.

O ACNUR foi agraciado com distinções e prémios, que contribuíram para o reconhecimento internacional do trabalho em prol dos



refugiados, nomeadamente o Prémio Nobel da Paz de 1954, “pelos seus esforços para curar as feridas da Guerra ao fornecer ajuda e proteção aos refugiados de todo o mundo”, o Prémio Nobel da Paz de 1981, “por promover os direitos fundamentais dos refugiados” e o Prémio Príncipe das Astúrias para a Cooperação Internacional de 1991, “para sublinhar a necessidade de nações e governos cooperarem na resolução de problemas graves que atingem milhões de refugiados em diferentes partes do mundo”.

Segundo a atualização de 2021 do apelo global do ACNUR, antecipa-se que em 2021 um recorde de 97,3 milhões de pessoas sejam consideradas de preocupação para o ACNUR. As pessoas deslocadas internamente são o maior grupo de preocupação, correspondendo a 49 milhões ou 50% do total, seguidas por refugiados, que representam 21 milhões ou 22%, e por retornados (refugiados e pessoas deslocadas internamente), que representam 7,3 milhões ou 7%. Os grupos de requerentes de asilo e de apátridas representam cada um 4,4 milhões de pessoas ou 5% do total.

A análise da situação atual dos refugiados no mundo implica considerar a dos refugiados prolongados, que o ACNUR define como “uma em que 25.000 ou mais refugiados da mesma nacionalidade estão em exílio há pelo menos cinco anos consecutivos num determinado país de acolhimento” (UNHCR, 2021, p.20).

Com base nessa definição, estima-se que 15,7 milhões de refugiados – 76% – estão em situação prolongada no final de 2020, tal como em 2019. Esses refugiados estavam em 30 países de acolhimento com 49 situações distintas de refugiados prolongados (ACNUR, 2021, p.20). Incluem-se nessas situações a deslocação de afegãos no Paquistão e na República Islâmica do Irão e situações mais recentes, como as dos refugiados do Sudão do Sul no Quênia, no Sudão e no Uganda (ACNUR, 2021, p.20). Em 2020, a situação de refugiados do Burundi e Sudão do Sul na República Democrática do Congo passa a prolongada. Importa sublinhar que duas situações deixam de satisfazer o requisito da definição estatística, a dos ucranianos na Federação Russa e dos iraquianos na República Islâmica do Irão, que decrescem para 18.400 e 20.000 no final de 2020, respetivamente – ambas abaixo do limiar de 25.000 (ACNUR, 2021, p.20).

No final de 2020, as populações de preocupação para o ACNUR estão localizadas principalmente nas Américas (20%), no Leste e Corno de África e nos Grandes Lagos Africanos (19%) e no Médio Oriente e Norte de África (17%).

Em contraste, a África do Sul e a África Ocidental e Central têm menores concentrações de populações de preocupação, 9% e 10% respetivamente.

No final de 2021, tal como em 2020, espera-se que as populações de preocupação para o

ACNUR estejam localizadas principalmente nas Américas (19%), no Leste e no Corno de África e nos Grandes Lagos Africanos (19%) e no Médio Oriente e Norte de África (18%) e as menores concentrações de populações de preocupação são esperadas na África do Sul (9%) e na Ásia e no Pacífico (11%).

No final de 2020, os refugiados e pessoas em situações similares estão maioritariamente disseminados em África e na Eurásia. As maiores concentrações estão na Turquia, Alemanha, Paquistão, Sudão e Uganda. Os venezuelanos deslocados do seu país de origem estão principalmente na Colômbia, Equador, Peru, Chile e Argentina.

“
A abordagem da segurança humana é predominante no discurso das Nações Unidas no que respeita à questão dos fluxos de refugiados e migrações internacionais no início do século XXI.

No final de 2020, os países com maiores populações deslocadas internamente protegidas e assistidas pelo ACNUR são: a Colômbia, a República Árabe Síria, Iémen, Somália e República Democrática do Congo. A questão da deslocação interna de populações é particularmente acutilante em países da África Subsariana e do Médio Oriente.

Os países com o maior número de casos de asilo pendentes em 2020 incluem: Estados Unidos da América, Peru, Turquia, Alemanha e Brasil. Há ainda a considerar a França, Espanha, Reino Unido, África do Sul e Austrália, com uma grande acumulação de pedidos.

Em 2020, a maior concentração geográfica de apátridas está na Costa do Marfim, Myanmar, Tailândia e Bangladesh e que em vários países europeus e do Médio Oriente existem refugiados apátridas em menor dimensão.

As deslocações forçadas de refugiados e requerentes de asilo envolvem seis desafios: gerir a fronteira e regular a entrada de refugiados; receber requerentes de asilo e refugiados; determinar quem necessita de proteção internacional; tornar os procedimentos de asilo justos e eficientes; respeitar os direitos e dignidade dos refugiados e assegurar soluções duradouras através de uma abordagem sistemática.

Para compreender as ações do ACNUR, é importante considerar o conceito de segurança humana, introduzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Relatório de Desenvolvimento Humano 1994. A segurança humana é uma abordagem emer-

gente à segurança nacional e internacional, procura questionar a visão tradicional de segurança alcançada através de meios militares e desvia o seu foco da segurança dos Estados para a segurança das pessoas e das comunidades. Abrange diversas dimensões: *freedom from fear, freedom from want e freedom to live in dignity*.

Na resolução 66/290 da ACNU, a segurança humana é definida como “centrada nas pessoas, abrangente, específica ao contexto e orientada para a prevenção”, na medida em que pode assistir os Estados-Membros das Nações Unidas na “identificação e abordagem de desafios amplos e transversais para a sobrevivência, condições de vida e dignidade das suas pessoas”.

A abordagem da segurança humana é crítica para a avaliação de soluções potenciais encontradas pelo ACNUR para as migrações internacionais e fluxos de refugiados descontrolados, que podem envolver a integração local, reinstalação, repatriamento voluntário e formas complementares de admissão a países terceiros.

A abordagem da segurança humana é predominante no discurso das Nações Unidas no que respeita à questão dos fluxos de refugiados e migrações internacionais no início do século XXI.

A Convenção das Nações Unidas de 1954 relativa ao Estatuto dos Refugiados, o Protocolo das Nações Unidas relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Marco Integral de Resposta aos Refugiados, o Pacto Global para os Refugiados, o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular e o Fórum Global dos Refugiados e iniciativas internas de mudança do ACNUR enquadram e norteiam a ação do ACNUR.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo das Nações Unidas relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 são os principais instrumentos internacionais estabelecidos para a proteção de refugiados e o seu conteúdo é objeto de um amplo reconhecimento mundial.

TABELA 1 – ESTRATÉGIAS MULTILATERAIS DO ACNUR PARA ABORDAR AS CAUSAS DA DESLOCAÇÃO FORÇADA E ASSEGURAR A SEGURANÇA DOS REFUGIADOS

1. Convenção das Nações Unidas de 1951 e Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados
2. Agenda de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável
3. Marco Integral de Resposta aos Refugiados
4. Pacto Global para os Refugiados
5. Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular
6. Fórum Global dos Refugiados
7. Iniciativas Internas de Mudança da ACNUR

Fonte: Joana Lopes (2021), com base em dados recolhidos no website oficial das Nações Unidas.



A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados entra em vigor a 22 de abril de 1954 e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, assinado em 31 de janeiro de 1967, foi transmitido aos governos nacionais e entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.

A Convenção estabelece cláusulas consideradas essenciais às quais nenhuma objeção pode ser colocada, designadamente a definição do termo “refugiado” e o princípio de “*non-refoulement*”, que define que nenhum país deve expulsar ou “devolver” (*refouler*) um refugiado, contra a sua vontade, sob quaisquer circunstâncias, para um território onde pode sofrer perseguição ou ameaças sérias à sua liberdade e vida. Este princípio é agora parte do Direito Internacional Costumeiro.

O ACNUR é o “guardião” da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, sendo responsável pela promoção de instrumentos internacionais para a proteção de refugiados e pela supervisão da sua correcta aplicação. Segundo os termos estipulados em ambos os instrumentos internacionais, os Estados signatários devem cooperar com o ACNUR para “assegurar que os direitos dos refugiados são respeitados e protegidos”.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, lançada em 2015, visa “acabar com a pobreza e colocar o mundo num caminho rumo à paz, prosperidade e oportunidade para todos num planeta saudável”. A década iniciada em 2020 foi designada “Década de Ação”, para refletir a sua importância crítica para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais até 2030.

“
As cinco áreas críticas para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as respetivas metas são: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria.”

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável tem 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas associadas que são integradas e indivisíveis e procura recuperar

os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e completar o que estes não conseguiram alcançar.

As cinco áreas críticas para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as respetivas metas são: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria.

A pandemia do Covid-19 teve impacto na persecução dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o seu compromisso de “não deixar ninguém para trás”.

A meta 10.7 da Agenda 2030 respeita ao compromisso dos Estados-Membros das Nações Unidas em “cooperar internacionalmente para facilitar uma migração segura, ordenada e regular”.

No Relatório de 2021 de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, na avaliação do Objetivo 10 “Reduzir a desigualdade”, menciona-se a persistência dos problemas que atingem os refugiados, afirma-se que a proporção da população global refugiada aumentou para mais do dobro desde 2010, que por cada 100.000 pessoas, 311 são refugiados e que 4186 mortes e desaparecimentos foram registados nas rotas migratórias mundiais em 2020.

A Declaração de Nova York para os Refugiados e Migrantes, unanimemente adotada pelos 193 Estados-Membros da AGNU em 19 de setembro de 2016, é um marco. Reafirma-se a importância do regime jurídico internacional para proteção dos refugiados e inclui compromissos para reforçar e realçar os mecanismos de proteção de pessoas em movimento.

O Marco Integral de Resposta aos Refugiados consubstancia à visão da Declaração de Nova York, uma “resposta mais previsível e mais integral a crises” e constitui um apelo para a atribuição de maior apoio aos refugiados e aos países que acolhem os refugiados.

O Marco Integral de Resposta aos Refugiados foi aplicado em 2017 e 2018 em várias situações de refugiados em mais de uma dezena de países e a sua implementação contribuiu para a elaboração do Pacto Global para os Refugiados, proclamado em 17 de dezembro de 2018 por todos os Estados-Membros da AGNU.

O Pacto Global para os Refugiados, lançado em 17 de dezembro de 2018 pela AGNU, reflete a vontade da comunidade internacional de reforçar a cooperação e solidariedade com refugiados e países de acolhimento atingidos, com vista a transformar a forma como os governos e outros *stakeholders* reagem a situações de refugiados, com vista a beneficiar refugiados e comunidades de acolhimento, e a fornecer um enquadramento que assegure uma solução mais sustentável, previsível e equitativa para situações de refugiados.

As tentativas por parte de governos de coordenar os esforços de modo a responder a fluxos de refugiados, a nível nacional, regional e multilateral, sob os auspícios das Nações Unidas com o apoio e orientação da ACNUR, são sinais de esperança para o futuro.

TABELA 2 – PACTO GLOBAL PARA OS REFUGIADOS: OBJETIVOS, RESULTADOS E INDICADORES

OBJETIVOS	RESULTADOS
1. Reduzir a pressão sobre os países de acolhimento.	<ul style="list-style-type: none"> Recursos de apoio a instrumentos e programas adicionais são disponibilizados aos refugiados e comunidades de acolhimento por um número crescente de doadores. Soluções nacionais e respostas coordenadas para refugiados são apoiadas.
2. Aumentar a resiliência dos refugiados.	<ul style="list-style-type: none"> Os refugiados são capazes de participar ativamente na vida sócio-económica dos países de acolhimento. A resiliência dos refugiados e comunidades é reforçada.
3. Expandir o acesso a soluções em países terceiros.	<ul style="list-style-type: none"> Os refugiados em situação de necessidade têm acesso a oportunidades de reinstalação num número crescente de países. Os refugiados têm acesso a caminhos complementares para acesso a países terceiros.
4. Apoiar condições nos países de origem para permitir regressos em segurança e com dignidade.	<ul style="list-style-type: none"> Recursos são disponibilizados para apoiar a reintegração sustentável de refugiados retornados por um número crescente de doadores. Refugiados podem regressar e reintegrar-se socialmente e economicamente.
INDICADORES	
Volume de ajuda ao desenvolvimento oficial fornecida ou usada para o benefício de refugiados e comunidades de acolhimento no país de acolhimento de refugiados.	
Número de doadores a fornecer ajuda ao desenvolvimento oficial a, ou para o benefício de, refugiados e comunidades de acolhimento no país de acolhimento de refugiados.	
Proporção de ajuda ao desenvolvimento oficial fornecida a, ou para o benefício de, refugiados e comunidades de acolhimento canalizada para atores nacionais no país de acolhimento de refugiados.	
Número de parceiros a apoiar soluções nacionais no país de acolhimento de refugiados.	
Proporção de refugiados que têm acesso a trabalho decente.	
Proporção de refugiados que se conseguem deslocar livremente dentro do país de acolhimento.	
Proporção de crianças refugiadas inscritas no sistema de educação nacional (primário ou secundário).	
Proporção de refugiados e população do país de acolhimento a viver abaixo da linha nacional de pobreza do país de acolhimento.	
Número de refugiados que partiram do país de acolhimento para se reinstalar.	
Número de países que recebem submissões do ACNUR provenientes do país de acolhimento.	
Número de refugiados aceites através de caminhos complementares do país de acolhimento.	
Volume de ajuda oficial ao desenvolvimento fornecida a, ou para o benefício de, refugiados retornados no país de origem.	
Número de doadores que fornecem ajuda ao desenvolvimento oficial a, ou para o benefício de, refugiados retornados ao país de origem.	
Número de refugiados a regressar ao seu país de origem.	
Proporção de retornados com documentação e credenciais legalmente reconhecidas.	

Fonte: UNHCR (2019). Global Compact on Refugees: Indicator Framework.



TABELA 3 – PACTO GLOBAL PARA UMA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR: OBJECTIVOS

1. Recolher e utilizar dados precisos e desagregados como base para políticas sustentadas em registos;
2. Minimizar os fatores impulsionadores adversos e estruturais que impelem as pessoas a abandonar os seus países de origem;
3. Fornecer informação precisa e atempada em todas as etapas da migração;
4. Assegurar que todos os migrantes têm prova legal de identidade e documentação adequada;
5. Melhorar a disponibilidade e flexibilidade dos caminhos para a migração regular;
6. Facilitar um recrutamento justo e ético e salvaguardar condições que asseguram trabalho decente;
7. Abordar e reduzir as vulnerabilidades da migração;
8. Salvar vidas e estabelecer esforços internacionais coordenados relativamente a migrantes desaparecidos;
9. Reforçar a resposta transnacional ao tráfico de migrantes;
10. Prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas em contexto de migração internacional;
11. Gerir as fronteiras de uma forma integrada, segura e coordenada;
12. Reforçar a certeza e previsibilidade nos procedimentos de migração para uma seleção, avaliação e recomendação adequadas;
13. Usar a prisão de migrantes só como medida de último recurso e trabalhar para encontrar alternativas;
14. Melhorar a proteção consultor, assistência e cooperação ao longo do ciclo de migração;
15. Fornecer acesso a serviços básicos aos migrantes;
16. Empoderar migrantes e sociedades para alcançarem a sua inclusão plena e coesão social;
17. Eliminar todas as formas de discriminação e promover discurso público assente em factos para moldar as perceções da migração;
18. Investir no desenvolvimento de competências e facilitar o reconhecimento mútuo de competências e qualificações;
19. Criar condições para os migrantes e diásporas de contribuírem plenamente para o desenvolvimento sustentável em todos os países;
20. Promover uma transferência de divisas mais rápida, segura e barata e promover a inclusão financeira dos migrantes;
21. Cooperar na facilitação de um retorno e reentrada seguros e dignos, bem como uma reintegração sustentável;
22. Estabelecer mecanismos para a portabilidade de direitos e benefícios do sistema de Segurança Social;
23. Reforçar a cooperação internacional e parcerias globais para uma migração segura, ordenada e regular.

Fonte: Global Compact for safe, orderly and regular migrations (2018).

O Pacto Global para os Refugiados, afirmado pela AGNU em dezembro de 2018, tem quatro objetivos interligados e interdependentes, oito resultados e quinze indicadores, conforme ilustrado pela Tabela 2.

O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular resultou de um processo de consultas e negociações intergovernamentais que tiveram lugar no quadro do Anexo II da Declaração de Nova York para os Refugiados e Migrantes.

O processo de negociação ficou concluído em 10 de dezembro de 2018, com a adoção do Pacto Global pela maioria dos Estados-Membros das Nações Unidas numa Conferência

Intergovernamental em Marraquexe, a que se seguiu apoio formal a 19 de dezembro de 2018 pela AGNU.

O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular é o primeiro acordo negociado de forma intergovernamental, preparado sob os auspícios da ONU, abrangendo todas as dimensões da migração internacional de forma integral e holística.

Este Pacto Global articula 23 objetivos para serem alcançados pelos Estados signatários. A Tabela 3 apresenta uma visão esquemática dos objetivos definidos nesse documento.

O Pacto Global não é vinculativo, respeita o direito de soberania dos Estados de determinar quem entra e permanece no seu território.

O Pacto Global também envolve um compromisso para cooperação internacional em matéria de migração, apresenta uma forma de melhorar a governança da migração, aborda desafios associados com a migração na atualidade e reforça a contribuição dos migrantes e da migração para o desenvolvimento sustentável.



O Pacto Global não é vinculativo, respeita o direito de soberania dos Estados de determinar quem entra e permanece no seu território.



Acresce que o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular propõe aos Estados um amplo conjunto de opções políticas com vista a abordar algumas das questões mais prementes de migração internacional e confere flexibilidade para agirem com base na sua realidade e capacidades em matéria de migração.

O Fórum Global dos Refugiados, organizado pelo ACNUR a cada quatro anos, permite aos Estados-Membros e outros atores relevantes partilhar boas práticas e ainda contribuir com apoio financeiro, perícia técnica e mudanças políticas para ajudar a alcançar os quatro objetivos do Pacto Global para os Refugiados.

O primeiro Fórum Global dos Refugiados teve lugar em 16, 17 e 18 de dezembro de 2019. Foi considerado um marco na construção de solidariedade com os refugiados e os países e comunidades que os acolhem em todo o mundo.

Considerando a necessidade de fornecer soluções eficientes para proteger e apoiar populações de preocupação, a ACNUR implementou várias iniciativas de transformação nas suas operações, organizadas em oito pilares: descentralização e regionalização; gestão orientada para os resultados; gestão

de pessoas e recursos humanos; dados e digitalização; reforma das ONU; processos e sistemas; gestão de risco 2.0 e o Pacto Global para os Refugiados.

Importa assinalar que a mera existência de estratégias multilaterais internacionalmente reconhecidas para responder às causas das deslocações forçadas por si só são insuficientes para enfrentar problemas decorrentes de migrações e fluxos de refugiados descontrolados e irregulares. A solidariedade e a vontade política dos Estados-Membros da ONU são essenciais.

Nas palavras de Filippo Grandi, Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados: “embora a Convenção de 1951 para os Refugiados e o Pacto Global para os Refugiados forneçam o enquadramento legal e as ferramentas para atuar, necessitamos de muito maior vontade política para abordar os conflitos e a perseguição que forcem as pessoas a fugir em primeiro lugar”. ■

Referências

IOPES, Joana (2021). *Geopolítica e Migrações Internacionais no Mediterrâneo no Século XXI – A Crise do Mediterrâneo*. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia, pela Universidade Autónoma de Lisboa [online]. Disponível em <http://hdl.handle.net/11144/5005>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2021). *The Sustainable Development Goals Report 2021*. [online]. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations Publications [Consultado em 21 novembro 2021]. Disponível em <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2018). *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. [online]. Final draft. 11 Julho 2018. [Consultado em 21 novembro 2021]. Disponível em https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (2021). *Global Trends in Forced Displacement - 2020*. Statistics and Demographics Section, UNHCR Global Data Service. 18 junho 2021. [online]. Disponível em <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (2020). *UNHCR Global Appeal 2020-2021*. [online]. Disponível em <https://reporting.unhcr.org/node/24555>

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (2019). *Global Compact on Refugees: Indicator Framework*. julho 2019. [online]. Disponível em <https://www.unhcr.org/5cf907854>



SEGURANÇA NA UNIÃO EUROPEIA – DIALÉTICA ENTRE O EXTERNO E O INTERNO

Rui Pedro Reis

Texto entregue em Novembro de 2021

A VIOLÊNCIA TERRORISTA NA EUROPA TEVE UM GRANDE FOCO dos anos 70 do século passado com o seu epíteto nos atentados nos Jogos Olímpicos de 1972 em Munique – Alemanha. Precipita, por necessidade, uma colaboração mais coordenada, nas forças e serviços de segurança europeus emergindo os encontros dos responsáveis pelas áreas da segurança de alguns estados-membros (EM) de caráter informal, conhecidos como os acordos de Trevi (Mitsilegas et al., 2003).

O caminho para a União Europeia (UE) passava por uma Europa sem fronteiras. Todavia, se a abertura total das fronteiras beneficia os cidadãos da comunidade, dado possibilitar-lhes movimentarem-se por todo o território da UE, acarreta implicações de ordem e segurança ou “onda de criminalidade” tal como afirma Monet (2001, p. 311). Com o evoluir do processo político da UE parece-nos que se tornou inevitável que os processos de cooperação, em termos de segurança, teriam de fazer parte desta construção. Assim, com Maastricht em 1991 a questão de cooperação passa a ser plasmada no tratado com a criação da Europol que, de certa forma, veio substituir o relacionamento informal de Trevi.

O Tratado de Maastricht reunia várias matérias, ordenadas em três grandes corpos, representados por «pilares». O primeiro grande pilar versava sobre as Comunidades Europeias e plasmava as competências que eram objeto de deslocação de soberania pelos Estados-Membros para esta entidade comunitária. No entanto, a segurança é tratada de forma separada. No segundo pilar, emerge uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e no terceiro pilar aloca a Justiça e Assuntos Internos (JAI).

Em 1997, o Tratado de Amesterdão trouxe uma transferência para o primeiro pilar das matérias da imigração, asilo e vistos. Este novo alinhamento permitia concentrar a prevenção e o combate à criminalidade provocando um aceleração quer da cooperação policial, quer judicial em matérias crime, através do incremento, por exemplo, das capacidades da Europol. Segundo Carrapiço (2011, p. 147) apesar de ter estabelecido uma Área de Liberdade, Segurança e Justiça “o Tratado de Amesterdão, com a sua complicada sobreposição entre os primeiro e o terceiro pilares, não contribuiu substancialmente para a transparência da área da justiça e assuntos internos”. Em 1999, no Conselho Europeu de Colónia decidiu-se reforçar a Política Externa e de Segurança Comum pelo que se assiste ao lançamento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). No mesmo ano, em Tampere, deu-se também o reforço de uma política intergovernamental de cooperação com a criação do Eurojust e Cepol e reforço de vários organismos

(Europol). A conjugação de vários instrumentos e agências, muito embora ainda em fase embrionária vem reforçar esta dimensão interna de segurança, muito virada ainda para uma articulação entre Estados Membros.

Em 2005, surge o programa de Haia. Esta iniciativa de caráter estratégico tinha como objetivo primordial tornar mais eficiente o pacto de Tampere. Assim, o documento vertia no seu plano de ação em 10 pontos emergindo três eixos: fortalecimento da liberdade, fortalecimento da segurança e o fortalecimento da justiça. Para além de identificar uma correspondência estreita entre liberdade e segurança.

“
O emergir de uma política de segurança interna leva ao esbater do que separa a segurança externa e da segurança interna.

”

O desenho de uma política de segurança em que o considerado externo se funde com o interno além de refundar conceitos de uma ideia europeia de segurança, centra-se naquilo que Brandão (2015) apelida de nexus de segurança.

Dimensões de Segurança

Assim, parece-nos que ao longo do tempo a ideia de segurança sempre foi encarada numa dimensão de defesa. Os acontecimentos, os desafios e as ameaças precipitaram uma ideia de segurança interna da UE, se bem que acoplada à dimensão externa de segurança e que converge num conceito de dimensão externa da segurança interna (Lutterbeck, 2005).

Em 2003, a UE acolheu a Estratégia Europeia de Segurança (EES), perspetivada à dimensão externa de segurança europeia. Em 2010 o Conselho aprova a Estratégia Europeia de Segurança e Defesa. Decorrente deste alinhamento foi também concebida uma Estratégia de Segurança Interna (ESI). Destarte, Xavier (2015, p. 15) ao refletir sobre os princípios do modelo de segurança europeu proposto refere que “a ESI faz coincidir as ameaças internas com as ameaças identificadas na EES e reconhece a interdependência entre segurança interna e externa elaborando uma abordagem de “segurança global” com os países terceiros”.

Foi assim o cimentar de uma posição estratégica sobre a segurança interna da UE. Esta estratégia foi impulsionada mais tarde com a fundação do Comité Permanente para a Cooperação Opera-

cional em matéria de Segurança Interna (COSI) que na sua essência, visa substituir várias áreas fragmentadas da cooperação internacional e serviu para uma melhor ligação da dimensão interna com a dimensão externa da UE (Bosson & Rhinard, 2013).

A EES foi complementada em 2016 pela Estratégia Global da UE (EUGS). Esta definia cinco prioridades para a segurança da União. Com foco central a própria segurança da UE, a Estratégia começa dentro das fronteiras da UE e pretendia, encarar uma nova realidade após os ataques terroristas de 2015. Parece-nos que este documento, de forma precisa, traz um novo alinhamento para dentro da Europa, uma maior centralidade numa ideia de segurança interna da UE. A concretização de uma estratégia virada para as fronteiras internas da UE muito mais que a concretização da externalização da segurança. O Tratado de Lisboa, em 2007, é um marco na abordagem da UE à segurança interna. Embora não se assuma como um tratado constitucional é a partir deste momento que emerge uma UE provida de personalidade jurídica (artigo 47.º, TUE - 2007) permitindo-lhe uma atuação e representação em termos de política externa e de forma reflexa nas políticas internas.

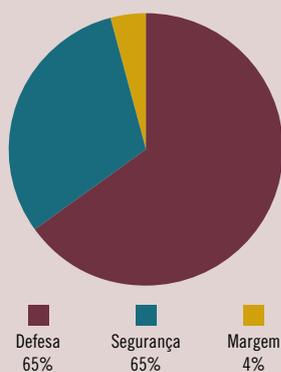
Assim, as novas diretrizes emanadas em Lisboa ultrapassam o quadro de pilares que anteriormente havia sido desenhado nos tratados antecedentes e no âmbito do Espaço Liberdade Segurança e Justiça (ELSJ) remete a temática para os normativos de funcionamento da UE. Naquilo que se centra o disposto no art.º 87.º do TFUE, encontram-se a troca de informações, a formação pessoal e as técnicas de investigação. É com o programa de Estocolmo, em 2009 que, na continuidade de Tampere e Haia, há outra mudança nos esforços de cooperação em matérias de segurança criando um quadro plurianual (2010-2014) para o estabelecimento de um Espaço Liberdade Segurança e Justiça. As principais preocupações elencadas neste são recuperadas pela Estratégia Europeia de Segurança Interna, prevendo ainda um Plano de Ação com medidas concretas e o respetivo calendário.

A competência militar transferida para a função policial (especialmente de fronteira) é algo a que podemos assistir na passagem de conhecimento da NATO para as plataformas civis através do projeto STABORSEC (Csernaton, 2018). Assistimos assim ao advento de um eixo híbrido de segurança entre o militar e a segurança interna (Hayes et al., 2014).

Neste sentido também Baird (2017) assinala que uma disputa de competências e o desenvolvimento de tecnologia estimulou a UE a financiar projetos de dimensão mista de aspetos externos e internos da segurança fazendo entrar novos atores nos domínios da segurança da UE.



Para o novo quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2027, é dedicada uma rubrica separada à segurança e defesa – Rubrica 5. Muito embora a União Europeia (UE) já tenha suportado ações ligadas à segurança e defesa, esta é a primeira vez que este desiderato político foi tão destacado na estrutura orçamental da UE. Com uma dotação de 14.922 mil milhões de euros, a rubrica 5 é a ainda assim a mais pequena das sete rubricas do QFP.



Fonte: European Commission, Directorate-General for Budget, The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU: facts and figures, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>

mundialização e aumento impressionante de todo o tipo de interdependências que, inevitavelmente, impendem sobre os domínios da segurança, a dita “segurança interna” não é nem pode ficar imune ou indiferente ao contexto externo/internacional” Destarte, a diversidade de fenómenos que podem ameaçar a segurança da UE que se verificaram nas últimas décadas como a pressão migratória, a ameaça terrorista com ataques executados em solo europeu, as questões de ataques do ciberespaço, entre outros torna forçoso um eixo ainda mais estreito, fluido e flexível de cooperação entre os vários EM. Sendo a segurança interna um dos pilares centrais dos EM não deixará de ser sempre uma questão instável no relacionamento entre si e com a UE. O caminho percorrido torna o estreitar de cooperação, de partilha na senda de uma segurança comum da Europa, um percurso inevitável e irreversível.

Coloca-se, no entanto, a questão se a UE assumirá este papel de segurança interna com mais autonomia e independência das políticas dos EM ou o irá manter associado, para não ferir susceptibilidades soberanas, a uma inalienável dimensão externa. ■

A introdução de nova tecnologia a estruturas já existentes apenas potencia o moldar de velhos problemas organizacionais ao novo fenómeno, podendo gerar desfechos indesejados. Segundo Hufnagel and McCartney (2014, p. 120) “o cenário de partilha internacional de dados está definido para se tornar mais denso, mais complexo e mais rotineiro, com a pressão para cooperar crescendo e os mecanismos multiplicando-se, mas os cidadãos ainda precisam ter certeza de que a cooperação policial internacional é eficaz e eficiente, embora existam riscos de abuso ou outros fatores potencialmente prejudiciais os efeitos serão minimizados”. Neste espaço de cooperação, a evolução na UE, embora tenha vindo a ser associado a uma dimensão externa da segurança interna, tem vindo a ganhar destaque quer seja por incapacidade dos EM terem um combate efetivo, pela natureza das ameaças que se tornam transnacionais e também como resultado das medidas, políticas, estratégicas e mesmo operacionais da UE. Assim, a juntar ao emergir de instituições, de meios e medidas de segurança além de cimentarem esta tendência, parece-nos que a UE tem vindo a assumir uma maior posição no âmbito da segurança interna não esquecendo que a veia tecnológica da segurança traz novos atores neste quadro.

Dialética de Segurança

A UE como comunidade política regional não se pode alhear daquilo que são as constantes mutações naquilo que Tomé (2019, p. 75) aponta como um “contexto de acelerada

Referências

- Baird, T., 2017. Journal of Ethnic and Migration Studies Interest groups and strategic constructivism: business actors and border security policies in the European Union. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1316185>
- Brandão, A.P., 2015. The Internal-External nexus in the security narrative of the European Union. JANUS.NET e-journal of International Relation 6, 1–19.
- Carrapiço, H., 2011. The Godfather goes to Brussels» a evolução do conceito de crime organizado no contexto da área de liberdade, segurança e justiça. *Relações Internacionais* 31, 141–157.
- Csernaton, R., 2018. Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management. *European Security* 27, 175–200. <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1481396>
- Hayes, B., Jones, C., Töpfer, E., 2014. Eurodrones Inc. Amsterdam.
- Hufnagel, S., McCartney, C., 2014. Police cooperation against transnational criminals, in: *Routledge Handbook of Transnational Criminal Law*. pp. 107–120.
- Lutterbeck, D., 2005. Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. *European Security* 14, 231–253. <https://doi.org/10.1080/09662830500336193>
- Mitsilegas, V., Monar, J., Rees, W., 2003. The Development of the EU as an Internal Security Actor, in: *The European Union and Internal Security*. Palgrave Macmillan UK, London, pp. 6–41. https://doi.org/10.1057/9780230504387_2
- Monet, J.C., 2001. *Polícia e Sociedade na Europa*, 2.a ed. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Tomé, L., 2019. Sobre a Dimensão Externa da Segurança Interna, in: Romão, F. v. Godinho, L. (Eds.), *Anuário de Relações Exteriores JANUS 2018-19*. Universidade Autónoma Lisboa, Lisboa, pp. 74–75.
- Xavier, A.I., 2015. Da dimensão externa da segurança interna:perspetivas da Estratégia da União Europeia. *Nação e Defesa* 14–17.

CIBERCRIME: BREVE REFLEXÃO SOBRE CIBERINVESTIGAÇÃO EM TEMPO DE PANDEMIA

Ângelo Garcia Manuel Cambundo

Texto entregue em Novembro de 2021

O COMBATE AO CIBERCRIME CONSTA ENTRE OS OBJETIVOS definidos pela ONU na constituição e convenção da União Internacional de Telecomunicações, e é objeto da estratégia de segurança da União Europeia, mediante ação articulada da *European Network and Information Security Agency*, da *European Union Agency for Law Enforcement Cooperation*, do *European Cybercrime Centre* e da Agência Europeia de Defesa. Além disso, figura entre as preocupações permanentes da *The International Crime Police Organization*, que fornece apoio às polícias de investigação e autoridades judiciais. A título de bom exemplo, desde 2015 que Portugal possui uma estratégia nacional de segurança do ciberespaço (Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015), que num de seus eixos prioriza o combate ao cibercrime. Para Elias (2018), o cibercrime é uma modalidade criminosa que aparece entre os principais riscos previstos na Lei das grandes operações do plano 2016-2019 e integra o rol dos objetivos prioritários da sua política criminal.

Conceito e características

Para a Ciberinvestigação, apesar de eventuais lacunas legais, destacam-se os contributos da informática forense e a cooperação internacional nas sociedades contemporâneas pois, é permanente a tensão dialética entre a defesa das garantias e liberdades individuais do cidadão e a necessidade de imposição de restrições a essa autonomia em prol da segurança coletiva. Este debate, transcende o âmbito da Ciberinvestigação, constituindo, como afirmou James Q. Wilson, elemento essencial de qualquer sociedade livre (Kelling & Coles, 1997).

Para Costa & Melo (1999), entende-se como o ciberespaço, o espaço virtual de informação que se estabelece através da rede de compu-

tadores e telecomunicações. O cibercrime também designado por crime digital, crime informático, crime informático-digital, *high technology crime*, *computer-related crime* (Dias, 2012), não é de fácil conceituação, contudo, em 2007, a Comissão Europeia, tendo em vista uma política geral de luta contra este fenómeno definiu-o como um conjunto de atos criminosos praticados com recurso a redes de comunicações eletrónicas e sistemas de informação ou contra este tipo de redes e sistemas (Natário, 2013), ou seja, uma série de crimes praticados com recurso a novas tecnologias, como as de informação e de comunicação (Verdelho, Bravo, & Rocha, 2003). Por abranger novas modalidades criminosas e também crimes antigos praticados de formas novas, a Comissão Europeia divide o cibercrime em três categorias, nomeadamente os crimes tradicionais cometidos com o auxílio do computador e redes informáticas; os crimes relacionados com a publicação de conteúdos ilícitos por meios eletrónicos, e os crimes exclusivos das redes eletrónicas. A doutrina portuguesa distingue a criminalidade relacionada com a utilização de computadores em: crimes que recorrem a meios informáticos (a devassa por meio de informática e o crime de burla informática); crimes relativos à proteção de dados pessoais; crimes informáticos em sentido estrito (crimes praticados contra e através do computador também classificados como *vertical use of hi-tech*); e crimes relacionados com o conteúdo, onde se destacam a violação do direito de autor, a difusão de pornografia infantil, a discriminação racial ou religiosa (Dias, 2012). Dessa forma, a tipologia de cibercrimes mais recorrente compreende várias modalidades, designadamente, o *phishing* (criar página falsa de um banco, com o objetivo de adquirir dados financeiros ou números de cartões de crédito e senhas); o *carding* (a manipulação

de elementos de identificação de cartões de crédito, de débito ou de telecomunicações); o *hacking* (a intrusão em sistemas informáticos); a pedofilia e a pirataria informática.

Em Portugal, não obstante a crise persistente socioeconómica e financeira a que se juntou a pandémica, tem-se registado um incremento da criminalidade informática participada, nomeadamente o acesso indevido ou ilegítimo, a falsidade informática, a reprodução ilegítima de programa protegido, a sabotagem informática, a viciação ou destruição de dados e outros crimes informáticos, representando um aumento de 353 casos (+26,8 %) de 2019 para 2020, numa análise desde 2007 sendo que, apenas no intervalo de 2010 a 2013 se registou um abrandamento significativo (Gráfico 1).

Natário (2013), algumas das características que costumam estar associadas ao cibercrime, são a *transnacionalidade* (a prática dos factos criminosos não implica a proximidade física entre o agressor e a vítima); o *anonimato* (os cibercriminosos conseguem facilmente utilizar identidades falsas, disseminar vírus, executar ataques e utilizar máquinas comprometidas por *malware* que permite o seu controlo remoto); a *tecnologia* (cujo avanço exponencial permite que se cometam milhares de crimes de forma rápida, sem esforço e com a garantia que a investigação a ser levada a cabo pelas autoridades competentes será difícil, desde logo pela complexidade na recolha da prova digital e pela existência de múltiplas ferramentas anti-forenses disponíveis aos criminosos); a *organização*, tendo em conta que muitos dos grupos criminosos são transnacionais e, geralmente, recrutam especialistas em informática para a prática de diversos crimes. A organização e o anonimato permitem aos cibercriminosos sobretudo o lucro fácil, operando de maneira concertada, a partir de pontos dispersos pelo mundo (Elias, 2018).

GRÁFICO 1 – INCREMENTO DA CRIMINALIDADE PARTICIPADA

Fonte: DGPJ





Evolução legislativa da Ciberinvestigação

A designada sociedade da informação surgiu como um campo de liberdade não regulado pelo Direito, contudo, a informática e sobretudo da internet trouxeram consigo novos instrumentos para a prática de crimes já conhecidos, e também, possibilitaram a prática de novas condutas carentes de tipificação penal. Tais, desafios foram ampliados pela dificuldade de fixar a competência territorial para persecução dos crimes e pela necessidade de harmonizar o dever de informar e o direito à privacidade, densificado na proteção dos dados pessoais. Em termos legais o marco é o Conselho da Europa de 2001, conhecida como a Convenção de Budapeste, que se consagrou como o instrumento internacional de maior importância na área do cibercrime, na medida que teve por fim proteger a sociedade do cibercrime, através da necessária adaptação legislativa e da melhoria da cooperação internacional. Ela, impôs aos Estados signatários a adequação do Direito Penal interno às especificidades destes crimes, visando a harmonização das legislações, sobretudo no âmbito do direito penal material e, assim, simplificar os processos de cooperação internacional (Dias, 2012). Portugal, somente em 2009, por meio da Resolução n.º 88/2009 da Assembleia da República e do Decreto Presidencial n.º 92/2009, ambos de 15 de setembro é que ratificou a Convenção de Budapeste, que havia assinado em 2001 e, na sequência, publicou a Lei n.º 109/2009 em 15 de setembro de 2009, a Lei sobre cibercrime, que revogou e substituiu a Lei 109/91, de 17 de agosto. Dessa forma, a Decisão-Quadro n.º 2005/222/JAI do Conselho da Europa, de 24 de fevereiro foi transposta para a ordem jurídica interna, adaptando-se o direito interno à Convenção sobre Cibercrime do Conselho da Europa. A Convenção de Budapeste foi o primeiro trabalho internacional de grande relevo sobre o crime no ciberespaço, onde peritos e técnicos de todo o mundo participaram na sua elaboração, prevendo no seu artigo 12, que os Estados Membros estavam obrigados a tomar medidas de adequação da sua legislação interna à decisão-quadro até 16 de março de 2007, ou seja a Lei sobre Cibercrime surgiu, todavia, com dois anos de atraso.

Ciberinvestigação: possibilidades e dificuldades

A Lei do Cibercrime, nos termos de seu artigo 1.º, abarca não apenas as normas penais materiais e processuais, mas também as disposições inerentes à cooperação internacional em matéria penal, principalmente no que se refere à recolha de provas em suporte eletrónico, nomeadamente do *Internet Protocol*, no diálogo computacional, a localização dos dispositivos informáticos é realizada através de endereços de *Internet Protocol*, vulgarmente

designados pelo acrónimo IP. Com efeito, é o IP que permite identificar um dispositivo numa miríade de máquinas que a todo o tempo estão conectadas à internet. Os IP podem ainda ser fixos ou dinâmicos. Nos fixos o mesmo IP está alocado a um determinado servidor e nos dinâmicos o IP varia de cada vez que o dispositivo se conecta com a rede. Os IP fixos são vulgarmente usados para identificar um servidor conectado com um determinado serviço que necessite de uma estabilização na respetiva identificação. É o que sucede com os *sites* de *internet*, que necessitam permanentemente da mesma identificação, pois, apenas dessa forma é possível aos dispositivos informáticos que a eles acedem reconhecerem a respetiva localização. Já o IP dinâmico são usualmente atribuídos pelos *Internet Service Providers* (ISP) aos respetivos clientes quando estes se conectam com a internet, fazendo parte do ativo empresarial dos ISP. Assim, cada vez que o cliente se liga à internet é-lhe atribuído um endereço IP explorado pelo ISP que providencia a ligação à internet.

“ O grande desafio que se apresenta à Ciberinvestigação é o de empregar métodos eficientes como os malwares e as ações encobertas, de forma ética, legal e moralmente legítima, visando à obtenção de provas reais num ambiente em permanente e vertiginosa evolução tecnológica. ”

Em termos de investigação criminal, tal funcionamento significa que a identificação do cliente é realizada através dos seguintes passos: identificação do IP usado no acesso suspeito bem como o respetivo grupo data/hora; identificação do ISP possuidor do IP; solicitação ao ISP da identificação do cliente a quem foi atribuído o IP no identificado grupo data/hora. Esse sistema possui fragilidades, que podem fazer com que o cliente do IP identificado não seja o suspeito pela prática dos factos. Obviamente que o sistema se encontra dependente de identificar cada um dos clientes para o estabelecimento da ligação. Essa identificação é realizada com o conhecimento da porta de origem (conhecida pelo anglicismo *port*) do cliente individual em questão. Sucede, porém, que não é fácil identificar a porta de origem e, conseqüentemente, nem sempre é possível identificar o cliente suspeito. Para além disso, coloca-se o problema do respeito ao princípio da proporcionalidade

e aos direitos, liberdades e garantias isto é, ao obter a lista de todos os clientes que usam o referido IP, passa-se a possuir um conjunto de informações privadas de pessoas sem qualquer participação na prática dos factos ilícitos investigados. Ainda em matéria penal, no âmbito da recolha da Prova Digital, salientar que ela possui características como a efemeridade, fragilidade, volatilidade, imaterialidade, complexidade e codificação, dispersão, dinamismo e mutabilidade, universalidade, ubiquidade e transnacionalidade. Estas características tornam evidentes a dificuldade de obtenção e respetiva preservação, razão pela qual a Lei do Cibercrime teve o cuidado de tentar minimizar os efeitos nocivos desses obstáculos para a investigação criminal. Na dificuldade de definição legal de prova digital, devemos recorrer à construção doutrinária e jurisprudencial a fim de estabelecer um conceito, (Ramalho, 2017; Ramos, 2014). Nesta perspectiva, a prova digital é qualquer tipo de informação dotada de valor probatório, que esteja contida em dispositivo eletrónico ou que seja transmitida sob a forma binária ou digital através de sistemas e redes informáticas ou redes de comunicações eletrónicas, sejam elas privadas ou públicas (Rodrigues, 2011). A lei do cibercrime foi criada em Budapeste em 23 de novembro de 2001, adotada em Portugal em 2009, e, é no contexto das dificuldades inerentes à produção da prova digital que surgem os art. 12.º a 19.º da Lei n.º 109/2009. A fim de bem compreender o seu alcance, convém referir o primeiro meio de produção da prova digital que é a preservação de dados informáticos. Refere ao regime da preservação expedita de dados, que diz respeito à emissão de uma ordem à pessoa ou entidade que possua a disponibilidade ou controlo de quaisquer dados informáticos específicos armazenados num sistema informático (Nunes, 2018). Segundo o autor, a preservação tem como objetivo manter os dados informáticos, bem como a respetiva integridade e confidencialidade, entendendo-se estes como os *dados de identificação* dos clientes, nomeadamente, nome, morada, contactos associados, IP estático, IP dinâmico unicamente nos casos em que esse IP for do conhecimento das autoridades e esteja em causa saber quem utilizou tal IP naquele momento, etc.; os *dados de tráfego* que são informações relativas às comunicações efetuadas pelos clientes onde se incluem as informações respeitantes ao IP dinâmico; os *dados de conteúdo* que concernem ao próprio teor da comunicação. A ordem de preservação de dados informáticos, deve referir a natureza dos factos a preservar, a sua origem, o seu destino, o período de tempo de preservação, que não pode ser superior a três meses, embora prorrogáveis até ao prazo máximo de um ano, sob pena de nulidade (Nunes, 2018).



Elencadas as características da prova digital, a investigação criminal depara-se com situações em que o destinatário da ordem de preservação dos dados não é o possuidor de todos os dados em causa, mas tem conhecimento de quem os possui. Assim, para obstar o comprometimento da investigação, a lei obriga o operador de comunicações a identificar tais entidades para que em relação a elas sejam emitidas as ordens de preservação de dados (Nunes, 2018). Segundo o autor, tendo em conta o art. 13º da Lei do Cibercrime, ante a inexistência de um catálogo de crimes restringindo sua incidência, o dispositivo é aplicável na investigação de qualquer espécie de delito, não se exigindo, de resto, que a medida surja como *ultima ratio*, pois dela se pode lançar mão sem necessidade de recorrer antes a outros métodos de colheita de prova. Após a identificação dos possuidores de informação probatória digital e da sua preservação, surge a necessidade de que ela seja obtida. Os dados informáticos podem ser de vários tipos, e sua natureza condiciona a forma como são recrutados para a investigação. Assim, no caso de dados base, a recolha é feita com base no disposto no artigo 14º da Lei do Cibercrime. A injunção prevista neste artigo é assim dirigida às pessoas ou entidades que possuam os dados base, sendo as mesmas obrigadas a fornecê-los sob pena de desobediência. Importa notar que tal obrigação deve ser entendida como benéfica para os possuidores das informações, pois a alternativa seria o recurso muito mais intrusivo e prejudicial para os direitos fundamentais, como as buscas e pesquisas informáticas feitas pelas autoridades, o que acarretaria mais custos pessoais e/ou humanos quer para os buscados quer para as autoridades de investigação criminal. Apesar disso, há na medida uma restrição aos direitos fundamentais, pois, como refere Nunes (2018), existe um acesso por parte das autoridades o que vai restringir a privacidade e a autodeterminação informacional, não existindo violação do direito à inviolabilidade das comunicações, precisamente porque a intrusão não é tão feroz como aquela que ocorre para a obtenção de dados de conteúdo ou de tráfego. Essa medida pode ser utilizada na investigação de qualquer crime, exigindo apenas que este meio seja necessário para a descoberta da verdade e que exista uma suspeita objetiva inicial. No que concerne à autoridade de que pode emanar tal ordem, a mesma varia conforme a fase do processo, ou seja, ao Ministério Público na fase de inquérito; ao Juiz de Instrução Criminal na fase de Instrução; ao Juiz na fase de julgamento. Quanto aos requisitos formais exige-se a identificação dos dados, embora a sua não referência consubstancia unicamente uma irregularidade que é sanável através da emissão de nova ordem (Nunes, 2018). Ainda relativamente à produção da prova digital, o segundo meio é a Pesquisa de dados informáticos, que segundo o n.º 1 do art.º 15.º,

a pesquisa de dados informáticos é utilizada, quando no decurso do processo se tornar necessário à produção de prova, tendo em vista a descoberta da verdade, obter dados informáticos específicos e determinados, armazenados num determinado sistema informático. A competência para autorizar ou ordenar este meio de obtenção de prova é da autoridade judiciária, nos termos do n.º 1 do art.º 15.º, da Lei do Cibercrime. Entende-se por autoridade judiciária, nos termos do art.º 1.º, alínea b) do C.P.P. o juiz, o juiz de instrução e o Ministério Público, cada um relativamente aos atos processuais que cabem na sua competência. Desse modo, a competência no que diz respeito a este meio de obtenção de prova “é do magistrado do Ministério Público, na fase de inquérito, do juiz de instrução, na fase da instrução e do Juiz na fase de julgamento” (Nunes, 2018:101). Tal norma deve ser interpretada no sentido de que a autorização para a realização desta diligência de investigação criminal tenha de ser judicial, nos termos do art.º 32.º n.º 4 da CRP (Rodrigues, 2011).

“

A cibercriminalidade, pelas suas características intrínsecas, apresenta às autoridades judiciárias dificuldades acrescidas no que concerne à identificação e a responsabilidade dos autores, bem como relativamente à recolha de prova digital.

”

Relativamente à apreensão de dados informáticos, convém referir que ela “consiste em as autoridades obterem, para o processo, dados informáticos que se encontrem num sistema informático ou suporte autónomo que tenha sido alvo de uma pesquisa informática ou de outro acesso legítimo e que sejam necessários à descoberta da verdade material e/ou para a prova” (Nunes, 2018, p. 117). Cumpre notar, aqui, que não raras vezes, no decurso de investigações, verifica-se a existência de informações livremente acessíveis e com relevância probatória em plataformas na internet (exemplo do Facebook). Quanto às ações encobertas em ambiente digital, a Lei do Cibercrime prevê no art.º 19.º o recurso às ações encobertas previstas na Lei 101/2001, de 25 de agosto, nos termos aí previstos e relativamente aos crimes elencados na alínea a) e b). A doutrina vem-se referindo a estas como ações encobertas em ambiente digital (Nunes, 2018), consubstanciando o reconhecimento da “necessidade de recurso a métodos de investigação criminal

mais agressivos em relação a uma criminalidade que tem beneficiado largamente da ineficácia dos restantes meios disponíveis” (Ramalho, 2013, pp.407-408).

O grande desafio que se apresenta à Ciberinvestigação é o de empregar métodos eficientes como os malwares e as ações encobertas, de forma ética, legal e moralmente legítima, visando à obtenção de provas reais num ambiente em permanente e vertiginosa evolução tecnológica. Deste modo, observa-se a velha máxima de que “o processo penal é o direito constitucional aplicado, tem toda a razão de ser no campo da obtenção dos meios de prova” (Mendes, 2018, pp.179).

Cibercrime em tempos de crise pandémica

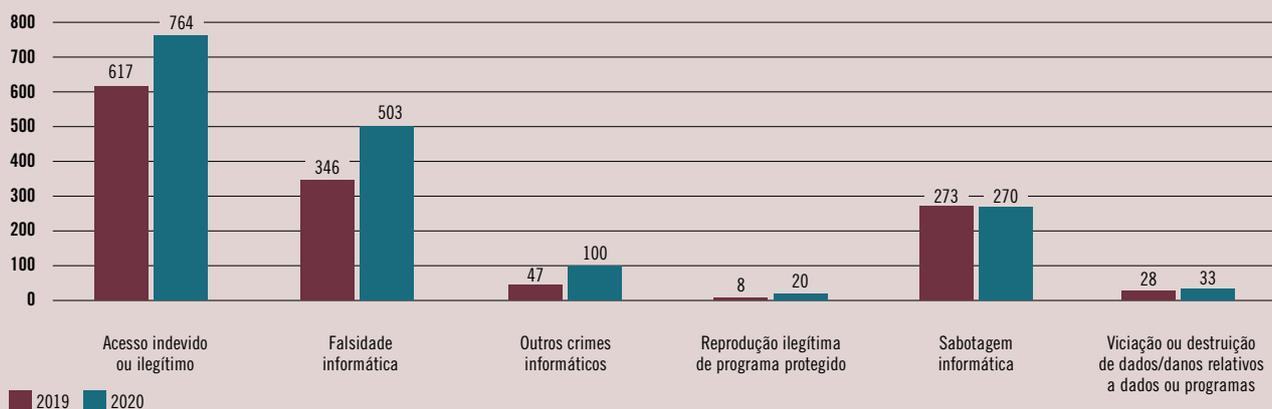
A cibercriminalidade pelas suas características intrínsecas, apresenta às autoridades judiciárias dificuldades acrescidas no que concerne à identificação e a responsabilidade dos autores, bem como relativamente à recolha de prova digital. Com efeito, basta imaginar um ataque contra uma infraestrutura crítica num determinado país a partir de qualquer parte do globo. Assim sendo, a cooperação internacional destaca-se como de fundamental importância, sobretudo no que tange a troca de informações e recolha de provas em suporte eletrónico. A Convenção de Budapeste, como anteriormente aflorado, teve como objetivo assegurar uma cooperação internacional entre os países, visando aproximar as nacionais e garantir uma resposta rápida e eficaz ao cibercrime transfronteiriço.

Através da Lei do Cibercrime, consagraram-se os instrumentos de cooperação internacional, que haviam sido previstos na Convenção do Cibercrime, tratada especificamente no capítulo IV. O artigo 20.º estabelece que as autoridades nacionais competentes cooperam com as autoridades estrangeiras para efeito de investigação e de recolha de provas em suporte eletrónico. Em Portugal, o artigo 21.º estabelece a Polícia Judiciária como ponto de contacto permanente para a cooperação internacional, assegurando a manutenção de uma estrutura que garanta um ponto de contacto disponível em permanência vinte e quatro horas por dia, durante os sete dias semanais. A grande evolução da nova lei ocorreu ao nível processual e da cooperação internacional, pois dentre as soluções apontadas para o combate a esta nova espécie de criminalidade, encontra-se a cooperação e coordenação internacionais de autoridades e entidades públicas e privadas (Dias, 2012).

É de concordar com Dias (2012), quando salienta que somente com uma resposta global envolvendo uma governança partilhada se poderá vencer a batalha contra o cibercrime transnacional, que, em contexto de crise pandémica, se apresenta como um crime dos

GRÁFICO 2 – TIPOLOGIA DA CRIMINALIDADE INFORMÁTICA PARTICIPADA

Fonte: DGPJ



novos tempos. Para reforçar a nossa breve reflexão sobre cibercrime, em Portugal, relativamente aos valores observados e respetivas variações de cada uma das tipologias que integram a criminalidade informática participada, os dados do relatório anual de segurança interna demonstram a gravidade deste tipo de crime (Gráfico 2).

Conclusão

Creemos ter conseguido a pretensão de apresentar sucintamente noções e conceitos básicos acerca do Cibercrime e a importância da cooperação internacional para o combate ao cibercrime.

Quanto às lacunas da Ciberinvestigação, nomeadamente no que se refere à utilização de meios e ações em ambiente digital que, observadas as peculiaridades do cibercrime, convém que se estabeleça uma tipologia dos métodos (de forma absoluta ou relativa) para sua investigação, de modo a balizar, com razoável segurança, os procedimentos para obtenção de provas. Para tal desígnio, sem prejuízo do suprimento das lacunas legais existentes, a investigação do cibercrime dependerá sempre do recurso a princípios como o da proporcionalidade e da ponderação de interesses, pois, a tensão entre a defesa das garantias e liberdades individuais do cidadão e a necessidade de imposição de restrições a essa autonomia em prol da segurança constitui circunstância permanente e inarredável da Ciberinvestigação. ■

Referências

- Costa, J. & Melo, A. (1999). Dicionário Editora de Língua Portuguesa. 8ª Edição: Porto Editora
- Dias, V. (2012). A Problemática da Investigação do Cibercrime. Data Vénia: *Revista Jurídica Digital*, Ano 1, N.º 1, julho – dezembro 2012
- Elias, L. (2018). *Ciências policiais e segurança interna, desafios e prospetiva*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna de Lisboa
- Kelling, G.; Coles, C. (1997). *Fixing Broken Windows – restoring order and reducing crime in our communities*. Nova Iorque: Touchstone Book
- Mendes, P. (2018). *Lições de Direito Processual Penal*. Almedina Editora.
- Natário, R. (2013). O combate ao cibercrime: Anarquia e ordem no ciberespaço. Obtido em 15 de Março de 2018, de <https://www.revistamilitar.pt/artigo/854>
- Ramalho, D. (2013). A investigação criminal na Dark Web. *Revista de Concorrência e Regulação*, Ano IV, n.º 14-15, pp. 383-429.
- Ramalho, D. (2017). *Métodos ocultos de investigação criminal em ambiente digital*. Edições Almedina.
- Ramos, A. (2014). *A prova digital em processo penal. O correio eletrónico*. Chiado Editora.
- Ramos, A. (2015). A prova digital na investigação do (ciber) terrorismo. In *Investigação criminal n.º 9. Revista semestral de investigação criminal, ciências criminais e forenses* (pp. 110-134). Lisboa: ASFIC.
- RASI. (2020). <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2021>; acesso em 24 de novembro de 2021
- Rodrigues, B. (2011). *Da prova penal tomo IV – Da prova eletrónico-digital e da criminalidade informático-digital*.
- Verdelho, P., Bravo, R., & Rocha, M. (2003). *Leis do cibercrime – Volume I*. Edições Centro Atlântico

2021 NA (R)EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL FISCAL

A ÚLTIMA DÉCADA TEM SIDO DE PROFUNDA TRANSFORMAÇÃO no Direito Internacional Fiscal e 2021 foi um ano-chave nesta evolução. Apresentamos, de seguida, os mais recentes desenvolvimentos, contextualizando a sua relevância.

1. Continuação do reforço do Quadro Inclusivo BEPS

O Quadro Inclusivo sobre a Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros (BEPS) da OCDE/G20, doravante Quadro Inclusivo, foi criado em 2016 com o objetivo de reunir a participação, em pé de igualdade, de todos os países, à escala global, que pretendam implementar o Projeto BEPS. O Quadro Inclusivo em vindo gradualmente a alargar-se, contando neste momento com 141 países¹. As últimas adesões ao grupo foram do Togo e da Mauritània, já na segunda metade do ano. Todos os membros integrantes se assumem como estando empenhados em implementar o pacote BEPS para melhorar a consistência das regras fiscais internacionais e garantir um ambiente fiscal mais transparente.

2. O Instrumento Multilateral (o MLI)

A Convenção Multilateral para Implementar Medidas para Prevenir a Erosão de Base e Transferência de Lucros aos Tratados Tributários (doravante MLI ou Instrumento Multilateral), é um dos standards mínimos do Projeto BEPS, que permite implementar, em bloco, um conjunto de alterações aos tratados bilaterais de dupla tributação.

Atualmente, o MLI cobre mais de 1700 tratados fiscais bilaterais, evidenciando o compromisso das 96 jurisdições que a ele aderiram para prevenir o abuso dos tratados fiscais e abordar a erosão da base e transferência de lucros (BEPS) por empresas multinacionais, tendo já sido ratificado por 67 jurisdições². A partir de 1 de janeiro de 2022, espera-se que produza efeitos sobre 850 tratados concluídos entre aquelas 67 jurisdições, com 900 tratados adicionais a serem modificados assim que o MLI for ratificado por todos os signatários³.

3. BEPS 2.0

Na sequência do reconhecimento no Relatório da Ação 1 do Projeto BEPS que seria difícil, se não impossível, delimitar, para efeitos de tributação, a economia digital do resto da economia, visto que a economia digital se estava a tornar a própria economia⁴, não se propuseram imediatamente soluções para os desafios decorrentes da digitalização da economia. A

Task Force da Economia Digital (TFDE) foi incumbida de continuar os trabalhos depois de concluídos os trabalhos das restantes ações do projeto BEPS e de chegar a um relatório final em 2020⁵.

O Quadro Inclusivo aprovou, a 23 de Janeiro de 2019, uma nota política que revelava haver acordo para examinar propostas envolvendo dois pilares: o primeiro pilar abordando os desafios mais amplos da digitalização da economia, nomeadamente focando-se na alocação dos direitos de tributação, e o segundo pilar para atender às restantes questões de erosão de bases tributárias e transferência de lucros⁶. Ainda em 2019 foi desenvolvido um programa de trabalho⁷ e foram feitas consultas públicas. Em 2020, os Relatórios dos *Blueprints* de ambos os pilares foram apresentados aos Ministros das Finanças do G20.

“ A pandemia Covid-19 resultou numa crise de saúde global e precipitou um declínio acentuado na atividade económica sem precedentes na história recente. ”

A 1 de julho de 2021, foi divulgada pelo Quadro Inclusivo uma versão preliminar da “Declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia”⁸. Esta declaração foi endossada pelos Ministros das Finanças do G20 a 10 de Julho, mas só 3 meses depois foi alcançado o almejado acordo político.

A 8 de outubro, 136 dos 140 membros do Quadro Inclusivo, representando conjuntamente 94% do PIB global, incluindo todos os países da OCDE e do G20⁹, chegaram a um entendimento político quanto à “Declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia”, numa versão desenvolvida da apresentada em junho e acompanhada de um plano detalhado de implementação que inclui tanto trabalhos futuros como datas concretas para a entrada em vigor das novas regras¹⁰. Esta declaração foi endossada pelos Ministros das Finanças do G20 a 13 de Outubro, em Washington.

Em concreto, e com enfoque apenas para os elementos mais revolucionários e de forma resumida, o acordo alcançado visa adaptar as regras de tributação, por forma a torná-las adequadas à economia global e digitalizada.

Carla Valério, Mariana Passos Beraldo

Texto entregue em Janeiro de 2022

Com o primeiro pilar, 25% do lucro residual das empresas multinacionais mais lucrativas será tributável nas jurisdições de mercado com base num novo nexo – o que, até agora, em virtude das regras tradicionais de alocação de direitos de tributação, não era possível. Já o acordo sob o segundo pilar implica a introdução de uma taxa global mínima de 15% de imposto sobre as empresas com receitas acima de 750 milhões de euros.

A OCDE afirmou que acordo permitiu, de imediato, um abrandar de tensões a tanto a nível fiscal como comercial.

A 30 e 31 de outubro, os líderes do G20 estiveram reunidos em Roma para abordar os “desafios globais mais prementes e convergir em esforços comuns para a melhor recuperação da crise de Covid-19 e permitir o crescimento sustentável e inclusivo nos [respetivos] países e em todo o mundo”¹¹. O ponto 32 da Declaração dos Líderes do G20 Roma é relativo à tributação internacional, e descreve o acordo de 8 de outubro como uma conquista histórica, através da qual estabelecerão um sistema internacional fiscal mais estável e justo. Os líderes do G20 apelaram ainda ao Quadro Inclusivo para desenvolver as regras modelo e os instrumentos multilaterais, por forma a assegurar que as novas regras entrem em vigor à escala global em 2023.

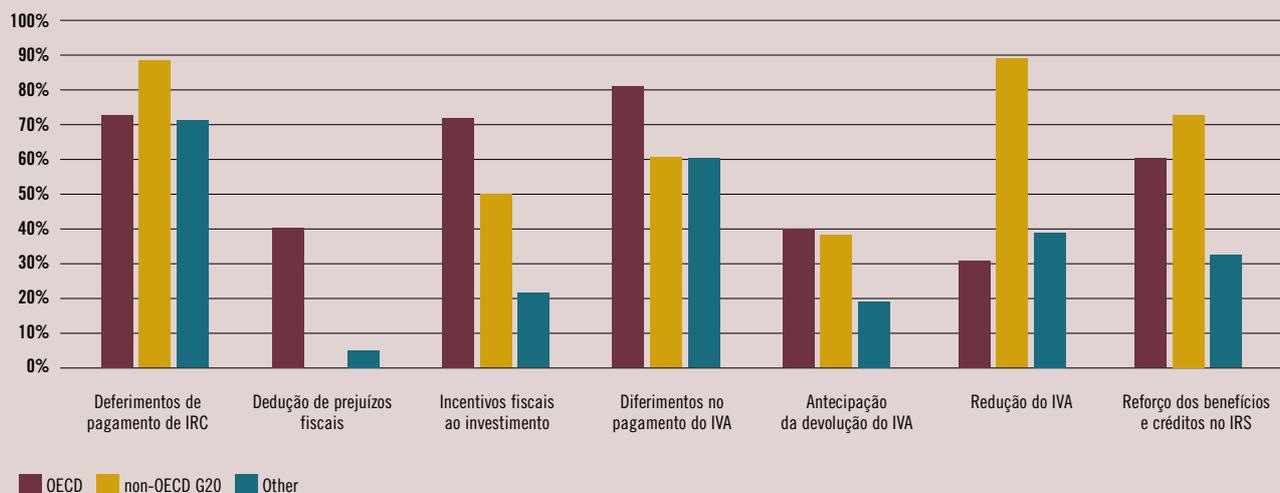
4. Covid-19: respostas e medidas de política tributária introduzidas para fazer face à pandemia

A pandemia Covid-19 resultou numa crise de saúde global e precipitou um declínio acentuado na atividade económica sem precedentes na história recente. Ações e medidas políticas foram rapidamente tomadas, que se refletiram na retoma do PIB global aos níveis anteriores à pandemia¹². A crise, no entanto, causou uma deterioração nas finanças públicas, aumentando os desafios estruturais pré-existentes. A OCDE sustenta que à medida que os países buscam “reconstruir melhor”, eles têm a oportunidade de repensar sua abordagem às finanças públicas e desenvolver estratégias fiscais que possam proporcionar um crescimento económico inclusivo e sustentável no médio e longo prazo.

Assim, tendo em conta o papel que os impostos desempenham na resposta crise provocada pela pandemia de Covid-19, a OCDE publicou a compilação das medidas de política tributária adotadas pelos governos em 2020 e início de

MEDIDAS FISCAIS MAIS COMUNS ENTRE GRUPOS DE PAÍSES

Fonte: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reforms-2021_427d2616-en#page33



2021¹³. Para o efeito, a OCDE coletou dados sobre a política fiscal dos países e medidas fiscais introduzidas durante a crise Covid-19, em cada país ou jurisdição entre 2020 e início de 2021, em relação ao (i) imposto sobre o rendimento das empresas, (ii) imposto sobre o rendimento da pessoa singular e contribuições para a segurança social, (iii) impostos sobre o consumo, (iv) impostos relacionados com o ambiente, (v) impostos sobre a propriedade e (vi) outros impostos. Foram reunidos dados de 66 países e jurisdições, incluindo todos os países da OCDE e do G20, e de outros 21 membros do Quadro Inclusivo. Os resultados foram compilados no *Country Tax Measures in response to Covid-19 Pandemic* produzido pela *Country Tax Policy Team* no *OECD Centre for Tax Policy and Administration*. As respostas dos países incluem medidas de administração tributária como (i) extensões de prazos para cumprimento da obrigação, (ii) mudanças nas penalidades por atrasos no cumprimento da obrigação, (iii) mudanças nas políticas de auditoria, (iv) medidas de recuperação de dívidas, entre outras. Acresce que a edição de 2021 da publicação anual *Tax Policy Reforms*¹⁴ forneceu uma visão geral das medidas fiscais introduzidas durante a crise Covid-19. O relatório examinou como as respostas da política tributária variaram entre os países e evoluíram no último ano, além de oferecer algumas orientações sobre como as respostas da política tributária podem ser adaptadas para enfrentar os desafios de curto prazo e descrever o trabalho futuro que a OCDE empreenderá para ajudar os países a reavaliar suas políticas tributárias e de gastos no longo prazo. Por fim, foi ainda publicado o relatório *Tax and Fiscal Policies after the Covid-19 Crisis: OECD Report for G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*¹⁵ que fornece uma primeira análise de como as políticas fiscais podem apoiar o crescimento inclusivo e sustentável além da crise Covid-19. O relatório

sustenta como a política tributária pode ser projetada de forma abrangente para que os sistemas fiscais possam oferecer um equilíbrio entre equidade, crescimento e sustentabilidade, apresenta ainda, algumas das principais considerações que os formuladores de políticas devem levar em conta para garantir o desenho ideal da política tributária e a implementação bem-sucedida da reforma tributária.

5. Impostos e meio ambiente

O trabalho da OCDE sobre impostos e meio ambiente visa investigar até que ponto os países aproveitam o poder dos impostos e dos sistemas de licenças comercializáveis para a política ambiental e climática. Os estudos versam ainda sobre a interação entre a tributação ambiental e o sistema tributário geral, e os impactos dos impostos ambientais na competitividade e na equidade fiscal.

Em 2021, a OCDE publicou o relatório *Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading*¹⁶, que avalia o preço das emissões de CO₂ do uso de energia em 44 países da OCDE e do G20, cobrindo, assim, cerca de 80% das emissões mundiais. A análise apresenta uma visão abrangente dos preços do carbono, incluindo impostos de consumo de combustível, impostos de carbono e preços de licenças de emissão comercializáveis. A “pontuação do preço do carbono” avalia o quão próximos os 44 países, tanto juntos quanto individualmente, estão da meta de fixar o preço de todas as emissões de carbono relacionadas à energia em valores de referência atuais e futuros para os custos do carbono. O relatório destaca a estrutura das taxas efetivas de carbono entre os países e setores em 2018 e discute as mudanças em comparação com 2012 e 2015. Fornece ainda, uma perspectiva sobre as tendências recentes no comércio de emissões na China e na União Europeia.

A OCDE destaca que os preços do carbono incentivam, de maneira muito eficaz, a mudança das escolhas de produção e consumo para opções de baixo e zero carbono, que são necessárias para limitar as mudanças climáticas. A OCDE defende ainda que, ao colocar um preço na poluição, os impostos e os sistemas de licenças negociáveis incentivam a redução das emissões ao menor custo possível ■

Notas

- ¹ OCDE, Lista dos membros do Quadro Inclusivo BEPS. Disponível em <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>
- ² OCDE, Belgium, Estonia, the Netherlands and Qatar deposit new notifications under the Multilateral BEPS Convention. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/belgium-estonia-the-netherlands-and-qatar-deposit-new-notifications-under-the-multilateral-beps-convention.htm>
- ³ OCDE, Belgium, Estonia, the Netherlands and Qatar deposit new notifications under the Multilateral BEPS Convention. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/belgium-estonia-the-netherlands-and-qatar-deposit-new-notifications-under-the-multilateral-beps-convention.htm>
- ⁴ OECD, 'Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report' (2015) 9789264241022 54 <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264241046-en>> .
- ⁵ *ibid* 138.
- ⁶ OECD, 'Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy – Policy Note' (2019) <<https://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf>> .
- ⁷ OECD, 'Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy' (2019).
- ⁸ Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy – 1 July 2021' 5.
- ⁹ OECD Secretary-General Tax Report to G20 Leaders, Italy, October 2021' 158, 4.
- ¹⁰ Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – 8 October 2021' 8.
- ¹¹ G20 Rome Leader's Declaration 2021 20.
- ¹² Relatório disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-and-fiscal-policies-after-the-covid-19-crisis.htm>
- ¹³ Quadro sobre respostas e medidas fiscais introduzidas durante a crise Covid-19 disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/>
- ¹⁴ Relatório disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reforms-2021_427d2616-en
- ¹⁵ Relatório disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-and-fiscal-policies-after-the-covid-19-crisis.htm>
- ¹⁶ Relatório disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/effective-carbon-rates-2021-0e8e24f5-en.htm>



O PAPEL DO MULTILATERALISMO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

O MULTILATERALISMO, MESMO QUE NÃO TAL E QUAL como o conhecemos hoje em dia, já é verificado há muito tempo. Aponta-se para a observação do multilateralismo nas relações entre os Estados já no Sec. XVII, modificando-se substancialmente a sua conceção ao longo do tempo, particularmente devido ao processo de globalização e à criação de instituições inter-estatais. Apesar de impactante, esta ideia não é completamente partilhada com os contemporâneos da época dado que, no passado, não era usada a terminologia multilateralismo. Numa análise genérica, o multilateralismo do Sec. XXI é a conjugação de três ou mais atores que cooperam voluntariamente, dentro de uma instituição governada por normas, princípios e regras que se aplicam igualmente em todos os Estados, ou seja, princípios que especificam a conduta adequada para cada tipo de ação, sem ter em consideração os interesses particulares de cada Estado ou as exigências estratégicas que podem ocorrer num determinado momento. Desde o início da sua conceptualização que o multilateralismo esteve envolvido em contradições, descrevendo-o como um conceito geográfico, inclusivo – quase universal, não obstante a isso a sua aplicação tenha sido plasmado por temas de geopolítico e geoestratégia (Jáuregui, 2013). Este é mesmo um dos grandes desafios na abordagem do multilateralismo: a variedade das suas definições e na primazia de perspectivas regionais, “mas comum a todas é a importância atribuída às regras, à cooperação institucionalizada e à inclusão”. Existe certa unanimidade de que a Teoria das Relações Internacionais foi crucial para o seu esclarecimento centrando-se na análise da cooperação internacional e da institucionalização. Com o avanço da industrialização e após a II Guerra Mundial, os Estados passaram a integrar uma comunidade internacional interdependente e global, surgindo a necessidade de trabalhos conjuntos, com tomadas de decisões e iniciativas interligadas, numa rede

emaranhada de instituições voltadas à prática, o que se passou a designar de cooperação internacional. (Casado, 2017).

Corrupção

Todo o desenvolvimento e crescimento económico registado ao longo dos tempos, leva ao surgimento de um outro conceito que é o de corrupção.

De uma forma geral associa-se o conceito de corrupção a um desvio dos deveres associados a um cargo público para o benefício privado. Mas este conceito pode ser estendido para englobar o benefício a partidos políticos, familiares e diferentes classes.

“
A corrupção transnacional é considerada um delito que poderá resultar em conflitos internacionais.

Através de diversos estudos realizados nos últimos anos, dos quais salientamos Mauro, (1997) e Ramalho (2006) é possível identificar-se um conjunto de causas que geram ou podem gerar a corrupção, são elas:

- Elevado poder discricionário
- Baixo nível de salários
- Sistema político
- Desigualdade social e de direitos

O debate não só sobre as causas, mas também sobre os efeitos da corrupção foram aumentando nos últimos anos. Inicialmente alguns autores sugeriram que a corrupção, possa ter aumentado com o crescimento económico, tendo em conta dois tipos de mecanismos. Primeiro com as práticas corruptas como “*speed money*”, permitindo aos indivíduos evitar as demoras burocráticas. Em segundo lugar, o facto dos funcionários públicos pode-

Sandra Ribeiro, Amélia Pita-Groz

Texto entregue em Dezembro de 2021

rem cobrar subornos, especialmente nos casos em que os subornos funcionam como uma taxa por processo.

No entanto de salientar que também existem teorias contrárias que defendem que a corrupção tende a diminuir o crescimento económico. Apesar da corrupção ser um dos maiores delitos contra a economia bem como para a estabilidade económica e para a sociedade no geral, ainda assim não deixa de envolver grande complexidade. Apesar de alguns políticos, a nível interno, apoiarem o combate à corrupção, hesitam em colocá-la em prática. E tratando-se de um crime transnacional, como poderia a cooperação internacional ajudar na criação de um ambiente propício ao combate à corrupção nas esferas nacionais e global?

Cooperação internacional no combate à corrupção

A cooperação internacional é justificada pela existência de interesses em comum entre diferentes países, sendo que pode ser realizada bilateralmente ou multilateralmente, podendo a sua natureza ser de diferentes áreas como a política, judicial, militar, económica, ambiental, entre outras.

De acordo com Safarti (2005) os neorrealistas e os neoliberais acreditam que a cooperação internacional é possível, no entanto, os neorealistas salientam que é difícil de ser construída e, se construída, difícil de ser mantida. Enquanto que para os neoliberais, apesar de ser difícil de ser alcançada, consideram a interdependência dos Estados como o único caminho viável para se lidar com os conflitos internacionais.

Ao longo dos anos é possível identificar “movimentos de internacionalização no combate à corrupção” através de instrumentos como Convenções e Tratados, uma vez que a sua prática ultrapasse os limites do Estado, para se configurar um fenómeno mundial.

Segundo Sato (2010) a cooperação internacional não significa apenas ajuda mútua entre os governos e entre instituições pertencentes a diferentes países, muito embora possa existir com frequência. Cooperação internacional significa que os governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladamente, mas sim num trabalho entre governo e instituições que desenvolvem padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser entendidos por mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional.

São diversas as Convenções a nível internacional que existem com o objetivo de combater a corrupção. Salientamos as seguintes:

ÍNDICE DE PERCEÇÃO DA CORRUPÇÃO

O Índice de Perceção da Corrupção (CPI) foi criado em 1995, e desde essa altura é o indicador de corrupção mais utilizado em todo o mundo, pontuando 180 países e territórios a partir da perceção de especialistas sobre os níveis de corrupção no setor público.

É um índice composto, ou seja, resulta da combinação de fontes de análise de corrupção desenvolvidas por um conjunto de organizações independentes de referência, que permite classificar de 0 (percebido como muito corrupto) a 100 (muito transparente).

De salientar que o CPI é um indicador da perceção da corrupção no setor público, ou seja, a corrupção administrativa e política. Não mede os níveis de corrupção de nações ou sociedades inteiras, ou das suas políticas, ou das atividades do setor privado.



- A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
- Convenção sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE)
- Abordagens regionais no combate à corrupção:
 - O processo Europeu no Combate à Corrupção: O combate à corrupção da União Europeia está fundamentado em duas Convenções: Convenção Penal Sobre a Corrupção e a Convenção Civil Sobre a Corrupção, ambas realizadas em Estrasburgo em 1999. O Grupo de Estados contra a Corrupção – GRECO é a instituição que tem por objetivo aperfeiçoar a capacidade dos seus membros na luta contra a corrupção através do acompanhamento dos compromissos dos mesmos neste domínio.
 - O processo Americano Contra a Corrupção: A Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC) foi a primeira convenção internacional a tratar do tema da corrupção transnacional, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1996, em Caracas, Venezuela; foi assinada por trinta e quatro dos seus Estados membros e ratificada por trinta e três. A CICC entrou em vigor em março de 1997.
 - O processo Africano no Combate a Corrupção: As principais convenções internacionais em matéria de anticorrupção com aplicação em África são a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – UNCAC (siglas em inglês), adotada a 31 de outubro de 2003, e a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção (Convenção da UA), adotada a 11 de julho de 2003.

Aspetos da Corrupção Transnacional

Desde o final do século passado que a corrupção passou a ser percebida como um fenómeno isolado, presente, principalmente, em países menos desenvolvidos. Em grande escala, devido ao processo crescente e significativo da globalização e com a abertura dos grandes centros de negócios, o acesso a novos mercados e também o rápido desenvolvimento tecnológico, especialmente no âmbito das telecomunicações, os Estados tiveram de se reconhecerem a si mesmos como atores e os seus territórios como palco e cenário onde sucederiam atos de corrupção transnacional. Oliveira (2021) faz referência à *Transnational Organised Crime Convention de 2000* definindo Corrupção Transnacional como a corrup-

ção (ativa e passiva) em que três aspetos são encontrados: envolvimento de uma organização ou grupo criminoso; existência de, pelo menos, um elemento transnacional; e o ato corrupto que acontece nessas circunstâncias. Esse tipo de corrupção, diferenciando-se do tipo local pela magnitude, complexidade e impunidade dos participantes.

“ Desde o final do século passado que a corrupção passou a ser percebida como um fenómeno isolado, presente, principalmente, em países menos desenvolvidos. ”

Sendo uma corrupção que cruza fronteiras, na qual envolve empresas transnacionais e funcionários públicos que detêm em suas mãos o poder de decisão sobre a realização de transações comerciais bilionárias com engenharias financeiras muito sofisticadas muitas vezes difíceis de se detetarem.

Conclusão

A corrupção transnacional é considerada um delito que poderá resultar em conflitos internacionais pondo em causa as boas relações diplomáticas, económicas e sociais entre os Estados. Segundo Sato (2010), a cooperação internacional não significa apenas ajuda mútua entre os governos e entre instituições pertencentes a diferentes países, muito embora possa existir com frequência. Cooperação internacional significa que os governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladamente, mas sim envolvendo um trabalho conjunto entre governo e instituições que desenvolvem padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios, e também problemas que, potencialmente, podem provocar efeitos em várias sociedades e até mesmo para toda a comunidade internacional. O multilateralismo, na grande maioria de suas manifestações e exemplos é muito positivo para a estabilidade da ordem económica e do sistema internacional, ao permitir que haja um equilíbrio maior de poder entre os países ao abrir possibilidades para que estes atuem em conjunto em determinadas pautas internacionais. Pensamos estar a estudar um dos maiores crimes contra a sociedade complexo na sua erradicação, considerando muito difícil que um Estado unilateralmente consiga resolver o problema e por si só diminuir os custos associados à corrupção.

A comunidade internacional está cada vez mais consciente dos impactos negativos provocados pela corrupção e considerando mesmo transversal a outras esferas da sociedade o seu impacto em diferentes áreas, como o colapso social, obstáculos ao crescimento e desenvolvimento económico, vulnerabilidade dos direitos humanos, adotando a partir das regiões convenções para prevenir, combater e erradicar a corrupção.

Concluimos que no combate à corrupção transnacional os Estados criam e implementam Convenções e Tratados e consideramos que a cooperação internacional pode constituir um instrumento na resolução destes conflitos bem como minimizar os efeitos da corrupção transnacional, e a forma como o englobamos no multilateralismo. O multilateralismo não é apenas a sua capacidade de coordenar políticas nacionais entre três ou mais países, que é algo que as outras organizações fazem, mas que o faz com base em certos princípios de relacionamento entre os estados. Defendemos que as instituições internacionais aumentam os níveis de transparência entre os Estados e reduzem os custos de transação, baseando-se nos mecanismos de confiança e conduzem a cooperação. ■

Referências

- Casado, D. (2017). *A Cooperação Internacional à Luz das Teorias Realistas e Liberais e Sua Importância em Investigação Criminal*. Universidade Federal da Integração Latino-Americana.
- Jáuregui, C. (2013). El Multilateralismo Actual: Crisis y Desafíos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*. Bogotá – Colombia. Vol. 8, N.º 1.
- Mauro, P. (1997). *Why worry about corruption*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Oliveira, C. e Nascimento, I. (2021). Anatomia da Corrupção Transnacional: Desvendando as Teias e Trilhas do Dinheiro Sujo em Negócios Legítimos. *Revista Eletrônica de Negócios Internacionais*.
- Ramalho, R. (2006). *Corrupção, instituições e desenvolvimento*. Escola de Economia de São Paulo, FGV.
- Safári, G. (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Editora Saralva. São Paulo.
- Sato, E. (2010). Cooperação Internacional: uma componente essencial das relações internacionais. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*. Vl. 4, n.º 1, pgs. 46-57. Rio de Janeiro.



ENTRE A REDUÇÃO DA POBREZA E O AUMENTO DA RESILIÊNCIA: LONGEVIDADE E PARADOXO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Teresa Almeida Costa

Texto entregue em Novembro de 2021

AS ORGANIZAÇÕES INTER-GOVERNAMENTAIS e multilaterais para o desenvolvimento humano, surgidas maioritariamente no pós-II Guerra e em contexto da Guerra Fria, são historicamente antecedidas por iniciativas de solidariedade, promovidas por organizações não-governamentais de cariz humanitário ou filantrópico que se envolveram em acções de assistência humanitária. Na tradição da *Doutrina Social da Igreja*, missionários católicos e protestantes foram actuando junto de comunidades desfavorecidas, numa perspectiva de actor não-estatal de intervenção de base comunitária, conferindo-lhe um papel de actor da sociedade civil entre os actores contra a pobreza e pela respeitabilidade humana. As ONG entraram na rede de parcerias inter-governamentais e multilaterais para o desenvolvimento e a sua actuação junto das comunidades mais desfavorecidas influenciou, progressivamente, a visibilidade e consciencialização para a pobreza e as desigualdades no mundo. A criação, em 1919, da ONG britânica *Save the Children*, testemunha que as preocupações com o desenvolvimento e bem-estar de populações em situações de privação (no sentido lato do termo) estão na base da resolução de problemas cuja escala ultrapassa, nalguns casos há mais de um século, o campo de acção pública dos Estados. As políticas públicas na área da cooperação para a melhoria das condições de vida e do desenvolvimento humano têm centrado a sua atenção na resolução de dois dos maiores problemas históricos da humanidade: a pobreza e as desigualdades sociais. Esta realidade, tomada como *core business* das organizações internacionais (inter-governamentais, multilaterais e não-governamentais) e agências nacionais de apoio ao desenvolvimento, foi objecto da intervenção de diversos actores e alvo de formulação de diversos instrumentos de política, que tiveram um papel importante na transnacionalização da acção pública, na internacionalização da solidariedade e na convergência de políticas públicas de desenvolvimento, de prevenção de catástrofes e de socorro a vítimas de crises de diversa natureza.

A longevidade das Políticas Públicas de Desenvolvimento e Ambientais

Desde 1945, com a adopção dos princípios inscritos na *Carta das Nações Unidas* na regulação das relações internacionais e na formulação de políticas públicas para o Desenvolvimento, foram estabelecidos os princípios da igualdade de direitos, os primórdios da cooperação internacional e foi institucionalizada a parceria internacional para o desenvolvimento. Esta parceria conta, assim, com setenta e seis anos de existên-

cia. António Guterres, Secretário-geral da ONU desde Janeiro de 2017, lembrou em Genebra, por ocasião da celebração dos 100 anos do multilateralismo, que a *Carta* continua a ser a “bússola moral que nos guia para promover a paz, preservar a dignidade humana, assegurar a prosperidade e fazer respeitar os Direitos do Homem e o Estado de Direito”¹. Em finais de 1948, a ONU adopta a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, instrumento político de reforço e partilha internacional de um conjunto alargado de princípios éticos e políticos sobre o desenvolvimento e sustentabilidade da vida humana.

“Devemos envolver-nos num programa audacioso e utilizar o nosso avanço científico e o nosso savoir-faire industrial para favorecer a melhoria das condições de vida e o crescimento económico nas regiões sub-desenvolvidas. (...) Mais de metade da população do planeta vive em condições vizinhas da miséria. (...) A sua pobreza constitui um handicap e uma ameaça, quer para os próprios, quer para as regiões mais prósperas” (discurso de 1949, proferido pelo Presidente dos EUA Harry S. Truman²). Neste discurso, com mais de setenta anos, estava já manifesta a importância do desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas para a segurança dos Estados mais desenvolvidos. É, nessa medida, fundamento do nexo *desenvolvimento-segurança*, tão em voga desde as ofensivas terroristas contra duas capitais americanas, em Setembro de 2001: Nova Iorque, símbolo maior do poder económico e financeiro do liberalismo ocidental (onde se localiza também a sede da ONU) e Washington, sede política e militar da maior potência mundial (também cidade-sede do FMI e do BM). O dia 19 de Agosto 2003 – atentado da Al-Qaeda à sede da ONU em Bagdade que vitimou o Alto-comissário da ONU para os Direitos Humanos e Representante especial de Kofi Annan – ficou assinalado como o *Dia Mundial Humanitário*.

A contribuição dos países desenvolvidos para a redução das desigualdades e da pobreza e a sustentabilidade económica dos países pobres – *Objectivo O, 7%* – foi oficialmente reconhecida pela ONU há mais de meio século (em 1970, doze anos após o apelo formulado pelo Conselho Ecuménico das Igrejas). Esta decisão política, reveladora do altruísmo que pode caracterizar determinadas políticas públicas, embora internacionalmente difundida e partilhada, nunca foi aplicada³.

A mediatização da *fome no Biatra* – “o primeiro grande desastre humanitário provocado por um conflito de origem étnica após o Holocausto”⁴ –, chamou a atenção pública para a brutal dizimação humana (três milhões de mortos e campos de refugiados com milhares de crianças esfomeadas) tendo sido iniciada em 1967 e prosseguido durante a década de 70. Nos anos 80, tiveram lugar

várias iniciativas culturais da sociedade civil para a recolha de fundos contra a fome em África, das quais se destaca a campanha mundial lançada pela *USA for Africa (United Support of Artists for Africa)*, da qual resultaram os concertos *Live Aid* 1985 (em Londres e Filadélfia) e a canção *We are the World*. A amplificação mediática de certos fenómenos sociais que procura ou intensifica a atenção das autoridades políticas e que, de algum modo, participa mesmo na construção da agenda política, faz com que os meios de comunicação se tornem “uma verdadeira caixa-de-ressonância de mobilizações sociais e políticas” (Kübler *et al.*, 2009: 24).

Como realçado no Quadro 2, os temas da preservação ambiental e dos resultados socialmente nefastos das catástrofes naturais entraram na agenda da acção pública internacional há quase sessenta anos⁵ sem que, até ao presente, os desastres ambientais deixassem de se repetir, com consequências altamente desiguais entre comunidades de países pobres e países ricos.

Desde os anos 60 que estudos e relatórios internacionais apontam para as relações existentes entre ambiente e desenvolvimento, ou urbanismo e demografia, em abordagens procurando conciliar eficácia económica com exigências éticas e que contribuíram para a tomada de consciência mundial dos riscos de exaustão ambiental face à pressão decorrente do crescimento demográfico. Na *Declaração de Estocolmo* (1972) foram proclamados desígnios da acção pública dirigidos especificamente aos governos dos países em desenvolvimento (como o “dever” de proteger o ambiente) e aos países desenvolvidos (como a “responsabilidade” na redução das disparidades económicas e sociais). A *Conferência de Estocolmo* é amplamente reconhecida como um marco nos esforços colecti-

QUADRO 1 – SURGIMENTO DAS PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE AJUDA HUMANITÁRIA

Cruz Vermelha	Suíça	1863*
Exército de Salvação	Reino Unido	1865
Caritas	Alemanha	1897
Rotary Internacional	EUA	1905
Save the Children	Reino Unido	1919
Oxfam	Reino Unido	1942
Catholic Relief Services	EUA	1943
Christian Aid	Reino Unido	1945
Care	Suíça	1945
World Vision	EUA	1950
Peace Corps	EUA	1961
Concern	Irlanda	1968
Médecins sans Frontières	França	1971
ActionAid	Reino Unido**	1972

*Portugal aderiu desde a fundação.

**Actualmente com sede na África do Sul.



vos para melhorar as relações do Homem com o meio ambiente e por ter introduzido o conceito de *eco-desenvolvimento* na agenda da cooperação, conceito que em 1987 evoluiu para o de *desenvolvimento sustentável*⁶ tão emblemático nos nossos dias.

O Clube do Sahel, criado pela OCDE em 1976 (depois da seca extrema de 1973 que assolou esta região africana), é a mais antiga iniciativa de solidariedade e parceria entre África e a OCDE para a promoção de políticas públicas regionais tendentes à melhoria do bem-estar económico e social das populações dos países desta zona.

Competição entre diferentes actores. Pertinência da perspectiva e impacto da prática política na prevenção de crises humanitárias

A *ajuda humanitária* consiste no apoio material e logístico às populações afectadas por desastres naturais (seca, sismos, tsunamis, furacões) ou por conflitos armados. Entre os beneficiários de ajuda humanitária encontram-se comunidades vítimas de má-nutrição e de fome, refugiados e deslocados internos e pessoas cujas casas e meios de subsistência foram destruídos. A intervenção humanitária abrange diferentes acções de ajuda de emergência, nomeadamente ajuda alimentar, abrigo, cuidados de saúde, água e saneamento, educação em situações de emergência ou assistência em dinheiro⁷ (*transferências monetárias*), e é prestada no terreno por toda uma série de organizações humanitárias, como sejam as agências especializadas das NU (OCHA, PAM, ACNUR, UNICEF, PNUD, FAO, OMS), a Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho, ONG internacionais e nacionais. Entidades a que, invariavelmente e com mandato próprio, se juntam as Forças Armadas e os Serviços especializados da Protecção Civil (nacionais e internacionais) dos quais a ajuda humanitária faz parte integrante das suas atribuições. Em 1979, com a edição do relatório de peritos *Desastres naturais e análise de vulnerabilidade*, elaborado pelo UNDRO⁸ (Escritório Coordenador da Assistência a Desastres das NU), a necessidade de acrescer à dimensão humanitária das catástrofes (que assenta no socorro) a dimensão económica entrou na agenda das políticas públicas internacionais, uma vez que as catástrofes conduzem ao abrandamento e mesmo à paralisia do crescimento económico. Em 1988-89, as NU adoptaram uma resolução que nomeou a década de 90 *Década Internacional para a redução de catástrofes naturais*.

Em 1990, o BM publicou o *relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, com o título explícito *A Pobreza*, onde é referido que “pese embora o progresso feito em grande parte do mundo em desenvolvimento desde a década de 1960, mais de mil milhões de seres humanos conhecem ainda a pobreza, dado angustiante e, mais ainda, infame”. Durante a Guerra do Golfo (início de 1991), a falha de coordenação na ajuda humanitária prestada pelas NU às populações deslocadas pelo

conflito, incitou a necessidade de criação de um mecanismo coordenador que esteve na origem da criação do OCHA⁹, *Escritório das NU para a Coordenação de Assuntos Humanitários*.

Através da canção *Heal the World/Curar o Mundo* e do respectivo vídeo clip (Michael Jackson, 1991), a sociedade civil internacional foi, uma vez mais, interpelada para a dimensão dos problemas públicos relacionados com a precariedade social das famílias vítimas de conflitos e das suas consequências e, simultaneamente, para a necessidade de mais e melhores políticas públicas internacionais para erradicar a vulnerabilidade social e económica a que está sujeita uma parte significativa da humanidade.

Na sequência da falência no socorro às vítimas da perseguição étnica no Ruanda (1994) e na Bósnia (1995), a ONU, através do OCHA, lançou em 1996 o primeiro *site* sobre desastres humanitários, o *ReliefWeb*, como o endereço electrónico de partilha de informação, entre governos, agências e ONG, acerca de emergências humanitárias que ocorrem à escala global.

O *Relatório do Desenvolvimento Humano* do PNUD (1994) foi considerado um marco no campo da segurança humana, defendendo que *libertar as pessoas do medo e das necessidades é a melhor forma de combater a insegurança* a nível global. Nesta abordagem das NU foi uma vez mais – e passados quarenta e cinco anos

sobre a reflexão da relação biunívoca existente entre desenvolvimento e segurança (já referida) – considerado que muitas ameaças à paz e segurança mundiais são determinadas pela exclusão e desigualdades sociais decorrentes da pobreza, ou provocadas por políticas públicas de eficácia questionável propagadas por doadores ou levadas a cabo pelos Estados beneficiários.

Como destacado no Quadro 3, a primeira abordagem integrada de medidas de prevenção de catástrofes naturais surgiu nesse mesmo ano (há quase trinta anos), na *Conferência de Yokohama*, a que se seguiram outras cimeiras que tiveram lugar depois dos fenómenos climáticos provocados pelo *EL Niño* (1997-1998), onde as maiores incidências voltaram, uma vez mais, a ocorrer em Estados vulneráveis, nos quais a pobreza e a falta de infraestruturas potenciou o seu efeito lesivo. Na *Declaração do Milénio*, que instituiu os ODM, os Estados membros das NU comprometeram-se em intensificar a cooperação internacional com vista à redução do potencial nocivo de catástrofes naturais. Na *Cimeira mundial de Joanesburgo* (2002), foi por seu lado adoptada uma abordagem integrada e inclusiva de redução da vulnerabilidade, que levasse em conta todos os tipos de riscos – ambientais, conflitos bélicos e pobreza – tendo sido, volvidos trinta e dois anos, reiterado o compromisso internacional de alocar 0,7% do RNB ao desenvolvimento.

QUADRO 2 – REDUÇÃO DA POBREZA. PRESTAÇÃO DE SOCORROS EM CATÁSTROFES. PROTECÇÃO AMBIENTAL. IDEIAS, INSTITUIÇÕES E ACTORES [1958-1992]

1958	Conselho Ecuménico das Igrejas	Proposta de que 1% do RNB dos países desenvolvidos revertesse para o desenvolvimento dos países pobres
1964	ONU	Resolução sobre "Socorros a prestar em situações de Catástrofe Natural" (RES/AG-NU/1049)
1963	Papa João XXIII	"A Paz de todos os povos na base da Verdade, Justiça, Caridade e Liberdade" (Encíclica Papal)
1968	ONU	Conferência da Biosfera de Paris / Programa o Homem e a Biosfera
1970	ONU	Objectivo 0,7% (RES/AG-NU/ 2626, de 24 de Outubro)
1972	Clube de Roma	"Os Limites do Crescimento" (MIT, EUA)
1972	ONU	Declaração de Estocolmo / Conferência sobre o Meio Ambiente – Conceito de eco-desenvolvimento
1976	OCDE Clube do Sahel	Clube do Sahel (instituído junto da OCDE depois da Seca extrema no Sahel de 1973)
1979	UNDRO / ONU	Relatório "Desastres Naturais e Análise de Vulnerabilidade" (<i>Natural disasters and vulnerability analysis</i>)
1980	Comissão Independente Willy Brandt	Linha Brandt
1984	OCDE Clube do Sahel	Rede de Prevenção da Crise Alimentar, na sequência de outra Seca devastadora (1984)
1987	ONU	Relatório Brundtland "O Nosso Futuro Comum" / Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento. Conceito de Desenvolvimento Sustentável
1988	ONU	"Década de 90: A Década Internacional para a Redução de Catástrofes Naturais" (Resoluções da Assembleia Geral da ONU 43/202, de 20 de Dezembro de 1988, e 44/236, de 22 de Dezembro de 1989)
1988	ONU	IPCC – Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (Composto por países membros das NU, conta com centenas de cientistas. Foi Prémio Nobel da Paz em 2007)
1990	OCDE Clube do Sahel	Carta de Ajuda Alimentar
1991	ONU	"Fortalecimento da coordenação da assistência humanitária de emergência pelas Nações Unidas". (RES/AG-NU/46/182)
1991	ONU	OCHA – Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários
1992	ONU	Cimeira da Terra sobre Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro) / Compromisso com o Objectivo 0,7%
1992	UE	Tratado de Maastricht – Fundamentos da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento. Coordenação, Coerência e Complementaridade na Acção Externa
1992	ONG – UE	VOICE – Plataforma Europeia das ONG Humanitárias (<i>Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies</i>)
1992	UE	ECHO – Serviço Humanitário da Comunidade Europeia



Já depois do tsunami de 2004 no Sudoeste Asiático (em Banda Aceh e nas orlas costeiras de vários países banhados pelo Oceano Índico), que provocou 230 mil mortos e 1 milhão e meio de desalojados no conjunto dos países afectados, teve lugar no Japão a *II Conferência Mundial sobre a Prevenção de Catástrofes* que instituiu o *Quadro de Acção de Hyogo 2005-2015 Um Mundo Mais Seguro Para Todos*, introduzindo códigos de boas práticas de construção e reconstrução que tornem as edificações mais resistentes a eventos naturais extremos.

A responsabilidade da comunidade internacional, assumida em 2005 (na sequência dos genocídios no Ruanda e na Bósnia), perante a manifesta incapacidade dos organismos internacionais em garantir a segurança e os direitos humanos, ficou inscrita no relatório do Secretário-geral Kofi Annan desse ano, sob a sigla *R2P (Responsibility to Protect)*.

No *Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária* (2007) ficou estabelecido que “a ajuda humanitária constitui uma expressão fundamental do valor universal da solidariedade entre os povos, bem como um imperativo moral”. Nesse acordo ficou também definido que a ajuda humanitária não é um instrumento de gestão de crises e por conseguinte, não deverá ser utilizada para alcançar outros objectivos que não humanitários.

Os efeitos desiguais dos desastres climáticos de 2010 (sismo no Haiti) e de 2011 (sismo e tsunami de Sendai, no Japão), que provocaram 200.000 e 18.500 mortos, respectivamente, voltam a remeter para a importância das desigualdades de partida dos países (em termos de desenvolvimento económico e infraestrutural), na diferença de escala e de impacto dos desastres climáticos nas condições de sobrevivência das populações afectadas.

Na Declaração final da *Conferência das NU de 2012 (Rio+20)* foram renovados os compromissos com o desenvolvimento e com a promoção de um futuro económico, social e ambientalmente sustentável e definido que a erradicação da pobreza constitui o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento.

Formulação articulada de políticas que se reforcem mutuamente na promoção da resiliência em países de elevada vulnerabilidade

Como ressalvado no Quadro 4, há cerca de dez anos que o termo *resiliência*, definido como “capacidade de um indivíduo, de uma família, de uma comunidade, de um país ou de uma região para suportar, se adaptar e recuperar rapidamente de situações de stress e de choque”¹⁰, integra o léxico das políticas públicas internacionais e ocupa as agendas de organizações internacionais, de grupos de peritos/comunidades epistémicas, actores políticos e da sociedade civil, alimentando narrativas académicas em torno da

QUADRO 3 – REDUÇÃO E PREVENÇÃO DE DESASTRES NATURAIS. AJUDA HUMANITÁRIA. IDEIAS, INSTITUIÇÕES E ACTORES [1994-2005]

1994	ONU	I Conferência Internacional sobre Redução de Desastres Naturais Estratégia e Plano de Acção de Yokohama para um mundo mais seguro (<i>Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World</i>)
1994	PNUD ONU	Relatório do Desenvolvimento Humano "Libertar as pessoas do medo (<i>freedom from fear</i>) e das necessidades (<i>freedom from want</i>)"
1996	UE	Regulamento (CE) relativo à Ajuda Humanitária (1257/96 do Conselho, de 20 de junho de 1996)
1996	OCHA ONU	ReliefWeb – O 1º Site sobre Crises Humanitárias
1997	OCDE	Ligação entre Ajuda Humanitária e Desenvolvimento
1999	ONU	Estratégia Internacional das NU para a Redução de Desastres (UNISDR)
2000	ONU	Declaração do Milénio – ODM
2001	ONU	ISDR (<i>International System for Disaster Reduction</i>) – Mandato para rever a Estratégia de Yokohama
2002	ONU	Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo) – "Rio + 10" – Reiterado o Compromisso 0,7%
2003	Países OCDE	Princípios e Boas Práticas do Doador Humanitário (Good Humanitarian Donorship, Estocolmo)
2005	ONU	II Conferência Mundial sobre a Prevenção de Catástrofes Declaração de Hyogo 2005-2015
2005	ONU	R2P (Responsibility to Protect) – Responsabilidade da Comunidade Internacional em garantir a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos
2005	UE	I Consenso Europeu para o Desenvolvimento

QUADRO 4 – AJUDA HUMANITÁRIA. PREVENÇÃO DE CRISES. PROMOÇÃO DA RESILIÊNCIA DOS POBRES. IDEIAS, INSTITUIÇÕES E ACTORES [2007-2018]

2007	UE	Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária (2008/C 25/01) Aprovado durante a presidência portuguesa
2012	OCDE Clube do Sahel	Carta para a Prevenção e Gestão da Crise Alimentar no Sahel e África Ocidental
2012	ONU	Conferência das NU sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro) - "Rio + 20" O Futuro que Queremos
2012	OCDE Clube do Sahel	Lançamento da Aliança Global pela Resiliência - Iniciativa AGIR
2012	UE	Iniciativa SHARE - Apoiar a Resiliência no Corno de África
2012	UE	"A abordagem da UE em matéria de resiliência: Aprender com as crises de segurança alimentar" (COM(2012)0586)
2103	UE	Plano de Acção para a resiliência nos países mais sujeitos a situações de crise 2013-2020 (SWD(2013)0227)
2013	UE	Abordagem da UE em matéria de resiliência (Conclusões do Conselho)
2015	ONU	Transformar o nosso mundo: A Agenda de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (RES/AG-NU/70/1)
2015	ONU	III Conferência Mundial das NU de Redução de Catástrofes Quadro de Acção de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030
2015	Papa Francisco	"Cuidar da Casa Comum" (Encíclica Papal Laudato Si)
2015	UE	"Rumo à Cimeira Humanitária Mundial: Uma parceria global para uma ação humanitária baseada em princípios e eficaz" (SWD(2015))
2016	UE	"Viver com dignidade: Da dependência da ajuda à autossuficiência. Deslocações forçadas e desenvolvimento" ((COM(2016)0234)
2016	ONU	I Cimeira Humanitária Mundial - Agenda para a Humanidade
2017	UE	A resiliência como prioridade estratégica da ação externa da UE (2017/2594(RSP)
2017	UE	Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento
2018	UE	Execução do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, do Instrumento de Ajuda Humanitária e do Fundo Europeu de Desenvolvimento (Resolução Parlamento Europeu)

capacidade implícita deste termo na redução das vulnerabilidades sociais.

Na *III Conferência Mundial das NU de Redução de Catástrofes* (Março de 2015), foi adoptado o *Quadro de Acção de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030*. Durante esta Cimeira, os Estados reiteraram o seu compromisso com a redução do risco de desastres e com o aumento da resiliência aos mesmos. Em 2016, a comunicação da Comissão Europeia, intitulada *Viver com dignidade: da dependência da ajuda à autossuficiência. Deslocações forçadas e desenvolvimento*, chama a atenção da acção pública para se pôr gradualmente cobro à dependência face à ajuda humanitária, afirmando que “o sistema de ajuda humanitária, por si só, não tem capacidade para responder às crescentes necessidades de desenvolvimento das pessoas em situação de deslocação forçada e das comunida-

des de acolhimento”. É no mesmo documento ainda declarado que “uma nova abordagem do fenómeno das deslocações forçadas orientada para o desenvolvimento não acarretará custos adicionais. Pelo contrário, a médio e longo prazo aumentará a eficiência e melhorará os resultados tanto para os doadores como para os beneficiários, reduzindo a dependência face à ajuda humanitária e maximizando a eficácia do investimento no desenvolvimento”.

Da *I Cimeira Humanitária Mundial*, realizada em 2016 em Istambul, resultou a *Agenda para a Humanidade*. Entre as cinco principais responsabilidades consta: “Passar da gestão à prevenção de crises. (...) Os ODS não são atingíveis sem mais ajuda aos mais vulneráveis. (...) Passar da entrega de ajuda ao fim das necessidades de ajuda e antecipar as crises em vez de esperar que elas aconteçam”.



Da lista dos 46 países menos desenvolvidos do mundo¹¹, 33 estão em África, o que corresponde a uma concentração de 72% dos Estados mais pobres neste continente.

Segundo o *ReliefWeb*, apenas nas duas últimas décadas, Moçambique registou dez desastres naturais (entre as cheias de 2000 e as de 2019), que vitimaram milhares de pessoas e provocaram centenas de milhares de deslocados.

“(…) as organizações internacionais manifestam por vezes uma resistência à mudança que as limita a uma ‘patologia burocrática’ assim que se desconectam do seu envolvimento e não mais asseguram as funções para as quais foram criadas” (Petiteville, 2006: 443). “Entre uma centena de países do Sul, cerca de 70 ou 80 têm em 1998 um rendimento por habitante inferior ao que auferiam em meados dos anos 60” (Torres, 1999: 15).

Por efeito do *delay* da acção pública, do sistemático desfásamento entre as intenções subjacentes às decisões e a prática política, em consequência de “políticas sem qualquer atenção à realidade no interior da qual deverá funcionar” (Banerjee *et al.*, 2020: 309), ou do contínuo incumprimento de agendas internacionalmente consensualizadas, as soluções são repetidamente enunciadas e tentativamente implementadas sem sucesso.

A complexificação introduzida pelas técnicas de mensuração dos resultados da ajuda (8 indicadores para os ODM e 17 para os ODS, com 169 metas a alcançar entre 2015 e 2030) e a imprecisão conceptual na utilização indiferenciada dos termos *desenvolvimento*, *sustentabilidade*, *luta contra a pobreza* ou *resiliência*, podem constituir-se em factores que tornam difícil a sua operacionalização, quer no âmbito da melhoria dessas políticas públicas, quer ao nível dos seus impactos na melhoria das mesmas políticas nos países beneficiários.

Apesar dos diversos instrumentos de política introduzidos ao longo de décadas na acção pública, os baixos resultados obtidos e alguns efeitos perversos da ajuda (corrupção e enriquecimento de elites, por exemplo) alimentam discussões intelectuais infundáveis em torno da continuação da ajuda externa, chegando a posições extremas entre os ‘optimistas’ (pró-ajuda) e os ‘pessimistas’ (anti-ajuda). No primeiro caso encontram-se, entre outros investigadores do desenvolvimento, Jeffrey Sachs, Amartya Sen ou Banerjee e, no outro extremo, os economistas William Easterly (Universidade de Nova Iorque) ou Dambisa Moyo (ex-colaboradora do BM e da Goldman Sachs).

A face preocupante dos efeitos das ‘análises pessimistas’ nas políticas de ajuda é a sua objectiva secundarização em áreas fundamentais do desenvolvimento, que promovam, nos países de elevada vulnerabilidade, o crescimento do emprego e da protecção social, do mercado interno, da infra-estruturação e do crescimento económico sustentável. Caso contrário, e na medida em que contribuem para o crescimento de uma cultura de assistencialismo e para a perpetuação da pobreza,

podem mesmo constituir-se como obstáculos à obtenção dos ODS e, assim, poderem ser denominados *óbices discursivos à sustentabilidade*.

O aumento da resiliência e a redução das desigualdades entre países para sobreviverem aos efeitos de desastres (naturais ou sociais), só serão conseguidos através de políticas públicas exequíveis em diversas áreas, como a capacitação dos serviços meteorológicos e de protecção civil nacionais na gestão de riscos, a habitação acessível, o saneamento básico, o abastecimento de água, a gestão de resíduos, ou o micro-crédito (para aumentar a segurança alimentar e empregabilidade), políticas que não são realizáveis, por definição, no âmbito da acção/ajuda humanitária.

Pese embora o efeito das alterações climáticas no aumento de degradação ambiental, a dimensão crescente das crises humanitárias – facto que remete para necessidades acrescidas de ajuda internacional – está intimamente relacionada com o distanciamento, e alguma concorrência até, entre as políticas de desenvolvimento e os modelos de intervenção da ajuda humanitária, por um lado e, por outro, com a inoperância metodológica destas intervenções na redução das efectivas vulnerabilidades das comunidades pobres. Factores que remetem para a *décalage* entre os efeitos esperados das políticas públicas e a realidade do desenvolvimento dos países.

Embora o total de APD tenha aumentado cerca de 2,7 vezes nos últimos vinte anos (de 54.021 milhões de USD em 2000 para 146.482 milhões em 2019¹²) e a ajuda humanitária tenha, por seu lado, dilatado cerca de onze vezes entre 1990 e 2019 (passando de 1.630 milhões de USD para 17.852 milhões¹³), este crescimento da ajuda não resultou na alteração do comportamento dos indicadores de vulnerabilidade humana próprios da exclusão social e da pobreza. Para além de continuarem a precisar de ser financeiramente reforçadas, as políticas públicas internacionais de ajuda aos países mais vulneráveis precisam de ser canalizadas para investimentos infraestruturais, capacitação institucional ou a facilitação do investimento directo estrangeiro, variáveis fundamentais ao aumento da resiliência às crises económicas, sociais e ambientais.

Aos Três Is – Ideias, Interesses e Instituições –, conceitos aplicados na análise da ciência política e das políticas públicas por investigadores neo-institucionalistas, nomeadamente da Universidade Sciences Po, Paris, será oportuno acrescentar, em matéria de análise das políticas públicas para o desenvolvimento, outros três *Is* – *Ideologia*, *Ignorância* e *Inércia* – introduzidos pelos economistas americanos Banerjee e Duflo (2011) para ultrapassar o *paradoxo da pobreza*, refém entre a armadilha e o círculo virtuoso. Segundo estes autores, a ideologia, a ignorância e a inércia – praticadas pelos peritos, trabalhadores no terreno, ou pelos decisores políticos – têm um carácter muitas vezes explicativo da razão pela qual as políticas fracassam e a ajuda não tem o efeito esperado.

Em termos de decisão política, o imperativo de salvar vidas não deve nunca ser dissociado do dever de salvaguardar as condições propícias ao desenvolvimento social e humano, sob pena de se incorrer nos efeitos da *ignorância* na perpetuação da pobreza e na *inércia* das políticas de ajuda aplicadas em cenários de pobreza extrema.

Esperemos que o novo Quadro de Parceria UE-África (acordo pós-Cotonou) contemple, em termos financeiros, o reforço da APD, num *framework* verdadeiramente integrado de auxílio humanitário de emergência e de crescimento económico, como um imperativo da acção pública internacional para a redução das causas da pobreza, a elevação da dignidade humana e a coesão social dentro e entre países. ■

Notas

¹ <https://multilateralism100.onug.ch>

² in Keeley, 2012: 72.

³ A média APD/RNB dos países membros do CAD-OCDE, 2020, foi de 0,32% (excepções: Alemanha, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suécia e Reino Unido).

⁴ <https://www.dn.pt/globo/afrika/biafra-40-anos-da-guerra-que-acabou-com-um-pais-1469361.html>

⁵ RES/AG-NU/1049, de Agosto de 1964.

⁶ Relatório Brundtland O Nosso Futuro Comum

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/humanitarian-aid/>

⁸ United Nations Disaster Relief Coordination

⁹ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISUM%3A110303_1

¹¹ List of Least Developed Countries (LDC), elaborada pela NU, Novembro de 2021 (https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lcdc_list.pdf).

¹² OCDE, Novembro de 2021 (<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>).

¹³ OCDE, Novembro de 2021 (https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/).

¹⁴ Yves Surel, Bruno Palier ou Pierre Muller.

Referências

- Banerjee A. & Duflo, E. (2020). *A Economia dos Pobres – Repensar de modo radical a luta contra a pobreza global*. Lisboa: Actual Editora.
- Costa, T. (2020). *A Institucionalização da Política Pública Portuguesa de Cooperação, 1974-1999: A path dependence, a racionalidade limitada dos decisores, os interesses divergentes dos actores e a pressão internacional – Factores de causalidade da impreparação institucional da Política*. Lisboa, Almedina (no prelo).
- Ferreira, P. (2017) *Segurança e Desenvolvimento*, Lisboa, FEC.
- Ferreira, P. (2020) *Desenvolvimento e Segurança: desafios e (in) coerências*, Lisboa, FEC.
- Gomes, C. (2012). *A Gestão do Risco de Catástrofe Natural: Uma Introdução na perspectiva do Direito Internacional*. In Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público. [Consultado em https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf].
- Keeley, B. (2012). *De l'aide au développement – La lutte mondiale contre la pauvreté*. Paris: Les éditions OCDE.
- Kübler, D. & de Maillard, J. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble: PUG.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre (2021). *La revanche des contextes: Des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*. Paris, Karthala.
- Petiteville, F. & Andy Smith (2006). *Analyser les politiques publiques internationales. Revue française de science politique*, vol. 56, 357-366.
- Serrano, V. (2018). *A inovação e assistência humanitária. O caso das transferências monetárias*. In Mundo Crítico. [<https://mundocritico.org/revista/a-inovacao-e-assistencia-humanitaria-o-caso-das-transferencias-monetarias-2/>].
- Torres, A. (1999) *Horizontes do desenvolvimento africano – No Limiar do Século XXI*. Lisboa: Vega Editora.

PRÁTICAS MEDIÁTICAS, RISCOS E DANOS. RELAÇÕES EM REDE EM CABO VERDE, ANGOLA E MOÇAMBIQUE

Paula Lopes, Jaime Lourenço
 Texto entregue em Novembro de 2021

EM SOCIEDADES AMPLAMENTE MEDIA-TIZADAS, globalizadas, fragmentadas e complexas, pontuadas pela contínua mudança e pela incerteza (e risco), jovens de várias latitudes partilham uma “cultura-mundo” (Lipovetsky & Serroy, 2010). Em comum, a dependência de ecrãs, a utilização (muitas vezes, excessiva e ininterrupta) de tecnologias digitais, a presença em redes sociais *online*, a escassez de tempo e de atenção, a hiperatividade e, porque não assumi-lo, alguma desumanização pela inexistência de relação com o “outro”, pela ausência de empatia. Os denominados “nativos digitais” (conceito que tem vindo a ser desmontado e a ruir, como se de um puzzle se tratasse), mitificados como a geração mais informada e competente de sempre, mais ativa e criativa, revelam, quando objeto de análise empírica, uma profunda crise cultural: a sua relação com a tecnologia é, na verdade, limitada e essa limitação diz respeito aos seus conhecimentos, às suas práticas, aos seus consumos, aos dados que disponibilizam, aos riscos e danos que, sem terem qualquer controlo, acabam por correr. Em rigor, estamos a assistir a um retrocesso civilizacional. Num ensaio recente, galardoado com o Prémio Femina (França, 2021), o neurocientista Michel Desmurget apelida-os de “cretinos digitais”: os primeiros jovens a terem um QI inferior ao dos seus pais por culpa da exposição excessiva a ecrãs. Em entrevista ao jornal *Público*¹, o autor remata, em jeito de provocação: “[as escolas] só fazem ‘educação para os *media*’ (...) Que m... é essa?” Perguntamos nós, mesmo já adivinhando a resposta: mas será que a escola faz, de facto, educação para os *media*? Ou não passará de uma ideia demagógica, mas muito popular na atualidade? A resposta é, claramente, não. A educação para os *media* nas escolas (seja em Portugal, em Cabo Verde, Angola ou Moçambique) está, ainda, numa fase seminal.

Procedimentos metodológicos e amostra

A investigação que aqui apresentamos teve por base uma metodologia quantitativa-extensiva,

com aplicação de um inquérito por questionário totalizando 27 questões, agrupadas nos seguintes blocos temáticos: dados sociodemográficos e de contexto familiar; práticas mediáticas e digitais; riscos e vulnerabilidades no mundo digital.

“
 Sejamos responsáveis. O futuro passa pelo digital, será cada vez mais imersivo e as novas gerações terão de deixar de ser olhadas como “cretinos digitais”. Formemos cidadãos ativos, participativos, críticos e competentes. Ou o deslumbramento tecnológico potenciará uma crise cultural sem precedentes.”

Este instrumento metodológico foi desenvolvido por um grupo de investigadores do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade Autónoma de Lisboa, a partir do cruzamento de diversas fontes de informação. As mais importantes foram o inquérito europeu EU Kids Online e diversos estudos da responsabilidade do britânico Office of Communications (Ofcom), do português Observatório da Comunicação (OberCom) e da ONG brasileira SaferNet.

A operacionalização envolveu alunos da Universidade de Cabo Verde (coordenação local: Professor João Paulo Madeira), da Escola Superior de Ciências da Educação de Huíla, Angola (coordenação local: Professor Hélder Bahu) e da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, Moçambique (coordenação local: Professor João Miguel). Em Cabo Verde, foram validados 349 inquéritos (sexo feminino:

52,7%; idade média: 21 anos) e o trabalho de campo decorreu em 2018. Em Angola, validaram-se 1.715 inquéritos por questionário (sexo masculino: 52,1%; idade média: 17 anos) e a recolha de dados ocorreu em 2019. Já em Moçambique, foram validados 175 inquéritos (sexo feminino: 58,6%; idade média: 23 anos), tendo a coleta de informação decorrido em 2019-2020.

Práticas mediáticas em rede: cibergeografias (quase) miméticas

As práticas mediáticas digitais foram aqui operacionalizadas pela conjugação de um conjunto de indicadores que permitiram fornecer informação caracterizável por uma baixa serendipidade. Em rigor, parece existir um efeito mimético em grande parte das respostas dos jovens inquiridos. Em Cabo Verde, quase 82% dos inquiridos dizem aceder à Internet todos os dias, utilizando para tal um telemóvel (86,8%); em Angola, a frequência diária de navegação na Internet ronda os 62%, sendo o telemóvel o dispositivo tecnológico mais vezes identificado para o fazerem (89%); em Moçambique, a frequência de navegação na Internet sobe para os 88,8% e a utilização do telemóvel para cerca de 91%. O mesmo se passa quanto à frequência com que, todos os dias, são realizadas determinadas práticas digitais: nos três países, a resposta mais vezes assinalada é uma e não surpreende – “participo em redes sociais”. Sem surpresa, numa questão aberta que averiguava qual o *site* mais visitado pelos respondentes: *in Google we trust!* No entanto, sublinhe-se que uma das questões centrais deste trabalho passava por indagar que práticas estes alunos priorizam quando navegam na Internet (questão de resposta múltipla com mais de vinte indicações/possibilidades). E aí as respostas mudam (ver Tabela 1).

TABELA 1 – TOP 3 DAS ATIVIDADES ONLINE MAIS ASSINALADAS

Cabo Verde	Procurar informação para trabalho escolar	50,1%
	Procurar informação que me interessa	46,1%
	Enviar e receber emails	44,4%
Angola	Participar em redes sociais	58,7%
	Procurar informação para trabalho escolar	35,9%
	Ver vídeos/séries/filmes online	34,5%
Moçambique	Procurar informação que me interessa	54,9%
	Procurar informação para trabalho escolar	53,1%
	Participar nas redes sociais	43,4%

Fonte: NIPCOM, Cabo Verde n=349; Angola n=1715; Moçambique n=175.

O Núcleo de Investigação em Práticas e Competências Mediáticas (NIP-C@M), unidade do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade Autónoma de Lisboa, tem vindo a desenvolver projetos de investigação no âmbito da educação para os *media*/literacia mediática, em particular das práticas e competências mediáticas digitais e da desordem informacional no contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, incentivando o debate académico no seio da licenciatura em Ciências da Comunicação, do mestrado em Comunicação Aplicada e do doutoramento em Media e Sociedade no Contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. O estudo seminal que inaugurou o núcleo, resultado de uma parceria entre a UAL e a DECO, ocorreu em Portugal Continental e envolveu 1814 alunos dos ensinos Básico (3º ciclo), Secundário e Profissional, a frequentarem escolas numa das 18 capitais de distrito, nos anos letivos 2013-2014 e 2014-2015. A investigação, tendo por base o mesmo instrumento metodológico, foi replicada em Cabo Verde, Angola e Moçambique.



TABELA 2 – TOP 3 DOS RISCOS E DANOS CONHECIDOS VIVIDOS POR FAMILIARES/COLEGAS/AMIGOS

Cabo Verde	Enviaram-lhes imagens ou conteúdos eróticos ou pornográficos (ex.: pessoas despidas ou partes íntimas do corpo)	73,1%
	Encontraram-se pessoalmente com alguém que conheceram na Internet	64,8%
	Enviaram-lhes imagens ou conteúdos violentos	51,3%
Angola	Encontraram-se pessoalmente com alguém que conheceram na Internet	72,5%
	Enviaram-lhes imagens ou conteúdos eróticos ou pornográficos (ex.: pessoas despidas ou partes íntimas do corpo)	68,0%
	Roubaram-lhes o perfil nas redes sociais (alguém se fez passar pelos seus amigos)	59,4%
Moçambique	Encontraram-se pessoalmente com alguém que conheceram na Internet	68,3%
	Enviaram-lhes imagens ou conteúdos eróticos ou pornográficos (ex.: pessoas despidas ou partes íntimas do corpo)	66,2%
	Enviaram-lhes imagens ou conteúdos violentos	54,8%

Fonte: NIPCOM, Cabo Verde n=349; Angola n=1715; Moçambique n=175.

TABELA 3 – TOP 3 DOS RISCOS VIVIDOS PELOS PRÓPRIOS INQUIRIDOS

Cabo Verde	Encontraste, sem querer, imagens ou conteúdos eróticos ou pornográficos (ex.: pessoas despidas ou partes íntimas do corpo)	64,5%
	Convidaram-te para conversar em privado nas redes sociais ou num chat	55,6%
	Encontraste-te pessoalmente com alguém que conhecestes na Internet	50,4%
Angola	Convidaram-te para conversar em privado nas redes sociais ou num chat	74,9%
	Encontraste, sem querer, imagens ou conteúdos eróticos ou pornográficos (ex.: pessoas despidas ou partes íntimas do corpo)	71,2%
	Encontraste, sem querer, imagens ou conteúdos violentos	66,7%
Moçambique	Convidaram-te para conversar em privado nas redes sociais ou num chat	66,7%
	Encontraste, sem querer, imagens ou conteúdos violentos	55,1%
	Encontraste, sem querer, imagens ou conteúdos eróticos ou pornográficos (ex.: pessoas despidas ou partes íntimas do corpo)	54,8%

Fonte: NIPCOM, Cabo Verde n=349; Angola n=1715; Moçambique n=175.

Provavelmente por serem estudantes e entenderem ser esta a resposta socialmente expectável (a resposta “certa”), a atividade digital “procurar informação para um trabalho escolar” aparece destacada no “Top 3” nos três países, muito embora a “participação em redes sociais” seja, como sublinhado, a principal prática digital (diária) identificada pelos alunos. Registamos com surpresa (e alguma preocupação, sublinhe-se) o número médio de horas que estes jovens assumem estar *online* todos os dias: em Cabo Verde, aproxima-se das seis horas; em Angola, o registo diário por inquirido cifra-se nas treze (13!) horas; e em Moçambique o valor indicado é de aproximadamente cinco horas e meia.

Riscos e danos: nós e os outros

É urgente perceber o seguinte: quanto mais dados pessoais, “mais informações públicas, profissionais e privadas oferecermos (...) a cada momento e em cada utilização/navegação” (Lopes, 2019: 144) aos gigantes tecnológicos mais nos tornamos vulneráveis, frágeis, permeáveis. Neste particular, os riscos e vulnerabilidades foram operacionalizados pela mobilização de uma bateria de sete indicadores, apontando em duas direções: por um lado, que situações reconheciam os inquiridos, por outro, quais as que assumiam já terem experienciado (ver Tabela 2).

Como expectável, por pudor, embaraço ou receio de desonra, muitos mais foram os alunos que declararam “conhecer casos de...” do que os que admitiram “já ter sido vítima de...” (ver Tabela 3).

Uma nota para a questão do cyberbullying: quando questionados acerca dos riscos vividos pelos seus pares (amigos, conhecidos, colegas, etc), cerca de 50% dos jovens inquiridos nos três países afirmam ter conhecimento (Cabo Verde: 50,4%; Angola: 50,8%; Moçambique: 47,9%), o que contrasta fortemente com as auto-declarações de vivência na primeira pessoa (Cabo Verde: 15,5%; Angola: 27,5%; Moçambique: 22,4%).

As situações identificadas são especialmente preocupantes, sobretudo quando pensamos em jovens, muitos deles menores. Preocupante é também a enorme quantidade de dados (alguns bastante sensíveis) que disponibilizam nas redes e a forma como o fazem, sem qualquer preocupação com questões de privacidade e de proteção (mínima) de dados. As tecnológicas agradecem. Em Cabo Verde, a maioria dos inquiridos (quase 50%) afirma que tudo o que publica é “público”: fotografias do próprio (77,9%), nome verdadeiro (56,2%), idade verdadeira (45%), morada de casa (22,3%) ou número de telemóvel (19,8%). Em Angola, o cenário é semelhante: 59,7% assumem que tudo o que publicam é explicitamente “público”: fotografias do próprio (79,6%), nome verdadeiro (51,6%),

idade verdadeira (36,7%), morada de casa (24,8%) ou número de telemóvel (33,3%). Já em Moçambique, a questão das definições de privacidade é mais sensível. Embora o número dos jovens que têm o seu perfil “público” seja ligeiramente inferior (cerca de 35%), os dados disponibilizados nas redes, em rede, mantêm-se alarmantes: fotografias do próprio (68,6%), nome verdadeiro (54,3%), idade verdadeira (41,1%), morada de casa (18,3%) ou número de telemóvel (25,1%).

Em jeito de provocação, regressemos ao início: Educação para os media, nomeadamente digitais, nas escolas? Demagogia pura, projetos de milhões de euros/dólares com concursos viciados à partida, ensino-aprendizagem irresponsável e, amiúde, malsucedido, fracassado. Os números existem e provam-no, como assinalámos neste texto. Sejam responsáveis. O futuro passa pelo digital, será cada vez mais imersivo e as novas gerações terão de deixar de ser olhadas como “cretinos digitais”. Formemos cidadãos ativos, participativos, críticos e competentes. Ou o deslumbramento tecnológico potenciará uma crise cultural sem precedentes. ■

Notas

¹ “O tempo de ecrã de crianças até aos seis anos devia ser nenhum. Zero” in *Público* (07/11/2021). Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/11/07/imp/entrevista/michel-desmurget-tempo-ecra-criancas-ate-seis-anos-zero-1983545>. Consultado em 10/11/2021.

Referências

- Desmurget, M. (2021). *A Fábrica de Cretinos Digitais. Os perigos dos ecrãs para os nossos filhos*. Contraponto.
- Lipovetsky, G. e Serroy, J. (2010). *A Cultura-Mundo. Resposta a uma sociedade desorientada*. Edições 70.
- Lopes, P. (2019). Mentiras, pegadas e algoritmos: da necessidade de uma educação para os media. In Lopes, P. & Reis, B. (2019). *Comunicação Digital. Media, Práticas e Consumos*. NIP-C@M/Universidade Autónoma de Lisboa
- Miguel, J. et al. (2021). *Práticas, Consumos e Riscos Digitais dos Jovens Estudantes Moçambicanos*. NIP-C@M/Universidade Autónoma de Lisboa.
- Reis, B. et al. (2019). *Direitos Digitais. Práticas e riscos de estudantes universitários do ensino público de Cabo Verde*. NIP-C@M/Universidade Autónoma de Lisboa.
- Reis, B. et al. (2020). *Práticas, Consumos e Riscos Digitais dos Jovens Estudantes Angolanos*. NIP-C@M/Universidade Autónoma de Lisboa.

JORNALISMO CULTURAL NO QUADRO EUROPEU: TRANSFORMAÇÕES E EVOLUÇÕES

Jaime Lourenço

Texto entregue em Novembro de 2021

TRADICIONALMENTE, OS JORNAIS SEMPRE ESTIVERAM entre as principais instituições de mediação cultural, atribuindo valor simbólico aos artistas, manifestações e objetos culturais. De certa forma, o espaço que os jornais têm dedicado à cultura e às artes é indicativo do estatuto cultural dessas manifestações, obras ou artistas na sociedade. O jornalismo cultural constitui-se como um espaço essencial para a informação, avaliação e reflexão da Esfera Pública Cultural e nos últimos anos tem sido objeto de várias investigações académicas por toda a Europa. Neste artigo procuramos cruzar dados de vários estudos¹ que olham para a cobertura jornalística da cultura em países da Europa (com um olhar particular para Portugal) e para órgãos de comunicação social distintos. Pretendemos elaborar um diagnóstico do jornalismo cultural europeu nas últimas décadas, com particular foco para as manifestações culturais que são alvo desta cobertura.

Transformações na cobertura jornalística da cultura

Ao longo da segunda metade do séc. XX e da primeira década do séc. XXI, o jornalismo cultural sofreu mutações quanto aos objetos artísticos e culturais que trata, à medida que o próprio universo das artes e da cultura também foi evoluindo e sofrendo as suas alterações ao longo dos anos. De forma geral e transversal aos vários países da Europa Ocidental, as principais manifestações culturais alvo de cobertura jornalística ao longo das décadas foram a música, a literatura, o cinema, a televisão, o teatro e as artes plásticas.

Entre 1950 e 1960, os conteúdos culturais nos jornais generalistas europeus eram escassos e alguns dos jornais analisados não incluíam secções de cultura. Dominava uma abordagem de elitização com foco nas “artes intelectuais/eruditas” como a música clássica, a ópera, a literatura, o teatro, as artes plásticas ou a dança. As secções de cultura, quando existiam, eram direcionadas para os leitores intelectuais com formação superior. Depois, começou a expansão cultural de forma gradual, com a publicação de peças em secções de cultura explicitamente identificadas (um percurso semelhante ao que decorreu em Portugal).

A partir de 1960, ganha terreno a popularização das páginas de cultura. Um conjunto de novos temas e manifestações começou a ser relevante para ser tratado jornalisticamente, como temas relacionados com o consumismo que se edificava em muitos destes países (como a gastronomia, o turismo, a moda). Tal está relacionado com a própria conceptualização de cultura. Foi nos finais da década de 1960 que

a viragem culturalista trouxe novas perspectivas de encarar a cultura e o jornalismo cultural passou a envolver-se com uma grande variedade de questões, desde as artes à vida quotidiana, desde a cultura, entendida estritamente como expressão estética à cultura enquanto “estilo de vida”, na aceção do teórico dos *Cultural Studies*, Raymond Williams. A cultura passou a ser encarada nos jornais como mais heterogénea, multifacetada e aberta do que as artes tradicionais.

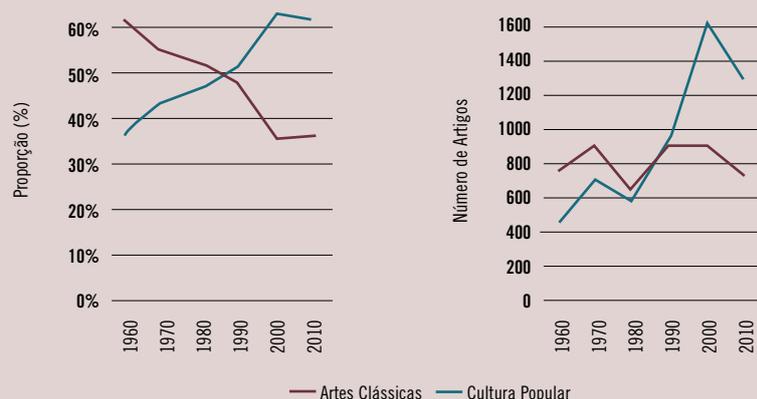
A literatura e a música continuaram a ser as manifestações culturais estabelecidas nos principais jornais europeus, apesar da proliferação de outras manifestações culturais como o cinema. A música sofreu uma transformação radical, com o pop-rock em destaque. Verificou-se uma quebra em grande parte das “artes intelectuais/eruditas” na cobertura jornalística (Gráfico 1), sendo o teatro e a música clássica as manifestações mais expressivas desse declínio. Esta tendência está, de certa forma, relacionada com a expansão da cultura popular e do seu consumo a partir dos anos 1960. O desenvolvimento da produção, distribuição e consumo da cultura estimulou um aumento na oferta de todo o tipo de produtos culturais (livros, discos, peças de teatro, concertos, filmes, festivais, exposições), mas também a expansão internacional dos mesmos (Verboord & Janssen, 2015) contribuiu para as transformações nas páginas culturais dos jornais. Após os anos 1990, o teatro e a música clássica deixaram de estar tão presentes nestes jornais de forma transversal. Esta tendência é mais expressiva no *Helsingin Sanomat* (Finlândia) e no *Le Monde* (França), dois jornais que se destacavam, por exemplo, pela sua ampla cobertura de matérias relativas ao teatro.

A partir dos anos 2000 (devido à disseminação das indústrias criativas e implementação de políticas culturais), a cultura passa a estar presente em quase todos os jornais e as artes tornam-se apenas uma parte dessa cobertura (Purhonen et al., 2019). As secções e as editoriais de cultura dos jornais moldam-se à popularização das manifestações culturais como a presença crescente de peças sobre televisão. Assistimos nas últimas décadas à disseminação da cultura popular, o relativo declínio da cobertura das artes tradicionais, a globalização cultural, a comercialização e a relação entre a cultura e a política. Também se registam diferenças entre os jornais. De forma geral, o *Dagens Nyheter* (Suécia) e o *El País* (Espanha) representam jornais mais progressistas ou liberais, atentos às novas tendências, enquanto o *Le Monde* (França) e o *Helsingin Sanomat* (Finlândia), jornais conservadores, têm olhado com maior zelo para as novas tendências (espaço emergente do entretenimento, *lifestyle*, a cobertura de manifestações como os *media* ou os videojogos). O *The Guardian* (Reino Unido) situa-se entre estes dois campos, mostrando um equilíbrio ao esbater as fronteiras entre música popular e música clássica, tal como o *Helsingin Sanomat* (Finlândia), possuindo um certo conservadorismo, ao continuar a realizar uma ampla cobertura das artes tradicionais (Purhonen et al., 2019).

A grande transformação no jornalismo cultural europeu nas últimas décadas foi a gradual popularização, bem como a internacionalização de obras e artistas tratados, com um aumento considerável dos originários dos EUA. No entanto, continuam a ser os produtos do país de origem de cada jornal a dominar nas páginas de cultura destes jornais (Purhonen,

GRÁFICO 1

Percentagem de peças jornalísticas que cobrem as “artes clássicas” e as manifestações de cultura popular (esq.) e os números absolutos de peças que cobrem as “artes clássicas” e a cultura popular (direita) nos jornais ABC, El País (Espanha), Dagens Nyheter (Suécia), The Guardian (Reino Unido), Helsingin Sanomat (Finlândia) e Le Monde (França). Fonte: Purhonen, et al., 2019, p.51.





JORNALISMO CULTURAL

É uma especialização do jornalismo que cobre e reflete sobre o vasto campo das artes e da cultura. Envolve-se com uma grande variedade de questões, desde as artes à vida quotidiana, ou desde a cultura, entendida estritamente como expressão estética, à cultura enquanto “estilo de vida”. O jornalismo cultural, ao lidar com todas as manifestações artísticas e culturais, informa e dá a conhecer as mais variadas obras, artistas e pensamentos, e possui uma natureza crítica e reflexiva que orienta a mediação da cultura cívica e democrática.

O tratamento jornalístico da cultura deve ser encarado de forma diferenciada e autónoma a fim de garantir, simultaneamente, o tratamento aprofundado das temáticas culturais, mas também que estas não fiquem confinadas a um gueto (Mesquita, 2001).

Lauronen, & Heikkilä, 2019). Manifestações como o cinema e a música são as que envolvem um maior número de produtos e artistas internacionais, enquanto o teatro, por exemplo, é essencialmente local, com uma menor distribuição internacional (Janssen, Kuipers, & Verboord, 2008).

Assistimos a uma ampliação do campo de ação do jornalismo cultural, com o cruzamento de manifestações tradicionais com as populares que emergiram num contexto alicerçado no consumo, entretenimento e lazer. Mas, quando combinamos estas tendências com as crises do jornalismo, a cultura é das primeiras áreas a sentir os efeitos e os jornais acabam por se aproximar da agenda imposta pelas indústrias culturais, descurando o seu papel de mediadores e orientadores dos leitores para a descoberta de obras/artistas e reflexão sobre as mesmas.

O caso português

Observou-se uma diminuição do espaço dedicado à cultura nos jornais portugueses que continua a alastrar-se ainda hoje. A este cenário está associada as crises que o jornalismo atravessa. Os poucos recursos financeiros são considerados um dos principais fatores que atingiu o jornalismo cultural português e que levou vários jornais a diminuir o espaço dedicado à cultura, a extinguirem vários suplementos e a abdicarem de recursos humanos.

O estudo *A Cultura na Primeira Página* revela que entre 2000 e 2010 houve uma queda do número de peças e uma circunscrição a um leque restrito de temas, acontecimentos e protagonistas (Baptista, 2017). Além da diminuição do espaço dedicado à cultura nos jornais, procedeu-se a um abandono progressivo de uma abordagem reflexiva, substituída pela simples informação e divulgação. “O jornalismo cultural já não se posiciona como recurso que ajuda as pessoas a fazer escolhas com sentido entre ‘cultural commodities’, antes parece promover decisões impulsivas, baseadas em critérios distantes de qualquer valoração artística” (Baptista, 2017, p. 72).

A música, a literatura e o cinema são os principais temas que o jornalismo cultural português trata, à semelhança dos vários países europeus. A atualidade foi o valor-notícia dominante e em 2010 os principais acontecimentos culturais presentes nas páginas dos jornais foram os óbi-

tos de personalidades ligadas à cultura, os festivais de música e cinema, as estreias de filmes e os lançamentos de discos e livros (Baptista, 2017). Este é o reflexo de uma transformação do jornalismo cultural que abdica da sua função curatorial e reflexiva e passa a dirigir-se ao público não enquanto cidadão, mas enquanto consumidor numa lógica mercantil e utilitária em que lhe fornece informação para o seu quotidiano numa ótica de lazer (“a estreia do novo *blockbuster*”, “o mais recente *bestseller*” ou “o concerto que não pode perder”).

Este jornalismo encontra-se, em grande parte, centralizado na capital do país. O *Público* é o título que mais contribui para a cobertura jornalística de matérias culturais e artísticas com uma forte aposta de peças sobre cultura no jornal, mas também com o suplemento *Ipsilon*.

Diversidade ou dispersão?

Hoje encontramos nas páginas de cultura o domínio de manifestações como a música, a literatura e o cinema, do cruzamento do campo cultural com o da política, da cultura de celebridades, do lazer e *lifestyle* e do consumo, colocando o jornalismo cultural “num contínuo entre arte, cultura popular, *lifestyle* e consumo” (Kristensen N. N., 2010, p. 69).

Por um lado, e seguindo Umberto Eco, podemos encarar o panorama do jornalismo cultural de forma apocalíptica associado a uma popularização das páginas de cultura, uma crise e um declínio de abordagens críticas e interpretativas das manifestações culturais e um esbatimento de fronteiras entre o domínio do consumo, do entretenimento e do jornalismo. Por outro, de forma integrada, podemos entender que o jornalismo se expandiu naturalmente e se encontra em mutação de acordo com a indústria de consumo e com o contexto mediático altamente competitivo (Kristensen N. N., 2010).

Este cenário leva-nos a questionar que podemos estar perante o que T. S. Eliot (1996 [1948]) apontava com preocupação em *Notas para a Definição de Cultura*, quando referia que das várias especializações da cultura poderia advir a desintegração cultural, gerando nichos de debate e reflexão isolados. O debate é circunscrito a pequenos círculos e não se expande nem se relaciona com a cultura num sentido amplo e próximo de toda a sociedade dissipando-se dos órgãos de comunicação social.

Por fim, apropriamo-nos das palavras de Eduardo Lourenço (2016) quando refere que a cultura se alimenta do imprevisível, da liberdade, dos criadores. “A Cultura não tem nem precisa de outros atores que os criadores e usufruidores dela. Mas precisa, mais que de outro domínio, de uma espécie de ator mágico imune às tentações da ‘libido cultural’ com nome próprio” (Lourenço, 2016, p. 104). É neste contexto que o jornalismo cultural pode e deve exercer a sua função: informar, mas também ajudar o público a olhar para as obras, artistas, pensamentos e bens de forma interpretativa, apoiado na promoção de uma literacia cultural e oferecendo-lhe soluções mistas de géneros, formatos e discursos, promovendo uma reflexão sobre o mundo e as mais variadas questões através das manifestações culturais “para deixar que a vida da cultura e a cultura como vida existam como sujeito próprio” (Lourenço, 2016, p. 105). Sabemos que as crises em que o jornalismo se encontra envolto tornam tudo muito mais complexo, incerto e angustiante, mas não podemos descurar a missão nobre de oferecer aos leitores a informação necessária para que estes possam agir no seu quotidiano e formar juízos. ■

Notas

¹ Entre os vários estudos que temos como referência, destaca-se *Enter Culture, Exit Arts?* (Purhonen et al., 2019), uma análise extensiva da cobertura jornalística de cultura por parte de jornais de vários países entre 1960 e 2010 como o *Helsingin Sanomat* (Finlândia), *Dagens Nyheter* (Suécia), *Le Monde* (França), *The Guardian* (Reino Unido), *ABC* e *El País* (Espanha).

Referências

- Baptista, C. (2017). Jornalismo Cultural em Portugal – retrato de uma década e projeções para o futuro. Em C. Baptista (Ed.), *A Cultura na Primeira Página – Uma década de jornalismo cultural na imprensa em Portugal* (1ª ed., pp. 43-86). Lisboa: Escritório Editora.
- Eliot, T. S. (1996 [1948]). *Notas para uma Definição de Cultura*. Lisboa: Século XXI.
- Janssen, S., Kuipers, G., & Verboord, M. (2008). Cultural Globalization and Arts Journalism: The International Orientation of Arts and Culture Coverage in Dutch, French, German, and U.S. Newspapers, 1955 to 2005. *American Sociological Review*, 73(5), 719-740.
- Kristensen, N. N. (2010). The Historical Transformation of Cultural Journalism. *Film and Media Studies Yearbook*, 8(1), 69-92.
- Lourenço, E. (2016). *Crónicas Quase Marcianas*. Lisboa: Gradiva.
- Mesquita, M. (13 de Maio de 2001). *A cultura na primeira página*. Obtido em 2 de Novembro de 2015, de Público: <http://www.publico.pt/espaco-publico/jornal/a-cultura-na-primeira-pagina-157678>
- Purhonen, S., Heikkilä, R., Hazir, I. K., Lauronen, T., Rodríguez, C. J., & Gronow, J. (2019). *Enter Culture, Exit Arts? – The Transformation of Cultural Hierarchies in European Newspaper Culture Sections, 1960–2010* (1ª ed.). Nova Iorque: Routledge.
- ² Purhonen, S., Lauronen, T., & Heikkilä, R. (2019). Between legitimization and popularization: The rise and reception of U.S. cultural products in culture sections of quality European newspapers, 1960–2010. *American Journal of Cultural Sociology*, 7, 382–411.
- ³ Verboord, M., & Janssen, S. (2015). Arts Journalism and its Packaging in France, Germany, the Netherlands, and the United States 1955-2005. *Journalism Practice*, 9(6), 829-852.



O SURGIMENTO DAS CRIPTOMOEDAS – ALTERAÇÃO DO PARADIGMA ECONÓMICO

Pedro Pereira

Texto entregue em Dezembro de 2021

A PERDA DECORRENTE DA DESVALORIZAÇÃO ABRUPTA dos imóveis transformou uma crise de crédito clássica numa crise financeira e bancária de enormes proporções. Em consequência da crise financeira de 2008, bancos americanos bastante conceituados que se dedicavam essencialmente ao setor imobiliário acabaram por ruir e abriram falência, como por exemplo o então valorizado banco americano Lehman Brothers. A sua falência originou uma paralisação das operações interbancárias e criou uma desconfiança nos sistemas financeiros, originando o pânico nos mercados de ações, de câmbio e de crédito num âmbito global (Cintra e Farhi, 2008).

Com o objetivo de minimizar os impactos negativos que se faziam sentir e numa tentativa desesperada de recuperar a economia, várias decisões extremas foram tomadas pelas autoridades monetárias. O resgate de bancos, a nacionalização de instituições financeiras ou a redução de taxas de juro são alguns exemplos das medidas tomadas. Para Ulrich (2014), as decisões tomadas tiveram impactos devastadores ao provocar uma guerra de câmbio a nível mundial, em que bancos centrais historicamente prudentes – como o Banco Nacional da Suíça – passaram a imprimir dinheiro desesperadamente com o intuito de evitar uma apreciação abrupta de suas moedas.

O excesso de crédito concedido pelos bancos para consumo dos privados contribuiu de forma decisiva para a crise de 2008, sendo que “na década que antecedeu a crise de 2007-2008, o crédito privado cresceu rapidamente em quase todas as economias avançadas: nos Estados Unidos a 9% por ano, no Reino Unido a 10% ao ano e na Espanha a 16% por ano” (Turner, 2016, p. 51). O facto de os empréstimos serem aprovados para o consumo em detrimento do investimento, levou a que o endividamento das pessoas fosse pouco sustentável o que se traduziu em consequências nefastas para quem o contraiu e, naturalmente, para a economia.

A crise financeira internacional, sobretudo após a queda do banco Lehman Brothers, acabou por atingir proporções muito elevadas chegando a ponto de se transformar numa crise sistémica, colocando em causa a regulação e supervisão existente. No entender de Farhi, Prates, Freitas & Cintra (2009, p. 135) “o desenrolar da crise colocou em xeque a arquitetura financeira internacional, na medida em que explicitou as limitações dos princípios básicos do sistema de regulação e supervisão bancária e financeira atualmente em vigor, bem como pôs em questão a sobrevivência de um perfil específico de instituições financeiras”.

Assim, a crise de 2008 demonstrou as limitações de um sistema financeiro que era tido como a principal economia do globo e, paralelamente,

“evidenciou o grau de interdependência entre os países resultante de um intenso processo de globalização da economia internacional e como crises podem ter rápido contágio, principalmente, se originadas na economia central do globo.” (Martins, 2018, p. 6). Contudo, “a última crise económica e seus efeitos persistentes trouxeram miséria a milhões de trabalhadores. Mas eles também nos trouxeram uma nova oportunidade de nos livrar de um sistema que continuamente é abalado por tais crises” Kliman, 2012, p.202).

O nascimento e desenvolvimento das criptomoedas

No dia 31 de outubro de 2008, através da publicação na internet do artigo de pesquisa *A peer-to-peer Electronic Cash System*, foi dado o primeiro passo para o nascimento da Bitcoin, tratando-se de uma moeda virtual com a particularidade da sua atuação não se encontrar dependente de qualquer banco ou instituição governamental para realizar transações.

No entender de Holdgaard (2014): “o nascimento das criptomoedas ocorre com a criação do Bitcoin” (as cited in Faé, 2014, p.26). Trata-se de um dinheiro criado na internet, considerado intangível e baseado no sistema de pagamento peer-to-peer. Contrariamente às moedas tradicionais, trata-se de um sistema que permite a assinatura digital com a particularidade de não necessitar de uma autoridade central com capacidade e legitimidade para controlar a moeda e as suas transações. O seu

conceito de moedas virtuais abrange uma ampla variedade de *Moedas*, que podem ser usadas em ativos como o ouro e “Criptomoedas”, como por exemplo a bitcoin (Heet et al, 2016). O surgimento da tecnologia bitcoin tratou-se de um marco inovador cuja sua relevância, por abranger campos da ciência, economia, direito e ciência da computação, pode ser comparada ao aparecimento do primeiro computador pessoal e da internet (Giungato, Rana, Tarabella e Tricase, 2017).

No entender de Dwyer (2015), o sistema Bitcoin promoveu uma transformação do comércio permitindo que as transações se realizassem entre duas partes sem que fosse necessária confiar numa autoridade central. Dessa forma, verifica-se uma mudança de paradigma do sistema tradicional atendendo que a regulação da moeda deixa de estar centralizada nas instituições bancárias e no Estado. Trata-se de “uma rutura em relação ao modelo “tradicional” de moedas ao substituir a confiança existente nas mesmas devido a um ente regulador por um sistema eletrónico de pagamentos baseado em prova criptográfica” (Silva, Baro e Soares, 2020, p.371).

A tecnologia Bitcoin: impactos na economia global

As preocupações sobre a estabilidade do sistema financeiro global levam muitos investidores a procurarem as criptomoedas em alternativa aos investimentos tradicionais. Esse comportamento foi visível em países como a Grécia e o Chipre nos

OS DESAFIOS DAS CRIPTOMOEDAS

O surgimento das criptomoedas deveu-se essencialmente ao descontentamento do sistema tradicional onde o Estado é detentor do monopólio da emissão da moeda. Também a desconfiança e descrença das instituições financeiras que surgiram devido à falência de alguns bancos, então detentores de um prestígio e credibilidade considerada inabalável, contribuíram para o aparecimento e desenvolvimento da tecnologia Blockchain.

A expansão e utilização generalizada das moedas virtuais constitui uma profunda alteração da atual realidade social e económica dos países. Considerando as características da tecnologia Blockchain, as moedas virtuais apresentam diversas particularidades quando comparadas com as moedas tradicionais. O facto de as transações serem mais céleres quando comparadas com as transações tradicionais e o facto de não necessitarem de um intermediário, por regra papel desempenhado pelas instituições financeiras com a cobrança da respetiva taxa, são características que levam a um crescimento da procura das moedas virtuais.

No entanto, as criptomoedas podem estar associadas a atos ilícitos como a evasão fiscal ou financiamento de atividades que atentem contra a vida humana. O facto de não necessitarem de uma centralização, aliado à garantia de quase anonimato absoluto durante as transações executadas pode potenciar o crescimento de atividades criminosas. A particularidade de a tecnologia utilizar o ciberespaço, aliada à limitação territorial dos Estados e as suas diferentes posições, dificultam o processo de regulação a nível internacional, sendo o consenso global muito difícil enquanto não existir uma verdadeira coordenação entre Estados.

Considerando o desenvolvimento tecnológico, possivelmente chegará o momento em que a moeda física desaparecerá e prevalece a moeda virtual. Todavia, enquanto existirem países limitados no acesso à internet e pessoas sem capacidade de adquirirem o equipamento necessário, esse dia dificilmente chegará.



anos de 2010 e 2013, respetivamente. A crise da Grécia no ano de 2010 obrigou à adoção de vários pacotes de austeridade que tiveram consequência na vida quotidiana dos cidadãos. O congelamento de contas em vários bancos gregos foi uma das medidas adotadas, abalando a confiança que existia no sistema financeiro do país. Situação semelhante aconteceu no Chipre em 2013, quando a crise financeira levou os bancos a congelarem as contas dos cidadãos. Tais decisões levaram à falta de confiança nas instituições bancárias e em alternativa a população recorreu à bitcoin, o que conduziu ao aumento da especulação da moeda (Russiano, 2016). No caso da Venezuela, a crise interna teve ecos a nível internacional com a aplicação de sanções de vários países, onde se incluí os Estados Unidos da América. O embargo de produtos venezuelanos, nomeadamente do petróleo, teve consequências nefastas para a economia venezuelana e, em resposta ao isolamento económico, a Venezuela criou a sua própria criptomoeda (Oliveira, 2019).

A expansão e uso generalizado das moedas virtuais constitui uma profunda alteração da atual realidade social e económica, onde a política reguladora do Estado pode ser comprometida face ao crescimento da utilização de novas tecnologias derivadas da Internet. Para além de possuir o potencial de reduzir a desigualdade existente nas regiões subdesenvolvidas, a tecnologia Bitcoin permite criar enormes economias de escala e formar grandes monopólios globais, considerando a redução drástica dos custos marginais (Magalhães & Vendramini, 2018). Efetivamente as moedas virtuais têm ganho relevância no sistema económico a nível global. No espaço de 6 anos o número de transações realizadas através da criptomoeda bitcoin e o seu valor de mercado assumem números muito significativos.

A descentralização, a pseudoanonimidade e a globalidade são características das bitcoins que estimulam a lavagem de dinheiro. A descentralização porque permite a ausência de uma entidade reguladora a nível central. A pseudoanonimidade porque, apesar de ser possível rastrear as transações, não permite identificar o titular do endereço, motivo que impede o anonimato total. Por último, a globalidade pelo facto de ser possível realizar transações a nível global sem qualquer obstáculo (Estellita, 2020).

A (des)regulação do Estado na utilização das criptomoedas

Perante a importância das moedas virtuais e o risco que comporta a inexistência de regulação, Christine Lagarde, à data responsável máxima do FMI, referiu que 2018 seria o ano em que os governos deviam regular as criptomoedas e o FMI possuía um conjunto de pessoas para discutirem o assunto. No seu discurso referiu ainda que as suas características, nomeadamente o anonimato, a falta de transparência e a forma como essas moedas podem ser usadas para esconderem e la-

varem o dinheiro, bem como o financiamento do terrorismo é inaceitável (Cassio Gusson, 2018). Também o presidente de França, Emmanuel Macron, considerou ser necessário regular as criptomoedas defendendo a criação de uma abordagem global para a moeda e referiu que a França, inclusive, já conclamou o G20 para discutir regulamentações multilaterais para o Bitcoin.

O Japão foi dos primeiros países do mundo a considerar o Bitcoin um ativo legal, tendo no ano de 2017 aprovado uma lei com esse reconhecimento. O diretor financeiro da maior corretora de moedas digitais do país considera que “o Japão é o primeiro e único país que possui um sistema de regulamentação apropriado para mercado de criptomoedas” (as cited in Bastiani, 2018). Por sua vez, na Alemanha é expectável que a criptomoeda denominada Bitcoin Exchange Traded Crypto ou BTCE, criada por uma empresa Inglesa, seja lançada e negociada na Bolsa de Valores de Frankfurt (Santos, 2020). Em maio de 2020, o Congresso Nacional do Povo com o objetivo de apoiar o desenvolvimento e crescimento de várias empresas promissoras de blockchain, propôs a criação de um fundo especial para essa indústria, o que permitiria à China ter a vantagem global no desenvolvimento da tecnologia (Rocha, 2020a). A particularidade de as transações de moedas virtuais somente necessitarem de acesso à internet e um equipamento tecnológico dificulta a regu-

lação dessa atividade. É nesse sentido que Posner (2007) refere que “qualquer ataque (regulação) contra as criptomoedas além de ser facilmente contornável, irá apenas atrasar o desenvolvimento de uma tecnologia que está revolucionando o mundo” (as cited in Sichel & Calixto, 2018, p.1634). A falta de regulação pode ser entendida como uma vulnerabilidade em termos de segurança e pode contribuir para a realização de atividades ilícitas. Ciente dessa realidade, Steven Mnuchin, secretário do Tesouro dos EUA, referiu no Fórum Económico Mundial em Davos, na Suíça, que a principal preocupação de Washington sobre o aumento das criptomoedas é garantir que não sejam usadas para atividades ilícitas e pediu às nações que se unam aos Estados Unidos na sua regulamentação (Reuters, 2018).

Numa era de globalização, onde a distância de tempo e lugar é praticamente inexistente e onde a informação encontra-se acessível a milhões de pessoas, a conceção de Estado, concebido num pensamento geopolítico, tendencialmente vai desaparecendo. A particularidade de as moedas virtuais utilizarem o ciberespaço, local onde são dotadas de valor e utilizadas como meio de troca entre os seus utilizadores, impossibilita que um único Estado crie uma lei que defina as suas normas de acesso e utilização, sendo impossível o reconhecimento e prevalência de um único legislador (Araújo, 2001). ■

Notas

¹ O sistema *peer-to-peer* é também conhecido no mundo digital como sistema P2P (porta por porta). Trata-se de uma tecnologia que muda o paradigma existente considerando a sua independência organizativa e hierárquica, onde a sua natureza descentralizada permite que qualquer pessoa possa cooperar para uma rede P2P, sem que seja necessário qualquer investimento adicional em hardware, e torna-os inerentemente robustos a certas falhas comuns nos sistemas centralizados (Rocha, et al, 2004).

Referências

- Araújo, L. I. D. A. (2001). *Curso de Direito Internacional Público*. 10ª edição. Rio De Janeiro: Forense.
- Bastiani, A. (2018). *A regulamentação do Bitcoin aproxima ainda mais o Japão da sua moeda local*. Retrieved from <https://www.criptofacil.com/a-regulamentacao-do-bitcoin-aproxima-ainda-mais-o-japao-da-sua-moeda-local/>
- Cassio Gusson, C. (2018). *Que tiro foi esse? Bitcoin é discutido no Fórum Económico Mundial em Davos*. Retrieved from <https://www.criptofacil.com/que-tiro-foi-esse-bitcoin-e-discutido-no-forum-economico-mundial-em-davos/>
- Cintra, M. A. M., & Farhi, M. (2008). A crise financeira e o global shadow banking system. *Novos estudos CEBRAP*, 82, 35-55.
- Dwyer, G. P. (2015). The economics of Bitcoin and similar private digital currencies. *Journal of Financial Stability*, 17, 81-91. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1572308914001259>
- Estellita, H. (2020). Criptomoedas e lavagem de dinheiro. *Revista Direito GV*, 16(1). São Paulo.
- Faé, J. P. (2014). *A ascensão das criptomoedas: consequências para o regime monetário internacional*. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis. Retrieved from <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/128080/Monografia%20do%20Jemuel.pdf?sequence=1>
- Farhi, M., Prates, D., Freitas, M., & Cintra, M. (2009). A crise e os desafios para a nova arquitetura financeira internacional. *Revista de Economia Política*, 29(1), 135-138.
- Kliman, A. (2012). *The failure of capitalist production: underlying causes of the great recession*. London: Pluto Press.
- Giungato, P., Rana, R., Tarabella, A., & Tricase, C. (2017). *Current trends in sustainability of bitcoins and related blockchain technology*. Sustainability, 9 (12), Retrieved from <https://www.mdpi.com/2071-1050/9/12/2214>
- Heet, D., Habermeier, K. F., Leckow, R. B., Haksar, V., Almeida, Y., Kashima, M., ... & Yepes, C. V. (2016). *Virtual currencies and beyond: initial considerations*. International Monetary Fund.
- Magalhães, R., & Vendramini, A. (2018). Os impactos da quarta revolução industrial. *GV EXECUTIVO*, 17 (1), 40-43. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/viewFile/74093/71080>
- Martins, F. (2018). 10 anos de crise: um novo momento de transição no sistema internacional?. *Conjuntura internacional*, 15 (2), 3-10.
- Oliveira, A. L. A. (2019). CRIPTOMOEDAS: O guia de um investidor. *Revista Eletrônica de Debates em Economia*, 7 (1) Retrieved from <http://periodicos.unifacel.com.br/index.php/rede/article/view/1714>
- Reuters (2018). *U.S. says illicit activity is top cryptocurrency concern*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-davos-meeting-mnuchin-crypto/u-s-says-illicit-activity-is-top-cryptocurrency-concern-idUSKBN1FE1JW>
- Rocha, J., Domingues, M., Callado, A., Souto, E., Silvestre, G., Kamiński, C., & Sadok, D. (2004, May). *Peer-to-peer: Computação colaborativa na internet*. In Minicursos do XXII Simposio Brasileiro de Redes de Computadores (SBRC 2004).
- Rocha, L. (2020a). *Legislador da China propõe criação de fundo para desenvolver tecnologia blockchain*. Retrieved from <https://www.criptofacil.com/legislador-china-propoe-criacao-fundo-para-desenvolver-tecnologia-blockchain/>
- Russiano, M. (2016). *Bitcoin-Uma moeda para a era digital*. (Tese de Mestrado). Lisboa: Instituto Superior de Gestão.
- Santos, J. (2020). *Bitcoin começará a ser negociado na Bolsa de Valores da Alemanha*. Retrieved from <https://www.criptofacil.com/bitcoin-comecara-ser-negociado-bolsa-valores-alemanha/>
- Sichel, R. L., & Calixto, S. R. (2018). Criptomoedas: impactos na economia global. Perspectivas. *Revista de Direito da Cidade*, 10 (3), 1622-1641. Retrieved from <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33096>
- Silva, F. C., Baro, A. R. F., & de Araújo Soares, F. P. (2020). Criptomoedas: apontamentos sob a ótica macroeconómica. *Diversitas Journal*, 5 (1), 371-383. Retrieved from https://periodicos.ifal.edu.br/diversitas_journal/article/view/934
- Turner, A. (2016). *Between debt and the devil: Money, credit, and fixing global finance*. Princeton University Press.
- Ulrich, F. (2014). *BITCOIN – A moeda na era digital*. Instituto Ludwig Von Mises. Brasil. São Paulo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL POLACO EM ROTA DE COLISÃO COM A UE: O PRINCÍPIO DO PRIMADO

Constança Urbano de Sousa

Texto entregue em Dezembro de 2021

O PRIMADO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA (DUE) sobre o direito interno dos Estados-Membros (EM) foi consagrado, nos anos 60, pelo Tribunal de Justiça da UE (TJUE) no célebre acórdão *Costa c. Enel*¹ e desenvolvido em acórdãos posteriores². A primazia de aplicação do DUE (originário ou derivado) sobre qualquer norma de direito nacional, inclusive de natureza constitucional, é um princípio estruturante da ordem jurídica da UE, cujo desrespeito coloca em causa a sua própria existência.

O primado como princípio estruturante do Direito da União Europeia

Enquanto princípio estruturante do DUE, o primado é condição necessária à sua salvaguarda como direito que vigora e é aplicável de forma uniforme em todos os EM³. Como sintetiza o TJUE, num acórdão recente⁴ relativo ao primado do DUE sobre a Constituição romena “*o facto de um Estado Membro invocar disposições de direito nacional, ainda que de ordem constitucional, não pode prejudicar a unidade e a eficácia do direito da União. Com efeito, segundo jurisprudência assente, os efeitos decorrentes do princípio do primado do direito da União impõem-se a todos os órgãos de um Estado Membro, sem que, nomeadamente, as disposições internas relativas à repartição das competências jurisdicionais, incluindo de ordem constitucional, se possam opor-lhes*”. De acordo com a jurisprudência europeia, o primado impõe ao juiz nacional uma interpretação do direito nacional em conformidade com o DUE e, caso tal não seja possível, a desaplicação das normas nacionais contrárias.

O primado, como princípio geral do DUE, não foi expressamente previsto nos Tratados europeus. A tentativa de o positivizar no artigo I-6.º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, assinado em Roma a 29 de outubro de 2004, foi frustrada. O Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, que reviu profundamente os Tratados europeus, baseou-se largamente na chamada Constituição Europeia. Mas eliminou as disposições consideradas demasiado “federalistas”, incluindo a previsão expressa da primazia do DUE sobre o direito nacional. No entanto, tal não lhe retira juridicidade, pois é um princípio estruturante da ordem jurídica europeia, que assegura não apenas uma aplicação uniforme do DUE, mas também a própria autoridade da UE enquanto União de direito. É, assim, um princípio inerente ao próprio funcionamento da UE, tal como os próprios EM reconheceram na declaração anexa à ata da conferência intergovernamental que aprovou o Tratado de

Lisboa. Por outro lado, ele também está intimamente ligado ao princípio da cooperação legal, consagrado no n.º 3 do artigo 4.º do TUE, de acordo com o qual os EM são obrigados a tomar todas as medidas para garantir a execução das obrigações que decorrem do DUE e de se abster de qualquer medida que possa colocar em perigo a realização dos objetivos da União.

O primado do DUE sobre as normas constitucionais dos Estados-Membros

Embora o primado do DUE sobre a legislação ordinária dos Estados-Membros sempre tenha sido pacífico, a sua primazia (em especial dos atos jurídicos adotados pelas Instituições da UE ao abrigo dos Tratados, como Regulamentos, Diretivas ou Decisões) sobre o direito constitucional nacional sempre gerou tensões com alguns Tribunais Constitucionais.

No célebre acórdão *Solange I* (29.05.1974) do Tribunal Constitucional alemão, este considerou-se competente para apreciar a constitucionalidade das normas europeias face às normas constitucionais que protegem direitos fundamentais, enquanto (“solange”) não existisse, ao nível europeu, um sistema de proteção equivalente ao alemão. Como o TJUE passou a assumir a missão de apreciar a conformidade do DUE derivado com os direitos fundamentais, tal como consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos ou resultantes das tradições constitucionais dos EM, enquanto princípios gerais do DUE, as relações com as jurisdições constitucionais ficaram pacificadas. No acórdão *Solange II* (22.10.1986), o Tribunal Constitucional alemão adotou uma posição conciliadora com o primado do DUE, considerando que enquanto (“solange”) o TJUE garantisse um nível de proteção dos direitos fundamentais equivalente ao efetuado por ele, não apreciaria a conformidade dos atos de DUE com a Lei Fundamental alemã⁵.

A atitude conciliadora com a jurisprudência do TJUE sobre o primado do DUE é também seguida pela jurisdição constitucional portuguesa. No acórdão n.º 422/2020, de 15 de julho de 2020, o Tribunal Constitucional decidiu não apreciar a conformidade de um Regulamento da UE com o artigo 13.º da CRP, mantendo, no entanto, uma reserva de competência em caso limite. Em particular, considerou que só pode apreciar a constitucionalidade de uma norma de DUE se esta violar um princípio fundamental do Estado de Direito e desde que este não goze, no âmbito do DUE e da jurisprudência do TJUE, de “*um valor paramétrico materialmente equivalente ao que lhe é reconhecido pela Constituição*”. Se um princípio fundamental gozar de valor

equivalente no âmbito do DUE e for garantido pelo TJUE, então o TC “*abstém-se de apreciar a compatibilidade daquela norma com a Constituição*”⁶.

Sendo o primado do DUE essencial ao funcionamento da integração europeia e um princípio geral que todos os EM se comprometeram a respeitar, é preocupante a tendência recente de algumas jurisdições constitucionais colocarem em causa este princípio, comprometendo a própria ordem jurídica da UE.

Em 5 de maio de 2020, o Tribunal de Karlsruhe, num acórdão sobre o programa de compra de dívida pública do BCE, entrou em rota de colisão com o TJUE, desafiando a sua autoridade. Sem colocar formalmente em causa o primado do Direito da UE, desrespeitou a decisão do TJUE, de 11 de dezembro de 2018 (proc. C-493/17), que considerou este programa do BCE compatível com as normas do Tratado. Em particular, acusou o TJUE de ter proferido uma decisão arbitrária, por não analisar as competências do BCE à luz do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º do TUE. Por outro lado, considerou o programa de compra de dívida pública do BCE contrário ao princípio da proporcionalidade e, por isso, à lei fundamental alemã. Na sequência deste acórdão, a Comissão Europeia abriu, em junho de 2021, um processo de infração contra a Alemanha, por temer o seu efeito de precedente, que pode colocar em causa, não apenas o respeito pela jurisprudência do TJUE, mas também a própria autonomia, primazia e aplicação uniforme do DUE. E com razão, pois passado pouco tempo o Tribunal Constitucional polaco passou a negar, de forma inédita, o primado dos próprios Tratados sobre o direito constitucional nacional, desrespeitando, assim, os valores da UE neles inscritos, como o do Estado de Direito.

A afronta do Tribunal Constitucional polaco ao primado e valores da UE

No dia 24 de julho de 2021, em reação às medidas cautelares de suspensão da legislação polaca sobre a reforma dos tribunais na Polónia, decretada pelo TJUE ao abrigo das disposições do Tratado, o Tribunal Constitucional polaco colocou em causa o primado dos próprios Tratados Europeus. Considerou que os artigos 4.º, n.º 3 do TUE conjugado com o artigo 279.º do TFUE (medidas cautelares) são incompatíveis com a Constituição da República polaca, na medida em que permitem ao TJUE impor, de forma *ultra vires*, obrigações no domínio da organização e funcionamento dos tribunais polacos, uma matéria que é constitucionalmente reservada aos EM⁷.



DECISÕES DO TJUE: desconformidade da reforma polaca do judiciário com o DUE

DATA	SUMÁRIO DA DECISÃO DO TJUE
Despacho do TJUE, 17 de dezembro de 2018 (medida cautelar) - Proc. 619/18 (Comissão v. Polónia: Independência do Supremo Tribunal).	Suspensão da aplicação das disposições legais relativas ao Supremo Tribunal e readmissão dos juizes abrangidos.
Acórdão do TJUE, de 24 de junho de 2019 - Proc. 619/18 (Comissão v. Polónia: Independência do Supremo Tribunal).	Lei que reduz a idade de aposentação dos juizes do Supremo Tribunal e que dá ao Presidente da República o poder discricionário de prorrogar a função ativa dos juizes para além da idade de aposentação viola o princípio da tutela jurisdicional efetiva, que pressupõe a independência dos tribunais (artigo 19.º, n.º 1 do TUE) e concretiza o valor do Estado de Direito.
Acórdão do TJUE, de 5 de novembro de 2019 - Proc. C-192/18 (Comissão v. Polónia: Organização dos tribunais comuns)	A lei sobre organização dos tribunais comuns viola o artigo 157.º TFUE e a Diretiva 2006/54/CE (igualdade entre homens e mulheres), bem como artigo 19.º, n.º 1 do TUE (tutela jurisdicional efetiva, independência dos tribunais).
Acórdão do TJUE, de 19 de novembro de 2019 - Processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18	Por força do primado do DUE, o tribunal nacional não deve aplicar as disposições da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal da Polónia, que não correspondem às exigências de independência e imparcialidade do poder judicial e, portanto, violam o direito a uma tutela jurisdicional efetiva (artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE) e o princípio da separação de poderes que caracteriza o Estado de Direito.
Despacho do TJUE, de 8 de abril de 2020 (medida cautelar) - Proc. C-791/19 (Comissão v. Polónia: Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal da Polónia)	Ordena a suspensão da legislação sobre a Secção Disciplinar do Supremo Tribunal, composta por juizes nomeados pelo Presidente da República sob proposta do Conselho Superior da Magistratura (composto por vinte e três membros nomeados pelo poder político e apenas dois membros do poder judiciário por inerência, nomeadamente os Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Administrativo), por não satisfazer as condições de independência.
Acórdão do TJUE (Grande Secção) de 15 de julho de 2021 - Proc. C-791/19 (Comissão v. Polónia: Regime disciplinar dos Juizes).	A lei polaca sobre o regime disciplinar dos juizes viola o artigo 19.º, n.º 1 do TUE (a Secção Disciplinar do Supremo Tribunal da Polónia não oferece garantias de independência; o conteúdo das decisões judiciais dos juizes das jurisdições comuns podem ser qualificadas de infração disciplinar; não garante que os processos disciplinares contra juizes sejam julgados num prazo razoável) e artigo 267.º TFUE (o direito das jurisdições nacionais de submeterem ao TJUE pedidos de decisão prejudicial pode ser limitado pela eventualidade de um processo disciplinar).
Despacho da Vice-Presidente do Tribunal de Justiça, de 14 de julho de 2021 (medida cautelar) - Processo C-204/21 (Comissão v. Polónia: Reforma do poder judicial)	Ordena a suspensão de disposições legislativas sobre os poderes da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal, pois não oferece garantias de independência (artigo 19.º, 1 do TUE e artigo 47.º da CDFUE), bem como as que responsabilizam disciplinarmente os juizes que apreciem as exigências da UE relativas a um tribunal independente e imparcial, atribuindo à Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Assuntos Públicos do Supremo Tribunal a competência exclusiva para apreciar acusações de falta de independência de um juiz.
Despacho da Vice-Presidente do Tribunal de Justiça, de 27 de julho de 2021 (medida cautelar) - Processo C-204/21 (Comissão v. Polónia: Reforma do poder judicial)	Ordenou o pagamento de uma sanção pecuniária de 1.000.000€ por dia até que a Polónia se conforme com as obrigações decorrentes do Despacho, de 14 de julho de 2021 ou, até à prolação do acórdão no processo C-204/21.

Em 7 de outubro de 2021, o Tribunal Constitucional polaco profere outro acórdão polémico, a pedido do primeiro-ministro polaco Mateusz Morawiek (Partido Lei e Justiça, PiS), decidindo que a Constituição polaca tem primazia sobre o Tratado da União Europeia⁸. Por um lado, considerou que o artigo 1.º conjugado com o artigo 4.º, n.º 3 (princípio da cooperação leal) do TUE é desconforme à Constituição polaca, na medida em que permita às Instituições da UE atuar fora das competências que a Polónia lhes atribuiu através do Tratado, considerar que o DUE tem primazia sobre a Constituição polaca ou limitar a atuação da Polónia como um Estado soberano. Por outro lado, julgou que o artigo 19.º, n.º 1, 2.º parágrafo do TUE (que obriga os EM a estabelecer vias de recurso para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo DUE, o que pressupõe, de acordo com a jurisprudência constante do TJUE, a independência dos tribunais) é também incompatível com a Constituição polaca, pelo que os tribunais polacos não podem, com base nesta disposição do DUE, rever a legalidade das decisões relativas à nomeação de juizes, incluindo as que ocorrem por decisão do Presidente da República.

Esta decisão do Tribunal Constitucional polaco, que considera contrárias à Constituição polaca várias normas dos Tratados que, portanto, passam a não poder ser aplicadas na Polónia, nega, de forma inédita, o primado do DUE. É, também, o culminar de um longo conflito que opõe as Instituições Europeias à Polónia por causa da reforma do sistema judicial, que coloca em causa a independência do Tribunal Constitucional polaco e dos tribunais nacionais. Esta reforma, iniciada em 2015, levou a Comissão Europeia a ativar, em 2017, o artigo 7.º do TUE (procedimento de proteção do respeito pelo Estado de Direito) e a intentar várias ações de incumprimento e procedimentos cautelares contra a Polónia. O que permitiu ao TJUE julgar, em várias ocasiões, que esta reforma viola o princípio da independência do poder judiciário, que decorre do n.º 1 do artigo 19.º do TUE (obrigação dos Estados-Membros de estabelecerem vias de recurso que assegurem uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo DUE, o que, de acordo com a jurisprudência do TJUE, implica a existência de tribunais independentes e imparciais) e do artigo 47.º da Carta dos Direitos

Fundamentais da UE (direito de acesso a um tribunal independente e imparcial), que é inerente ao valor do Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º do TUE. No seu acórdão, de 19 de novembro de 2019, proferido em sede de reenvio prejudicial no âmbito de litígios que opunham juizes polacos ao Conselho Nacional da Magistratura e à Secção Disciplinar do Supremo Tribunal da Polónia (Processos C-585/18, C-624/18 e C-625/18), o TJUE declarou que a legislação polaca, tal como interpretada pelo Tribunal Constitucional, ao impedir os tribunais polacos de desapplicar normas nacionais que sejam contrárias ao DUE, viola o princípio do primado.

Também, o Parlamento Europeu, na sua resolução “sobre a crise do Estado de direito na Polónia e o primado do direito da UE”⁹, de dia 21 de outubro de 2021, condenou a decisão do Tribunal Constitucional polaco, cuja ilegitimidade e falta de independência viola o artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (direito a um processo equitativo e ao acesso a um tribunal independente e imparcial), como foi decidido pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos¹⁰. Em especial, o PE considera este acórdão “um ataque à comunidade de valores e leis europeias no seu conjunto, pondo em causa o primado do direito da UE que, em conformidade com a jurisprudência constante do TJUE, é um dos princípios fundamentais da UE”.

Com efeito, esta decisão do Tribunal Constitucional polaco é mais um episódio da já longa rota de colisão da Polónia com os valores da UE, pondo-se política e juridicamente à sua margem. Só resta esperar que não constitua um precedente perigoso, como considera o PE, pois caso contrário é a própria existência da UE como União de direito que é colocada em causa. ■

Notas

- ¹ Acórdão de 15 de Julho de 1964, (processo 6/64), Col. 1964, p. 549.
- ² Ver Acórdãos *Internationale Handelsgesellschaft* (proc. 11/70), de 17 de Dezembro de 1970, Col. 1970, p. 627 e *Simmenthal* (processo 106/77), de 9 de Março de 1978, Col. 1978, p. 243.
- ³ Sobre o primado ver Sousa, Constança Urbano, “A vigência do direito comunitário na ordem jurídica portuguesa” e bibliografia aí citada, Janus 2004, disponível in https://www.janusonline.pt/arquivo/2004/2004_3_1_6.html
- ⁴ Acórdão do TJUE (Grande Secção), de 30 de abril de 2021 (processos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19).
- ⁵ Sobre o primado e a posição do Tribunal Constitucional alemão, cfr. Frenz, W., *Europarecht*, Springer Verlag: Berlin, 2016, pp. 47 e segs.
- ⁶ Disponível in: <http://www.tribunalconstitucional.pt/te/acordaos/20200422.html>
- ⁷ Versão inglesa publicada no sítio de Internet do Tribunal Constitucional da Polónia: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tyczasowych-odnoszacych-sie-do-kszaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-panstwa>
- ⁸ Versão inglesa publicada no sítio de Internet do Tribunal Constitucional da Polónia: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-tp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>
- ⁹ Resolução publicada in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0439_PT.html
- ¹⁰ Acórdão do TEDH, de 7 de maio de 2021 (caso Xero Flor v. Polónia; Proc. 4907/18).

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DE FLUXOS MIGRATÓRIOS COMO “ARMA DE AGRESSÃO” À UE

Constança Urbano de Sousa
 Texto entregue em Dezembro de 2021

A SITUAÇÃO QUE, DESDE O VERÃO DE 2021, se vive na fronteira da Lituânia, da Letónia e, sobretudo, da Polónia com a Bielorrússia demonstra bem a vulnerabilidade da UE à instrumentalização de migrantes e refugiados (seres humanos) como “arma de arremesso” de Estados sem escrúpulos. A esta situação não é alheia uma política de imigração e asilo europeia baseada na contenção e na externalização do controlo de fluxos migratórios.

O dilema: contenção de fluxos migratórios v. respeito pelos direitos humanos

Como retaliação contra as sanções impostas pela UE à Bielorrússia, Lukashenko tentou destabilizar a UE, transportando para a sua fronteira externa milhares de migrantes originários de países como a Síria, o Iémen ou o Afeganistão, que ficaram aí encurralados em condições indignas. A utilização do desespero humano como “arma de guerra híbrida”, coloca a UE numa encruzilhada: Ou deixa entrar estes migrantes, para que possam exercer o seu direito ao asilo; Ou impede a sua entrada, permitindo que os EM que controlam a fronteira externa recorram a todos os meios, incluindo militares, para realizar operações de *push back*, violando, assim, o princípio do *non refoulement*. É um princípio que decorre da Convenção de Genebra de 1951 relativa

à proteção dos refugiados, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), e que é estruturante de um sistema de asilo que todos os EM têm a obrigação de respeitar, em nome da proteção de elementares direitos humanos. Na sua formulação ampla, consagrada no artigo 19.º, n.º 2 da CDFUE, este princípio proíbe o afastamento, expulsão ou extradição de qualquer pessoa “para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos e degradantes”. Por outro lado, tanto a CDFUE (artigo 19.º, n.º 1), como o 4.º Protocolo anexo à Convenção Europeia dos Direitos Humanos proíbem, também de forma absoluta, a expulsão coletiva de estrangeiros.

“
 Como é evidente esta política de contenção de fluxos migratórios torna a UE vulnerável à instrumentalização das migrações por parte de outros Estados.

”

COMO ALGUNS ESTADOS USAM AS MIGRAÇÕES PARA CHANTAGEAR A UE

A utilização dos fluxos migratórios como “arma de pressão” sobre a UE ou os seus EM não é um fenómeno recente, como é evidenciado por alguns episódios publicamente divulgados na comunicação social. Em 2006, a crise dos “cayucos” (mais de 31.000 migrantes chegam às ilhas Canárias) pressionou Espanha a pagar à Mauritânia e ao Senegal, entre 15 a 25 milhões€/ano para controlar migrantes (El País, 20.06.2017).

Em 2010, Muammar Gaddafi exige à UE 5 mil milhões de €/ano para impedir fluxos migratórios da África Subsariana. (The Guardian, 1.09.2010). A UE já “pagou” muitos milhões de euros à Líbia para conter fluxos migratórios e financia a sua Guarda Costeira.

Em 2016, Erdogan ameaça “inundar” a Europa com migrantes se não obtiver um bom acordo para reter refugiados na Turquia (Reuters, 8.02.2016). UE paga 6.000 milhões € à Turquia para que retenha refugiados sírios durante um período de 5 anos.

Em 2019, Erdogan volta a ameaçar com o envio de milhões de refugiados sírios para a Europa, como retaliação à reação da UE à ofensiva militar turca no nordeste da Síria (RTP, 10.10.2019) e forma de pressão sobre a UE para obter mais apoio político e financeiro. Em março de 2020, envia milhares de migrantes para a fronteira com a Grécia (Reuters, 3.03.2020). UE cede à chantagem e anuncia o pagamento de mais 3.000 milhões de euros à Turquia.

Em 2019, a UE dá 140 milhões € a Marrocos para impedir chegada de imigrantes a Espanha (elDiario.es, 11.08.2019).

Em maio de 2021, mais de 8 mil migrantes são empurrados, por Marrocos, para Ceuta, como retaliação pela hospitalização em Espanha de Brahim Ghali, líder da Frente Polisario (BBC News, 18.05.2021).

Desde agosto de 2021, milhares de migrantes e refugiados estão a ser conduzidos pela Bielorrússia de Lukashenko para a fronteira com a UE (Letónia, Lituânia, Polónia), como forma de retaliação contra as sanções europeias. Este “ataque à UE” originou uma crise humanitária, com milhares de pessoas encurraladas na fronteira com a Polónia, à mercê das baixas temperaturas e sem satisfação de necessidades básicas.

Até ao momento a opção parece ser a habitual: conter, a qualquer preço, fluxos migratórios, mesmo que tal implique ceder a pressões ilegítimas de ditadores, desrespeitar direitos humanos e violar, assim, os valores em que a UE se funda.

Política de contenção de migrações baseada na externalização de controlos

Pagar a outros Estados para que eles protejam refugiados ou impeçam a chegada de migrantes à Europa, externalizando o controlo da fronteira externa ou a sua responsabilidade em matéria de asilo é uma velha receita da UE para lidar com migrações “indesejadas”. Como refere Mariano Aguirre, numa entrevista dada ao DN, em 2 de dezembro de 2021, a resposta da UE ao desafio dos fluxos migratórios tem sido a de deslocar a sua própria fronteira, subcontratando países como a Turquia, Líbia, Marrocos ou Mauritânia para impedir que os migrantes cheguem a solo europeu.

Esta estratégia permitiu, por exemplo, a Espanha resolver a crise dos “cayucos”, de 2006, quando 31.678 migrantes em situação irregular chegaram às Ilhas Canárias em frágeis embarcações. A solução foi pagar à Mauritânia ou ao Senegal para impedir a saída destas embarcações que transportavam os migrantes. Esta medida de diminuição do fluxo migratório por via marítima resultou durante uma década. Mas, não obstante os muitos milhões de euros gastos para que outros Estados controlem a fronteira espanhola, a partir de 2015/16 voltou a registar-se um aumento muito significativo da imigração irregular por via marítima, atingindo um pico, em 2018, de 64.298 imigrantes. Só em 2020, ano de pandemia, chegaram a Espanha, em especial às Ilhas Canárias (uma rota perigosa), 39.474 imigrantes¹.

Também foi esta a política seguida pela Itália de Berlusconi, que começou a pagar à Líbia para que não deixasse partir embarcações de migrantes que desembarcavam em Lampedusa, ao mesmo tempo que ajudou a reabilitar Muammar Gaddafi. Ou mais, recentemente, a da UE que, em 2016, cedeu à chantagem de Erdogan, que a ameaçava com ainda maiores fluxos migratórios, celebrando com a Turquia um acordo. Embora problemático do ponto de vista da sua compatibilidade com princípios jurídicos fundamentais em matéria de proteção de refugiados, este acordo permitiu “estancar” o afluxo maciço de refugiados de 2015/16. Até 2021 a UE pagou à Turquia 6 mil milhões de euros, para que retivesse no seu território refugiados sírios. Recentemente, cedeu a mais



pressões de Erdogan e aprovou um pagamento adicional de 3 mil milhões de euros, entre outras medidas.

Como é evidente esta política de contenção de fluxos migratórios torna a UE vulnerável à instrumentalização das migrações por parte de outros Estados. Não é a primeira vez, nem será a última, que a UE ou os seus EM são chantageados com o “descontrolo” de fluxos migratórios por parte de Estados que usam o desespero humano como arma de arremesso político ou de pressão. Ainda em maio de 2021, Marrocos abriu a “torneira”, deixando passar milhares de migrantes para Ceuta, como retaliação por Espanha ter acolhido, por razões humanitárias, Brahim Salim, líder da Frente Polisário. Também foi uma forma de pressionar a UE, num momento em que o reconhecimento, pela Administração Trump, da soberania marroquina sobre o Saara Ocidental acalentou a esperança marroquina de que outros lhe seguissem os passos².

Estes e outros episódios demonstram como a inexistência de uma verdadeira política comum de imigração, que crie vias legais que permitam aos migrantes procurar na Europa um local seguro para viver ou simplesmente melhores condições de vida, expôs a UE a tão ignóbeis chantagens.

Esta vulnerabilidade da UE é apenas uma das consequências indesejadas de uma política de imigração restritiva e securitária, baseada na ideia que as migrações são algo intrinsecamente “perigoso” que deve ser evitado. No fundo, uma política de imigração baseada no reforço contínuo do controlo de fronteiras e na contenção de fluxos, custe o que custar, de que são exemplo as operações de *push back*, financiadas pela UE, para a Líbia, onde os migrantes estão sujeitos a tratamentos desumanos e degradantes.

“
Esta vulnerabilidade da UE é apenas uma das consequências indesejadas de uma política de imigração restritiva e securitária, baseada na ideia que as migrações são algo intrinsecamente “perigoso” que deve ser evitado.

A obsessão com a contenção de fluxos migratórios e a ilusão de que “se pode parar o vento com as mãos” conduzem a que aqueles que necessitam ou querem chegar à Europa dependam, cada vez mais, de redes criminosas de migração clandestina, tornando-as crescente-

mente perigosas, não apenas para os Estados, mas também para os próprios migrantes. Por outro lado, a constante associação das migrações a “ilegalidade” ou “clandestinidade” alimenta uma narrativa anti-imigração que, além de contribuir para sedimentar perceções negativas, conduz a medidas ainda mais restritivas, que geram mais irregularidade e levam ao drama humano em que se transformaram as migrações para a Europa. Por fim, a manutenção do *status quo* e da velha receita da externalização do controlo de fluxos migratórios, pagando a países terceiros para serem “tampões” e impedirem a chegada de imigrantes, além de ser uma forma hipócrita de esconder uma pressão migratória que existe e existirá, torna a UE permeável à chantagem ignóbil do tipo “cuidado, que abro a porta”. Cria-se, assim, um círculo vicioso que é difícil de quebrar³.

Gestão da migração legal em vez de contenção de fluxos migratórios

Por diversas razões, a pressão migratória é uma realidade com a qual a UE e os seus EM têm de aprender viver e a gerir. Apesar do crescente mediatismo das migrações internacionais, sobretudo a partir da chamada crise de 2015/2016, ter alimentado a narrativa anti-imigração de que a Europa “está a ser invadida”, estamos longe de tal cenário. Em 2020, o número estimado de imigrantes internacionais era de 272 milhões, o que representa apenas 3,5% da população mundial (95,5% da população mundial fica no país onde nasceu)⁴. Em 2020, viviam na UE 23 milhões de imigrantes (nacionais de países terceiros), o que representa apenas 5,1% da sua população⁵. Também só uma percentagem muito reduzida dos mais de 25 milhões de refugiados do mundo chega à UE, pois, de acordo com o ACNUR, 85% dos refugiados são acolhidos em países pobres ou em vias de desenvolvimento. Não obstante o artigo 18.º da CDFUE garantir o direito de asilo a refugiados e outras pessoas necessitadas de proteção internacional, a verdade é que a obsessão com a política de contenção de fluxos migratórios impede que os refugiados cheguem legalmente à UE, empurrando aqueles que podem pagar a “passagem” para as redes criminosas de imigração clandestina, colocando-os em sério risco de vida. Até o EM que acolhe o maior número de refugiados, a Alemanha (ca. 1.200.000, ou seja, 1,5% da sua população) não assume uma quota-parte de responsabilidade comparável à de outros países com muito menos recursos, como, por exemplo, o Líbano, que acolhe mais de 1 milhão de refugiados, o que representa quase 20% da sua população.

Por outro lado, vários estudos indicam que a UE necessita de imigrantes se quiser enfrentar o grave desafio demográfico do envelhecimento da sua população, que afeta a sua capacidade de desenvolvimento económico e a sustenta-

bilidade do seu modelo de Estado social. Um estudo, de 2018, estima que até 2060 a UE perderia mais 29% da sua força de trabalho, mais de 23% do seu PIB e registaria uma perda de mais 10% do rendimento per capita (que afetaria 90% da população) num cenário de imigração “zero” do que num cenário de manutenção do atual nível de imigração, que por si não permite eliminar, mas apenas reduzir os impactos negativos do envelhecimento demográfico sobre o crescimento económico e a produtividade⁶.

A Europa precisa, assim, de ultrapassar o paradoxo em que se encontra e reconhecer que as migrações internacionais são uma inevitabilidade que precisa de gerir e não evitar, já que necessita delas para atenuar o impacto negativo do envelhecimento demográfico sobre a sua economia e bem-estar dos cidadãos. Tem, assim, de desenvolver uma política de imigração, baseada na cooperação internacional, que crie canais legais e transparentes de admissão de migrantes e invista recursos na sua integração nas comunidades de acolhimento⁷. É uma tarefa complexa que tem de ser enfrentada. Só a criação de vias legais de imigração permitirá que a UE seja coerente com os seus valores humanistas e possa combater de forma mais eficaz a imigração irregular, acabando com o modelo de negócio das redes de imigração clandestina, que políticas restritivas ajudaram a alimentar. Só uma política de imigração mais aberta, flexível e humanista também atenuará a vulnerabilidade da UE à chantagem, a que foi exposta pela sua própria política de contenção e externalização de controlos migratórios. ■

Notas

¹ Dados do Ministério do Interior, in <http://www.interior.gov.es/prensa/balances-e-informes/2021>

² O texto segue de perto Sousa, Constança Urbano, Ceuta: a instrumentalização ignóbil do desespero humano, *Jornal de Notícias*, 27 de maio de 2021.

³ Sobre o processo de securitização da política europeia de imigração e suas consequências, ver Sousa, Constança Urbano de Sousa, “A securitização da imigração e o imperativo de uma gestão da migração legal baseada no respeito pelos direitos humanos”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social – Migraciones Internacionales*, n.º 140, 2019, pp. 35-63.

⁴ IOM, *World Migration Report 2020*, disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf (consultado em 4 de dezembro de 2021).

⁵ Eurostat, *Migration Statistics*, disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics (consultado em 4 de dezembro de 2021).

⁶ Mongelli, I., Ciscar, J.-C., *Economic consequences of zero international migration in the EU – An assessment for Europe based on the Eurostat population projections*, Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2018, disponível em <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC109196> (consultado em 4 de dezembro de 2021)

⁷ Cfr. Sousa, *op. cit.*, pp. 56-59.

TECNOLOGIA E SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA

A EUROPA ENQUANTO CONTINENTE TEVE UM PAPEL CRUCIAL no aproximar de culturas entre continentes. Hoffman (2015) afirma que mudanças económicas, políticas e históricas colocaram os estados europeus num caminho distinto de desenvolvimento, rivalidade militar e guerra. Com um clima propício resultou um crescimento surpreendentemente rápido do setor militar que produziu uma liderança insuperável em tecnologia (especialmente da pólvora). A tecnologia foi assim um critério determinante para desígnios fora da Europa.

A Europa sendo um continente próspero e de paz, não está imune ao fenómeno criminal intra e extra-portas. À criminalidade endógena de cada Estado Membro (EM) associa-se nas fronteiras da Europa, migrantes que procuram oportunidades e paz mas também extremistas radicais em busca de espaços de retaguarda ou de zonas onde possam “impor a sua ordem”, terrorismos de várias tipologias, responsáveis por contrabando de bens, pessoas e mesmo órgãos humanos, traficantes de drogas e de outras matérias e fugitivos de processos judiciais ou fiscais (Aas, 2011). A par de milhões de turistas, e migrantes legais deixam expirar os motivos da sua estadia regulat são parte da mesma realidade que é a pressão securitária sobre as fronteiras.

A segurança da Europa não pode apenas ser vislumbrada no contexto fronteiriço. A liberdade de movimentação dentro do espaço da União também permite às organizações criminosas e indivíduos movimentarem-se facilmente num espaço comum de cidadania.

Tratar e escrutinar cada uma destas realidades com recurso exclusivamente a meios humanos é impossível e muito falível pelo que o recurso à tecnologia e a outras fontes de informação não é uma opção, mas sim uma necessidade (Kicing, 2004).

O controle securitário com base em tecnologia assume a inevitabilidade da recolha de dados que, quanto mais diversos, mais eficientes. Mas esses dados, recolhidos localmente têm de ser partilhados e acessíveis em todas as fronteiras. Estamos assim numa inevitabilidade na medida em que num espaço integrado as políticas, as tecnologias ou as informações, têm de ser partilhadas sob o risco de, se o não forem, perderem eficácia. Por outro lado, a segurança de cada estado é uma prerrogativa própria pelo que se discute se os novos mecanismos de controlo são um espaço de cooperação ou uma forma de externalização da competência, com base e suporte numa supra-institucionalização. De um outro modo, e muito embora o escopo seja a criação de mecanismos de segurança estes colidem inevitavelmente com os direitos individuais (Bonnici, 2014).

A diversidade cultural de cada Estado Membro e o funcionamento independente destes, não assegura uma dimensão de segurança interna da UE. Urge perceber se dos mecanismos propostos neste espaço comum emerge um espaço de segurança interna, com valor acrescentado para todos, numa afirmação política assente numa base tecnológica (Fróis & Machado, 2015).

A introdução de tecnologia no campo da segurança é um processo tão premente quanto inevitável. Mas, mais passível de discussão sobre o como os meios de base tecnológica funcionariam, é como podem a vir afetar a forma como as entidades ligadas à segurança têm de mudar e a sua função securitária, em como estes mecanismos afetam o cidadão.

Tecnologia na Segurança da UE

Neste campo a UE tem vindo a otimizar a sua rede de recolha de informações, fazendo uma “revolução silenciosa”. A introdução de dados biométricos está no âmago desta mudança sem que tenha existido, ao nível dos países ou ao nível da UE, um profundo debate ético sobre os impactos (Lodge, 2007). Os novos mecanismos de vigilância, destinadas à proteção de fronteiras, estão suportados em sistemas de pesquisa de dados biométricos com os quais se monitorizam todos os indivíduos, sejam ou não cidadãos da UE, desde que se cruzem com o sistema. Esta monitorização pode ocorrer num aeroporto, num porto ou numa fronteira terrestre, aquando de uma viagem de lazer, negócios ou trabalho.

“
Na segurança o recurso à tecnologia e a outras fontes de informação não é uma opção, mas sim uma necessidade.”

O “Espaço Schengen”, de suporte ao espaço de livre circulação dos cidadãos da UE (Laureano & Rento, 2014) tem como suporte o Sistema de Informações Schengen (SIS) que é compartilhado por todos os EM para partilha, introdução e consulta de informações sobre objetos procurados/ desaparecidos e pessoas. Além destas informações possui ainda instruções sobre como atuar em casos de pessoas procuradas com mandado de detenção pendente, pessoas

Rui Pedro Reis, António Raimundo

Texto entregue em Novembro de 2021

vulneráveis ou desaparecidas, com medida de proteção recomendadas e apreensão de objetos ilegais ou roubados.

A Convenção Schengen, no domínio de pessoas vulneráveis, possibilita a inserção de alertas preventivos. Um dos pontos de revisão do novo sistema Schengen (SIS) é um acesso melhorado para as agências da UE. À Europol serão disponibilizadas todas as categorias de alerta, tal como à Frontex (Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras) que poderá aceder a algumas funcionalidades do sistema nos *hotspots* de acesso nas fronteiras.

Um dos fatores inovadores e de maior relevância, é a possibilidade de introdução de dados biométricos. Assim, as propostas vão no sentido de o Sistema de Informações de Segurança (SIS) vir a suportar impressões das palmas das mãos, dos dedos, de imagens faciais e até informação ADN (pessoas desaparecidas para confirmação de identidade).

Deste modo, uma vasta rede de sistemas que hoje operam independentemente uns dos outros alargam o espectro de recolha de dados e de tratamento dos mesmos. Deste modo: os sistemas de informações sobre vistos, autorização de viagem (ETIAS), Entrada/Saída da UE (EES) e o Eurodac (Asilo), (ECRIS) sobre registos criminais são alguns dos sistemas em funcionamento ou em fase de implementação que, com o alargamento da rede, introduzem, utilizam e beneficiam de dados biométricos, impressões digitais ou reconhecimento facial. De modo a tornar os sistemas mais eficazes a UE pretende uma maior interoperabilidade. Em 2019 foram lançadas iniciativas para um serviço partilhado destinado a procurar e comparar dados biométricos e a criação de um repositório comum de dados de identificação, que inclui os dados de identificação biográficos e biométricos de nacionais de países terceiros disponíveis em vários sistemas de informações da UE e uma aplicação que possa detetar identidades múltiplas, associadas ao mesmo conjunto de dados biométrico.

Deste compêndio de informações emerge uma Agência Europeia EU-LISA (www.eulisa.europa.eu) responsável pela gestão dos sistemas informáticos de grande escala que serão utilizados na execução das políticas de cooperação, na gestão das fronteiras, migração e aplicação da lei.

Num esforço de reforço de competências pretende dotar-se a eu-LISA de aptidão para concorrer na gestão das fronteiras nacionais e de cooperação em matéria de aplicação da lei de migração na Europa que reunirá dados de 240 milhões de European Criminal Records (ECRIS-TCN) (Biometric Technology Today, 2019). Assim ao catalogar por via biométrica

No novo quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2027 a UE pretende intensificar o investimento em áreas como a investigação e inovação, a transformação digital, as infraestruturas estratégicas e o mercado único, pois serão fundamentais para desbloquear o crescimento futuro dedicando a primeira rubrica do seu QFP. Num total de 149,51 B€ crescem 16,61 bilhões de euros de outros mecanismos financeiros. Ao que se junta o desenvolvimento de projectos de base tecnológica no Fundo de Segurança Interna da UE na Rubrica 5 (Segurança).

FUNDO SEGURANÇA INTERNA – QFP – 1931 B€

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
175.6	227.1	282.8	289.9	320.9	331.4	303.2

O FSI apoia uma ampla gama de ações alinhadas com a Agenda Europeia de Segurança, incluindo:

- A aquisição/aquisição de sistemas de TIC e formação associada, testes, bem como a sua melhor interoperabilidade e qualidade dos dados;
- Acompanhamento da aplicação da legislação e dos objetivos políticos da UE nos Estados-Membros no domínio dos sistemas de informação de segurança;
- Operações que implementam ou facilitam a implementação do Ciclo de Políticas da UE/EMPACT (Plataforma Multidisciplinar Europeia Contra Ameaças Criminosas);
- Apoio a redes temáticas ou intertemáticas de unidades nacionais especializadas para melhorar a confiança mútua, intercâmbio e divulgação de know-how, informação, experiências e melhores práticas, partilha de recursos e competências em centros conjuntos de excelência;
- Educação e treino para autoridades policiais e judiciárias relevantes e agências administrativas.

Fonte: European Commission, Directorate-General for Budget, The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU : facts and figures, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>

os TNC aumenta-se exponencialmente uma base de dados em que a probabilidade de serem identificados numa qualquer relação criminal intra-portas se torna mais provável, podendo criar uma clivagem social com base tecnológica.

Dilemas de Segurança e Tecnologia

A UE é um espaço em que a pessoa humana tem a centralidade, nos direitos e nos deveres, pelo que nos interrogamos sobre o papel dessa centralidade do indivíduo e como pode intervir no processo. Numa panóplia de 26 EM, com organizações e culturas policiais e de segurança muitas distintas, as informações recolhidas estão sujeitas a diferentes tratamentos de acordo com cada um e com mais ou menos garantias.

Ainda, como alude Brayne (2017, p. 50) “examinar os meios de vigilância de *big data* em domínios institucionais é uma linha de investigação aberta e oportuna, porque uma vez que uma nova tecnologia é disseminada em ambiente institucional, é difícil reduzir”. A ideia de que os dados sobre o corpo humano se tornam um meio mais eficaz de precisar uma identidade também transforma uma nova ideia de novas praticas criminais para escapar a estes novos desafios colocados pelo uso do corpo como elemento identificativo (Ceyhan, 2008). O uso de dados biométricos como elemento de segurança, colide com os direitos individuais e gerou uma reação da sociedade civil que não está disposta a abdicar de muitos dos seus direitos consagrados nos tratados europeus e em muitas constituições nacionais. A UE já se depara com iniciativas que tendem a limitar a utilização de dados biométricos em larga escala (ECI(2021) n.º 000001).

Mas os dados a serem tratados e armazenados não têm origem apenas nos espaços de fronteira, na medida em que com a introdução da tecnologia 5G de telecomunicações os objetos mais variados irão ser interconectados e com isso irão circular nas redes dados, de públicos a privados, de indivíduos ou de empresas, de organismos civis ou de estruturas governamentais, de baixa ou de alta criticidade, de valor estratégico e securitário baixo ou alto.

As redes 5G asseguram duas características técnicas fundamentais – uma largura de banda superior e uma latência baixa, o que significa que podem ser transmitidos objetos com grande definição, de modo operacionalmente aceitável por sistemas automáticos e que os tempos de resposta permitem a operação em tempo real ou seja que, por exemplo, uma imagem facial seja identificada, uma impressão digital rastreada ou a identificação de uma retina certificada, em tempo real e independente do local onde as imagens estejam a ser recolhidas ou tratadas. A criticidade maior reside na possibilidade do operador de telecomunicações ou o fornecedor da tecnologia, por onde irão circular estes dados, armazenar os mesmos e com base, por exemplo, em necessidade de monitorização ou teste, exportar os dados que considerar relevantes para fora da UE.

O foco da preocupação dos EUA e da Nato são as redes fornecidas pela *Huawei* na medida em que a empresa não é considerada como independente do governo da China. As questões de segurança nacional, de segurança estratégica em termos empresariais e em particular em empresas de alta tecnologia, e a segurança de dados pessoais, estão no centro do problema. A *Huawei* é o maior fornecedor mundial desta tecnologia seguido de perto pela *Nokia* e *Erickson*.

A discussão será certamente intensa, mas a sensação de insegurança no espaço europeu é um sentimento comum pelo que um espaço de compromisso terá de ser encontrado. A segurança interna de cada estado é o âmago da sua essência de harmonia com os seus valores sociais, culturais e identitários.

A tecnologia que outrora fora o potenciador de aventuras e aproximação da Europa do mundo global, volta a estar no centro não como fator de expansão além-fronteiras, mas como elemento essencial de fazer o mundo mais seguro dentro das suas. Este alicerçar de uma segurança de cariz cada vez mais tecnológico terá custos, o debate está presente na dicotomia entre o elemento humano e a intensidade de intrusão da tecnologia mostrando-se mais um desafio às organizações que são produtoras de seguranças nos Estados Membros. ■

Referências

Aas, K. F. (2011). *Crimimigrant Bodies and Bone Fide Travelers: Surveillance, Citizenship and Global Governance*. *Theoretical Criminology* 15. p: 333-346

Biometric Technology Today. (2019). EU gives go-ahead to 240m person biometric database. *Biometric Technology Today*, 2019(5), 2–3. [https://doi.org/10.1016/S0969-4765\(19\)30061-X](https://doi.org/10.1016/S0969-4765(19)30061-X)

Bonnici, J. P. M. (2014). Redefining the Relationship Between Security, Data Retention and Human Rights. In R. L. Holzhaecker & P. Luif (Eds.), *Freedom, Security and Justice in the European Union – Internal and External Dimensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty* (pp. 49–74). Springer.

Brayne, S. (2017). Big Data Surveillance: The Case of Policing. *American Sociological Review*, 82(5), 977–1008. <https://doi.org/10.1177/0003122417725865>

Ceyhan, A. (2008). *Technologization of Security: Management of Uncertainty and Risk in the Age of Biometrics*. <http://www.surveillance-and-society.org>

ECI. (2021). Initiative detail | European Citizens' Initiative. https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000001_en

Fróis, C., & Machado, H. (2015). Modernization and Development as a Motor of Polity and Policing. In B. Bradford, B. Jauregui, I. Loader, & J. Steinberg (Eds.), *The SAGE handbook of global policing* (pp. 391–405). SAGE Publications.

Hoffman, P. T. (2015). *Why Did Europe Conquer the World?* Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400865840>

Kicinger, Anna (2004). *International Migration as a non-traditional security threat and the EU responses to the phenomenon*. Central European Forum for Migration Research. Working

Laureano, A., & Rento, A. (2014). O espaço de Liberdade, segurança e Justiça na União Europeia e o mecanismo de cooperação forçada. In *Revista Jurídica – CCJ* (Vol. 18, n.o 26, pp. 3–26).

Lodge, J. (2007). Freedom, security and justice: the thin end of the wedge for biometrics? *Ann Ist Super Sanità*, 43(1), 20–26.



DIMENSÕES DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA – SECURITY AND SAFETY

Sónia Candeias e Rui Pedro Reis

Texto entregue em Novembro de 2021

PARA A UNIÃO EUROPEIA (UE) E SEUS CIDADÃOS A SEGURANÇA constitui um fator-chave, garante de uma elevada qualidade de vida na sociedade europeia e proteção de infraestruturas críticas, através da prevenção e da luta contra as ameaças comuns (Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, 2010).

Para isso, é necessário a criação de mecanismos que permitam salvaguardar a segurança dos cidadãos, sob os mais diversos contextos em que se encontrem e, neste sentido, o Tratado de Lisboa e o Programa de Estocolmo vieram dotar a UE de capacidade de tomar medidas concertadas no campo da segurança e justiça, onde a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros (EM) assumem diversas formas de atuação. Entre estas, os mecanismos criados para fazer face a ameaças, num reconhecimento da existência de um conjunto de ameaças que são comuns e transversais e que transportam para um conceito de segurança europeia mais ampla e abrangente.

Para além das suas próprias estratégias nacionais em matéria de segurança, os EM desenvolvem modelos de cooperação ao nível bilateral, multilateral e regional, mas que não são suficientes quando estão em causa ameaças comuns, e que carecem de uma abordagem à escala da UE. Tem sido neste sentido, que as instituições europeias têm atuado em matéria de segurança, quer numa vertente *security*, quer numa vertente *safety*, com vista a encontrar uma resposta adequada e integrada, fruto da própria evolução conceptual do termo.

Uma dimensão securitária mais ampla e polissémica, com as vertentes *security* e *safety* a assumirem a centralidade do debate no seio das instituições europeias. Importa por isso, debruçar sobre estes conceitos que segundo o dicionário da língua inglesa¹ *security* relaciona-se com as “atividades envolvidas na proteção de um país, edifício ou pessoa contra um ataque, perigo, etc.”, enquanto *safety* está relacionado com “o estado de estar seguro e protegido de perigo ou dano”. Conceitos muito similares, em que se pode assumir que a interpretação de *safety* implica uma proteção de um perigo, enquanto *security* está presente no livre de um perigo.

Boholm et al., (2016) apontam para uma ambiguidade dos termos na linguagem que é utilizada assumindo conceitos que se entrecruzam e se tornam por vezes ambíguos. Esta ambiguidade de termos: ser protegido do perigo, implica que as devidas precauções foram tomadas e que existem salva-

guardas definitivas no lugar; enquanto livre de perigo, pode significar inúmeras coisas, i.e., pode significar que há proteções em vigor, mas também pode significar que não há ameaça de perigo no tempo presente, ou que a ameaça está em outro lugar, ou que nunca houve uma ameaça para começar (Kuntze et al., 2015).

“
Conceitos *safety* e *security* abarcam uma visão ampla de segurança, mas com duas dimensões disparees.”

Rigterink (2015) utiliza *safety* para se referir à liberdade individual de ameaças e *security* para se referir à liberdade de algum grupo de indivíduos em relação à ameaça. Assume-se assim, que *safety* abrange segurança empregue com sentido de cuidado, zelo, relacionando-a com a saúde, integridade física, proteção de perigos individuais, ou ausência de perigos provocados por condições inseguras, numa dicotomia com *security*, empregue no sentido de ameaça, defesa (por medidas adicionais), presença de risco e intenção/dolo de causar danos, que estaria relacionada com integridade do património, segurança pessoal, a nível militar, ou até mesmo com a soberania.

Em suma, os termos *safety* e *security*, assim como as suas áreas de intervenção, assumem-se distintas, apesar de existirem semelhanças no método de identificação de perigos, avaliação de riscos e controlo de danos. Os dois conceitos abarcam uma visão ampla de segurança, mas com duas dimensões disparees.

Relações Internacionais e segurança

Entender o conceito de segurança nas vertentes *safety* e *security*, transporta-nos para a evolução conceptual de segurança, que ganha novos contributos no âmbito da Relações Internacionais, no pós-Guerra Fria. Até à década de 1990 o conceito de segurança desenvolvido por Maquiavel (Esteves, 2015), Hobbes e Clausewitz (Brandão, 2011), onde o Estado é o único ator garante de segurança contra ameaças sobretudo militares faz prevalecer a Teoria Realista no âmbito das Relações Internacionais. Numa perspectiva realista, a segurança está associada à dimensão militar, o Estado é o principal

ator e referência quase exclusiva da segurança, “ou seja, segurança do Estado, pelo Estado e em nome do Estado perante ameaças provenientes essencialmente de outros Estados” (Tomé, 2014: 492).

Com o fim do regime Soviético surgem novos debates no seio das Relações Internacionais, baseados numa perspetiva multidisciplinar, com Barry Buzan (1991) a sua obra “*Sates, People and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-cold War Era*” a contribuir para o aparecimento de novos termos: segurança política, segurança militar, segurança económica, segurança ambiental, segurança societal (Buzan, 1991; Weaver et al. 1993; Buzan, Weaver e Wilde, 1998; Collins, 2007; Brandão, 2011; Tomé, 2014).

O reconhecimento por parte da comunidade internacional do aumento das ameaças e o fato de se constatar que o desenvolvimento de cada Estado não estaria diretamente relacionado com as ameaças com que se deparava levou ao aumento de instrumentos de segurança, para além dos militares, como “ajuda ao desenvolvimento, novos regimes jurídicos e financeiros, processos diplomáticos, serviços de *intelligence*, promoção dos direitos humanos ou reconstrução e fortalecimento do Estado de Direito” (Tomé, 2014, p. 493).

O aparecimento de novos conceitos de segurança como “segurança económica” relacionada com a necessidade de garantir o desenvolvimento económico e o acesso a mercados de abastecimento e escoamento ou “segurança energética” como garante de acesso a recursos energéticos e, mais recentemente, o conceito de “segurança ambiental” relacionado com o ambiente e as alterações climáticas, no caso europeu, ambos espelhados no Tratado da União Europeia, bem como o conceito de “segurança humana” assente no pressuposto de “libertar todos os indivíduos e toda a Humanidade da violência e do medo (*freedom from fear*) e da pobreza e privação (*freedom from want*)” (UNDP, 1994: p. 3 Cit. por Tomé, 2010; Brandão, 2011; Xavier, 2011) levou a que o conceito de segurança evoluísse a par do conceito de cooperação internacional, sobretudo, após o atentado terrorista às torres gémeas, nos EUA, em 2001, com a necessidade de os Estados se readaptarem à nova realidade transnacional.

No seio das teorias das Relações Internacionais, como referencia Esteves (2015) realistas e neorealistas Posen e Walt e Mearsheimer voltaram-se para o estudo do Estado e das ameaças externas e de como os EUA



PRINCIPAIS AMEAÇAS VISTAS PELOS CIDADÃOS EUROPEUS

Fonte: Global Attitudes Survey. Q22a-h, Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/global/2019/02/10/climate-change-still-seen-as-the-top-global-threat-but-cyberattacks-a-rising-concern/>



reagiriam na Guerra Global contra o Terrorismo que, fruto da globalização, se havia expandido através das novas tecnologias e sido alimentado pelas desigualdades promovidas pela globalização económica contribuindo para o surgimento de focos de instabilidade política nas “periferias do sistema internacional” (Santos, 2019; Esteves, 2015).

Assim, no que diz respeito às Relações Internacionais, o conceito tem assumido vários sentidos e entendimentos evoluindo para uma dimensão ampla de segurança. Pode centrar-se em questões meramente militares, assumir uma visão tradicional, ou mais traduzir-se num sentido mais abrangente com sectores, proposição moderada, ou, ainda, numa proposta de emancipação humana (Booth, 2007) dando corpo aos termos *security* e *safety*.

Ao nível das teorias das Relações Internacionais a segurança constitui “uma das mais ambíguas e debatidas noções de todo o edifício conceptual” (Tomé, 2014, p: 492) e assiste-se por parte dos EM à tomada de políticas que, consoante a sua área de implementação, assumem-me mais realistas ou mais liberais. A primeira numa postura de provedores de segurança, a segunda através de mecanismos multilaterais.

Uma vez que a segurança compete com outros objetivos ligados por recursos escassos, deve ser distinguível de, mas comparável com tais objetivos. Isso requer que a aparente importância da segurança deva ser deixada em aberto, em vez embutida no conceito em termos de interesses vitais’ ou ‘valores centrais’ (Baldwin, 1997). Deste modo também na UE o conceito é perspetivado sob várias formas em matéria de segurança, quer numa vertente *security* quer numa vertente *safety*, com vista a encontrar uma resposta adequada, através da planificação, programação e gestão de crises desenvolvendo programas que permitam enfrentar ameaças comuns e transnacionais.

Dimensão de *security*

Na sua estratégia de segurança interna a Europa adota um conceito “amplo e completo” assente na multidisciplinariedade dos diversos

sectores como forma de fazer face a ameaças que tenham um impacto direto na vida dos seus cidadãos.

As principais ameaças como o terrorismo, criminalidade organizada, tráfico de droga e pessoas, criminalidade económica e a corrupção ao que se acresce o tráfico de armas e a criminalidade transfronteiriça, promovem a cooperação entre as diversas entidades com competências na área da segurança, como forma de criar sinergias na consolidação de um modelo de segurança assente em princípios e valores, que permitam a adoção de instrumentos de resposta a estas ameaças. Para isso, foram criadas uma série de agências europeias entre elas, a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol), a Agência da UE para a Cooperação em Justiça Criminal (Eurojust) ou a Agência Europeia de Fronteira e Guarda Costeira (Frontex), e desenhados um conjunto de mecanismos como o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) ou o Mecanismo de Proteção Civil de União Europeia, cada um com competências específicas e especializadas, mas todas assentes na cooperação e solidariedade entre os EM (Santos, 2019) e que dão corpo às vertentes *security* e *safety* no âmbito da segurança comum.

“
Conceitos *safety* e *security* abarcam uma visão ampla de segurança, mas com duas dimensões dispare.
 ”

Neste âmbito, assume-se primordial importância em termos de cooperação policial, o Tratado de Prüm que, de acordo multilateral, foi elevado a norma comunitária e que plasma de forma bem vinculada o princípio da disponibilidade sobre a troca automatizada de dados criminais, entre outros, de ADN, impressões digitais e registos de matrículas (Balzacq et al., 2006). Para isso, a legislação comunitária impõe a criação de pontos de contacto únicos em cada Estado-Membro para assumir esta troca de informações.

Eventos como os atentados de Madrid, Paris, Londres ou Berlim, bem como as pressões migratórias em 2015 e anos seguintes, vieram criar um ambiente propício para uma maior cooperação entre os vários EM. Como lhe chama (Campesi, 2018) uma Gestão Integrada de Fonteyras, que passa pela integração de políticas de segurança interna comum com uma política de segurança externa, onde sobressai a cooperação com países limítrofes da UE numa Política de Vizinhança. As pressões securitárias das migrações fizeram emergir uma segurança interna entre o militar e o policial, ou seja, entre a dimensão externa e a dimensão interna da segurança, onde a fronteira é cada vez mais ténue (Schroeder, 2011). Esta tendência é accentuada com o financiamento pela UE de projetos de capacidade aéreas automatizadas (Ex: SECOPS; SESAR2020, H2020 RO-BORDER) para efeitos de segurança interna dos Estados, que passa a ser assegurada num contexto global, assente na cooperação e solidariedade, bem como na partilha de informação, conta com a participação de organizações não governamentais, e assume-se como vetor principal a prevenção e antecipação das ameaças (Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, 2010).

Dimensão de *safety*

Também na dimensão *safety* assume-se, uma abordagem ampla e integral da segurança interna, que se reveste de uma dimensão horizontal, com a participação de uma série de organismos nos mais variados sectores da sociedade, bem como uma dimensão vertical da segurança a vários níveis, como a cooperação internacional, a cooperação regional entre os EM e as políticas nacionais, regionais e locais dos próprios EM.

Um abordagem que se traduz nos princípios da subsidiariedade da proporcionalidade; a prevenção e antecipação através de uma abordagem proativa e baseada na informação; a elaboração de um modelo global de intercâmbio de informações de forma a fomentar a confiança mútua entre as autoridades responsáveis pela segurança interna da UE e em pleno respeito pela proteção de dados pessoais; a cooperação internacional; a gestão integrada de fronteiras, que promoveram um conjunto de instrumentos e, por fim, uma aposta na inovação e na formação, aspectos que, no seu conjunto, também promovem instrumentos integrados no conceito *safety* de segurança, como é o caso do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia (Mecanismo), que incorpora todos estes princípios ao nível da segurança interna da UE.

Atualmente, o Mecanismo constitui um sistema integrado, centrado na gestão de catástrofes e orientado para a cobertura de todo o ciclo de proteção civil, que começa na pre-

venção e termina na recuperação. Promove a solidariedade entre EM de acordo com o n.º 3 do Tratado da União Europeia e, através de uma abordagem abrangente na gestão de riscos, de forma a reforçar a capacidade de resposta global perante a ocorrência de catástrofes, em consonância com os poderes local e regional, age no sentido de definir objetivos de resiliência à escala da União. Ele contempla um conjunto de emergências, ligadas à saúde pública, consequências das alterações climáticas como incêndios e inundações, para além das catástrofes com origem humana, em especial os riscos transfronteiriços (Parecer do Comité das regiões Europeu-Um Mecanismo de Proteção Civil da União reforçado, 2020).

Assim, estamos perante uma dimensão externa da segurança interna versus cooperação com países terceiros promovendo a cooperação internacional ao nível bilateral e multilateral, essencial para garantir a segurança dos cidadãos europeus numa abordagem integrada e proativa, que permite fazer frente a riscos e ameaças mundiais, garante da flexibilização de adaptação a novos desafios numa abordagem ampla, flexível e realista, em permanente adaptação e tendo em conta os riscos e ameaças numa perspetiva geral (Estratégia de segurança interna da União Europeia, 2010).

Nota conclusiva

As dimensões de segurança da União Europeia assentam na solidariedade e cooperação entre os EM numa vertente *security* e *safety*, que traduzem a dimensão ampla e global do conceito de segurança. Embora se reconheça que estamos perante dois termos ambíguos e que se entrecruzam, as suas áreas de atuação são distintas e resultam da própria evolução conceptual de segurança levando a União a criar instrumentos de atuação, quer na vertente *safety* quer na vertente *security*, na prossecução da sua Estratégia de Segurança Interna.

Exemplos, o Tratado de Prüm, vertente *security*, que visa a cooperação policial na troca automatizada de dados criminais entre os EM ou o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, vertente *safety*, que assenta nos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade. ■

Referências

- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security*. In *Review of International Studies* (Vol. 23).
- Balzacq, T., Bigo, D., Carrera, S., & Guild, E. (2006). *Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*.
- Boholm, M., Möller, N., & Hansson, S. O. (2016). *The Concepts of Risk, Safety, and Security: Applications in Everyday Language*. *Risk Analysis*, 36(2), 320–338. <https://doi.org/10.1111/risa.12464>
- Booth, (2007). *Theory of World Security*. *Cambridge Studies International Relations*. ISBN 978-0-521-54317-0.
- Brandão, A. P. (2011). Vinte anos depois: Mapeando o quadro teórico e a agenda de investigação dos Estudos de Segurança. As Tendências Internacionais e a posição de Portugal, 1–13.
- Buzan, Barry – People (1991) *States and Fear: an agenda for international security studies in post-cold war era*. Second Edition. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry, Ole Waever e Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Campesi, G. (2018). Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime. *International Journal of Migration and Border Studies*, 4(3), 196. <https://doi.org/10.1504/ijmbs.2018.10015056>
- Collins, Alan, ed. 2007. *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esteves, J. A. (2015). Estudos de direito internacional. Formação e evolução do conceito de segurança. *Revista de Direito Lusitana*, 1–48.
- Estratégia de segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança, (2010). <https://data.europa.eu/doi/10.2860/91465>
- Kuntze, N., Rudolph, C., Brisbois, G. B., Boggess, M., Endicott - Popovsky, B., Leivesley, S., & "Security vs. safety: Why do people die despite good safety?" (2015) Integrated Communication, Navigation and Surveillance Conference (ICNS), pp. A4-1-A4-10, doi: 10.1109/ICNSURV.2015.7121213.
- Parecer do Comité das Regiões Europeu (2020) ~ — Um Mecanismo de Protecção Civil da União reforçado (2020/ C 440/23).
- Rigterink, A. S. (2015). *Does security imply safety? On the (lack of) correlation between different aspects of security*. *Stability*, 4(1). <https://doi.org/10.5334/sta.fw>
- Santos, J. M. M. P. dos. (2019). Sistemas de segurança Interna – Dimensão Externa e Cooperação Internacional. *Janus Anuário 2018-2019*, 2.
- Schroeder, U. C. (2011). *Security and Governance – The Organization of Security Governance: Internal and external security in transition* (F. B. Adamson, R. Paris, & S. Wolff, Eds.). Routledge.
- Tomé Luís (2010). "Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais".
- JANUS.NET e-journal of International Relations, N. ° 1, Outono 2010.
- Tomé, L. (2014). Segurança. Enciclopédia das Relações Internacionais, 492–494.
- Xavier, A. I. (2011). A União Europeia e a segurança humana: um ator de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospetivas. Tese de doutoramento. <http://hdl.handle.net/10316/14516>
- Waever, Ole, et al. 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.



A NATUREZA DA GUERRA EM CABO DELGADO

Fernando Jorge Cardoso

Texto entregue em Dezembro de 2021

EM CABO DELGADO TRAVA-SE UMA GUERRA que começou com ações violentas e de pequena escala, no distrito de Mocímboa da Praia em 2017 e que se intensificou na segunda metade de 2019, após a criação da “Província” do Daesh para a África Central, com sede no nordeste da República Democrática do Congo (RDC). A adesão dos insurgentes ao Daesh e a chegada de mais combatentes estrangeiros (tanzanianos já faziam parte do grupo inicial), trazendo armamento mais sofisticado, levou a guerra aos distritos do nordeste. O grupo insurgente, *Ahlu Sunnah Wa-Jama* (ASWJ), que se reivindica do Islão e da Jihad para aterrorizar, destruir e assassinar quem não lhe siga os ditames é conhecido em Moçambique por “mashababos” (plural de Al-Shabaab – juventude, em árabe). Face à fragilidade das forças armadas e polícia moçambicana, o grupo ocupou Mocímboa da Praia em 12 de agosto de 2019 e realizou ataques coordenados e simultâneos noutros distritos. A 24 de março de 2021 atacou Palma, perto da fronteira com a Tanzânia, provocando o êxodo de trabalhadores expatriados que lá residiam e trabalhavam para a TOTAL, levando à paralisação do projeto Mozambique LNG. A intervenção de forças ruandesas a partir de maio-junho (e, desde finais de agosto, da *SADC Mission in Mozambique* – SAMIM), permitiu reconquistar Mocímboa da Praia a 12 de agosto de 2021, repor o perímetro de segurança em volta de Palma e atacar e destruir as principais bases dos “mashababos”. Os insurretos continuam, porém, a realizar pilhagens e terrorismo em menor escala, mas em zonas mais alargadas, incluindo no sul da Tanzânia e, desde final de novembro de 2021, começaram a operar no nordeste da província do Niassa, perto da fronteira tanzaniana, tornando o conflito mais difícil de controlar.

Existe uma profusão de estudos e opiniões sobre o conflito, grande parte elaborados por investigadores moçambicanos, que são polémicos sobre a natureza da guerra, com posições que vão desde a insurgência popular contra o poder, até à agressão externa.



NORTE DE MOÇAMBIQUE

Fonte: <http://ano4subturma3fdl.blogspot.com/2013/04/o-progresso-da-politica-ambiental-em.html>

Existem diversos conflitos em Moçambique. Violentos por vezes, devido a abusos de poder, apropriação de terras, deslocamentos forçados da população, sobre-exploração do trabalho, entre outros. Há falta de oportunidades de emprego ou de negócios em todo o país e, ultimamente, entre 300 a 350 mil jovens chegam anualmente à idade de trabalhar (15 anos), com poucas expectativas de melhor futuro, o que gera frustração e ressentimento. O nível de vida da população tem estagnado, realidade que contrasta com a ostentação de riqueza por parte de membros de elites políticas e comerciais. As políticas públicas de inclusão e de redistribuição da riqueza são escassas, ineficazes ou ficam no discurso oficial. Moçambique não tem sido um bom exemplo de governação, com fenómenos de corrupção, nepotismo, predação de bens públicos e da população, incluindo terra, a serem denunciados pelos media, membros de ONG e investigadores nacionais e estrangeiros e representantes de alguns “doadores”.

“
O nível de vida da população tem estagnado, realidade que contrasta com a ostentação de riqueza por parte de membros de elites políticas e comerciais.”

Estes problemas existem, porém, em todo o país, não são específicos a Cabo Delgado nem explicam porque esta guerra deflagrou naquela região, onde a população é, essencialmente, macua, muani e suaíli – e maioritariamente muçulmana. Estes são os maiores protagonistas e vítimas do conflito e, também, a esmagadora maioria dos cerca de 800 mil deslocados do nordeste da província, hoje fortemente despovoada.

Caraterizando melhor os aspetos demográficos e religiosos a partir da extrapolação dos dados do censo populacional de 2017, Moçambique tem, à data de hoje, uma população residente de perto de 31 milhões de pessoas, mais de 40% macuas. Em Cabo Delgado, vivem cerca de 2,5 milhões, mais de 70% macuas, a maioria nos distritos do centro-sul e de Palma, cerca de 6% a 7% muanis e falantes de suaíli, concentrados em Mocímboa da Praia, Palma, Macomia, Quissanga e ilhas e menos de 4% macondes, mormente em Mueda, Muidumbe e Nangade. No país, 60% declararam ser cristãos, metade católicos, e menos de 20% declararam ser muçulmanos – o Conselho Islâmico de Moçambique defende serem cerca de 30%. Em Cabo Delgado esta proporção inverte-se – 60% declararam ser muçulmanos e 40% serem cristãos, na maioria católicos.

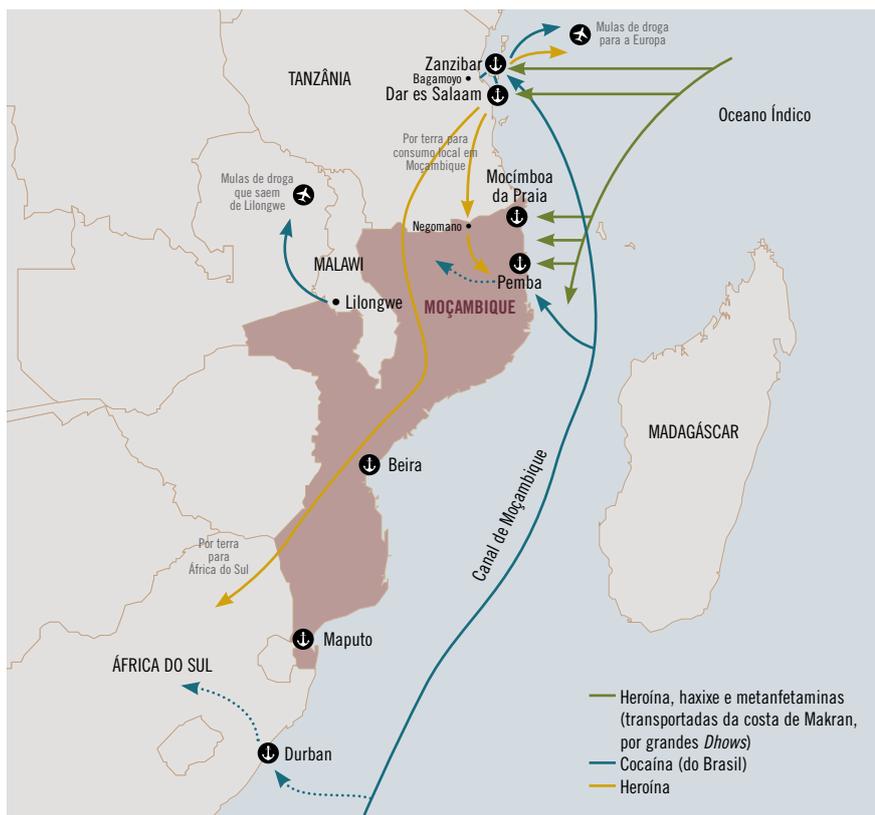
Face a esta caracterização e à prática indiscriminada de violência pelos insurgentes, o conflito em Cabo Delgado não tem características de guerra civil – ele não opõe religiões, grupos étnicos ou regionais. As vítimas são a população local – que, no nordeste de Cabo Delgado, é maioritariamente muçulmana. A guerra não pode igualmente ser apelidada como jihadismo global ou islamismo radical. Incluir Jihad e Islão nas denominações dos “mashababos” é ofensivo para os muçulmanos (incluindo para a Associação Islâmica Wahabita de Moçambique) – afinal, não só a maioria das vítimas é muçulmana, como este tipo de seitas é considerada apóstata por todos os governos muçulmanos e pela esmagadora maioria das autoridades religiosas dos países onde existem comunidades muçulmanas organizadas.

Entre os fatores que contribuem para melhor compreender esta guerra estão o tráfico de drogas, o gás natural e a relevância do Canal de Moçambique.

O tráfico de heroína e metanfetaminas é essencialmente controlado por máfias paquistanesas e a sua rota inicia-se no Afeganistão, seguindo por mar a partir do Paquistão ao longo da costa africana, com fluxos estimados entre 10 a 40 toneladas/ano a passarem por portos moçambicanos, com destaque a Pemba. A rota das metanfetaminas é a mesma e tem crescido exponencialmente nos últimos 3 anos. O tráfico de cocaína, começou a tomar grandes dimensões desde há cerca de 10 anos e a sua rota inicia-se na Colômbia, saindo pelo Brasil com destino ao aeroporto de Maputo e a portos moçambicanos (incluindo o de Pemba). Os mercados de consumo principais da droga são a África do Sul, a Europa e a Oceânia¹ – de acordo com dados fornecidos pelas polícias (incluindo a Interpol) e por diversos observatórios que monitorizam o crime organizado.

O tráfico de droga e, secundariamente, o de recursos naturais², deixa anualmente em Moçambique milhões de dólares norte-americanos, que enriquecem traficantes locais e compram cumplicidade a todos os níveis. A guerra não assenta, porém, no tráfico de droga. Os traficantes prezam estados frágeis e situações de opacidade, não estão interessados em conflitos violentos ou guerras – aliás, a mera hipótese de cobrança de taxas pelos combatentes tem vindo, desde finais de 2019, a deslocar tráfico de Pemba para Angoche, Nacala e outros portos.

Os negócios associados aos projetos de gás natural, incluindo os paralisados ou que ainda não estão em exploração, têm pago concessões ao Estado, contratado parcialmente serviços locais e empregado mão-de-obra moçambicana, embora as receitas tenham diminuído drasticamente desde a paralisação dos trabalhos da TOTAL. Como se pode ver no mapa e na caixa, são 3 os grandes projetos de gás natural líquido (GNL) e neles estão envolvidas 12 companhias de 10



ROTAS DO TRÁFICO DE DROGA

Fonte: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-06-08-mozambique-arrest-of-brazilian-drug-kingpin-points-to-southern-african-shift-in-global-cocaine-network/>

países. O potencial que se prevê de exploração poderá (se as circunstâncias o permitirem) atingir 31 milhões de toneladas anuais de GNL ainda na presente década, o que faria disparar o PIB de Moçambique. A guerra não deflagrou devido à descoberta e exploração do gás, tendo, pelo contrário atrasado os projetos programados. O gás deu-lhe, porém, visibilidade. A retoma dos projetos depende menos da guerra e mais da procura mundial de combustíveis e vai provavelmente acontecer no curto prazo, não só porque as companhias de energia estão preparadas para operar em ambientes hostis, mas também porque a COP26 em Glasgow manteve o gás como combustível fóssil de transição.

O facto de Cabo Delgado ser um dos pontos de entrada no Canal de Moçambique, concedeu ao conflito notoriedade geoeconómica e geopolítica. Desde logo, porque cerca de 30% do transporte mundial de combustível (navios-tanque de maior calado) passa pelo Canal de Moçambique, para além de por ele transitar mais de 50% do comércio externo da SADC, maioritariamente da África do Sul – o que ajuda a perceber o protagonismo que este país procura ter na SAMIM. A potência com mais capacidade de intervenção militar no canal é a França, que tem evitado protagonismo, até pela excessiva exposição que já tem no grande Sahel. A França está, porém, interessada no controlo do Canal, uma vez que são francesas as ilhas Mayotte, Preciosas, João da Nova, Bassas da Índia e Europa – os limites do controlo marítimo pretendido são bem visíveis no mapa que acompanha este texto.

No respeitante ao envolvimento externo em apoio a Moçambique, a posição dos membros da SADC é coerente com as preocupações regionais. O envolvimento do Ruanda em Cabo Delgado é melhor entendido em função do que o regime de Kigali entende ser o seu perímetro de segurança. A distância Cabo Delgado (e Niassa) a Maputo é menor ou similar à que existe a Kigali, mas também a Dar-Es-Salam, Kampala, Nairobi, Mogadiscio ou ao Kivu na RDC – onde existem forças ruandesas. A cisão na Aliança das Forças Democráticas, que operam no nordeste da RDC, com a maioria dos seus membros a declararem “obediência” ao Daesh em 2019, pouco antes do mesmo tipo de declaração dos “mashababos” e os ataques bombistas em Kampala em novembro de 2021, ilustram as ramificações terroristas nesta grande região, que é considerada por Kigali como fazendo parte do seu perímetro de segurança. Na verdade, o norte de Moçambique está, geopoliticamente, mais integrado na África oriental do que na região da SADC.

A importância da Tanzânia para a estabilidade e segurança de Moçambique é também um elemento essencial, dado ser fronteira com as províncias de Cabo Delgado e Niassa. A pretensão do governo tanzaniano em construir uma fábrica de GNL em Lindi, na fronteira nordeste com Moçambique, terá contribuído para explicar o afastamento inicial daquele país dos esforços da SADC para ajudar Moçambique. Porém, face à renitência da Equinor, norueguesa, e da Shell, anglo-holandesa, em acelerarem o projeto terá, porventura, persuadido a Tanzânia a integrar as

QUEM ESTÁ NA EXPLORAÇÃO DO GÁS

12 COMPANHIAS, 7 PÚBLICAS, 5 PRIVADAS e 10 PAÍSES DE BANDEIRA

França, Índia (3), Tailândia, EUA, Itália, China, Coreia do Sul, Japão, Portugal, Moçambique

TOTAL: TotalEnergies, Privada, França

ONGC: Oil and Natural Gas Corporation, Pública, Índia

BPCL: Bharat Petroleum Corporation Limited, Pública, Índia

BREM: Beas Rovuma Energy Company (BPCL+ONGC) Pública, Índia

PTTEP: PTT Exploration and Production, Pública, Tailândia

ENH: Empresa Nacional de Hidrocarbonetos, Pública, Moçambique

Exxon Mobil: Privada, EUA

Eni: 70% privada + 30% golden share do governo, Itália

CNPC: China National Petroleum Corporation, Pública, China

KOGAS: Korea Gas Corporation, Pública, Coreia do Sul

Galp Energia: 92,5% Privada, 7,5% Pública, Portugal

Mitsui & Company: Privada, Japão

forças da SAMIM e a intervir na contenção da guerra em Cabo Delgado. Esta atitude faz, aliás, todo o sentido, dado o país ser, desde 2012, alvo do mesmo tipo de insurgência terrorista.

Voltando à questão que origina este ensaio, a guerra em Cabo Delgado tem a natureza de um conflito violento e terrorista contra o Estado e contra tradições culturais e religiosas da população, há muito enraizadas. A ideologia dos “mashababos” assenta em preceitos religiosos sectários e violentos de natureza salafita, considerada apóstata e anti-islâmica pela maioria da comunidade sunita mundial – e moçambicana. É certo que o conflito se alimenta de ressentimentos locais e do recrutamento (voluntário ou forçado) de jovens, mas tal é mais consequência que causa da guerra. O conflito evoluiu, de 2017 a 2019, de ações pontuais para uma guerra de agressão. Os “mashababos” não têm estatuto de beligerante em termos de direito internacional – são, na verdade, tal como grupos similares que operam noutras geografias, uma organização extremista violenta – *Violent Extremist Organisation* (VET), no caso associada à ideologia do Daesh. ■

Notas

¹ Na África do Sul existe há muito um sistema de troca direta de componentes para fabricar anfetaminas por abalone, molusco de valor elevado na Ásia; as metanfetaminas que chegam à África do Sul estão, recentemente, a seguir também para a Austrália e Nova Zelândia por via marítima e aérea, sendo hoje a droga cujo consumo mais cresce naqueles países.

² Madeiras preciosas, marfim e, mais recentemente, rubis provenientes de roubo ou exploração clandestina – o controlo deste tráfico é exercido principalmente por máfias chinesas e vietnamitas.



A POLÍTICA EXTERNA PERSONALISTA DE ALINHAMENTO AUTOMÁTICO ENTRE DONALD TRUMP E JAIR BOLSONARO

Carlos Augusto Martins

Texto entregue em Novembro de 2021

ESTA PESQUISA TEM POR OBJETIVO analisar a participação do Brasil no atual contexto geopolítico e busca compreender qual o comportamento esperado do país em suas relações internacionais, notadamente na última quadra histórica pós 2018 em que o atual governo brasileiro inaugura a política personalista de alinhamento automático com o governo estadunidense (2016/2020). A pesquisa tem o propósito de compreender de qual maneira o alinhamento do Brasil poderá influenciar em suas relações internacionais com outros atores globais, notadamente parceiros na comunidade europeia e dos países pertencentes ao médio oriente.

Introdução

O processo civilizatório permitiu que as relações entre nações evoluíssem das alianças familiares entre monarquias para relações entre estados soberanos, muito embora abaixo da linha do equador há uma renitente busca pela manutenção de um modelo que privilegia o personalismo dos governantes em detrimento aos interesses dos estados. Nesse sentido, na última quadra histórica Brasil e Estados Unidos da América realizaram aproximação que segundo manifestação dos principais atores envolvidos tem como aparente elo de ligação elementos de caráter subjetivo dos respectivos chefes de Estado. Tal condição pode representar uma vantagem competitiva ou um erro estratégico com consequências não mensuráveis no curso prazo. A premissa que se impõe como ponto e realidade objetiva é que os pares não são equivalentes, em melhor redação, há evidente assimétrica em termos econômicos e geopolíticos entre o Brasil com superpotências globais como os Estados Unidos da América. O princípio nodal da autodeterminação dos povos e da não intervenção, que de modo geral busca proteger a condição de equilíbrio entre estados por vezes não equivalentes econômica e militarmente, reflete os avanços civilizatórios das Relações Internacionais aqui compreendida como a soma dos esforços geopolíticos e geoeconômicos das nações cujo estágio de desenvolvimento permite a compreensão da natureza fundamental das ferramentas diplomáticas. Tais valores ou princípios são considerados caros as Relações Internacionais do século XX de tal modo que foram elevadas ao patamar constitucional em diversos Estados soberanos como Brasil conforme se observa da simples leitura do contido no artigo quarto da magna carta brasileira, bem como incorporado no ordenamento português que por meio do artigo sétimo da carta constitucional estabelece o princípio da não ingerência nos assuntos internos dos outros estados como espinha dorsal das suas Relações Internacionais.

No sistema da comunidade internacional ou sociedade das nações para aqueles que defendem a natureza contratualista e não comunitária das alianças internacionais, é a Organização das Nações Unidas (ONU) instituição responsável pela representação e afirmação dos interesses de todos os estados membros, tendo como norte o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, e quando tal fim não seja possível a busca da concórdia por meio dos instrumentos jurídicos e militares disponíveis. Todos os movimentos no âmbito das Nações Unidas devem estar baseados no respeito aos princípios de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos (Mazzuoli, 2013), bem como nos princípios da não intervenção e solução pacífica dos conflitos conforme positivado pela própria Carta das Nações Unidas.

“

É preciso um olhar atendo as coisas do mundo, do hoje com vistas ao amanhã tendo o pragmatismo como bussola, caso contrário a lusoamérica tem um encontro marcado com seu passado, uma repetição farsesca da tragédia histórica do atraso pós-colonial. Bem disse Eduardo Galeano na obra “As veias abertas da América Latina” — Nossas elites são dominantes para dentro e dominadas.

”

No universo contemporâneo das relações entre estados soberanos a partir do século XX, as nações que buscaram reconhecimento como atores relevantes têm como regra a orientação de políticas de estado e não de governo. *Mutatis mutandis* significa dizer que a mudança episódica de governos em razão da sempre salutar alternância no poder, própria das democracias ocidentais, não deveria representar alteração substancial nos rumos da política internacional do país, notadamente aquelas relacionadas a setores estratégicos para a economia nacional, dado que os interesses maiores da nação são, no mais das vezes, de longo prazo enquanto as dinâmicas de governo são gestadas para curtos períodos.

A partir de uma nova visão estratégica adotada pelo governo brasileiro eleito em 2018, ocorreu o fenômeno político de alinhamento automático com os interesses dos Estados Unidos. Como decorrência da nova condição política o Brasil adotou em suas Relações Internacionais posições antes nunca vistas e, como regra, frontais aos interesses maiores do Brasil. Em uma nova linha diplomática houve recrudescimento de relações com a Venezuela, país em sério déficit democrático com o qual o Brasil faz fronteira terrestre e tem balança comercial favorável. O mesmo ocorreu em relação a França e República Islâmica do Irã. Sobre este último país o presente ensaio tecerá outras e espera-se melhores linhas. Em sentido diametralmente oposto ocorreu aproximação com os governos da Hungria, cuja liderança está sob o mando do Primeiro Ministro Viktor Mihaly Orban, Polônia e com o Estado de Israel, governado por Benjamin Netanyahu (2009-2021), ambos governos alinhados como o que o ocidente convencionou chamar de ultradireita.

O ensaio tem o propósito de lançar olhares ao processo de alinhamento automático da política internacional do Brasil em relação aos Estados Unidos da América, questionando tanto quando possível a viabilidade do caminho escolhido em termos de reposicionamento dos interesses geopolíticos e geoeconômicos do Brasil, notadamente em relação aos parceiros comerciais do médio oriente. O estudo será realizado não só junto às ciências sociais, mas para além delas considerando as diversas possibilidades epistemológicas. O ensaio tem sua estrutura básica formada por uma introdução inicial, *Bavand e Termeh*, olhar desatento de um gigante geográfico e anão diplomático e considerações finais.

Bavand e Termeh

Em uma rápida pesquisa junto ao oráculo digital se descobre com facilidade que a palavra *Bavand* diz respeito a uma antiga dinastia que governou o Norte da Pérsia entre os anos de 651 até 1349 enquanto *Termeh* significa um tipo de tecido nobre e raro nos dias atuais. A expressão ainda pode significar algo precioso em sua singular definição em *farsi*. Pelos caminhos nem sempre retilíneos das relações entre as nações no século XXI ambas palavras se encontram no Brasil em circunstâncias absolutamente desfavoráveis e controversas sob o prisma do interesse geopolítico lusoamericano. Para além do significado histórico, *Bavand* e *Termeh* são nomes dados a duas embarcações dedicadas ao transporte de longo curso

FIGURA 1 – EXPORTAÇÃO DE MILHO DO BRASIL E IRÃ ENTRE 2015 E 2019

Valor Exportado (Milhões US\$ FOB) – Milho não moído, exceto milho doce.
 Fonte: Ministério da Fazenda Brasil(Bueno, 2020).

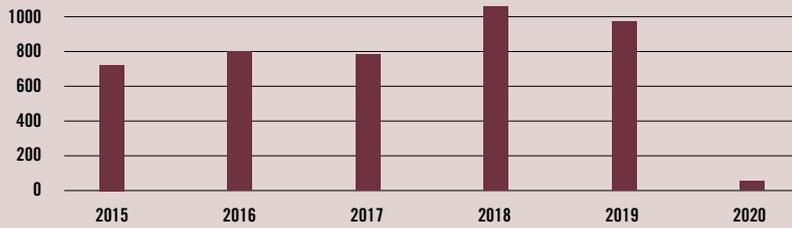
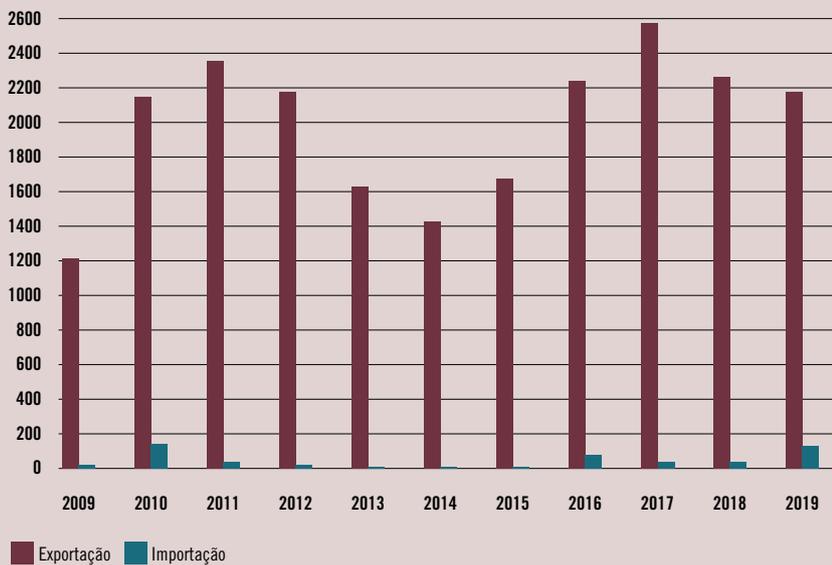


FIGURA 2 – RESULTADO DA BALANÇA COMERCIAL ENTRE BRASIL E IRÃ NA ÚLTIMA DÉCADA

Total Anual – Milhões US\$
 Fonte: Ministério da Fazenda Brasil(Bueno, 2020).



e de bandeira iraniana que aportaram portos brasileiros entre os meses de junho e julho de 2019. Os navios realizavam viagem em linha regular com o propósito de transportar o milho brasileiro vendido a República Islâmica do Irã. Seria mais uma viagem para o transporte de produto primário entre parceiros comerciais de longa data. Como se sabe, o Brasil é grande produtor de *commodities* agrícolas e o milho brasileiro tem mercado certo nos países do oriente médio. O Irã desponta como grande parceiro comercial do Brasil em toda a cadeia do agronegócio. Dados disponibilizados pelo Ministério da Economia do Brasil traduzem a importância desta relação em números. No ano de 2018 o Brasil exportou 6.370.000 milhões de toneladas para o Irã representando US\$ 1.090.000.000 bilhões de dólares. Volume de negócios que representou pouco mais de 27,8% do total de exportado pelo Brasil em 2018. Estudos realizados pela Secretária de Comercio exterior do Brasil indicam que as exportações de milho para o Irã mantiveram-se em patamares favoráveis ao agronegócio brasileiro.

Quando observada a balança comercial de um modo geral é possível confirmar que os negócios com o Irã são amplamente favoráveis ao Brasil. A série histórica referente aos últimos dez anos (2009-2019) indica que mesmo nos períodos entre crises políticas em ambos parceiros os negócios foram preservados. Os números indicam que para os últimos dez anos o volume de negócios passou de US\$ 1.760.000.000 bilhões para os US\$ 6.370.000.000 bilhões de dólares. Além do milho o Brasil comercializa soja e carne bovina tendo balança comercial amplamente favorável aos interesses do Brasil(MDIC, 2019). As embarcações foram o pivô de verdadeiro imbróglio internacional envolvendo do Brasil, a República Islâmica do Irã e o governo dos Estados Unidos da América. Isso porque em razão dos embargos econômicos impostos unilateralmente pelo governo do presidente Donald Trump o governo brasileiro não permitiu que a empresa estatal de transporte de petróleo (Petrobras) fornecesse *bunker* necessário ao reabastecimento das embarcações, de sorte que houve a interrupção forçada da viagem no porto de Paranaguá ao sul do Brasil.

As embarcações permaneceram estacionadas no porto brasileiro por cinquenta dias, quando por força de decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro houve o levantamento forçada de ordem permitindo o abastecimento das embarcações e prosseguimento da viagem. Questão nodal a ser enfrentada é saber se o Brasil operou com acerto ao acatar verdadeira ordem unilateral dos Estados Unidos, vedando qualquer tipo de relação comercial com empresas e interesses da República Islâmica do Irã ao redor do mundo sob pena de represálias comerciais do governo americano contra aqueles que não acolhessem seu entendimento sobre o assunto. Tudo Isso à revelia das determinações das Nações Unidas – ONU que não promoveram atos de constrição como aquele feito pelo governo Americano capitaneado pelo presidente Donald Trump. Na busca da resposta é preciso saber que enquanto as relações diplomáticas e comerciais entre o Brasil e Irã foram estabelecidas em 1903 a relação dos Estados Unidos com o Irã é bem mais antiga e remonta ao século XIX, países que já foram aliados e parceiros comerciais ou como bem define o professor Ali Ansari “a mutually beneficial trade relationship” (La Magna, 2006). Durante as centúrias de XIX e XX os Estados Unidos foi considerado verdadeiro aliado com quem o antigo reino da Pérsia poderia contar contra o Reino colonial britânico e a Rússia imperial que por longo período disputaram influência naquela região. Com a descoberta de Petróleo em 1908 o Irã passou a ser explorado por empresas britânicas que detinham o monopólio da exploração e comercialização do ouro negro. Foi somente em 1951 que pelas mãos do primeiro Ministro Mohammed Mossadegh, “popular and populist” nas palavras do professor de história do oriente médio da University of St. Andrews Siavush Randjbar (Randjbar-Daemi, 2019) o Irã retoma seu patrimônio com a nacionalização da exploração e comercialização do petróleo. Todavia, já em 1953 pelas mãos da Central Intelligence Agency (CIA) dos Estados Unidos, *pari passu* com agência de inteligência britânica que juntas promoveram a queda de Mossadegh. O Inimigo visceral de hoje tornou-se aliado de primeira hora do Irã com ascensão ao poder de Mohammed Reza Pahlavi, Xá do Ira entre 1953 até 1979. Durante este período o Ira foi convertido e verdadeira *Republica Coca Cola*, com forte influência da cultura ocidental e das empresas americanas nos negócios do petróleo persa. Por oportunidade e conveniência cabe o registro que Mohammed Reza Pahlavi foi o primeiro líder máximo do Irã a visitar o Brasil no ano de 1965. A revolução islâmica de 1979 encerra o governo de Mohammed Reza Pahlevi e a relação de amizade entre EUA e Irã. Uma nova fase da relação entre Estados Unidos e Irã se inicia



em 04 de novembro de 1979 com a invasão da embaixada americana em Teerã. Deste então a relação bilateral se fragmentou em extremos de ambos os lados, com guerras por procuração com apoio a forças beligerantes aliadas contra interesses opostos como foi a infame guerra Irã-Iraque. Um jogo nas Relações Internacionais em que até agora ambos foram derrotados.

A República dos aiatolás Khomeini e Khomeini nunca se curvou ao ocidente e percorreu o caminho oposto as boas práticas das Relações Internacionais, atraindo todo ônus decorrente da ausência de diálogo dentre os quais se destaca as sanções impostas pelas Nações Unidas em razão do programa nuclear iraniano. Por ocasião da presidência de Mahmoud Ahmadi-nejad o Irã negou o Holocausto, fato que assombrou as nações ocidentais, notadamente Estados Unidos e Israel por motivos óbvios. Durante este período uma nova aproximação entre o Brasil e o Irã ocorreu, desta vez os interesses comerciais pareciam dar lugar ao interesse geopolítico do Brasil em assumir posição de destaque no espaço de luta das Relações Internacionais.

Somente em 2013 com conversa telefônica entre Barak Obama e Hassan Rohani ocorre um diálogo oficial entre os estados com relações bilaterais estremecidas. No âmbito das Nações Unidas foi em 2015 que ocorreu a esperada convergência ao centro permitindo o fim do longo processo de asfixia proporcionado pelas sanções impostas em razão do programa nuclear persa.

Com ascensão ao poder de Donald Trump em 2016 os Estados Unidos de forma unilateral impuseram sanções econômicas contra o Irã, retomando antiga animosidade e retórica beligerante. A história das relações bilaterais entre Estados Unidos e Irã, muito embora relevantes ao conhecimento, não são de todo objeto principal das inquietações daqueles que buscam analisar a geopolítica sob o prisma neutral. Isso porque é possível encontrar razões de ambos os lados a sustentar a manutenção do elevado tom retórico. O risco de eventual êxito do programa nuclear iraniano e seu uso para fins militares levaria a uma catastrófica escalada militar no oriente médio, com ameaças já declaradas ao Estado de Israel e Arábia Saudita enquanto aliados históricos do ocidente. Questão relevante é saber qual o papel do Brasil nesse conflito considerando os interesses econômicos e políticos envolvidos em todo debate.

Velho e antigo são conceitos diferentes e até certo ponto antagônicos. O velho nos dicionários da língua portuguesa pode ser algo de avançada idade, obsoleto, antiquado. Já a melhor definição de antigo é aquela que afirma ser algo que existe e se conserva há muito tempo, a partir de tal premissa é possível acreditar que as relações entre os Estados Unidos e a República Islâmica do Irã padecem

de inexorável esgarçamento provocado pelo envelhecimento. Em outro vértice, as relações do Brasil com o povo Persa com pouco mais de um século podem ser consideradas antiga, mas que se conserva viva em razão dos esforços daqueles que antecederam ao atual governo brasileiro, resta saber se eventual reposicionamento do Brasil no espaço de luta das relações internacionais permitirá a manutenção da privilegiada em termos comerciais ocupada pelo país na atualidade.

Olhar desatento de um gigante geográfico e não diplomático

No sistema de solução de controvérsias do Direito Internacional é possível adoção de uma série de medidas previstas no artigo 41 da Carta das Nações Unidas, que permitem a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, podendo ainda avançar para imposição de força militar em casos extremos. As regras para solução de controvérsias que envolvem o embargo econômico são de observância obrigatória para todos os membros do sistema das Nações Unidas, o mesmo não se pode afirmar quanto a adoção de medidas restritivas unilaterais como ocorre na atual quadra entre Estados Unidos e a República Islâmica do Irã.

Ao aderir as sanções econômicas impostas pelos Estados Unidos em desfavor do Irã, o Brasil que não a muito tempo foi chamado de “anão diplomático” pelo governo de Israel (Lima, 2015) se apequena perante a sociedade internacional, notadamente sob o olhar crítico dos seus parceiros comerciais nos países componentes da liga Árabe e povos persas. Tal adesão se fez de forma voluntária pelo presidente Jair Bolsonaro, cuja plataforma de governo incluía o já citado alinhamento automático com os Estados Unidos, decisão sísmica (Lochery, 2014) somente antes vista quando do ingresso do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado das forças aliadas contra o eixo. Ao travar uma guerra imaginária contra as forças do que chama de globalismo, o governo de ultradireita do Brasil provoca efeitos reais em termos de imagem e ativos geopolíticos, expondo de forma negativa e desnecessária o setor produtivo agroindustrial nacional, bem como reposiciona o país que até pouco tempo figurava entre o respeitável grupo dos BRICS, países emergentes acessíveis ao investimento externo e ao multilateralismo. Contudo, governos como o brasileiro estabelecido em 2018 representam “o fruto amargo da crise econômica global de 2008” que, segundo entendimento de diversos analistas como Eatwell, Goodwin, Bolle e Zetterlmeyer, contribuiu para o surgimento de uma forma de nacionalismo populista avessa ao multilateralismo (Bolle and Zetterlmeyer, 2019).

Quando da tomada de decisão cujo fundamento histórico remonta a conflituosa relação bilateral conforme visto linhas acima, o governo

americano calcula os riscos de uma economia pujante em que os índices de desenvolvimento social e crescimento econômicos estão a em patamares elevados. Os Estados Unidos podem se permitir ao confronto sem temer pela sua economia, “continuam a ser a única superpotência com primazia em praticamente todos os domínios de *hard power* e de *soft power* e é muito provável que se mantenham isolados no topo da hierarquia das potências nos próximos anos” (Tome, 2019). O mesmo não se pode pensar sobre o Brasil, em que a economia está centrada na comercialização de *commodities* como o milho retido no porto de Paranaguá por ordem do governo brasileiro e sob influência da política internacional unilateral dos Estados Unidos da América. Nos jogos de poder (Tome, 2019) das relações internacionais no contexto do século XXI o Brasil figura como mero peão, razão pela qual a postura pragmática em relação a política internacional, sobretudo quando o tema envolve setores sensíveis a economia nacional como o agronegócio, tal posição deveria ser a regra na condução dos assuntos de relevância geopolítica.

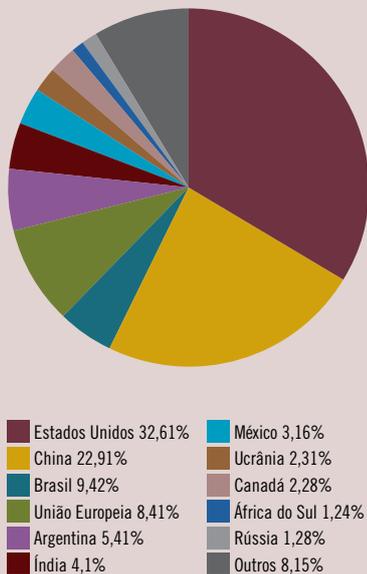
O alinhamento automático do governo brasileiro aos ditames e interesses dos Estados Unidos deixou de considerar interesses maiores do Brasil no complexo espaço de luta que é a geopolítica internacional. Antes um ator que buscava se fazer respeitável com a participação em foros internacionais inclusive com incremento da atuação em missões de humanitárias e de manutenção da paz e ordem sob a insígnia da ONU” (De Oliveira Andrade, 2019), hoje um país em que o governo de forma solidária se submete a interesses em política externa absolutamente contrários aos interesses maiores de política interna relacionados ao complexo agroindustrial.

Os movimentos dos estados devem acompanhar sua real condição de enfrentamento no espaço de luta das relações internacionais, considerando os reflexos econômicos com o propósito de evitar prejuízos e desgastes desnecessários a imagem do país enquanto *player* global qual almeja espaço e reconhecimento geopolítico equivalente ao tamanho da sua economia. Talvez o governo brasileiro tenha os olhos voltados ao futuro, percebendo o que ninguém mais consegue perceber e aceitando como certa e mutuamente vantajosa a relação com Estados Unidos da América a exclusão de todos os estados não alinhados com a política internacional imposta por Washington na gestão do governo Donald Trump. Nesse caso a ordem para não abastecimento dos navios iranianos torna-se plenamente plausível, mesmo que tal ação tenha ocorrido ao arrepio dos interesses comerciais do Brasil e em descompasso com as Relações Internacionais de outros *players* de relevância sobre o mesmo tema. Trata-se de uma nova *zeitgeist* surgida em razão do contexto de oportunidade para



FIGURA 3 – MERCADO GLOBAL DE MILHO E A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS

Fonte: Statista 2020 (Statista, 2021).



poderes disruptivos marcadamente nacionalistas, populistas e tendentes ao extremismo (Tomé, 2017), tendente ao rompimento com a sociedade das nações e integração regional defendida durante significativa parte das centúrias de XX.

Todavia, tal hipótese de rompimento com o espírito do tempo voltado ao reconhecimento de uma sociedade internacional pautada pela integração regional não conseguem fazer frente a premissa da realidade, isso porque a lusoamerica tem em sua história e no seu destino a vocação para o livre comércio, a não intervenção dos assuntos internos de outros estados e a busca incansável pela solução pacífica e negociada das contendas internacionais razão pela qual uma política internacional balizada por qualquer tipo de diplomacia que não seja pragmática no sentido de comportar os interesses nacionais, notadamente aqueles relacionados a pauta das exportações de *commodities*, áreas sensíveis em que Brasil e EUA são concorrentes, será uma política internacional contrária aos interesses e avanços do Brasil no contexto geopolítico internacional.

Dados gerais sobre a produção de milho entre os anos 2018/2019 organizados pela empresa alemã *Statista*, organizados a partir de pesquisar de mercado e estatísticas oficiais permitem conhecer que os Estados Unidos ocupam 32,61% do mercado de milho global. É atribuída ao 33^a presidente americano Harry S. Truman o pensamento segundo o qual “se você quer um amigo em Washington, compre um cachorro”. Nos importa menos a fonte e mais a mensagem absolutamente verdadeira. Não há qualquer censura sobre

a política internacional dos Estados Unidos, verdadeiro gigante geopolítico que já nas centúrias de XIX investia nas américas e no pacífico quer por meio de uma política de influência, quer por meios econômicos foi ainda por meios bélicos. O que mais importa no episódio nos navios retidos indevidamente no Brasil por força do embargo unilateral dos Estados Unidos contra a República Islâmica do Irã é a posição adotada pelo Brasil, notadamente do novo governo que demonstrou absoluta inabilidade no trato de questões geopolíticas, não que houvesse qualquer expectativa quanto a desenvoltura dos governantes identificados com o mundo distópico dos nacionalistas exacerbados, populistas de ultradireita e avessos ao multilateralismo. Contudo, o que se esperava era que os atores estatais não podendo contribuir para o desenvolvimento econômico e o sucesso do agromercado brasileiro não empregasse esforços para prejudicar a imagem do Brasil perante parceiros comerciais de longa data.

Considerações Finais

Hegel, citado por Karl Marx na obra 18 Brumário de Luís Bonaparte assinala que “todos os fatos e personagens de grande importância na história ocorrem, por assim dizer, duas vezes”. Marx com lucidez complementa afirmando que a primeira vez o acontecimento histórico ou seu personagem ocorrem como tragédia, como foi a própria tomada de poder por Napoleão Bonaparte em novembro de 1799, sendo a segunda vez como farsa tal como ocorreu entre 1949 e 1851 com o Luís Bonaparte, sobrinho de Napoleão, que, à sombra das glórias do passado e pelos caminhos da força, tornou-se Napoleão III da França. Nos parece que tais reflexões ainda são plenamente válidas como premissas para a compreensão do mundo contemporâneo.

Na aurora do século XXI, os Estados Unidos, capitaneado por Donald Trump tem como lema “*Make America Great Again*”, evidenciado uma clara tentativa de recuperar ativos do passado industrial. Como já registrado em linhas anteriores, os Estados Unidos possuem a maior economia do mundo, bem como forças militares e penetração em diversos estados em todos os continentes em razão da propagação da cultura ao estilo ocidental (*American way of live*). O Brasil, uma das maiores economias do mundo pertencente ao grupo de países emergentes denominado BRICS não é um país menor em termos geopolíticos. Contudo, sua política externa faz com que a alcunha ofensiva de “anão diplomático” sirva hermeticamente ao atual cenário de 2019/2020. A escolha estratégica feita pelo Brasil em política externa reflete o quadro de política interna do governo de ultradireita que ocupa a chefia do estado brasileiro. Com inspiração no período em que o

país esteve imerso em uma ditadura militar, verdadeira tragédia e mácula irreparável na história nacional, o atual governo busca repetir o passado e assim fazendo incorre em uma verdadeira farsa, que caso não freada imporá ao Brasil a incontornável condição de pária internacional.

É preciso um olhar atento as coisas do mundo, do hoje com vistas ao amanhã tendo o pragmatismo como bússola, caso contrário a lusoamérica tem um encontro marcado com seu passado, uma repetição farsesca da tragédia histórica do atraso pós-colonial. Bem disse Eduardo Galeano na obra *As veias abertas da América Latina – Nossas elites são dominantes para dentro e dominadas para fora*. ■

Referências

- Bolle, M., Zetteimeyer, J., 2019. Measuring the Rise of Economic Nationalism. Peterson Institute for International Economics.
- Bueno, S., 2020. Irã: Veja as exportações e Importações da relação comercial Brasil e Irã. FazComex Blog. URL <https://www.fazcomex.com.br/blog/ira-exportacoes-e-importacoes-do-brasil/> (accessed 1.11.21).
- De Oliveira Andrade, I., 2019. Desafios contemporâneos para o exército brasileiro. IPEA, Brasília.
- Haverluk, T., 2014. The Three Critical Flaws of Critical Geopolitics: Towards a Neo-Classical Geopolitics, The Three Critical Flaws of Critical Geopolitics: Towards a Neo-Classical Geopolitics. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2013.803192?journalCode=fge20>, ISSN: 1465-0045.
- La Magna, M., 2006. Ansari, Ali. Confronting Iran: The Failure of American Foreign Policy and the Next Great Conflict in the Middle East. Library Journal 131, 91.
- Lima, S.C., 2015. Ministério da Defesa: A experiência Brasileira. (Portuguese). World Tensions / Tensões Mundiais 11, 123–140.
- Lochery, N., 2014. BRASIL. A segunda guerra mundial e a construção do Brasil moderno. Editora Presença, Lisboa.
- Mazzuoli, V. de O., 2013. Curso de Direito Internacional Público, São Paulo. ed, 2a tiragem. Revista dos Tribunais.
- MDIC.GOV.BR, 2020, n.d. Comex Stat - Exportação e Importação Geral [WWW Document]. URL <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral> (accessed 8.15.20).
- Micklethwait, J., Wooldridge, A., 2015. A quarta revolução: a corrida global para reinventar o Estado, 1 ed. Penquim, São Paulo.
- MRE, 2020. República Islâmica do Irã [WWW Document].
- Ramirez, J.L.C., 2001. O que é globalização?: Falácias do globalismo, respostas à globalização. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722001000100008.
- Randjbar-Daemi, S., 2019. “Death to the Shah.” History Today 69, 28–45.
- Statista, 2021. Corn production share worldwide by country, 2019/20 [WWW Document]. Statista. URL <https://www.statista.com/statistics/254294/distribution-of-global-corn-production-by-country-2012/> (accessed 1.11.21).
- Tome, L., 2019. Geopolítica. Doutorado 2019/2023.
- Tomé, L., 2017. Poder Mundial e Segurança Internacional ao Olhar do Mundo Futuro. World Power and International Security Looking at the Future World 175–182.



A SEGURANÇA PESSOAL DO PRESIDENTE AMERICANO. DIREITO OU OBRIGAÇÃO?

Carlos Alberto Sousa Magalhães

Texto entregue em Novembro de 2021

NO DIA 20 DE JANEIRO DE 2021, Joe Biden tornou-se o 46º Presidente dos Estados Unidos (POTUS).

Numa cerimónia marcada por fortes medidas de segurança, cada investidura a isso obriga e pelos protestos no pós eleições presidenciais, Biden de 78 anos, jurou defender a Constituição Americana e assumiu o cargo.

Os Serviços Secretos (USSS) já asseguravam a proteção do candidato desde a sua nomeação oficial pelo Partido Democrata às eleições e continuaram a fazê-lo já como Presidente eleito. No entanto em janeiro deixou de o ser e ao tomar posse tornou-se no inquilino mais famoso da Casa Branca, no líder da maior potência económica do mundo e Comandante-em-chefe das Forças Armadas mais evoluídas do planeta. Poderia o agora Presidente dispensar a sua segurança pessoal?

Poderia continuar a viajar pacificamente de comboio como o fazia regularmente residindo ao mesmo tempo na casa de sempre?

Poderia continuar a ter prerrogativas de cidadão comum ou a investidura no cargo tornou-o de alguma forma refém do país em termos securitários?

Em janeiro de 1835 Andrew Jackson o sétimo Presidente dos Estados Unidos tornou-se o primeiro chefe de Estado americano a ser vítima de um atentado.

No dia 30 desse mês, Richard Lawrence, um pintor de casas desempregado disparou duas armas de fogo na direção do Presidente falhando. Jackson sobreviveu ao ataque.

Três décadas mais tarde Lincon não teve a mesma sorte e no interior do teatro Ford em Washington sucumbiu face ao disparo da arma de fogo de John Wilkes Booth no dia 14 de abril de 1865.

Abraham Lincon foi o primeiro chefe de Estado americano a padecer vítima de um atentado. O principal obreiro dos *Civil Rights* e grande mentor da abolição da escravatura foi assassinado enquanto assistia à comédia *Our American Cousin*.

Desde meados do século XIX que a sociedade americana foi assistindo amiúde a este tipo de ações criminosas que prosseguiram com a morte de mais três presidentes.

Garfield (setembro de 1881), McKinley (setembro de 1901) e Kennedy (novembro de 1963).

As tentativas frustradas ou não consumadas em morte também se registaram dirigidas nomeadamente aos presidentes Theodore Roosevelt (1912), Henry Truman (1950), Gerald Ford (1975), Reagan (1981) e Bush (2005).

Os USSS fundados em 1865, são a agência federal mais antiga dos Estados Unidos. Criados com um primeiro objetivo de combater a falsi-

ficação da moeda americana protegendo assim o sistema financeiro, receberam em 1901 após a morte de McKinley, o terceiro Presidente, e por delegação do Congresso, o mandato de protegerem o Presidente. Ainda assim essa delegação tinha de ser renovada anualmente.

A ideia da criação de uma espécie de guarda presidencial, era um conceito demasiado monárquico para a sociedade americana. Apenas em 1950 na administração Truman o serviço tornou-se permanente e de carácter mais restrito em termos de proteção. Ao chefe de Estado começavam a ser impostas algumas limitações em termos de circulação e de permanência e acesso.

“

O conceito de “bolha de segurança” entrou para o léxico securitário, como uma série de anéis que impedem uma aproximação fácil ao chefe de Estado.

”

Se por um lado a consagração legal da proteção foi uma vitória para a agência federal, por outro lado não eliminou os atentados contra o Presidente e a morte mais mediática ocorreu em 1963 na cidade de Dallas quando Kennedy foi morto por Lee Harvey Oswald.

Os USSS tinham falhado ao não evitar que o Presidente mais jovem e com maior projeção mediática na sociedade americana fosse assassinado. Clint Hill, antigo operacional, foi peremptório no assumir tal: “A nossa missão era proteger o Presidente e nós falhamos!”. Uma série de variáveis, identificadas na Comissão Warren, encarregue de investigar o atentado, contribuíram para o trágico desfecho que abalou a sociedade americana e alterou de forma radical os protocolos securitários dos USSS.

A mudança impôs desde logo a utilização de viaturas blindadas nas deslocações terrestres ao mesmo tempo que as colunas de segurança passaram a ter dimensões mais amplas.

O conceito de “bolha de segurança” entrou para o léxico securitário, como uma série de anéis que impedem uma aproximação fácil ao chefe de Estado e que se mantém até à atualidade não só para o POTUS mas também para a sua família.

E foi este conceito que contribuiu decisivamente para que, no espaço temporal de duas semanas, os serviços pudessem reagir a dois atentados com arma de fogo dirigidos ao Pre-

sidente Gerald Ford. Sem ligação aparente, essas duas ações criminosas foram perpetrados por duas mulheres, Lynette Fromme e Sara Moore uma em Sacramento na Califórnia, a outra em São Francisco em 1975.

Este viver dentro da “bolha” embora não tivesse impedido os atentados e tivesse salvo a vida de Ford, voltou a verificar-se em 1981, quando John Hinckley, Jr, à saída de Presidente Reagan do hotel Hilton em Washington, disparou na sua direção ferindo um elemento dos serviços secretos.

Este viver dentro da “bolha” nunca mais abandonado, tornou-se aceite e é bem expresso por Michele Obama (2019), quando referiu que todos os seus movimentos necessitavam de debate prévio com a segurança e que, mesmo como atriz secundária, era necessária para que a capacidade de pensar com clareza e dirigir a nação de POTUS não ficasse comprometida.

Desde 1963, embora os atentados contra o Presidente continuassem a ocorrer e mesmo com o impacto mundial que o 11 de setembro de 2001 provocou, nunca mais nenhum chefe de Estado americano morreu vítima de atentado.

Adicionalmente às melhorias técnicas e táticas dos USSS, abandonou-se o conceito de ter apenas um *bodyguard* atrás do Presidente e evoluiu-se para o sistema mais global e mais integrado que passou a incluir *security surveys of locations, coordination with state and local entities and intelligence analysis* feitas de forma contínua.

O desenvolvimento de material e equipamento tecnológico também contribuiu para a segurança integral do Presidente. A viatura presidencial passou a ter capacidades semelhantes às de um carro de assalto blindado com rodas de borracha permanecendo um mistério sublinhado por Ken Valentine (2004) um antigo agente dos serviços quando afirmava que as limitações da mesma eram: não voar e não flutuar. O papel desempenhado pelo avião presidencial o *Air Force One* no pós 11 de setembro permitiu não apenas a George Bush manter-se em segurança no ar - escoltado por caças militares - como transformou-se durante mais de nove horas no centro político substituindo momentaneamente a Casa Branca.

Mas os dois pilares que consideramos mais relevantes para esta segurança integrada fundam-se por um lado na legislação federal americana que não permite ao Presidente, ao Vice Presidente nem ao Presidente eleito recusar a segurança pessoal. Se dentro do vasto leque de protegidos pelos USSS que o podem fazer, porque têm direito a tal, o dever da aceitação aos três primeiros é inquestionável. É um dever que se sobrepõe ao um direito.

Por outro a cultura securitária dos protegidos que aceitam sem hesitações as necessárias medidas securitárias. É um assumir não pessoal mas institucional do titular do cargo e neste domínio as palavras de Bill Clinton expressam esse sentido de Estado: “O teu dever para com o teu país, é permanecer vivo” (2004). Uma ideia reforçada anos mais tarde pelo Presidente Obama (2010) aquando no âmbito da Cimeira da NATO e em conversa informal com o Presidente Cavaco Silva sobre o facto de este não morar no palácio de Bélem, lhe respondeu “Eu tinha uma opção. Podia viver em minha casa e não na Casa Branca. Mas aí não seria Presidente”.

Os USSS no pós 11 de setembro e por decisão legislativa foram transferidos do Departamento do Tesouro para o novo *Department of Homeland Security*.

A sua missão no essencial continua a ser a mesma, protegendo dois dos símbolos mais importantes da América e do mundo; o Dólar e o Presidente Americano.

Estamos certos que num futuro próximo o continuarão a fazer, mesmo que seja para uma pacífica viagem de comboio com o Presidente Biden à sua antiga cidade como este costumava fazer, mas agora não regularmente. ■

Referências

- National Geographic Special – Protecting the President, 2004
 Discovery Channel - Secrets of the Secret Service, 2009.
 “Becoming”, A minha história; Michele Obama; 2019; 9ª republicação, Penguin Random House, - Grupo Editorial Unipessoal, Lisboa.
 United States Code, Title 50, Chapter 44, Subchapter I, paragraph 3056.
 U. S. Secret Service: History and Missions.
 In The President’s Secret Service, Ronald Kessener, 2009, Crown Publishers
 To be a U.S. Secret Service Agent, Henry Holden, 2006, Zenith Press.
<https://arquivos.rtp.pt/conteudos/encontro-de-cavaco-silva-com-barack-obama/>

A RÚSSIA EM 2021

Maria Raquel Freire

Texto entregue em Dezembro de 2021

NO DISCURSO ANUAL À ASSEMBLEIA FEDERAL, que em 2021 teve lugar a 21 de abril, o Presidente da Federação Russa, Vladimir Putin, centrou-se fundamentalmente em questões internas, fazendo o habitual balanço da situação política, e traçando algumas linhas de orientação futura.¹ A pandemia foi abordada nos desafios e na resposta tecnológica, científica e médica, incluindo o desenvolvimento de três vacinas, sublinhando o potencial russo nesta matéria, num ano que foi declarado o Ano da Ciência e Tecnologia na Rússia. O setor da energia, desafios climáticos, necessidade de investimentos no sistema industrial e em infraestruturas foram também identificados como centrais ao crescimento do Estado russo. Como sumariado no final do discurso, demografia, medidas de apoio às famílias, esforços de combate à pobreza, criação de emprego e de um ambiente favorável aos negócios, são temas fortes na agenda.

A nível externo, referências à tentativa de golpe de Estado na Bielorrússia, à imagem do que aconteceu na Ucrânia em finais de 2013, constituíram forte crítica a ações de ingerência estrangeira, tendo o presidente russo chamado a atenção para o cruzar de 'linhas vermelhas' num contexto de relações difíceis com o ocidente. Políticas de continuidade no fortalecimento das forças armadas, e no investimento em novos equipamentos, reforçam a imagem do país. E o papel da Rússia como facilitador de segurança internacional é também sublinhado, nas referências à relevância do Conselho de Segurança das Nações Unidas, à atuação russa na estabilização da Síria e Líbia, dados como exemplo, e no papel de mediação da Rússia no Nagorno-Karabakh, conflito armado entre a Arménia e o Azerbaijão. São ainda destacados os parceiros mais próximos da Rússia, nomeadamente a Organização de Cooperação de Xangai, os BRICS, a Comunidade de Estados Independentes e os aliados russos no seio da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, bem como os múltiplos projetos em curso no âmbito da União Económica Euroasiática. Estas mesmas linhas de ação surgem claras na nova Estratégia de Segurança, apresentada no verão de 2021.² O documento traça um contexto internacional em mudança, afirmando o lugar central da Rússia numa ordem internacional que define como policêntrica. O contexto de crise do modelo liberal ocidental e a definição de uma nova arquitetura internacional, onde a região da Ásia, e em particular a China, se assumem como determinantes, constituem o pano de fundo para a definição de prioridades externas, em linha com o que acima é referenciado, bem como para direcionar o documento estraté-

gico para a dimensão interna. As questões do crescimento económico, crise demográfica, pandemia, desenvolvimento científico e tecnológico, ambiente, e cibersegurança, destacam-se, a par da narrativa de preservação dos valores tradicionais russos. Esta narrativa surge contra tentativas de ocidentalização e falsificação da história, que enformam as relações da Rússia com o ocidente. Num ano em que decorreram eleições legislativas na Rússia, a pandemia não tem dado tréguas, e as relações com o ocidente se mantêm difíceis, as próximas secções sublinham alguns dos temas mais relevantes na agenda política russa.

Contexto interno: lidar com velhos desafios

Nas eleições legislativas que decorreram entre 17 e 19 de setembro de 2021, prolongando-se devido à pandemia, e onde 51,72% dos eleitores foram às urnas, o Partido Rússia Unida manteve a sua liderança. Conseguiu assegurar 324 assentos de um total de 450, seguido do Partido Comunista da Federação Russa, que ganhou 57 assentos, demonstrando o diferencial claro em termos de resultados eleitorais e mantendo o apoio a Vladimir Putin intocável. 2021 ficou ainda fortemente marcado pela pandemia, com os números no final do ano a atingirem novos níveis, e a Rússia a registar o maior número de mortes na Europa. O número total de vacinados não atinge ainda os 40% em finais de novembro, o que constitui um desafio adicional à contenção da pandemia aumentando a pressão sobre o sistema de saúde. As implicações sociais e económicas são

enormes, como o presidente Putin sublinhava no seu discurso de abril, e não aligeiraram face à evolução desfavorável da pandemia. Numa direção mais favorável tem estado a recuperação nos preços do petróleo, cujo aumento consecutivo ao longo de 2021 é muito favorável à economia russa, ainda muito dependente de recursos energéticos. Aliás, o aumento nos preços da energia tem sido um dos fatores adicionais de fricção entre a Rússia e a União Europeia (UE), incluindo a polémica construção do gasoduto *Nordstream 2*, ligando os abastecimentos russos diretamente à Alemanha, e a crise na Bielorrússia, com ameaças do presidente Lukashenko de cortar os abastecimentos aos países da UE. A interligação das questões económicas e políticas tem marcado a agenda, que tem sido dominada por medidas restritivas, como as sanções que permanecem desde 2014, e um discurso marcadamente hostil, mantendo a tensão entre a Rússia e a UE. Aspetos que serão analisados em seguida.

Contexto externo: dificuldades a ocidente e pressão na agenda pivot Ásia

Muitas são as questões que surgiram na agenda de política externa russa em 2021. De notar que as relações externas têm sido marcadas por uma definição de prioridades geográficas, às quais tem acrescido a dimensão da modernização e desenvolvimento científico e tecnológico, transversal a diferentes setores de atuação. Em termos das prioridades geográficas, o espaço pós-soviético continua a constituir-se como área vital para a Rússia, como sublinhado nos documentos fundamentais, seguido da relevância das relações com o

UCRÂNIA E A SEGURANÇA EUROPEIA

A arquitetura de segurança europeia construída após o final da Guerra Fria centrou-se em grande medida na consolidação da OTAN, marginalizando de algum modo a Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), mais limitada nos seus meios, embora integrando como Estados membros os EUA e a Rússia, além de antigas repúblicas soviéticas – a Organização que se estende de Vancouver a Vladivostok. A centralidade da OTAN foi sempre contestada pela Rússia que a entende como uma ameaça à sua segurança, particularmente na política de alargamento que implica uma aproximação de forças e capacidade militares às suas fronteiras. O desenvolvimento de uma política de segurança e defesa comum na UE, e o alargamento desta, contribuíram também para a narrativa russa de exclusão das decisões de segurança europeias. A Ucrânia tornou-se, neste contexto, palco de confrontação tendo de optar entre duas propostas de integração distintas – a sua inclusão na União Económica Euroasiática promovida pela Rússia, ou a assinatura do Acordo de Associação e Área de Comércio Livre e Abrangente com a UE –, percursos díspares e irreconciliáveis. A guerra na Ucrânia traduz este confronto de visões, tendo a Ucrânia assinado o Acordo de Associação com a UE em 2014, que entrou em vigor em setembro de 2017. A anexação da Crimeia em 2014 e a violência no leste da Ucrânia, na área do Donbass, que permanece até aos dias de hoje, é ilustrativa destes diferenciais. A crise humanitária nas fronteiras da UE com a Bielorrússia, o adensamento da presença militar russa e ocidental nestas mesmas fronteiras e nas da Ucrânia, e o agudizar de tensão política visível nos discursos, traz novamente em inícios de dezembro de 2021 as interrogações sobre uma possível escalada militar na Ucrânia, e um cenário de insegurança permanece no mapa da Europa alargada.



ocidente e a Ásia, e o aumento da relevância do Médio Oriente, África e América Latina. É nesta leitura que se inserem os temas que destacamos nesta secção, nomeadamente a crise na Bielorrússia e a instabilidade que permanece na Ucrânia, e as relações da Rússia com o ocidente, UE e Estados Unidos da América (EUA), e no âmbito da política *pivot Ásia*, as relações com a China.

No espaço pós-soviético, a Ucrânia permanece instável e foco de tensão entre o ocidente e a Rússia. A anexação da Crimeia em 2014, entendida na Rússia como um ato de reintegração territorial, e a violência intermitente que vai acontecendo no leste do país, não têm permitido um curso de normalização nas relações da Rússia com a Ucrânia, bem como estendendo no tempo as sanções definidas. A incompatibilidade de leituras e vontades torna a questão ucraniana um dos principais temas da agenda de segurança europeia (ver caixa). Na Bielorrússia, após a eleição contestada de Lukashenko em agosto de 2020, as manifestações de oposição ao regime não pararam e a repressão destas também não. 2021 ficou marcado não só pela continuidade nos protestos, como pela crise de migrantes e refugiados nas fronteiras da Bielorrússia com a UE. Esta última acusa a liderança de Lukashenko de utilizar milhares de migrantes como ‘arma’ junto à fronteira, pressionando a Polónia e a Letónia.³ Lukashenko pressiona contra as sanções que a UE impôs em resultado do não reconhecimento dos resultados eleitorais, e ameaça cortar os abastecimentos de gás vindos da Rússia para a UE, e que atravessam o seu território, nomeadamente o gasoduto Yamal. A Rússia desmente o seu envolvimento, mas apoia o regime de Lukashenko no que descreve como ação de interferência externa e ameaça à soberania. A União de Estado entre a Rússia e a Bielorrússia tem-se vindo a consolidar, e este ano viu a aprovação de uma Doutrina Militar conjunta e de um conjunto de documentos orientadores com vista a aprofundar a integração, tendo sido aprovados 28 programas reguladores nas áreas económica e financeira, industrial, agrícola e energética. As acusações mútuas de interferência e hipocrisia, e as referências a ameaças híbridas, vindas já do contexto ucraniano, mantêm-se na agenda marcando o tom de discórdia.

Para Moscovo, esta crise revela ganhos no aumento da sua influência sobre o regime bielorrusso e na pressão adicional sobre a UE, particularmente em matéria de gestão de crises, com uma dupla crise: uma crise humanitária envolvendo milhares de migrantes e refugiados, e uma crise energética. Contudo, este posicionamento dificulta a postura russa de acautelar o seu papel de parceiro de confiança nos abastecimentos de energia à UE, pois tem de lidar também com as ameaças do presidente bielorrusso enquanto jogando com a estratégia de diversificação dos abastecimentos via Ucrânia, de modo a não pagar as taxas de trânsito

tão necessárias ao governo em Kiev. Por outro lado, a demora na aprovação dos procedimentos administrativos para ativar os abastecimentos através do *Nordstream 2*, o segundo gasoduto a ligar a Rússia à Alemanha e que vai permitir um aumento substancial na quantidade de gás fornecido, tem sido objeto de contenda, entendido como apoiando a estratégia russa de contornar a Ucrânia em matéria de fornecimento energético, aumentando pressão sobre o governo ucraniano, enquanto permanecendo o principal fornecedor de energia à União Europeia. De facto, a Rússia é responsável por um terço do gás que chega à UE, apesar dos esforços de diversificação que a última tem feito, quer em termos das fontes de energia quer da sua proveniência. A crescer aos diferendos políticos que estas questões suscitam, a Rússia tornou mais evidente o discurso antiocidental de base civilizacional. A ideia de que o ocidente está em declínio, tem sido central na narrativa dos valores tradicionais russos de cunho mais nacionalista e conservador. Esta narrativa permeia a análise das relações da Rússia com o ocidente, trazendo um cunho mais ideológico para o entendimento destas.

“
O documento traça um contexto internacional em mudança, afirmando o lugar central da Rússia numa ordem internacional que define como policêntrica.”

As relações com os EUA, em 2021 com Joe Biden na presidência, apontam para dificuldades, dadas as críticas da administração norte-americana ao regime de Putin. Assumindo uma postura de normalização das relações com os seus aliados tradicionais, procurando recalibrar a relação transatlântica, Biden menciona desde cedo a Rússia como a grande ameaça, e nomeia-a a par da China, entendida como o grande rival. Apesar do presidente dos EUA entender a Rússia como uma potência fragilizada, face a uma economia sectorialmente dependente, à crise demográfica, e aos efeitos da pandemia, entende também que esta fragilidade a torna uma potência revisionista, que pretende a alteração da hegemonia neoliberal ocidental. A narrativa conservadora russa é entendida como parte desta lógica de contenção dos EUA e seus aliados, e de afirmação de uma ordem internacional em transformação, como sublinhado no discurso de Putin. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é, neste contexto, definida como a principal ameaça externa à Rússia, através das suas políticas de alargamento e presença

massiva próximo às fronteiras russas. Nada de novo nesta frente, dado que esta perceção de ameaça se mantém desde o final da Guerra Fria e do desmantelamento do Pacto de Varsóvia. Apesar das tentativas no seio do Conselho OTAN-Rússia de apaziguar desconfiança e aumentar transparência, estes objetivos não foram de todo concretizados. As relações da Rússia com o ocidente apresentam-se em 2021 com um nível muito substancial de desconfiança e tensão, de que as sanções persistentes são uma ilustração clara.

No seu olhar para a Ásia, a Rússia definiu a política *pivot Ásia* que se tem vindo a consolidar numa maior proximidade, em particular, à China. Na sua base está a partilha de valores normativos, incluindo a política de contenção dos EUA, e o pressuposto de não ingerência nos assuntos internos e respeito pela soberania dos Estados-Membros, implicando não interferência nos regimes de governação. As relações entre estes dois gigantes dão-se essencialmente ao nível da cooperação económica e de segurança/militar. Exemplo têm sido os exercícios militares conjuntos, como o *Sibu/Cooperation-2021* (agosto), ou os exercícios navais *Joint Sea 2021* (outubro), sinalizando esforços de convergência em áreas geoestratégicas fundamentais onde ambas as potências não pretendem interferência externa. A formação da AUKUS em setembro de 2021, aliança defensiva entre a Austrália, EUA e Reino Unido, e a sua leitura como ameaça ao *status quo* regional pela Rússia e China é ilustrativa. As relações têm também avançado no âmbito de quadros multilaterais, como a Organização de Cooperação de Xangai e a União Económica Euroasiática, com a parceria entre esta última e o projeto *Belt and Road* promovido por Pequim a atestarem o que o Ministro Russo dos Negócios Estrangeiros Lavrov designa de ‘integração das integrações’.⁴ Apesar deste relacionamento próximo, a Rússia entende a China como competidor regional, permitindo que a questão de se tratar de uma aliança ou de uma relação de conveniência permaneça em aberto, demonstrando as reticências que permanecem na consolidação da estratégia *pivot Ásia*. ■

Notas

¹ Putin, Vladimir (2021), Presidential Address to the Federal Assembly, 21 abril. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/65418>.

² President of Russia (2021) The President approved the National Security Strategy, 2 julho. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66098>.

³ Emmott, Robin; Siebold, Sabine and Sytas, Andrius (2021) Lithuania, EU say Belarus using refugees as ‘political weapon’, Reuters, 12 julho. <https://www.reuters.com/world/europe/belarus-using-refugees-weapon-must-face-more-eu-sanctions-lithuania-says-2021-07-12/>.

⁴ Lavrov (2021) Greetings by the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergey Lavrov to the participants of the Asia and Pacific High-level Conference on Belt and Road Cooperation, 23 junho. https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonKjE02Bw/content/id/4797334.



O CENTENÁRIO DO PCCH: DA NOVA DEMOCRACIA AO SOCIALISMO ECOLÓGICO

António dos Santos Queirós

Texto entregue em Dezembro de 2021

AS COMEMORAÇÕES CONSTITUÍRAM UM GRANDE MOMENTO de celebração e reflexão coletiva da nação chinesa, partilhado com iniciativas que decorreram praticamente em todos os países e regiões: nelas se debateram as conquistas e avanços da sua República Popular, mas também as insuficiências, dificuldades e desafios que é preciso enfrentar e vencer, no caminho de construção de um futuro comum para a Humanidade, uma nova era de cooperação e de paz, em que cada país possa escolher o seu próprio modelo de democracia e progresso. A Time chamou à República Popular da China – RPCh *hybrid model of quasi-state capitalism and semi-democratic authoritarianism*. O Senado americano, no âmbito do *National Debate Topic High Schools*, 2016-2017, consultou centenas de estudos, ouviu dezenas de especialistas, sobre a China. O resultado deste processo pode ser traduzido na síntese da professora Chunjuan Nancy Wei, da U. de Bridgeport. “A reforma bem-sucedida da China produziu um sistema que não é soviético, nem anglo-americano, nem o estado de desenvolvimento da Ásia Oriental. Possui elementos de todos os três”. E o Senado concluiu: *Government Should Substantially Increase Economic and/or Diplomatic Engagement with PRC*.

Se a RPCh representa uma nova experiência histórica da democracia e do socialismo, o quadro conceptual ocidental da hermenêutica política não é o adequado para compreender a nova democracia. O significado deste conceito, como o de “Socialismo com características chinesas”, precisa de ser estudado, a partir das suas fontes originais e à luz da história contemporânea.

A RPCh, que desconhecemos.

A China cofundadora da DUDH

Destacáramos seis momentos históricos, protagonizados pelo PCCh, que determinaram a evolução da China e mudaram o mundo. Primeiro momento histórico – A criação da Frente Única contra a agressão japonesa, que foi crucial para a derrota estratégica do Japão imperial e do nazi-fascismo na II Guerra Mundial, e permitiu, aos povos de todo o mundo, escolher o seu próprio modelo de democracia, liberal ou socialista, fundando na China uma democracia de tipo novo, capaz de unir a nação chinesa e as suas 56 nacionalidades e conduzi-la para o progresso em todos os domínios.

O PCCh, e os 8 partidos e outras forças democráticas que constituíram a Frente Popular fundaram a RPCh (1949) com base num sistema político original, de eleição, representação e consulta, assente nas estruturas nacionais e multiétnicas da Assembleia Nacional Popu-

lar, ANP – o centro da governação que elege o Presidente, o Governo, as chefias militares e do sistema judicial autónomo – mas também na Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Nelas estão representadas todas as entidades partidárias, associações empresariais, religiosas, académicas, militares, ambientais, étnicas, regiões autónomas e especiais...

A Constituição da RPCh reconhece o papel histórico do PCCh na guerra de libertação nacional e na construção da nova democracia e do socialismo, mas submete o seu poder ao sufrágio dos cidadãos, à partilha dos lugares de topo do estado com os partidos e entidades que integram a Frente Popular, ao “império da lei”, à consulta obrigatória da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês e à decisão soberana da Assembleia Nacional Popular. Reconhece expressamente o direito à propriedade privada e os Direitos Humanos.

“

Se a RPCh representa uma nova experiência histórica da democracia e do socialismo, o quadro conceptual ocidental da hermenêutica política não é o adequado para compreender a nova democracia.

”

Segundo momento histórico – Regressemos ao contexto histórico em que foi elaborada e aprovada a Declaração Universal dos Direitos do Homem – DUDH:

A DUDH, adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948 (A/RES/217), esboçada inicialmente por J. P. Humphrey, do Canadá, teve no Dr. P.C. Chang, representante da China e das posições dos países asiáticos, o principal mediador dos consensos estabelecidos nos seus 30 artigos. O documento que consagra a DUDH, correspondia a um grande anseio de paz, independência e justiça social, comum a todos os povos e nações do mundo.

Os 30 artigos que consagram os direitos democráticos fundamentais, como o direito ao trabalho e à proteção social, à igualdade perante a lei ou de género, possuem a mesma dimensão política e estão subordinados a dois imperativos éticos que a DUDH proclama no seu preâmbulo, o imperativo da dignidade e o imperativo da paz. O Programa Comum, fundador da RPCh em 1949 e depois a Constituição, integraram todos os artigos da DUDH, dos quais merece

destaque o “Artigo “17.º:1. Toda a pessoa, individual ou coletivamente, tem direito à propriedade.” Em setembro de 1947, já o Partido Comunista da China propusera aos seus aliados uma conferência agrária nacional. Nela foi aprovada a Lei Agrária de 10 de outubro, A Reforma Agrária veio permitir a 350 milhões de camponeses o usufruto da terra que durante milénios cultivaram como servos e constituir a base económica inicial da Nova Democracia, permitindo reconstruir a China devastada pela II Guerra Mundial.

As potências ocidentais não foram, nem podiam ser, as promotoras dos conteúdos políticos vertidos no Preâmbulo e nos 30 artigos da DUDH. As oligarquias da Alemanha e da Itália fascistas, e dos países que foram seus aliados na Europa, tal como o Japão imperial, tinham criado regimes capitalistas militarizados que foram os principais promotores da guerra e negavam os mais elementares direitos do homem. Mas também as democracias liberais vitoriosas, Reino Unido, França, EUA, estavam em frontal oposição com os princípios do seu Preambulo, os Artigos 1º e 2º e aos artigos finais 28º, 29º e 30º, que consagram o direito das nações a dispor de si próprias, à autodeterminação e independência e recusam o hegemonismo. Eram e continuaram a ser países colonialistas, lutando pela hegemonia, onde a discriminação racial estava institucionalizada e era prática das suas metrópole e colónias. Compreende-se assim, porque a DUDH foi escrita, a duas mãos, por J. P. Humphrey, do Canadá e pelo Dr. P.C. Chang, representante da Nova China.

Finalmente, a DUDH em nenhum dos seus artigos consagra o modelo de democracia liberal como o modelo ideal da democracia política. E tão pouco a questão da democracia pode ser reduzida à questão das “liberdades políticas” formais. O que o seu Artigo 21º prescreve, é o caminho para a cidadania e para a diversidade dos regimes democráticos.

Começou então uma campanha para, através da propaganda, deturpar o conteúdo político da Declaração e apagar da memória dos povos os seus artigos que proclamavam os direitos trabalhistas, a igualdade de etnia e sexo, o fim da exploração de povos e nações e a criação de uma nova ordem internacional pacífica e igualitária.

Da reforma e abertura, à Nova Rota da Seda. O socialismo ecológico

Terceiro momento histórico – Como alternativa à Guerra Fria, a RPCh definiu um caminho de paz e cooperação global, que assentou, primeiro, nos “cinco princípios da coexistência pacífica” (1954) adotados pelo Movimento dos Países Não-Alinhados (1961), reunindo 115



ECOCIVILIZAÇÃO

Na década de 1980, consolidou-se na RPCh um quadro jurídico para a proteção do ambiente, no entanto, as leis foram largamente ignoradas pelas empresas estrangeiras e domésticas na sua tentativa de obter mais lucros, e as prioridades dos governos locais continuaram a ser atrair e promover o investimento e o emprego.

O desenvolvimento sustentável foi reconhecido como o conceito científico de desenvolvimento no 16º Congresso Nacional do PCCh em 2003. O Presidente Hu Jintao declarou o objetivo de construir a Civilização Ecológica no 17º Congresso Nacional do PCCh, em 2007. Tornou-se então no pensamento orientador para o desenvolvimento económico e social da RPCh, entendido como um desenvolvimento equilibrado entre áreas urbanas e rurais, entre o homem e a natureza, e entre diferentes gerações...

O conceito de “construção da civilização ecológica” foi adicionado aos estatutos durante o 18º Congresso do PCCh em 2012, por iniciativa do Presidente Xi Jinping. Em 2013, o Presidente Xi afirmou: “Nunca mais procuraremos o crescimento económico à custa do ambiente”.

No 13.º Plano Quinquenal (2016-2020) o Desenvolvimento Ecológico tornou-se um dos cinco princípios de desenvolvimento após o Comité Central e o Conselho de Estado terem publicado as orientações para acelerar a construção da civilização ecológica.

A província de Fujian foi escolhida como zona piloto de demonstração da civilização ecológica a nível de província, com outros projetos-piloto na província de Jiangxi, província de Yunnan, província de Quinchai, província de Guizhou, Região Autónoma de Xinjiang... Nesta região, assolada anteriormente pelo terrorismo manipulador do Islão, aquele novo paradigma contribui decisivamente para o isolar e erradicar, reconhecem-no 65 países, incluindo os muçulmanos, em carta dirigida à Comissão de Direitos Humanos da ONU. A ecocivilização é uma nova etapa do desenvolvimento da civilização humana, segundo a filosofia política da RPCh.

países (em 2004), e se desenvolveria depois, no período da globalização financeira, com o projeto da Nova Rota da Seda.¹

A Reforma e Abertura, sob a liderança de Deng Xiaoping, pôs fim ao período de desordem da Revolução Cultural (1966-1976), estabelecendo três grandes objetivos estratégicos para a construção do socialismo com características chinesas, em longas etapas: “...alcançar a reunificação nacional, salvaguardar a paz mundial, promover o desenvolvimento comum.” O primeiro centenário do PCCh (1921-2021) almejava criar uma sociedade moderadamente desenvolvida e erradicar a pobreza. E fê-lo. O PCCh cresceu para 92 milhões de militantes e outros 78 milhões na Juventude Comunista.

Abriu-se o caminho para uma nova era, de globalização multipolar e não hegemónica, anunciada pelos BRICS (Brasil, Rússia, Índia China e África do Sul), e depois com os acordos de comércio e cooperação gerados pela dinâmica da Nova Rota da Seda: O Fórum China-Africa Cooperation – FOCAC. A Rota Ferroviária da Eurásia e o Acordo sobre o Investimento UE-China. A Parceria Económica Abrangente Regional (RCEP) com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Quarto momento histórico – O desenvolvimento da teoria e da prática do “socialismo com características chinesas”, em alternativa ao pensamento único e dogmático, proveniente quer da esquerda socialista, quer da direita liberal, que prescreviam a imposição de um modelo único de sociedade e o fim da história: a democracia liberal ou o socialismo soviético! Aquele conceito filosófico traz em si próprio: uma dupla mensagem de liberdade e progresso:

– Primeira mensagem – cada nação deve poder escolher o seu próprio caminho para a demo-

cracia e o socialismo, mas esse caminho não é o da procura da hegemonia, que conduziu e hoje continua a levar as potências modernas para a guerra e o mundo para a crise ambiental.

“

As potências ocidentais não foram, nem podiam ser, as promotoras dos conteúdos políticos vertidos no Preâmbulo e nos 30 artigos da DUDH.

”

– Segunda mensagem – O “socialismo com características chinesas” evoluiu para o socialismo ecológico e, sobre esta base, transformou-se no maior contributo da grande nação chinesa para o futuro comum da humanidade, que abre o caminho a uma nova etapa da civilização humana, a Ecocivilização.²

No 18º Congresso (2012), ocorreu um fato histórico na evolução doutrinária dos partidos comunistas, que, a Ocidente, permanece praticamente desconhecido: os estatutos e programa do PCCh foram renovados para acolher, ao lado das contribuições dos ideólogos socialistas, os princípios da filosofia e da ética ambientais, sob proposta do novo líder Xi Jinping, desenvolvidos nos congressos seguintes, envolvendo a Assembleia Nacional Popular e a Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Quinto momento histórico – A erradicação da pobreza extrema em 2020, realizou o sonho mais generoso de todas as comunidades humanas, que a história já conheceu.

A linha abaixo da qual é definido o estado de pobreza, usada pelo Banco Mundial. é de US \$ 1,90 por dia. Mas a China exigiu a si mesma um limiar acima de US \$ 2,30. Acresce que, enquanto o padrão internacional da UNESCO, e dos países em geral, resume a libertação da pobreza à subida do rendimento, a China acrescentou-lhe as Duas Garantias e os Três Direitos (Garantias de alimentação e roupas adequadas e direitos de acesso à educação obrigatória, serviços médicos básicos e casa em bom estado).

O FMI e o Banco Mundial afirmam que, desde 2011, a China ultrapassou os EUA em poder de compra comparado, PPP [paridade de poder de compra], sem o contributo do PIB da China o mundo já teria entrado em recessão em 2016.³ Sexto momento histórico – A China, face ao emergir da pandemia do COVID-19, assumiu perante o mundo a responsabilidade de proteger a vida dos seus cidadãos e da humanidade, ao custo de gigantescas perdas económicas e do esforço nacional do seu povo, desenvolveu uma política de informação aberta e acesso universal à informação científica sobre a pandemia, condição essencial para a produção dos primeiros medicamentos e vacinas, de solidariedade internacional que chegou a todos os países, sem distinção de ideologia e regime político, mas também sem imposições ou contrapartidas, sob orientação do seu governo e em apoio da Organização Mundial de Saúde. ■

CHINA 1949-2019

1949	2019
A população que era de 542 milhões...	... cresceu para 1376 milhões de cidadãos.
A esperança média de vida passou de 36,5 anos...	... para 76,34 anos.
O rendimento per capita elevou-se de 51 USD...	... para 7.939 USD (10.500 em 2020).
As “foreing-exchange reserves”, anteriormente inexistentes...	... elevaram-se até 3,2 “trilhões” de dólares, as maiores do mundo.
O número de estudantes no ensino superior passou de 112.000...	... para 86.563.000 cada ano letivo. E incluiu 400.000 estudantes de outros países. E 801.000 a estudar no estrangeiro.
O analfabetismo, que atingia 80% da população...	... caiu para um valor inferior a 4%. E o ensino obrigatório de 9 anos apresenta uma taxa de cobertura de 99,7%.
A mortalidade infantil caiu de 150...	... para 8/1000 nascimentos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Notas

¹ 1) Respeito mútuo da soberania e integridade nacional. 2) Não-agressão. 3) Não intervenção nos assuntos internos de um país por parte de outro. 4) Igualdade e benefícios recíprocos e 5) Coexistência pacífica entre Estados com sistemas sociais e ideológicos diferentes.

² Consultar o livro de António dos Santos Queirós, *Understanding the Chinese Way into a New Era, Ecological Socialism and Eco civilization*. Editor: Qiuyang Li, Tianjin Normal University, Universidad de León, 2021.

³ Citado de Stephen S. Roach. U. Yale, expresidente da Morgan Stanley Asia. Consultar <https://www.blogger.com/u/1/blog/post/edit/5970258325711189286/3143718710110369450>

TECNOLOGIA 5G — POR QUE COMPETEM USA E CHINA?

Antônio Raimundo

Texto entregue em Novembro de 2021

A TECNOLOGIA É HOJE E SERÁ CADA VEZ MAIS no futuro, parte integrante da vida das pessoas, das organizações e do modo como as sociedades estão organizadas. Essa presença vai aumentar não apenas em volume ou importância operacional, mas transformando o modo de vida, a forma como a sociedade se organiza e funciona e consequentemente, os modelos de relacionamento.

As sociedades modernas “alimentam-se” de inovação e de tecnologia. A tecnologia de comunicações e internet móveis é hoje um “must” dos 8 aos 80.

Populações existem onde coexistem a par das carências mais básicas, taxas de penetração de telemóveis elevadas. A tecnologia torna-se assim fator “estruturante ou desestruturante”, mas sempre acelerador da transformação do funcionamento das sociedades, fazendo estas saltarem etapas de desenvolvimento.

Nos países mais desenvolvidos a penetração tecnológica faz-se de forma quase “invisível”. O acesso aos serviços – do supermercado a outros produtos correntes, da relação com o Estado à aquisição de conhecimento/educação/informação ou ao relacionamento com a saúde ou a cultura, alteraram modos operativos e comportamentais, de forma contínua.

Menos conhecida, apesar do crescente número de notícias, é o campo da cyber-segurança, da espionagem, do crime organizado, do controlo remoto e da tecnologia espacial. O topo desta cadeia de inovação aplicada é a tecnologia/engenharia militar e de segurança, mas as tecnologias base são duais e suportadas pela mesma investigação científica de base.

No passado próximo a competição pela liderança mundial esteve centrada no confronto entre os EUA e a União Soviética – arsenal nuclear, zonas de influência, modelo de sociedade – mas esses fatores, continuando a ser relevantes, foram sendo progressivamente relativizados pela afirmação da geoeconomia e do comércio internacional e pela competição pela liderança tecnológica e científica.

A competição é hoje entre os EUA e a China, dado o crescente posicionamento desta na economia mundial, nos organismos multilaterais, no domínio militar, na agenda política e na investigação e desenvolvimento, em áreas como as telecomunicações (5G), a robótica, a Inteligência Artificial (IA), as nanotecnologias ou a gestão de dados.

Obviamente que neste confronto a questão ideológica está sempre presente. Carlos Gaspar afirma mesmo: “Para Xi e para a legitimidade do PCC é essencial demonstrar a superioridade do regime comunista em comparação com os regimes de democracia pluralista” (Gaspar, 2019). Todos os confrontos

entre as superpotências, mesmo os aparentemente de pura base tecnológica, são, sempre, processos ideológicos, de propaganda e projeção de poder (Economy, 2020).

Na União Europeia (UE), a Presidente da Comissão pretende que a Europa seja uma referência para o mundo, compatibilizando ética e inovação e com isso projetar uma imagem de superioridade civilizacional e equidistância entre as superpotências, mas as contradições entre os Estados membros e o próprio modelo de funcionamento – uma união comercial forte, mas uma fraca união política, não permitem a afirmação no contexto da competição mundial. Nem mesmo em temas relacionados com os valores que suportam a EU esta consegue ter uma voz única, com decisões relevantes a serem bloqueadas por parte de Estados membros. A vontade de afirmação na investigação científica e na política tecnológica, consideradas como estrategicamente relevantes e apesar dos enormes programas de apoio financeiro que são colocados no terreno, não apresenta resultados significativos.

“
Em todo o mundo os países
começam a programar
ou mesmo a lançar concursos
para a implementação
da tecnologia 5G.”

A China não é, ainda, uma forte potência militar quando comparada com os EUA, quer na dimensão do arsenal nuclear quer no domínio das armas convencionais, mas investe de forma sustentada, tem um potencial humano apenas rivalizado pela Índia e avança muito rapidamente nas questões científicas e tecnológicas (Economy, 2018).

Uma tecnologia hoje universalmente aceite e que a sociedade como um todo já não dispensa, prende-se o “direito” a estar contactável e informado – exigindo-se mesmo “real-time” sobre os acontecimentos relevantes – mesmo que o critério de relevância não seja nem unívoco nem objetivo. As notícias pessoais/sociais, o acesso a informações do dia a dia, o complemento/ajuda de memória ou o apoio a todo o tipo de atividade ou desafio, são ferramentas que a dinâmica quotidiana dos grupos já não dispensa.

Com cada vez mais sistemas digitais a partilhar informações aumenta a pressão funcional quer para a sincronização e partilha de dados, entre sistemas, quer para o “diálogo” entre estes. A pressão por maiores larguras de banda,

maior velocidade e melhores coberturas, face ao aumento do número de objetos conectados, e a conectar, é enorme.

As redes 5G e futuras evoluções, são a resposta a este tipo de procura.

Mas a quantidade de informação gerida é proporcional ao risco de manipulação, intrusão ou roubo. Se as redes são críticas, os grandes repositórios de informação são tanto ou mais críticos. As tecnologias de intrusão, roubo e espionagem por meios automáticos, através de tecnologias de penetração e clonagem de sistemas, estão bastante banalizadas, e são já hoje uma ameaça para as empresas e para os governos.

As redes de quinta geração - 5G

As redes móveis de quinta geração – 5G, anunciam um “mundo” mais conectado possibilitando a IoT (Internet das coisas).

Todos temos uma boa noção no contexto doméstico sobre o que significa IoT – do “laptop” ao frigorífico, do alarme ao ar-condicionado, da máquina da louça aos “robôs” de cozinha, mas quando falamos de sistemas empresariais a rarefação é maior – dos “brokers” de mercado à contabilidade, do economato ao sistema de atendimento automático ou de aconselhamento comercial ou mesmo de vendas. Mas o universo de objetos a conectar não se confina ao domínio doméstico e empresarial. Quando pensamos em gestão de uma cidade – controlo dos sistemas vitais de energia, água, esgotos, recolha de lixo ou gestão de tráfego humano ou automóvel, controlo das pessoas (comportamentos e decisões), veículos autónomos, segurança de pessoas e instalações, sistemas de controlo – de centrais de energia a centrais nucleares – o contexto fica mais complexo e essa complexidade aumenta ainda mais se juntarmos a segurança física, os sistemas de saúde ou o sistema judicial.

Se numa cidade a dimensão e complexidade já é significativa, numa região ou num país, tudo se torna mais sensível porque falamos também em segurança interna e externa, sistemas de defesa ou gestão política ao nível estratégico e operacional.

Potencialmente, todos os sistemas geridos de forma automatizada podem vir a estarem ligados e a serem geridos e controlados remotamente a partir de algoritmos. Estes necessitam de redes de alto débito de modo a garantir velocidade de acesso e grandes volumes de informação, associados a operação em *real-time*, que são essenciais às funções de gestão. No campo militar podemos ter como exemplo, os “drones” ou os mísseis hipersónicos.



5G – COMPETIÇÃO PARA QUÊ?

O tecno-nacionalismo como ideologia e prática política, afirmou-se como o fundamento e suporte da geopolítica e da geoeconomia da China do século XXI, suportando o aumento da capacidade militar regional e global.

ESTAÇÕES BASE 5G – QUOTAS DE MERCADO

Fornecedor	2019 Quota de mercado	2020 Quota de mercado
Ericsson	30%	26,5%
Huawei	27,5%	28,5%
Nokia	24,5%	22%
Samsung	6,5%	8,5%
ZTE	6,5%	5%
Other	5%	9,5%

Fonte: TrendForce 2020 in www.trendforce.com

O trânsito nas redes, desta tipologia de informações permite, potencialmente, que as mesmas sejam filtradas e indevidamente apropriadas por terceiros.

A tecnologia 5G abre o caminho a todo este tipo de utilizações na medida em que as suas características técnicas isso potenciam, em particular, o significativo aumento da largura de banda, a baixa latência, número de “dispositivos” conectados por Km² e menor consumo de energia. A Huawei é líder mundial na tecnologia 5G seguida da Nokia e da Ericsson.

Por estas razões objetivas e outras de carácter mais político, os EUA lançaram uma campanha diplomática de alerta sobre a segurança das redes 5G e em particular para a tecnologia da Huawei.

O foco da campanha são os fornecedores e equipamentos de origem chinesa e, com foco particular, os riscos para os países aliados dos EUA, nomeadamente os membros da NATO. De acordo com o ponto de vista dos EUA, licenciar redes que utilizam equipamentos com essa origem, coloca em risco a segurança estratégica.

A questão da segurança, pese embora os especialistas se mostrarem tranquilos porque não foram ainda comprovadas falhas de segurança, não é, no entanto, consensual, porque sendo uma questão política e geopolítica, não pode ser discutida no restrito âmbito técnico. Mas mesmo do ponto de vista estritamente técnico a questão não parece pacífica.

No contexto europeu, as preocupações da agência nacional de cibersegurança britânica (NCSC) que identificou falhas nos processos de engenharia da Huawei, que expõem as redes de telecomunicações a riscos como um ataque cibernético, parecem relevantes.¹

Mas também do ponto de vista político, a UE, pela voz da Vice-Presidente da Comissão Europeia, Margareth Westager, lembra que “as redes 5G são a espinha dorsal do setor industrial pelo que é importante que não estejam abertas para espionagem, cyberataques ou bloqueios”². Sem mencionar a Huawei, a UE aprovou uma recomendação sobre a seguran-

ça das redes 5G³ e promoveu um conjunto de recomendações dirigidas aos Estados membros,⁴ sobre regras a serem seguidas, do ponto de vista de segurança, pelos fornecedores e pelos operadores.

Já a posição dos EUA é mais política, e decorre de um relatório elaborado por uma comissão da Câmara dos Representantes (2012) sobre o assunto, onde se recomenda às empresas norte-americanas que evitem fazer negócios com as duas companhias chinesas (Huawei e ZTE). “Com base em várias informações – sigilosas e públicas –, não podemos considerar que a Huawei e a ZTE estejam livres da influência de um Estado estrangeiro e, portanto, constituem uma ameaça à segurança dos Estados Unidos e aos nossos sistemas”. Estas duas empresas, das mais representativas no contexto mundial neste tipo de tecnologia, são assim “acusadas” não apenas de falhas de segurança, mas de potencialmente poderem disponibilizar informações para os serviços secretos chineses.



O confronto EUA/China é global. Em causa está a liderança política, económica, civilizacional e tecnológica.



A questão é política e geopolítica, pelo que na argumentação sobre os riscos apontados por americanos e europeus, citam uma lei da China que requer às empresas a cooperação com os serviços secretos. A afirmação – “Queremos garantir a integridade de toda a cadeia de fornecimento do 5G e vemos como uma ameaça à segurança nacional que um governo tenha uma lei que obriga qualquer pessoa ou entidade a colaborar com os serviços de informação”, alude à Lei Nacional de Inteligência da República Popular da China, aprovada em Junho de 2017. O artigo sétimo dessa lei determina que “todas as organizações e cidadãos devem apoiar, ajudar e cooperar com o Estado em matéria de Inteligência Nacional”. O artigo 20.º, por seu lado, diz que durante ações de contraespionagem as “organizações e indivíduos relevantes” devem “fornecer informação” e “não devem recusar” a colaboração com o governo de Pequim⁵.

A questão poderá, pois, colocar-se entre o que a China considera os seus “interesses estratégicos” e o que os países ocidentais possam considerar como “uma questão de direitos fundamentais, de princípio ou de segurança”. A determinação legal que fornece cobertura para eventuais acessos indevidos a dados configura-se como um risco político que ultrapassa em muito o risco tecnológico. “A segurança

nacional é o cimento que sustenta a estabilidade da China” afirmou Zhang Yesui no Congresso Nacional Popular Chinês de 2020 sobre o Padrão de Segurança da China.

O fundador da Huawei – Ren Zhengfei, já negou as acusações de espionagem e de controlo por parte do Partido Comunista Chinês – “Eu era um técnico de uma empresa das forças militares, mas tornei-me vice-presidente de um pequeno instituto de investigação em construção, com um pouco mais de 20 pessoas”, explicou Zhengfei.

Fundada em 1987, por um ex-engenheiro das forças armadas chinesas, a Huawei rejeita assim as acusações de que é controlada pelo Partido Comunista Chinês (PCC), ou que desenvolve equipamentos que facilitam a espionagem chinesa. Importa ter presente que, de acordo com o relatório de 2013, em 120 incidentes envolvendo cyber-espionagem, 96% eram de origem chinesa (Timberg, 2013).

Por outro lado, parecem existir evidências que alguns funcionários da Huawei são, em simultâneo, funcionários dos Serviços públicos de Segurança chineses e do serviço de espionagem. Estão também reportadas situações, nomeadamente em África, em que funcionários da Huawei, forneceram dados sobre adversários de regimes políticos autocráticos, permitindo assim a localização e mesmo o silenciamento dos mesmos (McMaster, 2020).

Em todo o mundo os países começam a programar ou mesmo a lançar concursos para a implementação da tecnologia 5G. O assunto não é, no entanto, fácil de analisar e decidir face a estas questões geopolíticas, mas também a questões tecnológicas, de custo, de imagem e interesses económicos e políticos.

Um exemplo vem da Alemanha, onde Angela Merkel referiu que a RFA tem adotado, até agora, uma abordagem cautelosa em relação à Huawei, mostrando algum ceticismo perante a ideia de um boicote ao gigante chinês, já que, na opinião de Berlim, faltam provas concretas de abusos por parte da empresa. No entanto, Pequim “deve garantir que a empresa não transmite dados ao Estado chinês e que existem salvaguardas”, disse. Com entendimento diferente, menos flexível, estão a Austrália, o Reino Unido e a Nova Zelândia, que proibiram as redes 5G da Huawei, por motivos de segurança nacional. Para além destes, os Estados Unidos da América e Taiwan, que mantêm restrições mais amplas à empresa, adotaram a mesma medida. Também o Japão, cuja agência para a segurança no ciberespaço classificou a firma chinesa como de “alto risco”, banindo as compras à Huawei por departamentos governamentais.

A Huawei é o primeiro fornecedor chinês do sector tecnológico – 180 mil empregados e mais de 100 mil milhões de US\$ de vendas, tornando a empresa politicamente cada vez mais relevante, à medida que o PCC tenta transformar as firmas do país em importantes

competidores em tecnologias de alto valor agregado, como a inteligência artificial, as energias renováveis, a robótica, os veículos elétricos ou os veículos autónomos.

A questão coloca-se assim no plano geopolítico e de liderança tecnológica mundial. Importa ter presente que a liderança tecnológica é ainda mais determinante a partir do momento em que as tecnologias de ponta – 5G, IA, robótica, ciberespaço, veículos autónomos, etc., são de utilização dual (civil e militar). A tecnologia do veículo autónomo é na base, a mesma do “drone” ou do satélite hipersónico.

Importa também recordar que as redes 5G, porque irão transportar grandes quantidades de informação, de origens e criticidades diversas (pessoais e profissionais), são, objetivamente, “terreno fértil” para as atividades de espionagem e contraespionagem (Hannas, 2013).

Sob a liderança de Hu Jintao, a China assumiu o tecno-nacionalismo como instrumento de projecção geopolítica em que a inovação tecnológica, em particular na área da defesa, aparece como elemento crítico de sucesso. O tecno-nacionalismo como ideologia e prática política, afirmou-se como o fundamento e suporte da geopolítica e da geoeconomia da China do século XXI, suportando o aumento da capacidade militar regional e global (Cunha, 2016).

Conclusões

A China é uma sociedade fechada. A censura na China é um “jogo de sombras” em que a aparente tolerância é mitigada com as contínuas “burocracias”, dificuldades e se necessário, ações “musculadas”, mas tentando transmitir a ilusão de liberdade.

Neste contexto a abordagem política e de apoio aos projectos que requerem grandes volumes de dados aparecem muito interligados, quer sejam no domínio da IA – civil ou militar, no domínio da segurança ou no da saúde. Poder-se-á argumentar que a China possui uma base imensa para recolha de dados no seu contexto interno, mas, a riqueza de qualquer algoritmo depende da diversidade de informação com que é confrontado.

É neste contexto político e estratégico que se desenvolve a discussão sobre a segurança nas redes 5G. Como já se afirmou, a questão não é apenas técnica até porque se assim fosse seria “simples” de solucionar. As questões de segurança na Huawei não são novas, sendo claro que, apesar de estarem documentadas fragilidades, não foram reportadas quebras de segurança com as redes 4G de fabricação chinesa, apesar de os técnicos referirem que o código existente nas mesmas ser pouco estruturado (60% corrige erros e melhora eficiência) e por isso mais difícil de ser auditado. Em bom rigor e até agora, as redes não tinham a criticidade que agora passam a ter. Talvez por isso alguns países que decidiram bloquear a tecnologia da

Huawei no 5G, optaram mesmo por mandar retirar os equipamentos da tecnologia 4G, sobre os quais a solução 5G poderia vir a ser montada.

O caso da tecnologia 5G mostra bem a diferença entre a abordagem liberal seguida nos EUA e uma abordagem política centralizada seguida na China. Enquanto nos EUA a inovação tem uma fortíssima componente de responsabilidade individual e das empresas, a abordagem à inovação na China é objeto de planeamento em função dos interesses definidos pelo PCC (Simon, 2009).

O confronto EUA/China é global. Em causa está a liderança política, económica, civilizacional e tecnológica. A competição em torno do 5G não é um tema menor porque condiciona a liderança militar. A China parece mais interessada em dominar as tecnologias militares do futuro do que competir nas do presente. Nesta perspectiva a inovação é estratégica. ■

Notas

¹ NCSC – Annual Report 2019

² Jornal Expresso – 30/10/2020

³ Recomendação (UE) 2019/534

⁴ Secure 5G networks: the EU toolbox, Brussels Oct. 2020

⁵ Padrão Nacional “Cybersecurity” da China

Referências

- Cunha, Luís (2016). *China's Techno-Nationalism in the Global Era*. Lisboa. Instituto Internacional de Macau.
- Economy, E. (2018). *The Third Revolution*. New York. Oxford.
- Economy, E. (2020). *The United States, China and the Great Values Game in Covid-19 and World Order*. (Eds.) Hal Brands and Francis Brands. Baltimore. John Hopkins.
- EU's Cybersecurity for the Digital Decade. www.europa.eu
- Gaspar, C. (2019). *O Regresso da Anarquia*. Lisboa. FFMM.
- Hannas, William, et al. (2013). *Chinese Industrial Espionage – Technology Acquisition and Military Modernization*. New York. Routledge.
- McMaster, H. R. *Battlefields – The Fight to Defend the Free World*. London. HarperCollins.
- National Cyber Security Centre (2019). Annual Report. nsc.gov.uk
- Simon, Denis & Cao, Cong. (2009). *China's Emerging Technological EDGE – Assessing the Role of High-End Talent*. New York. Cambridge.
- Timberg, Craig. 2013. *Vast Majority of Global Cyber-Espionage Emanates from China, Report Finds*. Washington Post. April 22.



A ESTRATÉGIA DA UE PARA O INDO-PACÍFICO: O QUE É E O QUE NÃO DEVEIA SER

Luis Tomé

Texto entregue em Janeiro de 2022

EM 19 DE ABRIL DE 2021, O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (UE) adotou Conclusões sobre uma “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico”¹. E conforme então incumbido, a Comissão e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança apresentaram, em 16 de setembro de 2021, uma “Comunicação Conjunta” ao Parlamento e ao Conselho sobre essa Estratégia². Impulsionada pelos seus interesses estratégicos e económicos a longo prazo, a União dotou-se, assim, de uma Estratégia há muito aguardada na direção de uma região cada vez mais central na geopolítica mundial, tentando formular uma abordagem estratégica agregando diferentes e dispersas políticas e estratégias. No entanto, não devia a Estratégia definir essa região como “Indo-Pacífico” nem abranger «a área geográfica desde a costa oriental de África até aos Estados das Ilhas do Pacífico» nem ser expressamente uma “estratégia para a cooperação”. Estes aspetos são o resultado de tentar equilibrar as sensibilidades não apenas dos 27 Estados-Membros (EMs) da UE, mas também dos Estados Unidos, da China e de outros parceiros regionais e, assim, enunciando cooperar com todos, em todas as dimensões, de todas as formas e por todos os canais numa área demasiado ampla e complexa e com distintas sub-regiões. Isto retira força, coerência e operacionalidade à dita Estratégia, que surge desfocada e ambígua quando deveria ser um instrumento de orientação estratégica clara e de credibilidade nos propósitos e na ação da UE como ator internacional relevante.

Racional, Princípios e Objetivos

Importa à UE ter uma estratégia na direção da Ásia/Indo-Pacífico pela centralidade dessa região quer para a economia e a ordem mundiais quer para a segurança e a prosperidade da Europa. O seu crescente “peso” económico-comercial, demográfico e geoestratégico torna esse espaço decisivo no rumo do sistema internacional e na gestão dos desafios globais: por exemplo, aí residem sete dos membros do G20 e três quintos da população mundial; produz 60% do PIB mundial e quase outro tanto das emissões de dióxido de carbono; será responsável por mais de 70% do crescimento da procura global de energia até 2030; e é uma área fértil em autoritarismos, onde decorre uma verdadeira “corrida aos armamentos” entre alguns dos maiores e mais poderosos exércitos do mundo, subsistem múltiplos *hotspots* e se intensifica a competição geopolítica entre potências regionais e, designadamente, envolvendo a China e os Estados Unidos.

Por outro lado, a UE e o “Indo-Pacífico” estão profundamente interligados: a UE é o primeiro investidor, o principal parceiro de cooperação para o desenvolvimento e um dos maiores parceiros comerciais da região que, por sua vez, é o segundo maior destino das exportações da UE, alberga quatro dos dez maiores parceiros comerciais da UE e inclui rotas marítimas de importância vital por onde transitam cerca de 90% das exportações e das importações europeias³.

“

Importa à UE ter uma estratégia na direção da Ásia/Indo-Pacífico pela centralidade dessa região quer para a economia e a ordem mundiais quer para a segurança e a prosperidade da Europa.

”

Neste quadro, através da sua “Estratégia para a cooperação no Indo-Pacífico” a UE pretende «reforçar a sua orientação estratégica, a sua presença e as suas ações na região», visando «contribuir para a estabilidade, a segurança, a prosperidade e o desenvolvimento sustentável da região, com base na promoção da democracia, do Estado de direito, dos direitos humanos e do direito internacional» e, assim, também contribuindo «para a capacidade da UE de agir como interveniente a nível mundial». Salientando tratar-se de «um compromisso renovado para com a região» numa «perspetiva de longo-prazo» e que a sua abordagem é «inclusiva», as Conclusões do Conselho de Abril 2021 concretizam ainda que esta Estratégia permitirá à UE: Trabalhar com os nossos parceiros na região do Indo-Pacífico; Apoiar a agenda mundial da comunidade internacional; Fazer avançar a nossa agenda económica e proteger as nossas cadeias de abastecimento; Assumir o nosso papel no domínio da segurança e da defesa; Assegurar uma conectividade de elevada qualidade; e Promover a colaboração nos domínios da investigação, da inovação e da digitalização.

Os mesmos princípios e objetivos estão patentes na Comunicação Conjunta de Setembro 2021, enfatizando que esta Estratégia procura «Consolidar e defender a ordem internacional baseada em regras, promovendo a inclusão e cooperação multilateral eficaz baseada em valores e princípios partilhados, incluindo o

compromisso de respeitar a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito», destacando sete domínios prioritários de ação da UE: Prosperidade sustentável e inclusiva; Transição ecológica; Governança dos oceanos; Governança e parcerias digitais; Conectividade; Segurança e defesa; e Segurança das pessoas. E para execução desta Estratégia, a Comissão e o Alto Representante estipulam um amplo e diversificado programa de ações (ver Caixa). A “Estratégia para a cooperação no Indo-Pacífico” tem inscritos os princípios e valores fundamentais da União; tenta traduzir a evolução da realidade geopolítica mundial e da política externa e de segurança da UE; cruza e sublinha imperativos mercedores de especial atenção da UE como comércio, conectividade, segurança marítima e questões globais como as alterações climáticas e a biodiversidade; e parte de estratégias da UE traçadas anteriormente como a “Estratégia de Acesso ao Mercado” e a “Parceria para o Acesso aos Mercados”, a “Estratégia de Segurança Marítima” e a “Estratégia Global”. Por outro lado, esta Estratégia diz basear-se «nos documentos estratégicos da UE já adotados sobre a região».... Mas como define essa região e, portanto, quais os documentos e políticas e estratégias regionais em que se baseia?

Equívocos e Ambivalências

Os fatores que justificam a importância estratégica da região são há muito conhecidos e reconhecidos pela UE. Mas a adoção desta Estratégia agora resulta, fundamentalmente, do aumento, nos últimos anos, do interesse e do ativismo de certos EMs na região e da pressão para que a UE formulasse também uma abordagem estratégica nessa direção, com destaque para a França – que se vê como “potência residente” na região pelos territórios ultramarinos que possui no Índico (Mayotte, Ilha Espalhada e Ilha da Reunião) e no Pacífico (Vanuatu, Nova Caledónia, Wallis e Futuna, Polinésia Francesa e Ilha de Clipperton) que lhe permitem ter a segunda maior Zona Económica Exclusiva do mundo (93% das ZEE francesas estão nos Oceanos Índico e Pacífico) e onde residem mais de 1,7 milhões de cidadãos franceses, incluindo mais de 7.000 militares em permanência. A França foi o primeiro país europeu a avançar com uma estratégia para a região oficialmente designada “Indo-Pacífico”, desde 2018, estratégia essa refinada em sucessivos documentos do Ministério das Forças Armadas e do Ministério da Europa e dos Assuntos Estrangeiros franceses, em 2019 e 2021⁴. Entretanto, também a Alemanha e os Países Baixos



formularam *guidelines* para o “Indo-Pacífico”, respetivamente, em setembro e novembro de 2020.

Esse recente uso europeu de “Indo-Pacífico” copia a terminologia empregue por vários parceiros da região e pelos EUA com as Administrações Trump e agora Biden. A alteração da semântica dos tradicionais “Ásia”, “Ásia-Pacífico” ou “Ásia e Pacífico” para “Indo-Pacífico” não é politicamente neutral nem se confina a uma nova referência geográfica e à ênfase na dimensão marítima/ocênica: está carregada de conotações geopolíticas e diretamente ligada a uma determinada visão sobre a “ordem regional” e, em regra, a um cariz anti-China. Independentemente da (in)adequabilidade conceptual para referir essa região do globo, o significado, o alcance e os propósitos do uso de “Indo-Pacífico” são bastante variáveis consoante os atores e respetivas estratégias⁵. Isto mesmo acontece com aqueles três países europeus que tendo, naturalmente, denominadores comuns (carácter inclusivo, tónica na cooperação, nas parcerias e no multilateralismo, entre outros), sublinham interesses e dimensões diferentes, destacam parceiros distintos e definem de forma variada o espectro geográfico

de “Indo-Pacífico”: a França concebe-o predominantemente como espaço que engloba os seus territórios ultramarinos desde a costa oriental de África no Índico até ao Pacífico junto ao continente Americano; o documento dos Países Baixos “Indo-Pacífico: Diretrizes para o reforço da cooperação Holandesa e da UE com parceiros na Ásia” apresenta uma conceção mais restrita, referindo que essa «*região estende-se desde o Paquistão até às Ilhas do Pacífico*»⁶; e o da Alemanha reconhece que existem diferentes interpretações geográficas da região, mas «*considera que o Indo-Pacífico é toda a região caracterizada pelo Oceano Índico e pelo Pacífico*»⁷.

“

Esta Estratégia surge desfocada e ambígua, quando deveria ser um instrumento de orientação estratégica clara e de credibilidade nos propósitos e na ação da UE.

”

PRINCIPAIS AÇÕES NA EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA DA UE PARA A COOPERAÇÃO NO INDO-PACÍFICO, SEGUNDO A “COMUNICAÇÃO CONJUNTA” DE 16 DE SETEMBRO DE 2021

- Envolvimento com os parceiros do Indo-Pacífico para construir cadeias de valor globais mais resilientes e sustentáveis através da diversificação das relações económicas e comerciais, e do desenvolvimento de normas e regulamentos tecnológicos que estejam em linha com os nossos valores e princípios.
- Conclusão das negociações comerciais da UE com a Austrália, a Indonésia e a Nova Zelândia; retoma das negociações comerciais e início das negociações de investimento com a Índia; conclusão de um Acordo de Parceria Económica com a Comunidade da África Oriental; avaliação do eventual reatamento das negociações comerciais com a Malásia, as Filipinas e a Tailândia e negociação eventual de um acordo comercial inter-regional com a ASEAN.
- Celebração de Acordos de Parceria e Cooperação (APC) com a Malásia e a Tailândia; início das negociações de APC com as Maldivas e pleno desenvolvimento do futuro novo Acordo de Parceria entre a UE e os Países África, Caraíbas e Pacífico (ACP).
- Celebração de Alianças e Parcerias Verdes com parceiros da região empenhados na luta contra as alterações climáticas e a degradação ambiental.
- Reforço da governação dos oceanos na região, nomeadamente através de um maior apoio da UE aos sistemas de gestão e controlo das pescas, à luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada e à aplicação de acordos de parceria no domínio da pesca sustentável.
- Expansão da rede de parcerias digitais, bem como exploração da possibilidade de novos acordos de parceria digital com o Japão, a República da Coreia e Singapura.
- Reforço da implementação das parcerias de conectividade com o Japão e a Índia; apoio aos parceiros na criação de um ambiente regulamentar adequado e na mobilização do financiamento necessário para melhorar a conectividade no terreno entre a Europa e o Indo-Pacífico.
- Reforço da cooperação em investigação e inovação no âmbito do “Horizonte Europa”; análise da adesão a este programa de parceiros elegíveis da região que partilham os mesmos valores, como a Austrália, o Japão, a República da Coreia, a Nova Zelândia e Singapura.
- Estudo de formas de assegurar o reforço dos destacamentos navais pelos Estados-Membros da UE para ajudar a proteger as linhas marítimas de comunicação e a liberdade de navegação no Indo-Pacífico reforçando, simultaneamente, a capacidade dos parceiros dessa região para garantir a segurança marítima.
- Reforço do apoio aos sistemas de saúde e preparação para as pandemias dos países menos desenvolvidos do Indo-Pacífico, reforçando a investigação colaborativa sobre doenças transmissíveis no contexto do programa de investigação Horizonte Europa.

Fonte: *Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, op.cit.

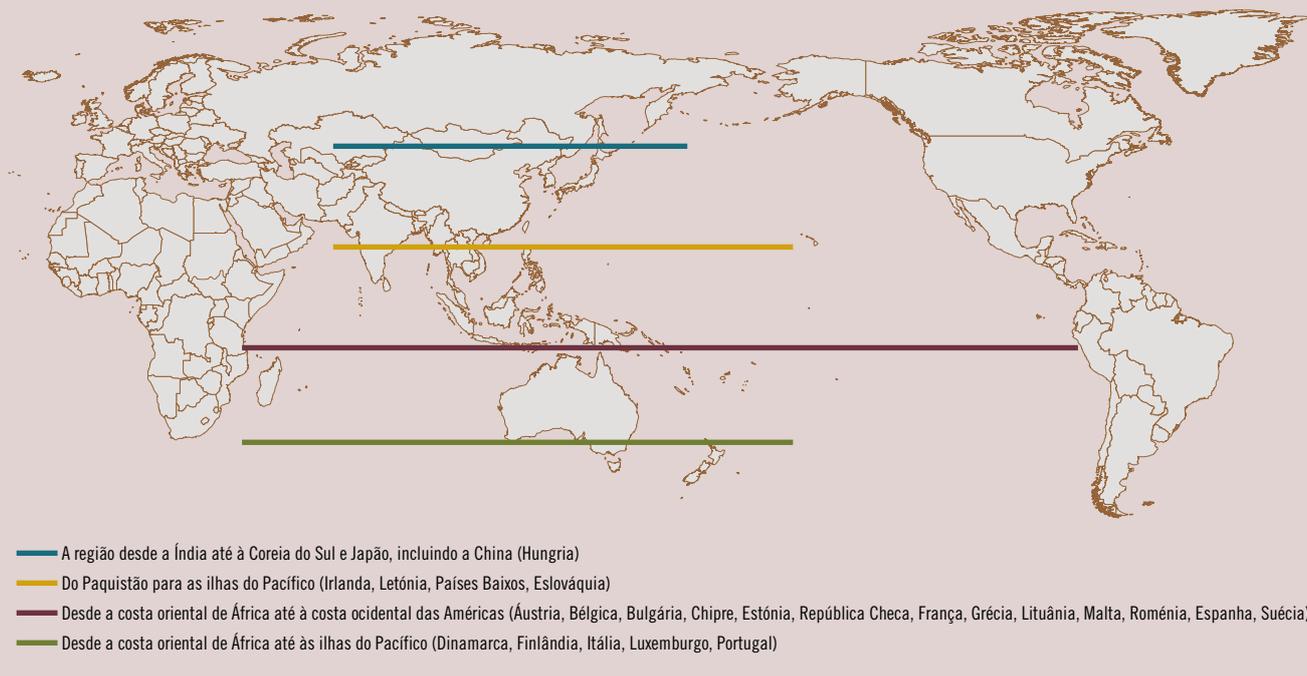
Essas três estratégias nacionais contaminaram a UE que acabou por adotar também “Indo-Pacífico”. No entanto, esta é uma conceção totalmente estranha à terminologia empregue pela União nos seus documentos, políticas e estratégias até então. É sintomático, aliás, que uma Estratégia da UE naquela direção tenha sido discutida, pela primeira vez, a 8 de dezembro de 2020, na reunião do Grupo de Trabalho Ásia-Oceania (COASI). E mesmo depois da formulação da “Estratégia para o Indo-Pacífico”, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) continua a não contemplar essa designação nas suas referências à “UE no Mundo” e na divisão por “regiões e políticas regionais”⁸. O que demonstra que a UE usa na sua Estratégia uma noção de outros. Por outro lado, a relevância, o interesse e o principal foco regional que justificam a Estratégia são as áreas habitualmente assumidas pela UE e pelo seu SEAE como “Ásia” e “Pacífico”. Acresce ainda o facto de a UE estar diretamente ligada à Ásia por via terrestre (não apenas marítima) e de muitas das dinâmicas e desenvolvimentos que afetam os interesses da UE estarem baseados na vertente continental e intercontinental, praticamente ignorada nesta Estratégia.

Paralelamente, sabendo e reconhecendo as conotações geopolíticas de “Indo-Pacífico” e, sobretudo, a sensibilidade particular de Pequim a esse termo, bem como as profundas diferenças e divergências entre EMs sobre as relações com a China, a Estratégia da UE manifesta um especial cuidado em evitar qualquer leitura anti-China (ou contra qualquer outro Estado). Daí o paradoxo de conceber uma “Estratégia para a cooperação” (!!!) que surge no título, sublinhado na afirmação de ser um «compromisso inclusivo em relação a todos os parceiros que desejem cooperar com a UE». E no folheto explicativo sobre a Estratégia, a Comissão volta não só a esclarecer que ela não é dirigida contra a China e que «tem por base a cooperação e não o confronto» como a afirmar que «a estratégia da UE para o Indo-Pacífico é um convite aos nossos parceiros da região»⁹. Ora, “estratégia”, “compromisso” e “convite” são conceitos bem distintos e com sentidos bem diferentes – exceto para a UE. No fundo, “Indo-Pacífico” não é neutral, mas a UE diz que é.

Por outro lado, o interesse e as conexões da UE com aquela região não são novos, pelo que esta Estratégia se baseia, ou devia basear, no portfólio contruído até aqui. Isso inclui os documentos estratégicos da União antes adotados, com destaque para a “Estratégia de Conectividade Sustentável UE-Ásia”, a “Cooperação de Segurança da UE na e com a Ásia” ou as Estratégias UE-Índia e UE-China. E bem assim as muitas parcerias e canais bilaterais e multilaterais com parceiros e quadros da e com a região, designadamente: os Acordos de Parceria Estratégica com Japão, Coreia do Sul e Associação

VISÕES EUROPEIAS SOBRE O ESPAÇO GEOGRÁFICO DO “INDO-PACÍFICO”

Fonte: Reuter e Grare, *Moving Closer: European Views on the Indo-Pacific*. ECFR, op.cit.



das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); os acordos comerciais com Coreia do Sul, Singapura, Japão e Vietname; os acordos de parceria económica com o Japão e os Estados do Pacífico (Fiji, Papua Nova Guiné, Samoa, e as Ilhas Salomão) e o Acordo Global sobre o Investimento (CAI) UE-China; a Parceria UE-Japão sobre Conectividade Sustentável e Infraestruturas de Qualidade e a Parceria Abrangente de Conectividade UE-Índia; os diálogos de alto nível sobre segurança marítima com ASEAN, Japão, China e Índia; o Programa Indicativo Regional para o Pacífico, os Programas Facilidade de Investimento para a Ásia (AIF) e Facilidade de Investimento para o Pacífico (IFP); a participação da UE como membro na *ASEAN Regional Forum* (ARF) e como observador na Comissão do Oceano Índico (COI) e na Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC); a cooperação com a Associação da Orla do Oceano Índico (IORA), o Fórum das Ilhas do Pacífico e a Comunidade do Pacífico; ou ainda quadros de diálogo inter-regionais como o Fórum dos Povos Ásia-Europa (AEPF), a Fundação Ásia-Europa (ASEF), o Fórum do Trabalho Ásia-Europa (AELF) e, sobretudo, o mecanismo Cimeira Ásia-Europa (ASEM) que celebrou o seu 25º aniversário precisamente em 2021.

Porém, a “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico” esquece grande parte desse espólio, ao mesmo tempo que contempla vários outros documentos e políticas “regionais”. Ora, isso decorre de uma conceção muito ampla de “Indo-Pacífico”, definido na Estratégia como «a área geográfica desde a costa oriental de África até aos Estados das Ilhas do Pacífico». Daí que, a par

dos documentos estratégicos e parcerias envolvendo a tradicional “Ásia-Pacífico”, a “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico” contemple também parceiros como África do Sul, União Africana, Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), Comunidade da África Oriental (EAC), Organização e Países ACP (África, Caraíbas e Pacífico); refira basear-se igualmente na “Estratégia Abrangente da UE com África” e nas “Conclusões do Conselho sobre o Corno de África: prioridade geoestratégica para a UE”; e afirme, p.ex., que «Desenvolverá uma abordagem global coerente em relação ao oceano Índico, assente num conceito de cooperação com parceiros-chave tanto em África como na Ásia» e «construirá a parceria política da UE no oceano Pacífico com base no acordo de parceria previsto com os seus parceiros de África, Caraíbas e Pacífico (ACP)».

Desafios ainda mais complicados

A implementação da “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico” envolve desafios significativos. Desde logo, implica vontade política consequente e consensual entre os 27 EMs e as instituições europeias. A Estratégia requer o desenvolvimento de novos regulamentos e normas, negociações sobre inúmeras matérias distintas e celebração de novos acordos e parcerias, numa abordagem necessariamente una e coerente. Esse será um desafio colossal pelas muitas e profundas divisões existentes entre os 27 EMs sobre algumas questões cruciais – desde o próprio

significado da Estratégia à ligação desta às relações transatlânticas e à “autonomia estratégica europeia”, dos parceiros a privilegiar ao peso de cada uma das dimensões, prioridades em matéria de segurança, tipos de projetos e infraestruturas de conectividade, etc. –, conforme revela, por exemplo, um recente inquérito do *European Council on Foreign Relations* (ECFR)¹⁰.

“
(A estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico) será um desafio colossal pelas muitas e profundas divisões existentes entre os 27 EMs.

Essas diferenças são evidentes também a respeito do “fator China”: 13 EMs vêem a China como parceiro-chave, e cerca de metade apoia um acordo de comércio livre com a China ou um pacto regional que a inclua; paralelamente, cinco países consideram a “Estratégia da UE para o Indo-Pacífico” como instrumento anti-China e 48% dos EMs não quer nenhum acordo comercial que inclua a China¹¹. Somam-se outros desafios como, por exemplo, a mobilização e atribuição de recursos financeiros (de fontes, fundos e programas bastante diversificados) ou a capacidade para projetar presença naval, sabendo-se das muito limitadas capacidades navais de todos os EMs da UE, excetuando a França.

Vários dos desafios na implementação desta Estratégia são normais no desenvolvimento de todas as políticas e estratégias da UE pela natureza e idiosincrasia específicas da União. Mas o que interessa, sobretudo, é saber se a UE consegue desenvolver uma abordagem verdadeiramente estratégica. Ora, se já seria difícil fazê-lo para uma região tão complexa e diversa como é a “Ásia-Pacífico” e equilibrando diferentes interesses e sensibilidades entre EMs sobre o papel aí da União, a “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico” complica essa tarefa ao incluir ainda mais atores, parceiros e sub-regiões. Acresce que, apesar do aparente “consenso europeu” que permitiu adotar essa Estratégia, persistem diferenças substanciais sobre o significado geográfico do “Indo-Pacífico” (ver Mapa). Não, não é uma questão de semântica: é que diferentes definições da “região” indicam interesses divergentes e, potencialmente, diferentes graus de envolvimento no desenvolvimento da Estratégia e uma participação eventualmente mais limitada em certas suas políticas e ações. ■

Notas

¹ *Estratégia da UE para a cooperação para a região do Indo-Pacífico* – Conclusões do Conselho, 16 de abril de 2021. Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/pt/pdf>. Ver também página web do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) sobre esta Estratégia em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/96741/eu-strategy-cooperation-indo-pacific_en.

² *Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, 16.09.2021. Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf

³ *Ibid.*

⁴ Ver *La Stratégie de la France dans l'Indopacifique*. France-Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (MEAE), Juillet 2021. Disponível em <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/fr-a4-indopacifique-v2-rvb-cle425385.pdf>

⁵ TOMÉ, Luis. “Indo-Pacífico: o factor China e motivações geopolíticas” in *Nação e Defesa* nº 151 – Geopolítica Aplicada, 2019: pp. 66-100.

⁶ *Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia*. Government of the Netherlands, 13.11.2020. Disponível em <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>

⁷ *Policy guidelines for the Indo-Pacific*. Germany – The Federal Government, September 2020. Disponível em <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien-1-data.pdf>

⁸ Ver EEAS homepage – *EU in the World – Regions and Regional Policies*. Em linha (acesso em 11.01.2022), disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en

⁹ *Perguntas e respostas: Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico*. Comissão Europeia, 16 de setembro de 2021. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/QANDA_21_4709

¹⁰ REUTER, Manisha and GRARÉ, Frédéric, *Moving Closer: European Views on the Indo-Pacific*. London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 13 September 2021. Em linha (acesso em 10.01.2022), disponível em <https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific/#scorecard-strategic>

¹¹ *Ibid.*



AUKUS: MOTIVAÇÕES, SIGNIFICADOS E CONTROVÉRSIAS

Luis Tomé

Texto entregue em Dezembro de 2021

OS PRIMEIROS-MINISTROS DA AUSTRÁLIA E DO REINO UNIDO, respetivamente, Scott Morrison e Boris Johnson e o Presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, anunciaram conjuntamente no dia 15 de setembro de 2021 uma nova parceria de defesa entre os três países cujas iniciais em inglês dão nome ao “AUKUS”¹. O objetivo é intensificar a cooperação trilateral nos domínios da inteligência artificial, ciberguerra e computação quântica e, sobretudo, reforçar as capacidades submarinas da Austrália, já que o RU e os EUA vão dotar a marinha australiana com uma frota de oito submarinos de ataque a propulsão nuclear (SSN). Ainda que não tenha sido expressamente referida no anúncio oficial, a China é a principal *raison d'être* do AUKUS, entre outras motivações específicas de cada um dos três tradicionais aliados da “anglosfera” (ver Caixa). O AUKUS tem múltiplos significados geopolíticos e geoestratégicos, provocando novas controvérsias e divisões tanto na Ásia-Pacífico como na Europa².

As motivações dos três AUKUS

Para a Austrália, o AUKUS surge num contexto de escalada confrontacional com a China e de alinhamento estratégico com os EUA. Embora não tenha uma “estratégia para o Indo-Pacífico” assim definida, os *2016 Defence White Paper*, *2017 Foreign Policy White Paper* e *2020 Defence Strategic Update* australianos denotam uma mudança gradual das anteriores ambiguidade e autonomia estratégicas para o completo alinhamento com Washington num *hard hedge* anti-China. Essa alteração é mais vinculada desde a subida ao poder do PM Scott Morrison, em agosto de 2018, acompanhada por uma progressiva deterioração no relacionamento com Pequim que passou a confrontação desde que, em abril de 2020, Camberra pediu à Organização Mundial de Saúde uma investigação independente sobre as origens da pandemia Covid-19 na China. Neste contexto, o Governo de S. Morrison elevou o orçamento de Defesa para 2.1% do PIB, em 2021 (significando um aumento de 15% comparativamente a 2020) e acelerou o programa de modernização das capacidades navais australianas. Paralelamente, considera que uma “potência intermédia” na posição da Austrália necessita de reforçar laços com aliados e parceiros, mostrando grande empenho quer no Quad e no “Quad do Pacífico” quer nos vários “diálogos estratégicos trilaterais” em que a Austrália está envolvida (ver Caixa) quer, sobretudo, no alinhamento com Washington no *vis-a-vis* à China. O conjunto destes aspetos motivou o PM Scott Morrison a abraçar o AUKUS, mesmo

rasgando o contrato de fornecimento de submarinos com a França – com quem a Austrália tem uma “parceira estratégica” bilateral desde 2012 e é parceria também no Quad do Pacífico e nos trilaterais França-Austrália-Nova Zelândia (FRANZ) e Austrália-França-Índia.

Para o Reino Unido, o AUKUS é parte de uma ampla readaptação estratégica pós-Brexit, o que implica o reforço dos laços com os Estados Unidos e em que a UE perde significativa relevância a favor da Commonwealth e dos países de língua inglesa e, por outro lado, do Indo-Pacífico. Isto surge transcrito, por exemplo, no *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* de março 2021, que identifica os EUA como «o nosso maior aliado e parceiro privilegiado na defesa, inteligência e segurança», aponta a China como «competidor estratégico» e refere o Indo-Pacífico como «crítico para a nossa economia, a nossa segurança e a nossa ambição global de apoiar sociedades abertas».

“

O AUKUS tem múltiplos significados geopolíticos e geoestratégicos, provocando novas controvérsias e divisões tanto na Ásia-Pacífico como na Europa.

”

Mais: assumindo a nova “inclinação” para esta região, o Governo de B. Johnson fixa como objetivo do RU «*ser o parceiro europeu com a presença mais ampla e integrada no Indo-Pacífico*». Daí, por exemplo, a candidatura do Reino Unido a parceiro de diálogo da ASEAN e membro da Parceria Trans-Pacífico Abrangente e Progressiva (CPTPP ou TPP11); a participação numa série de operações e exercícios aéreos e navais realizados ao longo de 2021 no Índico e no Pacífico com forças dos EUA, França e países da região; ou a assinatura com a Austrália, em 17 dezembro de 2021, do primeiro grande acordo comercial “do zero” desde que deixou a UE, depois do acordo de princípio celebrado meio ano antes entre os PM B. Johnson e S. Morrison. O AUKUS é, portanto, uma componente do “Global Britain” e do “Indo-Pacific tilt” com os “aliados naturais”, a que o PM B. Johnson acrescentou as vantagens adicionais de «*criar centenas de empregos altamente qualificados em todo o Reino Unido*» e «*reforçar o lugar da Grã-Bretanha na vanguarda da ciência e da tecnologia*»³.

Também para os Estados Unidos o AUKUS é parte de uma estratégia mais ampla de contrabalanço da ressurgência da China que há cerca de duas décadas vem sendo promovida, de formas variadas e em crescendo, pelas sucessivas Administrações Americanas. Visando um “Indo-Pacífico livre e aberto”, fórmula preferida em Washington desde a Presidência Trump, o AUKUS complementa o sistema de alianças e parcerias dos EUA numa crescente bipolaridade competitiva com a China, tendo sido anunciado uma semana antes da segunda Cimeira do Quad (e primeira presencial) realizada na capital dos EUA. Constitui, igualmente, uma nova “frente de democracias” que o Presidente Biden promove e que, por exemplo, incluiu sanções conjuntas com RU, Canadá e UE a dirigentes chineses por causa das violações dos direitos dos Uigures na região de Xinjiang, em Março de 2021; a participação das convidadas Índia, Coreia do Sul, Austrália e África do Sul na Cimeira do G7, em junho de 2021; a pressão para um “desacoplamento tecnológico” face à China e a proposta para um programa de infraestruturas conduzida pelas democracias alternativo à “Nova Rota da Seda” chinesa; os inúmeros exercícios militares e operações de “livre navegação dos mares” com parceiros democráticos nos Mares do Sul e Oriental da China; a organização da “Cimeira para a Democracia”, em dezembro 2021; ou o boicote diplomático aos Jogos Olímpicos de Inverno na China de Fevereiro de 2022. O AUKUS serve ainda outros três propósitos dos EUA: i) contrapeso ao crescente poderio naval da China e à pressão desta para alterar o *status quo*, deixando a mensagem subliminar a Pequim de que a transferência de tecnologia para a Austrália poderá ser replicada para outros países da região; ii) favorecer a indústria de armamento americana; e iii) nas palavras do Presidente Biden, «*ligar de novas formas os aliados e parceiros existentes da América*», considerando que «*não há divisão regional que separe os interesses dos nossos parceiros do Atlântico e do Pacífico*»⁴.

Significados e controvérsias

Anunciado um mês depois da retirada humilhante do Afeganistão, o AUKUS pode ser visto como manobra do Presidente Biden e dos PMS Morrison e B. Johnson para desviarem as muitas críticas internas e externas pela forma como “facilitaram” o regresso dos Talibã ao poder e “abandonaram” os afegãos. Seja como for, o AUKUS sublinha que a “tripla aliança” está mais firme e unida do que nunca, agora vocacionada prioritariamente para o balanceamento da China. Demonstra, igualmente, que



os EUA não estão a recuar nem a regressar a uma postura isolacionista, mas sim mais focados na contenção da China.

A “obsessão” dos EUA com a China resulta do crescente poder nacional abrangente chinês e da sua assertividade confrontacional sob a liderança de Xi Jinping, bem como do facto da “linha dura” contra Pequim ser o vetor da política externa e de segurança que mais consenso reúne entre Democratas e Republicanos e entre a Casa Branca e o Congresso. No entanto, a forma como o Presidente Biden construiu o AUKUS parece uma “manobra à Trump”, sem prévia articulação com outros aliados e parceiros e “roubando” o negócio de submarinos a um aliado. Ou seja, o AUKUS evidencia que para os EUA há uns mais aliados do que outros e que, afinal, o “America is Back” tem pouco significado comparativamente à prioridade de conter a China e uma espécie de “America First II” – significativo numa Administração Biden empenhada em reabilitar o *soft power* dos EUA pós-Trump e em fortalecer alianças e parcerias na Europa e na Ásia-Pacífico.

O que a Austrália terá ao abrigo do AUKUS comparativamente ao que tinha contratado adquirir à França (12 submarinos da classe *Attack* movidos a diesel-SSK) é estrategicamente relevante: os oito SSN são muito mais avançados tecnologicamente e podem permanecer submersos e “invisíveis” durante bastante mais tempo e percorrer maiores distâncias e mais rapidamente, ainda para mais equipados com mísseis de longo-alcance americanos.

Porém, os contornos concretos desse programa ficaram para definir nos 18 meses seguintes ao anúncio do AUKUS, e mesmo que se cumpra o calendário previsto, o primeiro desses SSN só estará pronto lá para 2040. O que significa que, a curto/médio-prazo, nem a Austrália verá reforçadas as suas capacidades submarinas nem o AUKUS altera ou reequilibra o poder naval face à China.

“

A “obsessão” dos EUA com a China resulta do crescente poder nacional abrangente chinês e da sua assertividade confrontacional sob a liderança de Xi Jinping.

”

O AUKUS é mais um exemplo da centralidade da China nos cálculos estratégicos quer dos EUA quer da generalidade dos outros atores internacionais, mas também mostra que a postura desafiante e confrontacional da China de Xi Jinping está a provocar reações cada vez mais adversas. Sem surpresa, Pequim reagiu ao AUKUS com hostilidade, afirmando que é “extremamente irresponsável”, revela uma “mentalidade de Guerra Fria”, corporiza uma

OUTROS QUADROS DE ALIANÇA E COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA ENVOLVENDO AUSTRÁLIA, REINO UNIDO E ESTADOS UNIDOS

- **FIVE EYES/Cinco Olhos:** aliança de intelligence entre EUA, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Canadá. Criado a partir de um acordo de cooperação sobre signals intelligence (SIGINT) entre o RU e os EUA (Acordo UKUSA), em 1946, expandiu-se ao Canadá, em 1948, e à Austrália e à Nova Zelândia, em 1956. Apenas em junho de 2010, o texto integral do Acordo UKUSA foi divulgado e, pela primeira vez, reconhecido oficialmente. O “Five Eyes” inclui a cooperação com “terceiros países”, designadamente Dinamarca, França, Noruega e Países Baixos no apelidado Nine Eyes/Novo Olhos e ainda mais alargado ao formato Fourteen Eyes/Catorze Olhos (cujo nome oficial é SIGINT Seniors Europe – SSEUR) juntando também Alemanha, Bélgica, Espanha, Itália e Suécia.
- **ANZUS:** aliança trilateral entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos, estabelecida desde 1951.
- **FIVE POWER DEFENCE ARRANGEMENTS (FPDA):** série de acordos bilaterais em matéria de defesa estabelecidos, desde 1971, entre Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Malásia e Singapura.
- **QUAD DO PACÍFICO:** oficialmente, “Grupo de Coordenação Quadrilateral de Defesa” (QDCG) estabelecido, desde 1998, entre Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e França.
- **NATO/OTAN:** EUA e Reino Unido são membros fundadores, desde 1949 e estão entre os atuais 30 Aliados, sendo a Austrália um dos partners across the globe da Aliança Atlântica, desde 2005, numa parceria NATO-Austrália reforçada com um “Programa Individual de Parceria e Cooperação” acordado em 2013 e renovado em 2019.
- **QUAD:** oficialmente, “Diálogo Quadrilateral de Segurança” entre Estados Unidos, Austrália, Japão e Índia, foi sendo estabelecido informalmente entre 2005 e 2007. Logo em 2008, o desinteresse da Austrália “congelou” o Quad, reavivado a partir de 2017 por pressão da Administração Trump e do renovado empenho dos quatro parceiros no contrabalanço da China. Já com a Presidência Biden, o Quad alargou as áreas de cooperação e foi elevado a Cimeiras entre Chefes de Estado e de Governo – com duas realizadas no espaço de seis meses, a primeira remotamente, em março de 2021 e outra presencialmente, em Washington, em setembro do mesmo ano.
- **Diálogos Estratégicos Trilaterais:** Austrália-EUA-Japão, França-Austrália-Nova Zelândia (FRANZ), Austrália-França-Índia, Austrália-Índia-Japão, Austrália-Índia-Indonésia, EUA-Japão-Índia, EUA-Japão-Coreia do Sul.

“NATO Asiática”, pode desencadear uma “nova corrida aos armamentos” e “ameaça a paz e a estabilidade regional e internacional”. E para sinalizar que tem uma abordagem distinta, no dia seguinte ao anúncio do AUKUS a China formalizou a sua candidatura ao CPTPP. A ofensiva chinesa anti-AUKUS inclui acusações de que “viola” os Tratados de Rarotonga (1985) e de Banguecoque (1995) que instituem “Zonas Livres de Armas Nucleares”, respetivamente, no Pacífico Sul e no Sudeste Asiático. Essa alegação é falsa, pois os submarinos de que a Austrália dispõe são nucleares no sentido da energia que os move e não das armas que transporta, pelo que o AUKUS não transforma a Austrália numa potência militarmente nuclear nem reintroduz testes nucleares e, portanto, não viola nenhuma das restrições daqueles tratados. E se a Nova Zelândia e outros países da região não permitem submarinos movidos a energia nuclear nos seus portos e áreas marítimas, isso resulta de legislações nacionais e não do Tratado de Rarotonga. Todavia, será a primeira vez que um Estado não militarmente nuclear vinculado ao Tratado de Não Proliferação (TNP) vai dispor de submarinos de ataque a propulsão nuclear (SSN), levantando questões sensíveis. O próprio Diretor-Geral da Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA), Rafael Grossi, referiu que a transferência de tecnologia ao abrigo do AUKUS representa um desafio “muito complicado” para as inspeções da Agência. O AUKUS animou novas clivagens na Ásia-Pacífico. Os países do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF) dividem-se entre o apoio, a contestação e a neutralidade em relação ao AUKUS. O mesmo acontece entre os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN): se Filipinas manifestou de imediato apoio ao AUKUS, a Junta Militar do Myanmar e também a Malásia e a Indonésia exprimiram publicamente duras críticas ao AUKUS – inclusivamente, o Governo Malaio organizou uma missão à China para consultas sobre a matéria e o Presidente Indonésio cancelou um encontro com o PM Australiano –, enquanto outros ASEAN como o Camboja e Singapura reagiram com maior neutralidade, manifestando receio de que a escalada competitiva EUA-China os arraste e transforme novamente o Sudeste Asiático numa área de conflito. A Coreia do Sul e o Japão apoiam o AUKUS, mas de forma comedida para não acirrar tensões com Pequim. O mesmo se aplica à Índia, parceira dos EUA e da Austrália no Quad, acrescentando que a tentação de obter dos EUA o mesmo tipo de tecnologia e submarinos que a Austrália terá com o AUKUS colide com a parceria estratégica com a Rússia, podendo o AUKUS também servir de pretexto não só para a China desenvolver novas capacidades navais como para aumentar o apoio ao programa militar e naval do Paquistão, adversário da Índia e crítico do AUKUS. Por seu lado,



a Rússia vê o AUKUS com preocupação e repleta basicamente os argumentos chineses, mas também como oportunidade para consolidar a quase-aliança com Pequim e projetar-se para o Pacífico – sublinhado nos exercícios bilaterais navais *Joint Sea 2021* no Mar do Japão, no início de outubro 2021 e, no final do mesmo mês, no primeiro exercício de patrulha conjunta China-Rússia no Pacífico Ocidental. Mesmo na Austrália o AUKUS não é consensual. Além das críticas pelos custos avultados com o programa de submarinos (ainda para mais num quadro de dupla crise pandêmica e económica) e pela “ofensa” a um parceiro estratégico como a França, subsistem divisões quanto à postura a seguir relativamente à China e ao grau de autonomia estratégica face aos EUA. O antigo PM australiano Kevin Rudd criticou publicamente “a renúncia da Austrália à sua soberania de defesa”, visão partilhada por outro antigo PM, Paul Keating, para quem o AUKUS poderá retirar “capacidade de escolha em qualquer compromisso que a Austrália considere apropriado”, acusando ainda o Governo de S. Morrison de afastar a Austrália do “Século Asiático” fazendo-a regressar à “Anglosfera desbotada e obsoleta”. Assim, da mesma forma que antes a Austrália preferiu uma certa ambiguidade estratégica na competição EUA-China para cultivar boas relações económicas e comerciais com Pequim, abandonando inclusive o Quad entre 2008 e 2017, uma degradação da situação económica e/ou a “alternância democrática” poderão levar Camberra futuramente a voltar a alterar a sua postura estratégica e, eventualmente, a desinteressar-se do AUKUS. As controvérsias e divisões não se ficam pela Ásia-Pacífico, longe disso. Se a China é o principal alvo do AUKUS, a França é a sua primeira

vítima: foi “roubado” à *Naval Group* francesa um negócio firmado com Camberra, em 2016, de construção de submarinos no valor de quase 60 mil milhões de Euros para benefício da indústria de armamento americana e britânica. E isto por dois dos seus aliados na NATO, EUA e RU, e pela parceira estratégica Austrália com quem ainda no dia em 30 de agosto de 2021, i.e., duas semanas antes do anúncio do AUKUS, numa declaração conjunta dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa franceses e australianos, tinha sido renovado o compromisso mútuo em “aprofundar a cooperação no Indo-Pacífico e em matéria de segurança e defesa”, incluindo o programa de submarinos.

“

Se a China é o principal alvo do AUKUS, a França é a sua primeira vítima: foi “roubado” à *Naval Group* francesa um negócio firmado com Camberra, em 2016.

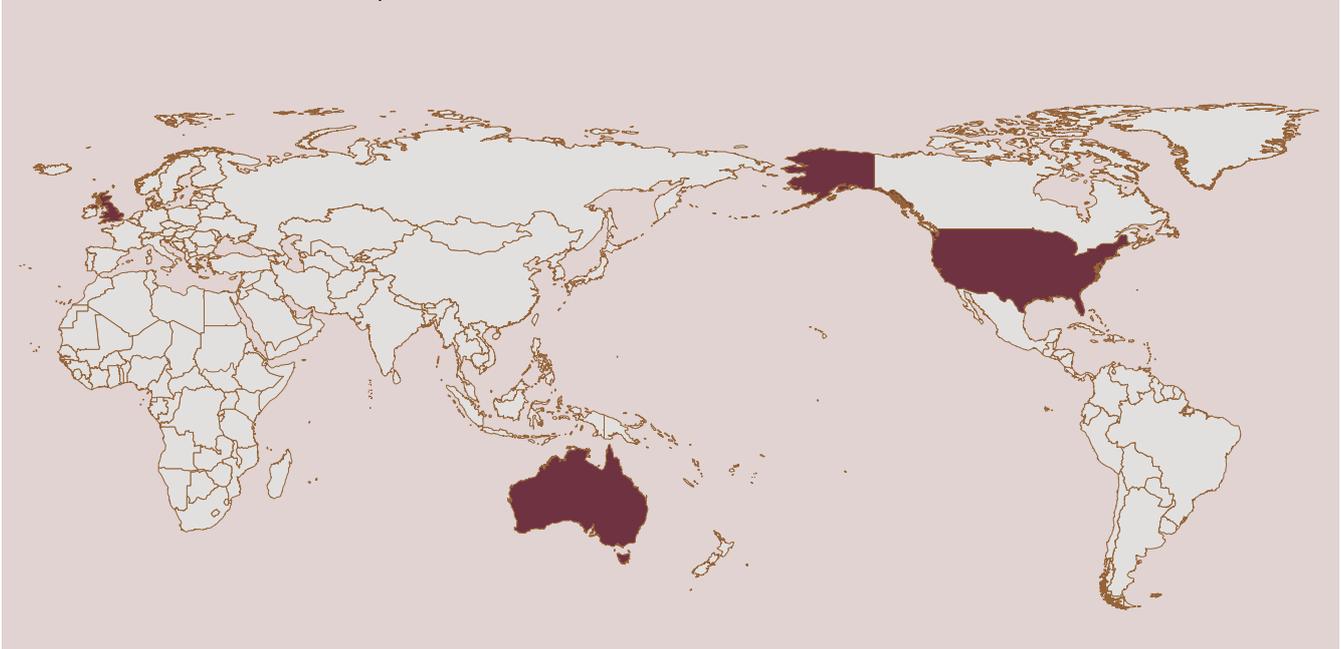
”

Acresce que a França se vê como “potência residente” na região em virtude dos territórios-ilhas que tem no Índico e no Pacífico; foi o primeiro país europeu a assumir oficialmente a designação “Indo-Pacífico” e a estabelecer, desde 2018, uma “estratégia para o Indo-Pacífico” (reafirmada novamente, em Abril de 2021, no “Parcerias da França no Indo-Pacífico” do MNE francês);

e cujo ativismo na região aumentou consideravelmente nos últimos anos. A “fachada nas costas” que Paris exprimiu espelha bem o sentimento face ao AUKUS, num contexto, recorde-se, em que o Presidente E. Macron procurava a reeleição para um segundo mandato e em que a França exercia a presidência da Comissão do Oceano Índico (IOC) no biénio 2021-2022 e preparava a presidência do Conselho da UE no primeiro semestre de 2022.

Inevitavelmente, o AUKUS provocou ondas de choque por toda a Europa, ainda por cima porque surgiu num momento de renovado empenho europeu no “Indo-Pacífico” – incluindo “estratégias para o Indo-Pacífico” de França, Países Baixos, Alemanha e UE –, de preparação do novo Conceito Estratégico da NATO e de uma prevista articulação formal com os EUA para uma abordagem comum naquela região. A manifestação de “incómodo”, “compreensão” e “apoio” a Paris por Bruxelas e a “preocupação” expressa pelo Conselho de MNEs da UE reunido em 20 de setembro de 2021 espelham a desilusão europeia. É certo que isso não impediu que se tenha realizado a prevista reunião inaugural do *EU-US Trade and Technology Council*, em 29 de setembro ou que se tenham lançado consultas formais UE-EUA para cooperação no Indo-Pacífico. Mas o AUKUS marca uma alteração significativa na perceção europeia sobre a Administração Biden e, com isso, um novo questionamento sobre as relações transatlânticas. Por outro lado, o AUKUS representa um novo choque europeu com a realidade da geopolítica mundial e das prioridades de Washington, favorecendo as teses de “autonomia estratégica” face aos EUA.

PAÍSES DO AUKUS – AUSTRÁLIA, REINO UNIDO E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA



O choque francês e dos europeus continentais é também com o Reino Unido, tanto mais que o AUKUS foi anunciado num quadro de tensões crescentes de Paris e Bruxelas com Londres por causa das pescas e de outros dossiês. São resultados visíveis do Brexit, contrariando os otimistas ou ingénuos que acreditavam que a saída do RU da UE não traria tremendas repercussões estratégicas e geopolíticas. Agora já todos vemos que traz, e o AUKUS sublinha-o. Por outro lado, o AUKUS e o *Global Britain* não significam apenas o reforço do eixo anglo-saxónico: desde que saiu da UE, Londres tem procurado afincadamente integrar outros organismos multilaterais, incluindo o antigo NAFTA agora USMCA (*United States–Mexico–Canada Agreement*) e o Parceria Trans-Pacífico Abrangente e Progressiva (CPTPP). Se o AUKUS não tivesse outros significados e motivações, quase diríamos fazer parte de uma desesperada estratégia do Governo de B. Johnson de “ir a todas” ou de “vale tudo menos a UE”.

O AUKUS é expressão de uma nova conexão estratégica emergente do “Atlântico-Pacífico”. É, igualmente, manifestação da proliferação dos “minilateralismos” na Ásia-Pacífico, desde os Quads aos muitos “diálogos estratégicos trilaterais” (ver Caixa). O problema dos minilateralismos é que deixam de fora muitos “excluídos” gerando, por vezes, novos dilemas e problemas – como acontece com o AUKUS. Talvez tivesse sido mais prudente, por exemplo, o AUKUS ser “FAUKUS” envolvendo a França, da mesma forma que poderia o Quad alargar-se ao Reino Unido e à França ou fundirem-se o Quad e o “Quad do Pacífico”. A realidade é que, pela forma como foi lançado, o AUKUS contribui para construir o “Atlântico-Pacífico”, mas divide o Atlântico e o Pacífico⁵. ■

Notas

¹ The White House – *Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS, September 15, 2021*. Em linha (acesso em 14.12.2021), disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aukus/>

² Ver, por exemplo, a coleção de dez artigos in *IDN Brief – AUKUS e os interesses de segurança e defesa no Indo-Pacífico*, novembro de 2021. Em linha (acesso em 14.12.2021), disponível em: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2021/IDN%20Brief_novembro%2021_texto%20integral.pdf

³ The White House – *Remarks...*, op. cit.

⁴ *Ibid.*

⁵ Tomé, Luis – “AUKUS: criando o ‘Atlântico-Pacífico’ e dividindo o Atlântico e o Pacífico” in *IDN Brief*, op. cit.: pp. 9-10.

SOUTH AMERICAN VOTING PATTERNS IN THE UNGA AND ECONOMIC DEPENDENCE ON CHINA

Lorenzo Termine, Carlo Catapano, Alessandro Vesprini

Texto entregue em Novembro de 2021

SINCE 1978 – WHEN THE REFORM AND OPENING UP PROCESS first began – Chinese GDP on constant 2015 prices (US dollars) has grown at an average rate of over 10% each year and as a result China has already overtaken the US as the world’s largest goods trader.¹ This has provided the Asian power with an economic projection reaching every nook and cranny of the world and made several distant countries heavily reliant on the People’s Republic of China (PRC) for large sections of their national output.

For many countries within the Western Hemisphere and South America, China now plays a crucial economic role as both a trade partner and a major investor. The sheer dimension of China’s economic rise has spurred a huge body of literature on whether its overflowing industrial and commercial capacity provide Beijing with a working leverage to politically influence – if not coerce – States to converge with China.

The article aims to verify whether a correlation exists between China’s economic penetration and South American foreign policy preferences between 2000 and 2019, using the voting patterns at the United Nations General Assembly (UNGA) as a proxy. In the period examined, China acceded to the WTO and started his economic overflood in South America. Accordingly, with economic dependence from China and the United States as the main explicative variables, the article will estimate the correlation between them and the ideal points distance between South American countries and China at the UNGA.

Economic Dependence, Political Influence and China’s Rise

According to the literature, asymmetrical economic relations can convert into an intense political influence from the stronger over the weaker side. Hirschman argues that unbalanced trade relations alter benefits and costs and, thus, turn into an “effective weapon in the struggle for power”.² The more a state has trade – or economic, more generally – leverage on the other, the more influence it will be able to exert to produce the other’s compliance.

This thread of research has continued over time and produced important scholarship that refined Hirschman’s first contribution. Armstrong has, for instance, reflected extensively on the concepts and measurement of trade and economic dependence and compliance.³ She has advanced a sound framework that delves into the pros and cons of Hirschman’s initial proposal. She has been one of the first to operationalize trade both from a quantitative and a

qualitative perspective and to notice that looking at trade only may not be as insightful as taking stock of trade and other forms of economic contact – aid for example.

In a much more detailed work, Drezner expands the literature and focuses on economic coercion, which he defines as “the threat or act by a nation-state or coalition of nation-states, called the sender, to disrupt economic exchange with another nation state, called the target, unless the targeted country acquiesces to an articulated political demand”.⁴ Subsequent theorization on dependence and coercion have gone way further demonstrating how powerful can be the political spillover of international networks – economic, among the others.⁵

“

More generally, the literature is adamant that economic dependence can lead the stronger country to capitalize upon its economic power to extract political compliance through coercive measures.

”

In a recent article, Kastner and Pearson have taken the research one step ahead by breaking down much of the established notions and concepts in the economic-political nexus literature.⁶ Their distinction between positive and negative economic incentives to compliance is of great use to scholars and political analysts. More generally, the literature is adamant that economic dependence can lead the stronger country to capitalize upon its economic power to extract political compliance through coercive measures. Threatening to disrupt bilateral value chains if the weaker side does not conform, the coercer gains political benefits from economic relations. However, it is not only a matter of coercion. Much of the literature⁷ has also acknowledged that political convergence may materialize from economic dependence even in the absence of a proper coercive acts. Socialization, policy standardization, or just economic integration may in fact produce the same result.

Central to the scholarship on economic dependence-political influence is the image of unbalanced economic relations where one side has the whip hand while the other is over-dependent on its money, goods or services. The massive wave of economic growth in China

sparked from the outset of the reform process has apparently created one of the former. If in 1968 the Chinese GDP expressed in 2015 \$ was slightly more than three times the Chilean, in 2019 it exceeded Santiago’s almost 13 times. Beijing’s economy is projected to keep growing in the future, as the Growth Lab’s 2028 Growth Projections foresee a 6% annual increase over the coming decade, reaching the top decile of world countries. China is also on the rise in terms of stature, leadership, and global influence. Since Xi Jinping assumed office in 2012, he has focused on the “Great National Rejuvenation” and on realizing the “Chinese Dream”.

China has also already proved to be a muscular economic coercer. When confronting deteriorating political and strategic scenarios, Beijing has not hesitated in using economic means to alter the benefit/cost calculations of weaker actors. The PRC retaliated with a slew of informal economic measures after South Korea deployed the Terminal High-Altitude Area Defense (THAAD) anti-missile system – which Beijing harshly opposes since the system could neutralize its strategic capabilities – in March 2017. Many local authorities, particularly those in Hangzhou, Shenyang, and Chengdu, expressed willingness to impose economic consequences on South Korea at the subnational level. Municipal authorities in these cities pushed Korean retail businesses to shutter, stopped contracts with Korean investors, and ran anti-Korean media campaigns in the absence of express directives from the center.⁸ Moreover, China imposed export limitations on rare earth metals to Japan over territorial issues, as well as import limits on Norwegian seafood when Chinese dissident Liu Xiaobo was given the Nobel Peace Prize and import limits on Filipino fruits during tensions for the Scarborough Shoal in 2012.⁹ Also, China called for mass boycotts to persuade countries to comply with Chinese demands. During territorial conflicts with Japan, for example, Chinese officials urged boycotts of Japanese products. Tourism limitations are also a frequently employed economic coercion tool for Beijing. Japan, the Philippines, and Taiwan were targeted with such instruments.

The global rise of the PRC has been not merely bilateral but also involved most of the existing multilateral organizations and fora in the world. The United Nations, as the largest and first multilateral body joined by China after the rapprochement with the US, is the most evident forum where China has been exerting a growing sway over the international community. Rosemary Foot has convincingly demonstrated that China views the United Nations as



a critical arena for enhancing its international influence, and that China has been actively and profoundly involved in the UNGA and Security Council’s activities.¹⁰ In addition, China’s President, Xi Jinping, has declared that China will contribute \$1 billion to UN development initiatives around the world over the next five years. As a result, we have reason to assume that China will engage in considerable UNGA lobbying on matters that are vital to it. Within the UN, Flores-Macias and Kreps have already demonstrated that certain developing countries with high degrees of trade dependence on China are more likely to vote with China on human rights issues.¹¹ Our article is located one step forward and tries to widen the sample of issues and to look at China-South America relationship against the light of US-South America relations and the US-China growing rivalry.

South America and China: the trajectory and relevance of a new partnership

Among the new frontiers of China’s global strategy in the XXI century, Latin America (and South America, in particular) deserves a special mention. In the South American continent, Beijing has sought (and found) new export markets, raw materials to satisfy its internal demands, and new financial opportunities for its banks and companies. Most importantly, China has found in this part of the world a very receptive audience, willing to establish new partnerships and diversify its external relations, and largely unsatisfied with the functioning of the international system. Consequently, although this region does not fall within the highest strategic priority of the PRC, it is a revealing case for understanding and measuring the magnitude of Beijing’s growing influence globally. Firstly, because of the region’s geopolitical position. Since the proclamation of the so-called *Monroe Doctrine* in the mid-XIX century, Washington has considered the South American continent as part of its sphere of influence and prevention of any external interference became a pillar of its national security strategy. As South America has been considered Washington’s “backyard”, Beijing’s presence in the area represents both a transformative force for the region and a strategic conundrum for the US – or, at least, this is how it is perceived in American political debate.¹²

A second reason why South America stands out as a relevant test case for China’s global influence deals with the way relations between the rising power and the region have developed. Beijing’s presence in South America has evolved over the last two decades from its initial pattern, which had revolved almost exclusively around the high complementarity between the demand of the Chinese domestic market and the availability of large reserves of primary

products/commodities – from agriculture to energy – of South American countries. Over time, China’s engagement in the region has grown multidimensional, encompassing trade, direct investments and loans, institutional building, military exchanges, and security co-operation. Consequently, the South American case offers the perfect ground to evaluate how rapidly – from minimal interactions before the turn of the century – and deeply – as the ties binding the region to the rising power go well beyond the commercial dimension – China’s economic and political influence has expanded outside of its immediate neighborhood.

“ Beijing’s involvement in South America, however, has not been limited to trade. ”

Which are the main features of China’s trajectory in the South American continent? Trade has undoubtedly been the main engine of the rapprochement between Beijing and the region. In the early 2000s, with the entry into the World Trade Organization (WTO) and the recognition of the market-economy status granted by the main regional actors – Chile, Argentina, Brazil, Peru, Venezuela – the bilateral exchanges started to grow at an impressive pace. According to the IMF’s data, bilateral trade between China and South America was slightly below \$9 billion in 2000. In less than ten years, this figure had already jumped to over \$130 billion, and it surpassed for the first time \$200 billion in 2013. Favored by high commodity prices on the international markets, South American countries took advantage of China’s demand for primary resources and underwent a season of intensive economic growth. In the mid-2010s, with the exhaustion of this so-called commodity boom, the expansive cycle was abruptly reversed. Nevertheless, the commercial nexus with Beijing did not vanish. Already in 2017 bilateral trade had returned to positive growth rates and, by 2019, the overall value of the exchanges had surpassed again the \$200 billion threshold. After nearly two decades, therefore, China has gained the status of South America’s first commercial partner, as over 20% of the region’s total foreign trade takes place with the Asian country.¹³ Beijing’s involvement in South America, however, has not been limited to trade. Chinese banks and companies, indeed, have become a key source of financing and investments. For instance, only considering the two main Chinese policy banks – the China Development Bank and the China Export-Import Bank – South American countries have received almost \$130 billion since 2007 – with over 80%

of those funds directed to infrastructure- and energy-related projects¹⁴. Although the peak of Chinese financing has already passed and, since 2016, the amounts coming from Chinese banks have constantly declined, South America has nevertheless found in Beijing a partner willing to invest exactly in those sectors – infrastructure, energy – where Western lenders have historically been more reluctant to place their funds.

Within this general pattern, the relationship between the rising power and individual South American countries has not evolved homogeneously. Although all regional actors have witnessed a rise in the economic engagement with Beijing, indeed, the magnitude of the process has varied substantially from one state to the other. Take the cases of Brazil and Colombia, for instance. Sino-Brazilian trade was near \$100 billion in 2019; in the same year, the value of Sino-Colombian exchanges was around \$15 billion. Due to these vast discrepancies, while it is correct to argue that China’s influence in South America has grown dramatically over the last two decades, it is crucial to emphasize that this influence has varied significantly in its magnitude. South American countries, in other words, have developed different degrees of dependency from Beijing, both commercially and financially. Over the next section, this article aims to verify whether Chinese economic outreach in the region has translated into political influence and whether the differences in Beijing’s weight as a commercial partner and international lender for South American countries correspond to equal differences in terms of political leverage.

Research Design

Proceeding from the afore-mentioned reflections, this work’s central puzzle can be summarized as follows:

Does Chinese economic influence translate into political leverage? Does economic dependence from China lead to increased foreign policy alignment/convergence from partner (South American) countries?

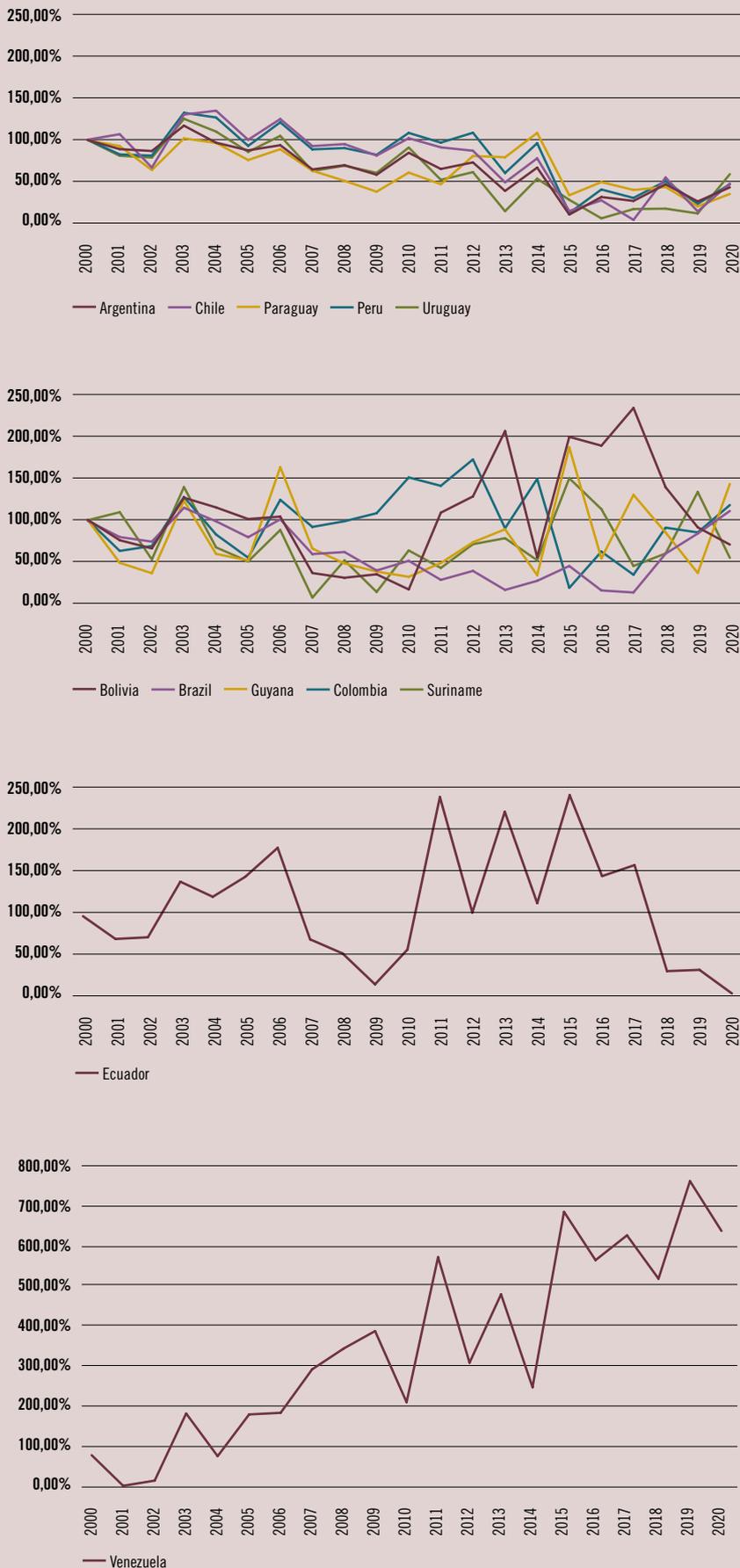
We attempt to answer the previous questions by implementing a linear model regression, which can be described as follows:

$$\bullet \theta_{it} = \alpha + \beta_1 Aid_{USA;it} + \beta_2 Aid_{CHN;it} + \beta_3 Aid_{Mlt;it} + \beta_4 Exp_{USA;it} + \beta_5 Exp_{CHN;it} + \beta_6 Imp_{USA;it} + \beta_7 Imp_{CHN;it} + \epsilon_{it}$$

Where, considering *i* as an element of *I* = {Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay, Venezuela};

• θ_{it} is Bailey’s Chinese ideal points distance from the country *i* at year *t*, with $\tau \in \{2000;2020\}$;

IDEAL POINTS' DISTANCE TRENDS IN THE REGION, WITH 2000 AS THE REFERENCE YEAR ($\theta_{i,2000}=100\%$)



- α is the intercept;
- $Aid_{USA;i,t}$ is the monetary flow from the United States to the country i at the year t ;
- $Aid_{CHN;i,t}$ is the monetary flow from China to i at t ;
- $Aid_{Mil;i,t}$ is a dummy variable equals to 1 when the dataset claims that the PRC has explicitly aimed those aids for military purposes and 0 otherwise¹⁵;
- $Exp_{USA;i,t}$ is the ratio of exports of i to the USA in t , by the total amount of exports of i to the world in the same t ;
- $Exp_{CHN;i,t}$ is the ratio of exports of i to China in t , by the total amount of exports of i to the world in the same t ;
- $Imp_{USA;i,t}$ is the ratio of imports of i from the USA in t , by the total amount of imports of i from the world in the same t ;
- $Imp_{CHN;i,t}$ is the ratio of imports of i from China in t , by the total amount of imports of i from the world in the same t ;
- ε_{it} as the error term of i at t , with $\varepsilon_{it} \sim N(0;1)$ by hypothesis.

We take our dependent variable from the “Agreement Scores” data, available in the Harvard Dataverse for the whole period covered by our analysis. Concerning the Chinese aids, we employ AidData’s Global Chinese Development Finance Dataset, Version 2.0¹⁶ (available until 2017 for all the South American countries). The 2018 Greenbook Data on US Overseas Loans and Grants¹⁷ contains data until 2019, with value in US dollar adjusted for 2018, and provided for the data on the USA’s financial flows to the South American countries¹⁸. We take trade data from the Comtrade dataset by the United Nations for all countries but Venezuela;¹⁹ for this reason, we selected the International Monetary Fund dataset for this country, showing data until 2020²⁰.

In the line graphs on the left, after setting 2000 as the reference year, to compare the countries on a same scale, we identified four trends in the region: starting from the top left, we gathered those countries whose trend is astonishingly similar; conversely in the right top corner, there are those countries whose trend is not clear and difficult to identify without a more in-depth analysis. Colombia’s trend is different from the second group, since apart from few observations in particular years, it shows a slightly increasing path. Finally, Venezuela’s trend shows the highest variation: It almost reached eight times its value in 2018, compared to 2000’s one.

We believe that it is important to notice that the decision of using Bailey’s ideal points distance from China to i for the purpose of estimating variation of the distance from the Chinese positions at the UNGA, stems from the fact that other dyadic measures of voting coincidence (such as the S-score²¹) have been proved to be strongly biased in their estimation of countries

preference's similarity. Ideal points estimate has, instead, been able to eschew the agenda setting bias embedded in the analysis of voting preferences²². Finally, all the regressions have been tested with the Breush-Pagan test against heteroskedasticity and none was found.²³ As a result, we believe that the following considerations might be accurately descriptive of the trends occurring between South American countries and the PRC.

Results and concluding remarks

Regressions for Bolivia and Guyana do not show signs of statistical significance level; thus, we will avoid making any inference on their data at this stage of the work. So far, we have found that Argentina's, Chile's, Colombia's, Paraguay's, Suriname's and Uruguay's ideal points distance from Beijing are significantly correlated with their import dependence, meaning that as imports from China rose on the total, ideal points distance reduced²⁴. Similarly, Peru seems to be influenced by its exports to China, since regressions show statistical significance level of negative correlation between the ideal point distance of the two countries and Peruvian export dependence from China: as exports to the Asian country rose, the distance dropped.

Brazil does not show high statistical significance level during the regressions, probably because the distance between its ideal points and China does not show a clear ascending or descending trend, but it still shows higher significance than Bolivia and Guyana. It is probable that the distance of its ideal point is influenced by both China and the US in an ambiguous way: when trade with China is higher, the distance recedes; conversely, when it is so with the USA, it increases. Ecuador shows a clear correlation between the dependent variable and the US aid and trade dependence, as the ideal points distance increases as those independent variables increase. However, we advise caution when dealing with Ecuador's results because Chinese aid data is available only until 2017 and from 2017 to 2020 the ideal point distance between the two countries drops significantly; thus, the results might be biased due to the lack of data availability.

Finally, the regressions run on Venezuela dataset show curious results; the statistical significance level is not strong, but the results are interesting: First of all, the ideal points estimate seems to contradict the literature on the Venezuela-China alignment, as the distance between the two countries UNGA's voting preferences increases from 2000 to 2020, with a statistical significance regarding the increase of dependence from Chinese imports; on the other hand, however, one regression shows a weak statistical significance level for the Chinese military aid variable. In 2001 and

2012, where the AidData tells us that China addressed its aid to military purposes, the distance decreased, and it took a couple of years to return to the previous levels.

Although the regressions implemented in this research are still at a preliminary stage and the independent variables embedded in the statistical model are not sufficient to give a comprehensive explanation of the analyzed phenomenon, it is possible to argue that the link between China's economic weight and the direction of South American preferences in the UNGA is not automatic. Indeed, our preliminary results show that both Chinese trade and financial aid have heterogeneous effects on South American voting preferences, indicating that only in some cases (Argentina, Chile, Peru, for instance) a higher level of economic dependence from China corresponds to closer foreign policy alignment. While this evidence clearly cannot provide a definitive answer on China's capacity to translate its economic power into political influence, it does provide insightful indications on the complex nature of the phenomenon and suggests caution against the simplistic assessments on Beijing's leverage over distant regions such as South America. ■

Notes

- ¹ World Bank (2021). World Bank Data. <https://data.worldbank.org/>.
- ² Hirschmann, Albert (1945). *National Power and the Structure of Foreign Trade* Berkeley: University of California Press, 7.
- ³ Armstrong, Adrienne (1981). "The political consequences of economic dependence." *Journal of Conflict Resolution* 25.3, 401-428.
- ⁴ Drezner, Daniel W (1999). *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2.
- ⁵ Farrell, Henry, and Abraham L. Newman (2019). "Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion." *International Security* 44.1, 2.
- ⁶ Kastner, Scott L., and Margaret M. Pearson (2021). "Exploring the parameters of China's economic influence." *Studies in Comparative International Development* 56.1, 18-44.
- ⁷ E.g. Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown; Kirshner Jonathan (2008). *The consequences of China's economic rise for Sino-U.S. relations: rivalry, political conflict, and (not) war*. In: Ross RS, Feng Zhu (eds.), *China's ascent*. Ithaca: Cornell University Press.
- ⁸ Lim, Darren J., and Victor A. Ferguson (2021). "Informal economic sanctions: the political economy of Chinese coercion during the THAAD dispute." *Review of International Political Economy*, 1-24.
- ⁹ Zhang, Ketian (2019). "Cautious Bully: Reputation, Resolve, and Beijing's Use of Coercion in the South China Sea." *International Security* 44.1, 117-159.
- ¹⁰ Foot, Rosemary (2020). *China, the UN, and human protection: Beliefs, power, image*. Oxford University Press.
- ¹¹ Flores-Macias, Gustavo A., and Sarah E. Kreps (2013). "The foreign policy consequences of trade: China's commercial relations with Africa and Latin America, 1992-2006." *The Journal of Politics* 75.2, 357-371.
- ¹² Nolte, Detlef (2013). *The Dragon in the Backyard: US Visions of China's Relations toward Latin America*. GIGA Focus, 5.
- ¹³ To put these figures in context: in 2019, the value of the US-South American exchanges was above \$155 billion, which represented 15% of the overall value of the region's foreign trade.
- ¹⁴ Gallagher, Kevin P. & Margaret, Myers (2021). *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue.
- ¹⁵ We believe that using this data provides a valuable addition to the literature, not only because it is the first time it has been implemented in the analysis of South American countries' UNGA voting behavior, but also because it provides coherence with the US aids data.
- ¹⁶ Custer, S., Dreher, A., Elston, T.B., Fuchs, A., Ghose, S., Lin, J., Malik, A., Parks, B.C., Russell, B., Solomon, K., Strange, A., Tierney, M.J., Walsh, K., Zaleski, L., and Zhang, S. 2021. *Tracking Chinese Development Finance: An Application of AidData's TUFF 2.0 Methodology*. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary.
- ¹⁷ USAID. 2018. *U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook) - Data*. Dataset. USAID Development Data Library. <https://data.usaid.gov/d/7cnw-pw8v>.
- ¹⁸ We did not insert a dummy variable for yearly US military aid because the USA provided this kind of financial support in every year covered by the dataset.
- ¹⁹ Venezuela's entries are only until 2013.
- ²⁰ The only country for which the Comtrade dataset does not provide data until 2020 is Suriname, available until 2019.
- ²¹ Signorino, C. S., & Ritter, J. M. (1999). Tau-b or not tau-b: Measuring the similarity of foreign policy positions. *International Studies Quarterly*, 43(1), 115-144.
- ²² Bailey, M. A., Strezhnev, A., & Voeten, E. (2017). Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data. *Journal of Conflict Resolution*, 61(2), 430-456.
- ²³ Which means that our hypothesis of the errors distributing as a Normal casual variable with mean 0 and variance 1 is accurate.
- ²⁴ Furthermore, although for Argentina it does not seem to be evidence of any influence of Chinese financial aid, for Chile, Paraguay, and Suriname it appears so; finally, Colombia shows a weird behaviour regarding Chinese military aid: it seems to increase the ideal point distance those years China provided military aid to Colombia.

AS LUTAS E DESAFIOS DAS MULHERES E CRIANÇAS AFGÃS

Mariana Morais de Jesus
 Texto entregue em Dezembro de 2021

AO FIM DE VINTE LONGOS ANOS, O MUNDO ASSISTIU AO FIM da Guerra do Afeganistão, que se iniciara em 2001. A 15 de agosto de 2021, o primeiro-ministro afgão, Ashraf Ghani, renunciou ao cargo e anunciou a tomada de posse dos Talibãs, que desde então controlam o governo do país. A Guerra do Afeganistão acabou oficialmente a 30 de agosto de 2021, quando o último avião americano abandonou o Afeganistão. Contudo a situação humanitária, económica e governamental do país não melhorou, muito pelo contrário. Atualmente muitas cidades, vilas, aldeias e serviços essenciais, como hospitais e escolas, ainda se encontram visivelmente destruídos. A situação sanitária do Afeganistão agravou-se drasticamente após o retorno dos Talibãs ao poder. O sistema de saúde encontra-se neste momento em colapso, tal situação deve-se ao facto de os Talibãs terem restringido a utilização dos hospitais apenas a combatentes Talibãs. A crise humanitária afgã, afeta cerca de 18 milhões de pessoas, cerca de metade da população do país, contudo de acordo com as várias agências da Organização das Nações Unidas este número irá aumentar devido às novas medidas do governo afgão. Antes da Guerra do Afeganistão, que se iniciara em 2001, o país era governado pelos Talibãs, o seu governo caracterizava-se pelos seus ideais religiosos e repressivos principalmente no que diz respeito aos direitos das mulheres e crianças. Após o fim da guerra e com a vitória dos Talibãs o mundo ficou apreensivo com as possíveis medidas destes, especialmente no que diz respeito às mulheres e crianças, cujos direitos foram muitas vezes violados no passado. Desde o início do retorno dos Talibãs que milhares de pessoas tentaram sair do país com medo do futuro, apesar de inicialmente terem afirmado que nesta nova era as mulheres e os homens iriam ser tratados da mesma forma, o mesmo não tem ocorrido. A cada dia que passa mais restrições são impostas, tais medidas afetam principalmente as mulheres e crianças, muitas vezes negligenciadas pelo governo. A situação humanitária do Afeganistão é bastante preocupante e apesar dos esforços das diversas organizações humanitárias é cada vez mais difícil entrar no país.

A luta e desafios das mulheres afgãs

Em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconheceu pela primeira vez que os direitos das mulheres eram iguais aos dos homens, contudo esta Declaração não foi adotada por todos os países do mundo. Em 1979 para assegurar de forma clara os direitos das mulheres, foi adotado e aprovada pela Assem-

bleia Geral das Nações Unidas, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. Atualmente grande parte dos países do mundo já reconhecem os direitos da mulher, contudo ainda existem exceções, sendo muitos destes casos em países onde a religião islamista é predominante e o governo repressivo. No caso das mulheres afgãs, desde 1920 que existem registos de movimentos feministas no país, contudo estes eram muitas vezes censurados e condenados pelo governo afgão. A partir da década de 60 as mulheres afgãs assistiram a várias reformas liberais no país, tais reformas permitiram uma abertura para a participação das mulheres na cultura, arte e política. Nesta altura as mulheres iniciaram a sua luta contra o uso obrigatório do véu, contudo esta luta ainda hoje continua, mais recentemente no uso obrigatório da burca. Ao longo das décadas muitas mulheres eram condenadas, espancadas ou mesmo mortas por se manifestarem contra o regime e por reivindicarem os seus direitos humanos. Em 1996 quando os talibãs chegaram pela primeira vez ao poder os direitos das mulheres foram ignorados e muitas vezes violados, os talibãs proibiram as mulheres de trabalhar ou frequentar escolas e universidades. Estas eram ainda obrigadas a utilizar uma burca quando saiam de casa, contudo não podiam sair de casa sem estarem acompanhadas por um membro familiar do sexo masculino. As mulheres tinham poucos ou nenhuns direitos e eram punidas se lutassem contra as regras impostas. Em 2001 as mulheres afgãs viram surgir uma nova possibilidade de conquistarem os seus direitos após o governo talibã ser derrubado pela coligação entre vários países da NATO e pela organização armada muçulmana Aliança do Norte, liderada pelos EUA. Nos últimos vinte anos as mulheres, principalmente as que vivem em cidades, tiveram a possibilidade de voltar a trabalhar, frequentar escolas e universida-

des, não terem vestuário obrigatório e ainda a possibilidade de concorrer e ocupar cargos públicos, antigamente exclusivos a homens. Durante vinte anos as mulheres conquistaram vários direitos, contudo após o retorno dos talibãs ao governo em 2021, o medo e incerteza instalou-se no país, principalmente no que se refere aos direitos das mulheres e crianças. Muitas mulheres e famílias, com medo das medidas impostas pelo novo governo talibã tentaram sair do país através da Operação Refúgio dos Aliados e pela fronteira entre o Afeganistão e o Paquistão. Na primeira conferência após a tomada de posse por parte dos talibãs, o porta-voz, Zabiullah Mujahid, afirmou que as mulheres e homens iriam ter os mesmos direitos, contudo o mesmo não têm vindo a acontecer.

“ O sistema de saúde encontra-se neste momento em colapso, tal situação deve-se ao facto de os Talibãs terem restringido a utilização dos hospitais apenas a combatentes Talibãs. ”

A guerra do Afeganistão provocou uma grande crise humanitária e uma grande deslocação em massa, por parte dos afgãos. Atualmente existem cerca de 2,6 milhões de refugiados afgãos no mundo, estes encontram-se na sua maioria no Paquistão e no Irão devido à proximidade fronteiriça. No que diz respeito ao deslocamento interno, só em 2021, cerca de meio milhão de pessoas, especialmente mulheres e crianças, foram obrigadas a abandonar as suas casas e procurar um sítio mais seguro para viver. Durante os últimos anos

A 'CRISE' DOS REFUGIADOS

Desde 2015 que a Europa têm vindo a assistir ao um grande fluxo migratório. A incapacidade da Europa em controlar as entradas, muitas vezes ilegais e através de barcos ou lanchas sem condições, resultou na morte de milhares de pessoas, na sua maioria no mediterrâneo. Muitos destes refugiados que chegam de forma ilegal à Europa, procuram melhores condições de vida e novas oportunidades, muitas destas pessoas vêm na sua maioria da Síria e do Afeganistão. Em 2021 de acordo com a Organização das Nações Unidas, cerca de 400 mil afgãos abandonaram o país, especialmente antes da vitória dos Talibãs. Após a tomada de posse dos Talibãs muitas famílias tentam fugir das medidas repressivas, porém muitas das saídas foram fechadas. Atualmente os países que mais recebem refugiados europeus são o Paquistão e o Irão devido à proximidade fronteiriça, contudo devido à incapacidade dos sistemas públicos de assistência social, saúde e educação destes países, muitos afgãos serão obrigados a voltar para o Afeganistão ou países vizinhos, com a Turquia. Perante esta situação a Europa encontra-se novamente na obrigação de responder rapidamente às necessidades destas pessoas e não deixa-las 'presas' em campos de refugiados sem condições.



muitos dos direitos das mulheres e crianças foram reestabelecidos, porém desde que os Talibãs assumiram o controle do país muitos destes direitos têm sido violados ou ignorados. Atualmente como consequência das medidas repressivas impostas pelos Talibãs para as mulheres, estas não podem trabalhar, exceto as profissionais da área da saúde, nem podem sair à rua ou viajar sem estarem acompanhadas por um familiar do sexo masculino. Mais recentemente o governo também proibiu as raparigas, cuja idade seja acima dos 12 anos, de irem à escola, contudo as raparigas ou mulheres só podem frequentar aulas e escolas do gênero feminino. O Afeganistão enfrenta neste momento uma grande crise econômica e alimentar, tal crise foi agravada pelas medidas que proibem as mulheres de trabalharem. O governo ao impedir as mulheres de tralharem, afetou negativamente a situação econômica de muitas famílias e criou ainda um buraco na capacidade do estado de governar com transparência e eficácia. A cada dia que passa mais mulheres afegãs sofrem de violência com base no gênero, estas são ainda privadas dos seus direitos fundamentais como a liberdade de expressão ou escolherem o que querem vestir. Desde o restabelecimento do governo Talibã as mulheres sentem que retrocederam vinte anos, todos os direitos que conseguiram conquistar ao longo dos últimos anos são agora ignorados e censurados, a esperança das mulheres afegãs desapareceu no dia 15 de agosto de 2021.

Crianças sem infância

O conflito armado que ocorreu no Afeganistão teve impactos devastadores sobre a população, sobretudo nas crianças. Após o fim da guerra e com a vitória dos Talibãs as necessidades das crianças e os seus direitos fundamentais foram muitas vezes ignorados e desprezados. Devido à grande crise econômica e humanitária que o Afeganistão está a atravessar neste momento, cerca de 10 milhões de crianças enfrentam graves problemas de desnutrição. A situação que as crianças afegãs vivem no seu país é bastante dramática, muitas crianças são obrigadas a trabalhar desde pequenos para ajudar as suas famílias economicamente, muitos jovens são privados de frequentar escolas e universidades, especialmente as raparigas. Apesar da situação ser bastante grave para todas as crianças afegãs, são as crianças do sexo feminino que são mais desprezadas e desrespeitadas. Muitas jovens são diariamente vítimas de abuso sexual ou mesmo punidas com severidade se se recusarem casar, muitas jovens são ainda forçadas a casar muitas vezes com homens mais velhos como forma de ajudar financeiramente as suas famílias. Uma das maiores consequências do conflito armado que devastou o país, é a quantidade de crianças e jovens que ficaram órfãos.

Embora estas crianças sejam, na sua maioria acolhidas por outros familiares ou amigos, muitos abusam fisicamente e psicologicamente destas crianças. A maioria das crianças que nascem no Afeganistão não têm infância, são obrigadas a sacrificar-se pelas suas famílias e vida. Enquanto a população mundial se preocupava com o futuro do Afeganistão, após a vitória dos Talibãs, a população afegã, especialmente as mulheres e crianças procuravam formas de sair do país. Durante a Operação Refúgio dos Aliados, liderada pelos Estados Unidos, muitas famílias, na impossibilidade de deixar o país, entregaram os seus filhos aos soldados americanos, com o objetivo de que estas crianças pudessem ter um melhor futuro longe da guerra.

“

A guerra do Afeganistão provocou uma grande crise humanitária e uma grande deslocação em massa, por parte dos afegãos.

”

Recentemente muitas famílias afegãs, num ato de desespero, devido à crise econômica, sanitária e alimentar que está a afetar o país, optam por vender ou oferecer as filhas. Estas meninas e jovens são vendidas ou oferecidas para pagar as dívidas da família ou para casamentos arranjados, este último tem como propósito utilizar o dinheiro do dote para comprar bens básicos. Apesar dos esforços das organizações internacionais como a ONU e a UNICEF, para reverter a situação dramática em que a população afegã se encontra, o país ainda conta com medidas repressivas que, violam os direitos humanos fundamentais da população. As crianças afegãs merecem ser apoiadas e protegidas e não sentir que foram abandonadas pelo resto do mundo.

Conclusões finais

A vitória dos Talibãs permitiu o fim do conflito armado que ocorria há vinte anos no Afeganistão, porém esta vitória não foi celebrada nem vista com felicidade. Foi sim vista como uma derrota tanto para a coligação liderada pelos EUA, como para as Organizações Mundiais dos Direitos Humanos, como para a população afegã, especialmente para as mulheres e crianças. Durante vinte anos muitas mulheres conseguiram conquistara direitos fundamentais, frequentam escolas, tinham empregos, tinham acima de tudo esperança. Porém após a tomada de posse dos Talibãs em agosto de 2021, milhares de pessoas fugiram e procu-

raram asilo noutros países com receio das futuras medidas que o governo poderia impor. Estas pessoas fogem muitas vezes em transportes sem condições, sem saber se chegam vivas ao destino final, com o simples objetivo de procurar uma vida melhor. É necessário proteger aqueles homens, mulheres e crianças afegãs, principalmente estas últimas que na sua maioria são discriminadas e ignoradas pelos próprios governos. O mundo precisa de dar apoio e atenção a estas mulheres e crianças, protegendo-as e dando-lhes a ajuda necessária para que consigam viver e não apenas sobreviver. ■

Referências

- Amnesty International (2021). Afghanistan: Women call on the international community to support women's rights amid ongoing Taliban suppression.
- Barr, H. (2021). List of Taliban Policies Violating Women's Rights in Afghanistan. *Human Rights Watch*.
- Bump P. (2021). Those six-figure Kabul evacuation numbers veil the current limits of the U.S. response. *The Washington Post*.
- Care (2021). Crise Humanitária do Afeganistão.
- Costa, M. M. D., & Garske Weber, N. (2016). A Infância Fora do Sistema: Os Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes Refugiados, sua Vulnerabilidade ante o Tráfico Internacional de Pessoas e a Responsabilidade dos Estados. *Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*.
- DN/Lusa (2021). Afeganistão. Instituições denunciam violação dos direitos humanos das mulheres. *Diário de Notícias*.
- Nações Unidas (2021). Mais de 10 milhões de crianças no Afeganistão precisam de ajuda urgente. *ONU News*.
- Sifton, J. (2021). É preciso evitar a crise econômica e alimentar no Afeganistão. *Foreign Policy In Focus*.
- United Nations (2021). Afghanistan's healthcare system on brink of collapse, as hunger hits 95 per cent of families. *UN News*.



O ANO EM QUE OS TALIBÃS REGRESSARAM AO PODER

Carlos Branco

Texto entregue em Dezembro de 2021

A QUEDA DE CABUL ÀS MÃOS DOS TALIBÃS, no dia 15 de agosto, foi, porventura, o acontecimento político mais importante de 2021. Materializou o fim de uma guerra de 20 anos, de certo modo anunciado em 2009, quando o Presidente Obama declarou num discurso, em West Point, o início, no final de 2014, de um período de transição, em que se processaria a uma progressiva transferência de responsabilidades das forças internacionais para as autoridades afgãs, nomeadamente no capítulo da segurança. Era o prenúncio de uma retirada ainda sem data marcada.

A estratégia norte-americana de saída do Teatro de Operações afgão assentava na substituição das forças internacionais por forças afgãs, para fazerem o que as primeiras não tinham conseguido: vencer militarmente os talibãs, e tornar o Afeganistão um país estável e seguro. A Administração Americana continuava a insistir numa solução militar para o “problema Afeganistão”, recorrendo agora a forças autóctones, em vez de investir numa solução política duradoura.

À semelhança do que tinha acontecido cinco décadas antes com a Guerra do Vietname, o prolongamento de uma guerra cujo fim se afigurava desfavorável fez emergir, entre as elites políticas norte-americanas, um razoável consenso sobre a necessidade dos EUA se afastarem daquele cenário de guerra. Alguns chefes militares norte-americanos não compreenderam a evolução operada no pensamento das elites políticas nacionais, e continuaram a alimentar a esperança vã de uma vitória militar. Mas os dados estavam lançados.

Atentos às nuances discursivas de Washington, os talibãs perceberam que a sua hora chegaria, mais tarde ou mais cedo. Era uma questão de tempo, que para eles não era um bem escasso, ao contrário dos seus opositores, regularmente escrutinados pelos seus eleitores. A presença das tropas internacionais no Afeganistão tinha os dias contados, a vitória estava ao seu alcance. A partir daí, desinteressaram-se de negociar uma solução política. Para quê negociar, se estava ao seu alcance obter tudo o que pretendiam, como veio a acontecer. A entrada dos Talibãs em Cabul marcou também o fim da utopia de transformar sociedades rurais, atrasadas e retrógradas em democracias liberais, queimando etapas do desenvolvimento social, ideia que muitos abraçaram, uns por conveniência outros por convicção. A prolongada presença internacional no Afeganistão criou um Estado fraco e clientelar, cuja sobrevivência se encontrava dependente das avultadas somas avançadas pela ajuda internacional, incapaz de proporcionar os serviços básicos à sua população.

Apesar da generosa ajuda internacional, ao fim de 20 anos, 47% da população vivia abaixo do limiar de pobreza. O regime inaugurado em 2001, não foi capaz de se tornar suficientemente atrativo para que os mais de 3,5 milhões de deslocados internos e refugiados afgãos no Paquistão e Irão regressassem às suas casas. Em muitos aspetos, o Afeganistão em 2021 não era essencialmente diferente daquele deixado pelos Talibãs vinte anos antes. As instituições fundadas nesse período davam a sensação de um Estado funcional e viável, mas na realidade não passavam de criações artificiais. As forças de defesa e segurança foram um exemplo disso. Importa sublinhar, que o seu colapso não ocorreu de forma repentina. A sua implosão foi um processo lento e doloroso, que começou largos meses antes da queda de Cabul. Foi o resultado do abandono a que foram votadas pelo governo central, assim como outros setores da sociedade. Em agosto de 2021, a grande maioria dos soldados não recebia salário havia mais de seis meses, em contraste com a vida faustosa levada pelos dirigentes da nação.

“
A Administração Americana continuava a insistir numa solução militar para o “problema Afeganistão”, recorrendo agora a forças autóctones, em vez de investir numa solução política duradoura.”

Há quem argumente, que a corrupção terá sido o principal fator que conduziu ao colapso do regime, mais do que a incompetência. A corrupção tinha origem no topo da hierarquia do Estado. A cleptocracia chefiada pelos altos responsáveis do país controlava uma rede de enriquecimento ilícito, em muitos casos cúmplice ou complacente com o narcotráfico. Provavelmente isto explicará, pelo menos em grande parte, porque é que os soldados desmoralizados decidiram não combater, abandonar os seus postos e misturar-se com a população. A inoperância da administração central e o ostracismo a que votou as províncias criaram condições para que largos segmentos da população tivessem visto a chegada dos talibãs ao poder com bons olhos. Excetua-se desta lista de aderentes, o diminuto grupo beneficiador da presença internacional, fundamentalmente pequena burguesia urbana, que vivia nas maiores cidades do país.

A sociedade afgã encontrava-se numa crise profunda quando os talibãs chegaram ao poder. A situação alimentar no país tinha-se agravado fruto de uma seca prolongada, a pior dos últimos 35 anos, levando à perda de 40% das colheitas, num país onde 60% da população vive da agricultura. O preço dos produtos alimentares e a inflação subiram vertiginosamente. Os funcionários públicos não recebiam salários há mais de seis meses, os exíguos serviços públicos deterioraram-se ainda mais, e a Covid-19 atingiu duramente a população.

A crise agravou-se severamente com a tomada de Cabul. O novo governo continuou a ser incapaz de pagar salários aos funcionários públicos, e o setor financeiro entrou em rotura devido à falta de dinheiro. Os governos ocidentais suspenderam a ajuda ao país, e impuseram regimes de sanções draconianas agravando uma situação já difícil. O novo governo ficou privado dos fundos de que necessita desesperadamente. Não pode aceder aos \$9,5 mil milhões em moeda estrangeira pertencentes ao banco central do Afeganistão.

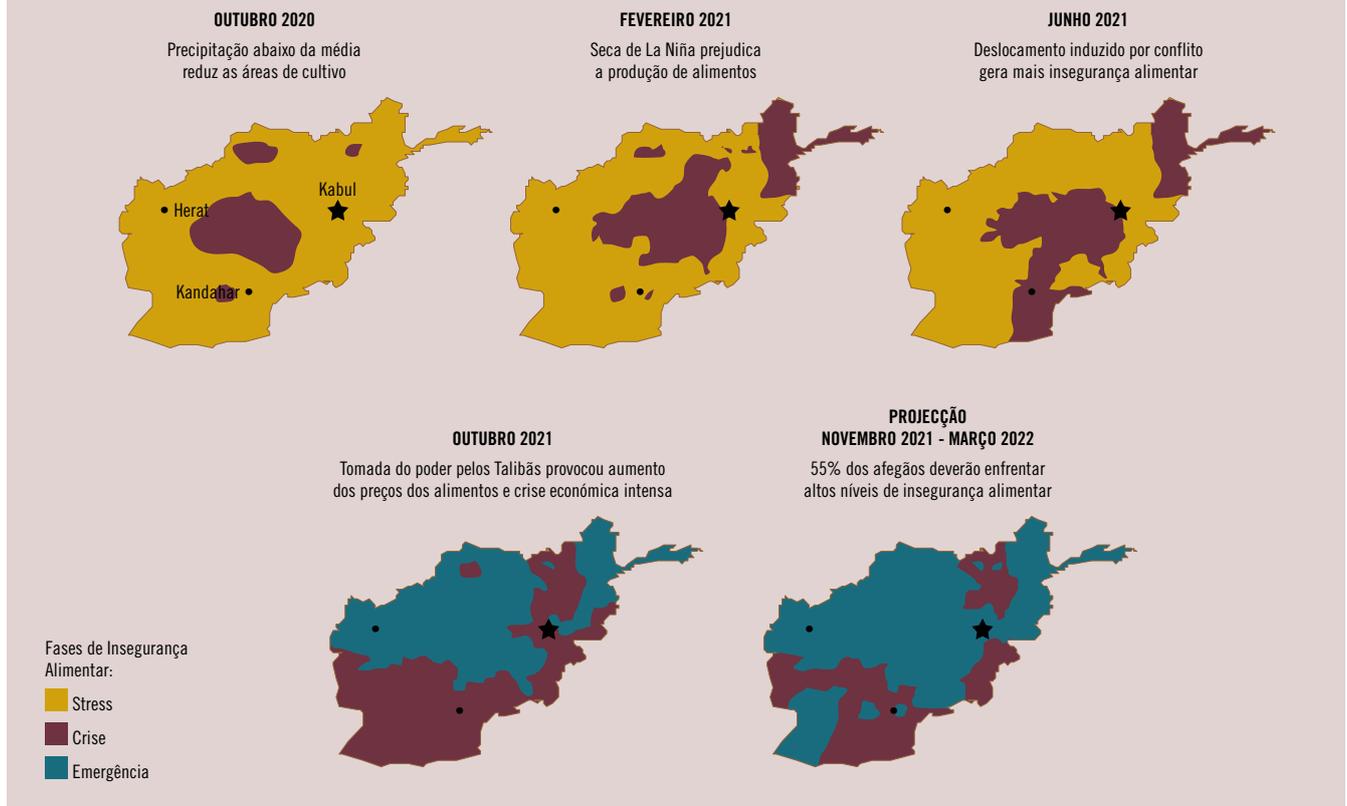
O prolongamento do congelamento dos recursos financeiros está a provocar danos incalculáveis na economia, que continua a degradar-se, com consequências dramáticas para milhões de afgãos, à mingua de alimentos e de outras necessidades básicas. Como reconheceu António Guterres “Não se vai resolver o problema, se a economia do Afeganistão entrar em colapso. Sabemos que o risco é enorme e que existe uma dramática falta de dinheiro”.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional tomaram posições idênticas às dos governos ocidentais. O primeiro suspendeu a ajuda ao país; o segundo não permite o acesso do governo aos \$370 milhões, que lhe estavam destinados para responder à crise económica causada pela pandemia. A União Europeia congelou mil milhões de euros destinados à ajuda ao desenvolvimento para os próximos sete anos “até termos [UE] garantias sólidas e ações credíveis no terreno de que as condições estão a ser respeitadas”. O apoio ao desenvolvimento prestado pela UE será sempre condicional, dependendo do modo como os talibãs respeitarem os Direitos Humanos.

A crise humanitária sem precedentes que atinge o Afeganistão, prestes tornar-se a maior emergência humanitária do mundo, exige uma resposta rápida. Quase 23 milhões de pessoas precisam urgentemente de ajuda alimentar. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o “Afeganistão encontra-se à beira da pobreza universal. 97% da população corre o risco de se vir a encontrar abaixo do limiar da pobreza, a menos

TALIBÃS HERDAM CRISE ALIMENTAR

Fonte: FEWS NET, Integrated Food Security Phase Classification (IPC).



que exista até meados de 2022 uma resposta decisiva à crise política e económica do país”. A ajuda humanitária ao povo afegão tem de estar na primeira linha da ação internacional, com as Nações Unidas a liderar esse esforço internacional através da sua missão integrada no terreno.

Os talibãs precisam urgentemente de dinheiro, não só para evitar o descalabro humanitário como para cumprirem com as suas promessas de desenvolvimento económico e de erradicação do cultivo de papoilas. As somas que conseguirem obter através das várias fontes disponíveis de rendimentos é manifestamente insuficiente para as necessidades, onde se incluem as despesas com a função pública, saúde, educação e com o que resta das Forças Armadas.

Coloca-se, pois, a questão de saber qual vai ser o comportamento dos atores externos para evitar o colapso do Afeganistão, até ao momento mais preocupados em resolver problemas próprios, como a evacuação dos seus nacionais. Estamos longe de os governos ocidentais acordarem um modus operandi com os talibãs, que permita minorar o sofrimento dos afegãos. Vários governos ocidentais têm insistido na interligação do alívio das sanções e do descongelamento dos ativos financeiros à constituição de um governo inclusivo e ao respeito dos direitos humanos, muito em particular das mulheres, pressionando os Talibãs para abdicarem dos seus princípios ideológicos. É utópico, até mesmo ingénua, esperar

que os talibãs, uma vez chegados ao poder, depois de vencerem uma guerra de 20 anos, desistam, da noite para o dia, de implementar o seu projeto social.

Em vez de uma política radical do “ou tudo ou nada”, faz sentido apostar num compromisso, que envolva o alívio parcial e temporário do regime de sanções e do descongelamento dos fundos financeiros, sem ser confundido com reconhecimento ou legitimação do novo regime, mas que permita alguma retoma da atividade económica e a prestação de serviços básicos à população, e que, simultaneamente, sirva de pressão para condicionar o comportamento das novas autoridades.

“ O futuro do país passará também pela correlação de forças que se estabelecer no seio do movimento talibã. ”

Há que explorar o interesse dos talibãs em se envolverem com a comunidade internacional. Por dar aos atores estrangeiros alguma leveza, a ajuda humanitária pode e deve ser um pretexto para estes estabelecerem relações com os protagonistas do novo regime. Para além dos aspetos humanitários de curto prazo, é crucial pensar, desde já, nos aspetos econó-

micos de médio e longo prazo, lançando as bases do desenvolvimento económico. O país não pode viver eternamente da ajuda humanitária internacional.

O novo regime vai ter de provar que é capaz de fazer melhor do que o seu predecessor, o que não será fácil dadas as vicissitudes por que está a passar o país e a falta de preparação dos ex-rebeldes para governar. O seu insucesso poderá refletir-se na degradação da situação de segurança, na perda do apoio da população, e em deserções, que irão engrossar as fileiras do Estado Islâmico-Khorasan. Por isso, os atores internacionais devem evitar ostracizar os talibãs, e obviar à repetição do que aconteceu na conferência de Bona, em 2001. Os talibãs não vão desaparecer da sociedade afegã, havendo, por isso, que lidar com eles para resolver a crise no país. Qualquer debate sobre o futuro do Afeganistão terá necessariamente de os incluir.

O futuro do país passará também pela correlação de forças que se estabelecer no seio do movimento talibã. O modelo de sociedade que vai emergir dependerá em grande parte das ideias que prevalecerem. A nova Constituição esclarecerá muitas das interrogações que podemos agora colocar. Entre outras, está por saber que modelo económico vai ser adotado, a autonomia concedida às províncias, como vai ser administrada a justiça, qual o relacionamento do novo poder com as minorias, qual o papel das mulheres na sociedade, o relacionamento com os Estados vizinhos, e que políticas de alianças vai abraçar. ■



A NAVEGAR ENTRE GIGANTES: O SUDESTE ASIÁTICO E O HEDGING

Nuno Canas Mendes

Texto entregue em Dezembro de 2021

“MAS O QUE É CLARO É QUE OS ANOS 2020 vão ser decisivos para o poder global americano e chinês, num tempo em que o equilíbrio dos poderes estratégico, económico e tecnológico entre Washington e Pequim estão numa maior proximidade da paridade do que alguma vez estiveram. Os anos 20 vão, portanto, ser uma década em que se viverá perigosamente”¹, assim se expressava Kevin Rudd, ex-Primeiro-Ministro trabalhista da Austrália, num discurso proferido na Asia Society. É neste contexto e nesta era complexa que se lança o debate sobre o lugar e rumo do Sudeste Asiático.

Toda a discussão em torno da lógica de atuação dos países do Sudeste Asiático membros da ASEAN (o *ASEAN way*), os limites do seu método de consenso e a coesão (ou falta dela) acabam na definição do que comumente se aponta como a estratégia do agrupamento regional - o *hedging* - que basicamente consiste na disposição destes países se posicionarem, com diferentes níveis de intensidade e alinhamentos variáveis, perante a tensão e competição, mais ou menos responsável, entre os EUA e a China. Uma geometria variável que reflete a necessidade de lidar com todos sem alinhamento ou preferência manifesta, na tradição da coexistência pacífica que caracteriza a ASEAN desde a sua já distante fundação, em 1967. Dando como incontornável a presença de um e de outro, o Sudeste Asiático tem de lidar com a assertividade acrescida da liderança chinesa de Xi Jinping e das respetivas iniciativas, com a *Belt and Road Initiative* à cabeça, e com a retração da administração Trump que a nova de Biden tem procurado, ainda de forma não totalmente nítida, colmatar, com iniciativas várias, com destaque para a revitalização do Quad e mais recentemente com o lançamento do acordo AUKUS, mais adiante abordado. Adicionalmente, também é conhecida a dificuldade de se ter uma visão de conjunto coesa, o que implica analisar a situação particular de cada país. Não só a crise pandémica iniciada em 2020 veio agudizar a noção do menor empenhamento do governo dos EUA como, simultaneamente, sublinhar a presteza de Pequim, o que reforça os sentimentos de ambivalência, como revelou um estudo do CSIS (Washington). Este estudo baseia-se num inquérito que, registando a perceção apreensiva da influência crescente da China no SE Asiático, revela visões complexas e divergentes sobre a China (se traz vantagens ou desvantagens), e grandes preocupações sobre a competição estratégica China-EUA e o seu impacto na ASEAN, para além de demonstrar que as elites estão

particularmente atentas às ameaças não-tradicionais e económicas. Não parecendo aqui especial significado nenhum debate sobre uma nova Guerra Fria, trata-se de uma questão básica de afirmação da região perante o embate entre os dois gigantes, procurando salvaguardar os seus interesses numa zona de confluência de poderes.

A mesma ambivalência regista-se em relação ao novo conceito de Indo-Pacífico, onde até ao presente não se vislumbrou uma perspetiva coerente, seja pela maleabilidade do mesmo seja pela pressão externa, como assinalaram Hoang Thi Ha e Robert Sutter. A Indonésia e o Vietname adotaram uma postura mais saliente e é de admitir que em relação ao tema a região procure adaptar-se e tirar vantagens, potenciando o papel do *East Asia Summit* e o diálogo da ASEAN com os membros do Quad, no seu todo ou individualmente (por exemplo na *Quad Vaccine Partnership* ou na *Supply Chain Resilience Initiative*).

“

A administração Trump, não obstante a aposta na estratégia de um Indo-Pacífico livre e aberto, representou uma perda de influência na região por várias razões.

”

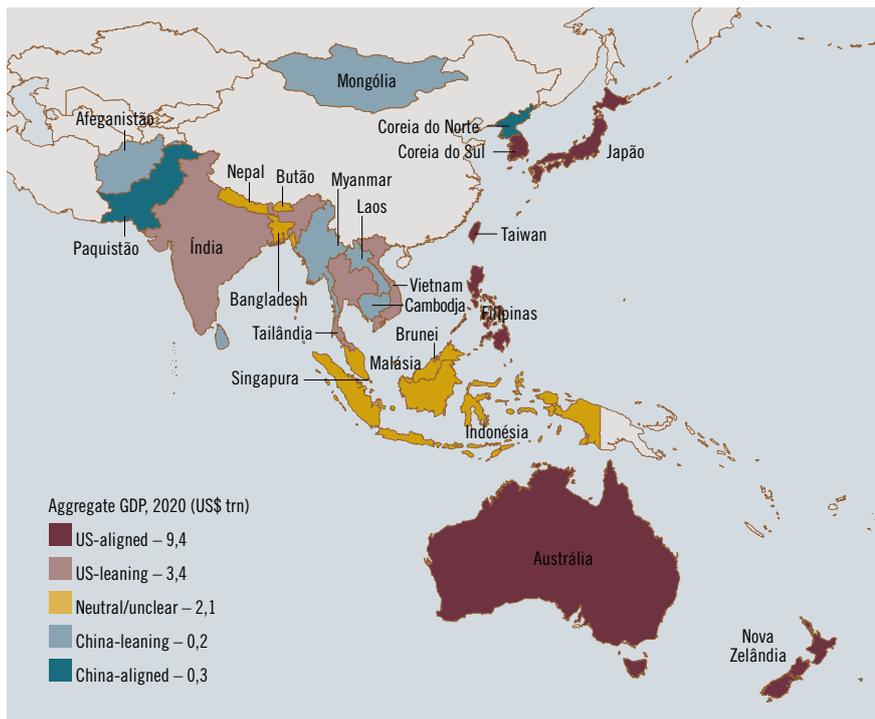
Há factos que falam por si: a China é o maior parceiro comercial deste conjunto e nos finais de 2020 a assinatura da formidável *Regional Comprehensive Economic Partnership*, o que a par de uma possível admissão da China na *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, um acordo de comércio livre de iniciativa japonesa, tendem a desvalorizar a importância económica dos EUA.

Ambivalências e variações “individuais”

A administração Trump, não obstante a aposta na estratégia de um Indo-Pacífico livre e aberto, representou uma perda de influência na região por várias razões. Desde logo por desconsiderar a abordagem económica bilateral que a China adotou em relação a cada um dos Estados-membros da ASEAN, não oferecendo nenhuma espécie de compensação no acesso ao mercado americano, abandonando logo em 2017 a *Trans-Pacific*

Partnership (TPP), minimizando a importância das cimeiras multilaterais e descuidando ainda a nomeação de representantes diplomáticos. Não obstante, a Covid-19 se, por um lado, trouxe a oportunidade à China de expandir a sua influência, por outro lado não conseguiu evitar que, concomitantemente, crescesse o nível de desconfiança face às suas intenções. A tal não são alheias várias medidas por ela tomadas que denotam a sua sobrançeria em face dos vizinhos (com o Japão, a propósito das *Senkaku*; com as Filipinas a propósito da ‘linha das nove raiais’ no Mar do Sul da China; com a Coreia do Sul por causa do sistema *Terminal High Altitude Area Defense*; com a Austrália por um acumular de questões), a somar à sua presença polémica no Mar do Sul da China com implicações mais diretas sobre os países por ele banhados. É este o contexto em que deve ser entendido o conceito acima mencionado de *hedging*, uma inevitabilidade para quem tem de jogar num equilíbrio instável em que a gestão dos riscos pode implicar contradições e gerir perdas e ganhos com os grandes rivais.

Na variação de posições e atitudes, distinguem-se os que assumem posições mais salientes, como o Vietname que tem uma pendência grande com a China no Mar do Sul da China, reclamando os seus direitos, confrontando-a e acusando-a de violações da sua soberania (como sucedeu com o afundamento de um seu navio de pescas e a criação por parte da China de dois novos distritos administrativos nas *Paracel* e nas *Spratly* em 2020). Assim se entende que um porta-aviões americano tenha visitado o país, o que já não sucedia desde que a guerra do Vietname terminou e que, ao mesmo tempo, tenham sido procuradas outras parcerias com o Japão, a Índia e a Austrália. A Indonésia, por seu turno, também tem desafiado a China no mar, nomeadamente pela reação contra a sua intrusão na Zona Económica Exclusiva nas ilhas *Natuna*. Nas Filipinas, também em 2020, Duterte pôs termo ao *Visiting Forces Agreement*, comprometendo a sua relação em questões de defesa com os EUA, e embora recebendo grande ajuda chinesa no combate à Covid-19 deu a conhecer a sua solidariedade com o Vietname aquando do já mencionado afundamento do navio. Também Singapura tem tido várias questões diplomáticas com a China. Os restantes países - o Cambodja, o Laos, a Tailândia, o Myanmar, a Malásia e o Brunei, estes dois últimos com pretensões no Mar do Sul da China, têm assumido uma posição mais suave na abordagem à China, por via da colaboração e da consulta, assim como



UMA INTERPRETAÇÃO DOS ALINHAMENTOS GEOPOLÍTICOS

Fonte: The Economist Intelligence Unit, 16/09/2021.

da receptividade à BRI. A Malásia, particularmente, deu um impulso importante à criação do ASEAN+3 e da *East Asia Summit*, mas não deixou de ter uma relação no domínio militar com os EUA.

E que impacto terá o AUKUS?

Como escreveu Carlos Gaspar, “os Estados Unidos estão a substituir o modelo das alianças bilaterais na Ásia-Pacífico por uma arquitetura multilateral de segurança do Indo-Pacífico, à imagem e semelhança do que fizeram no Atlântico no início da Guerra Fria.” O acordo dá uma capacidade acrescida à Austrália, que passa a dispor dos submarinos de propulsão nuclear (SSN) capazes de alcançar o Mar da China Oriental, abrangendo um primeiro anel de ilhas, do Japão ao Bornéu, incluindo Taiwan e, deste modo, podendo neutralizar os submarinos nucleares chineses com mísseis balísticos (SSBN). As implicações deste arranjo poderão ser várias: desde logo um aumento potencial das atividades militares na região e uma eventual mudança na arquitetura da segurança regional sem um envolvimento da ASEAN, sendo de chamar a atenção que embora o *ASEAN Regional Forum* possa ser promovido como instância de diálogo e cooperação, dois dos seus membros – os EUA e a Austrália – avançaram para o acordo AUKUS sem terem feito nenhuma ronda prévia de consultas aos seus parceiros, com a agravante de a Malásia ter acrescentado que a discussão coletiva do assunto exigia a recolha prévia da opinião da liderança chinesa. Abrindo caminho para ou-

tras questões como a segurança submarina, a cibersegurança e a inteligência artificial, suscita a necessidade de diálogo, mas, de novo, as reações variaram, com países mais vocais, como Singapura, as Filipinas e o Vietname timidamente receptivos e a Indonésia e a Malásia menos otimistas e a recear um acréscimo da competição militar, com eventual corrida aos armamentos. Em questões mais sensíveis, a centralidade da ASEAN ganha camadas de conceito retórico.

“
Em questões mais sensíveis,
a centralidade da ASEAN ganha
camadas de conceito retórico.”

A AUKUS funciona numa rede de dissuasão em que o Quad pode dar atenção às necessidades pragmáticas, por forma a evitar uma estrutura mais pesada de segurança cooperativa que acentuasse a tónica na competição com a China. Na articulação com o Sudeste Asiático, o sinal pode ser dado no fornecimento de bens públicos, vacinas à cabeça, mas também infraestruturas, educação, tecnologia, cibersegurança, abertura e transparência, palavras de ordem que postas em ação podem significar uma alternativa, ainda que esta ideia não permita aliviar o peso da tensão entre os grandes. Acresce que há temas – as alterações climáticas ou o combate à Covid-19 são bons exemplos – não podem ser discutidos

em agendas separadas. Assim haja vontade de tornar esta cooperação uma realidade, para tornar mais leve o já citado défice de confiança e a gestão do *hedging* tarefa mais facilitada e com ligação a outros interlocutores. Trazendo à colação o âmago da questão, Amitav Acharya comentou: “O futuro da centralidade da ASEAN depende de dois fatores: a unidade e a neutralidade, ainda que não seja uma neutralidade passiva ou uma questão de evitar envolvimento com qualquer um dos lados, mas antes envolvimento com todos os lados, tais como os EUA e a China, assim como com outras grandes potências com interesses na região”. ■

Notas

¹ As citações de Kevin Rudd e de Amitav Acharya são traduções do autor.

Referências

Economy, Elizabeth – “Xi Jinping’s New World Order: Can China Remake the International System?”, *Foreign Affairs*, January/February 2022, consultado em 7.12.2021.

Gaspar, Carlos – “Três notas sobre o AUKUS”, in *AUKUS e os interesses de segurança e defesa no Indo-Pacífico*, IDN brief, novembro 2021, consultado em 1.12.2021.

Hoang Thi-Ha – <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-49-asean-navigates-between-indo-pacific-polemics-and-potentials-by-hoang-thi-ha/>, consultado em 30.11.2021.

Hoang Vu and Thuc D Pham – “The Shift in China-US Competition: The change from all out to “responsible” competition presents an opportunity for the Indo-Pacific”, *The Diplomat*, 13 outubro 2021, <https://thediplomat.com/2021/10/the-shift-in-china-us-competition/>, consultado em 25.11.2021

Green, Michael & Searight, Amy et al. – *Power, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective, Results of CSIS Survey of Strategic Elites*, CSIS, New York: Rowman & Littlefield, 2020. Disponível em https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/20609_PowersNormsandInstitutions_FINAL%20UPDATED.pdf, consultado em 16.11.2021.

Kuik Cheng-Chwee – “Hedging in Post-Pandemic Asia: What, How, and Why?” June 6, 2020, *The Asian Forum*, <https://theasianforum.org/hedging-in-post-pandemic-asia-what-how-and-why/>, consultado em 1.12.2021.

Rudd, Kevin – <https://asiasociety.org/policy-institute/decade-living-dangerously-impact-us-china-strategic-competition-asia>, consultado em 2.12.2021.

Singarimbun, Lukas – “The AUKUS alliance and ASEAN’s waning centrality”, Asia & The Pacific Policy Society, 8 novembro 2021, <https://www.policyforum.net/the-aukus-alliance-and-aseans-waning-centrality/>, consultado em 28.11.2021.

Strangio, Sebastian – “Amitav Acharya on ASEAN and Its Discontents”, *The Diplomat*, 29 setembro, <https://thediplomat.com/2021/09/amitav-acharya-on-asean-and-its-discontents/>, consultado em 13.12.2021

Sutter, Robert – “Why US Rivalry with China Will Endure: Implications for Southeast Asia”, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-138-why-us-rivalry-with-china-will-endure-implications-for-southeast-asia-by-robert-sutter/>, consultado em 3.12.2021.

A ATUAL CRISE ENERGÉTICA – DOS EUA À ÁSIA, INCIDINDO NA UNIÃO EUROPEIA

José Manuel Félix Ribeiro, Catarina Mendes Leal
 Texto entregue em Dezembro de 2021

A ECONOMIA MUNDIAL ATRAVESSA atualmente um período em que se estão a sobrepor dois processos que, não tendo nenhum deles uma raiz económica, geram poderosos impactos na economia mundial: um processo de origem sanitária – a pandemia do Covid-19 e um processo de origem climática – o caminho para neutralidade carbónica no horizonte 2050.

Do combate ao Covid-19 à neutralidade carbónica

O combate à pandemia COVID 19, a partir do final de 2019, forçou a nível mundial uma quebra repentina de atividade, por via dos confinamentos integrais ou parciais a que recorreram a vários países, ao mesmo tempo que desorganizou longas cadeias de abastecimento que se haviam estruturado no período áureo da Globalização.

Desorganização à qual não é estranho o facto de a pandemia ter tido a sua origem no país – a República Popular da China – que nas duas décadas passadas se havia tornado no *hub* central da deslocalização de atividades industriais das cadeias de valor de multinacionais da Ásia Pacífico, da Europa e dos EUA. E a sucessão de novas estirpes do vírus SARs mantém no horizonte a possibilidade de novos períodos de confinamento.

Os confinamentos, ao provocarem uma redução de atividade económica, produziram igualmente uma redução na mobilidade a todos os níveis – nas metrópoles e cidades, nos países e na conectividade aérea e marítima. Esta redução representou um choque na procura de petróleo. Choques desta natureza e dimensão na procura tiveram como reação uma quebra de preços que atingiu os países produtores e suas companhias nacionais e as grandes companhias internacionais de petróleo e de gás que viram baixar os as suas receitas e lucros operacionais.

Ora os mercados de capitais são o local central, em economias de mercado, onde as expectativas de futuro têm maior impacto nas decisões de investimento das empresas cotadas. No caso do mercado de capitais nos EUA, os investidores têm sido atraídos pelo fulgor da valorização bolsista de empresas tecnológicas – não só as do ciberespaço como também da biotecnologia e saúde.

É neste contexto de competição no mercado de capitais que empresas globais de petróleo e gás natural com sede nos EUA se defrontaram com quedas de receitas resultantes de queda dos preços do petróleo. Mas é só isso.

É aqui que entra a segunda grande força em atuação na economia mundial: o consenso na

comunidade internacional para uma atuação urgente com o objetivo de reduzir drasticamente as emissões de gases com efeito de estufa para tentar travar a subida da temperatura global para além dos valores que a comunidade científica tem vindo a definir como fronteiras de graves riscos.

Reduzir as emissões CO2 vai exigir a redução da queima de carvão, petróleo e gás natural, seja na produção de eletricidade, seja na indústria pesada, seja em atividades menos concentradas como o consumo energético nos transportes ou no edificado.

Instituições de referência mundial na área energética como a Agência Internacional de Energia apresentaram o seu *roadmap* para essa redução e nesse *roadmap* destaca-se a redução drástica na utilização futura de petróleo e do gás natural (como se ambos estes hidrocarbonetos só pudessem ser utilizados através da sua queima), como se evidencia nas Figuras 1 e 2.

“
 Com esta perspetiva de evolução compreende-se que os investidores não estejam muito interessados nas ações das empresas de petróleo e gás natural no mercado de capitais dos EUA.”

Com esta perspetiva de evolução compreende-se que os investidores não estejam muito interessados nas ações das empresas de petróleo e gás natural no mercado de capitais dos EUA.

A combinação dos impactos do Covid-19 nas receitas destas empresas, com os impactos antecipáveis da estratégia de mitigação de alterações climáticas atualmente dominante, levou a que estas, para evitarem um recuo mais pronunciado na sua valorização bolsista, decidissem reduzir o investimento em exploração – ou seja na descoberta e entrada em exploração de novas fontes de petróleo e gás natural – e reforçar a distribuição de dividendos aos acionistas. Ora, a gradual retoma de atividade a que se vinha assistindo – passado o período de grande confinamento – levou à retoma do crescimento e ao aumento significativo da procura de petróleo e de gás natural.

Aumento que se verificou especialmente nas economias emergentes da Ásia, com a intensidade energética da sua fase atual de desen-

volvimento. Tal retoma significaria uma maior procura de carvão – ainda fundamental na geração de eletricidade na Índia e na China – e de petróleo para a mobilidade e para as indústrias mais dependentes da matéria-prima petrolífera. Tal, no entanto, não impediu que economias emergentes como a China fossem iniciando uma viragem para fontes energéticas menos geradoras de CO2 na produção de eletricidade – as renováveis, o nuclear e, naturalmente, o gás natural como substituto direto do carvão em parte do parque das centrais termoelétricas existente.

Ora, o abastecimento em gás natural da Ásia é dominado pelas vendas de Gás natural liquefeito transportado por via marítima e transacionado em mercados por grosso. Com a “corrida ao gás natural compreende-se que se tenha vindo a assistir a uma subida exceccionalmente rápida dos seus preços spot na Ásia.

Estamos, pois, neste momento a assistir a um choque conjuntural que resulta de um aumento de procura de petróleo e de gás natural, ao mesmo tempo que a oferta não tem aumentado para responder a este novo patamar de crescimento da procura, sobretudo se se mantiver o choque que, de forma tradicional, só se resolveria pela elevação dos preços como incentivo ao novo investimento. Incentivo que, na atual perspetiva de mitigação das alterações climáticas, pode não existir dado que esse aumento da oferta poderá não vir a encontrar mercado no futuro.

Refira-se que se regressar a perspetiva de um novo período de confinamento por causa de novas estirpes do Covid-19 voltamos atrás: a procura de energia vai de novo reduzir-se e, com ela, os preços do petróleo e do gás natural.

A União Europeia

Como referimos na caixa 1, a União Europeia distingue-se no conjunto dos países considerados para o efeito da comparação das suas estratégias de mitigação sobretudo pela sua focalização nas energias renováveis como elemento principal dessa estratégia a nível das energias primárias.

Atualmente, a UE está a trabalhar na revisão da sua legislação em matéria de energia, clima e transportes, a fim de alinhar a legislação em vigor pelas ambições para 2030 e 2050. A 14 de julho de 2021 publicou o pacote “Objetivo 55: Alcançar a Meta Climática da UE para 2030 Rumo à Neutralidade Climática”. O pacote reforça oito atos legislativos existentes e propõe cinco novas iniciativas em vários domínios de intervenção e setores económicos: clima, energia e combustíveis, transportes, edifícios, uso dos solos e florestas.

“As propostas legislativas baseiam-se numa análise da avaliação de impacto que tem em conta a interligação do pacote global. A análise mostra que a dependência excessiva de políticas regulamentares reforçadas conduziria a encargos económicos desnecessariamente elevados, ao passo que a tarifação do carbono, por si só, não superaria as deficiências persistentes do mercado nem os obstáculos não relacionados com o mercado. Por conseguinte, a combinação de políticas escolhida equilibra cuidadosamente tarifação, metas, normas e medidas de apoio.”¹

O vasto número de medidas reflete um pacote climático muito ambicioso. A Comissão propõe uma mudança transformacional para a maioria dos setores da economia. O pacote é basicamente uma combinação de regulamentos mais rígidos e padronizados de emissões para a indústria, preços e impostos de carbono, bem como regras para promover o investimento em combustíveis, tecnologias e infraestrutura de baixo carbono. Sendo a produção e o uso de energia responsáveis por 75% das emissões da UE, tornar o sistema de energia mais ecológico será fundamental para cumprir as metas climáticas. Além disso, a implementação de requisitos em relação à agricultura e ao uso da terra, contribuirá por certo para esse cumprimento.

Pretende-se proporcionar um quadro coerente e equilibrado por forma a alcançar os objetivos climáticos da UE, que seja equitativo e socialmente justo, que mantenha e reforce a inovação e a competitividade da indústria, garantindo simultaneamente condições de concorrência equitativas em relação a operadores económicos de países terceiros, e que apoie a posição da UE enquanto líder na luta mundial contra as alterações climáticas.

A União Europeia defrontou-se nos últimos meses com uma situação específica: a necessidade de aumentar a produção de eletricidade – tendo em conta nomeadamente a aproximação do inverno que se espera bastante frio – quando as energias renováveis não produziram tanta eletricidade quanto se poderia esperar (eventualmente por se ter estado num período menos ventoso do que é costume) e para evitar apagões seria necessário voltar a colocar centrais de ciclo combinado a gás natural a trabalhar. Mas como fornecedores de gás natural da União Europeia por *pipeline* – como a Rússia e a Noruega – não se manifestaram disponíveis para aumentar a quantidade prevista nos contratos existentes só restava à EU importar gás natural do mercado spot o que significaria fazer entrar no mix energético do mercado por grosso de eletricidade um gás particularmente mais caro – do que resultaria um aumento muito significativo do preço da eletricidade.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DAS METAS CLIMÁTICAS DA UE

	Metas 2020	Metas 2030 (em 2014)	Metas 2030 (Fit for 55)
Redução de emissões (em comparação com 1990)	20%	40%	Pelo menos 55%
Energias Renováveis	20%	Pelo menos 32%	40% (proposta da Comissão Europeia)
Eficiência Energética	20%	Pelo menos 32,5%	36% (proposta da Comissão Europeia)

Fonte: Bruegel, “Fit for 55 marks Europe’s climate moment of truth”, 2021.

TABELA 2 – OBJETIVO 55: SÍNTESE

TARIFAÇÃO	METAS	NORMAS
<ul style="list-style-type: none"> Reforço do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão, incluindo no setor da aviação Alargamento do comércio de licenças de emissão aos setores dos transportes marítimos, dos transportes rodoviários e dos edifícios Atualização da Diretiva de Tributação da Energia Novo mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço 	<ul style="list-style-type: none"> Atualização do Regulamento Partilha de Esforços Atualização do Regulamento Uso do Solo, Alteração do Uso do Solo e Florestas Atualização da Diretiva Energias Renováveis Atualização da Diretiva Eficiência Energética 	<ul style="list-style-type: none"> Automóveis de passageiros e veículos comerciais ligeiros sujeitos a desempenho mais exigente em termos de emissões de CO₂ Novas infraestruturas para combustíveis alternativos ReFuelUE: combustíveis mais sustentáveis para a aviação FuelUE: combustíveis navais mais limpos
MEDIDAS DE APOIO		
<ul style="list-style-type: none"> Utilização das receitas e da regulamentação para promover a inovação, reforçar a solidariedade e atenuar as repercussões sobre as pessoas em situação vulnerável, nomeadamente por meio do novo Fundo Social para o Clima e do reforço do Fundo de Modernização e do Fundo de Inovação. 		

Fonte: Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho, ao Comité Económico Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Objetivo 55: Alcançar a Meta Climática da UE para 2030 Rumo à Neutralidade Climática, COM(2021) 550 final, Bruxelas, 14/07/2021, pág.4.

FIGURA 1 – GLOBAL NET-CO2 EMISSIONS BY SECTOR, AND GROSS AND NET CO2 EMISSIONS IN THE NEZ (NET ZERO)

Fonte: Net Zero by 2050 – A roadmap for the global Energy Sector, International Energy Sector, 2021.

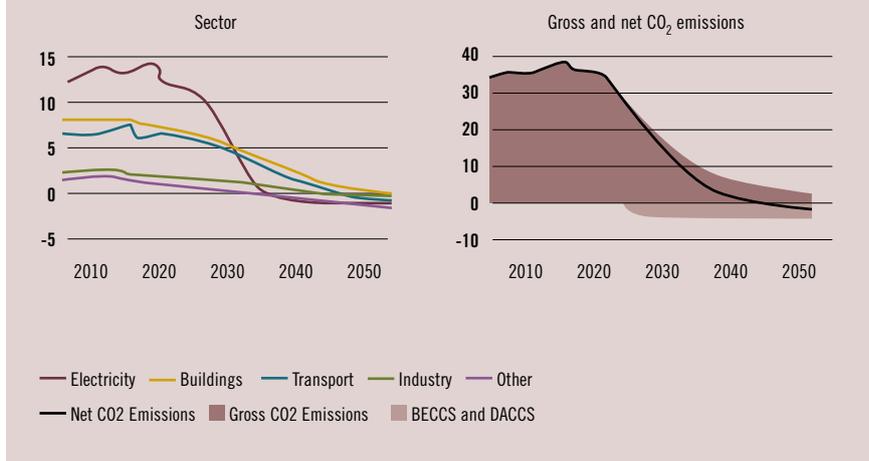


FIGURA 2 – COAL, OIL AND NATURAL GAS PRODUCTION IN THE (NZE)

Fonte: Net Zero by 2050 – A roadmap for the global Energy Sector, International Energy Sector, 2021.

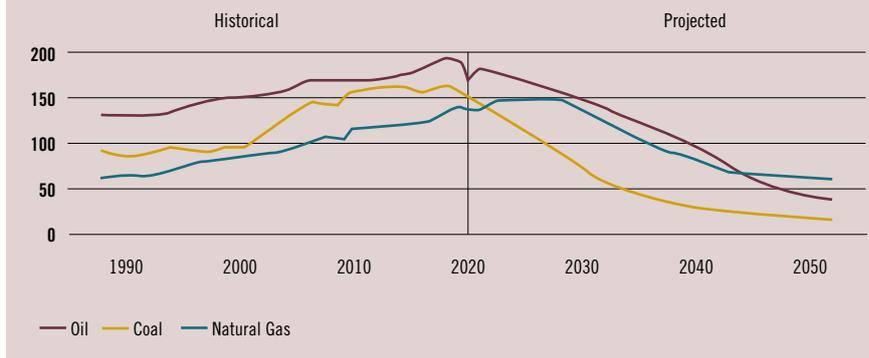
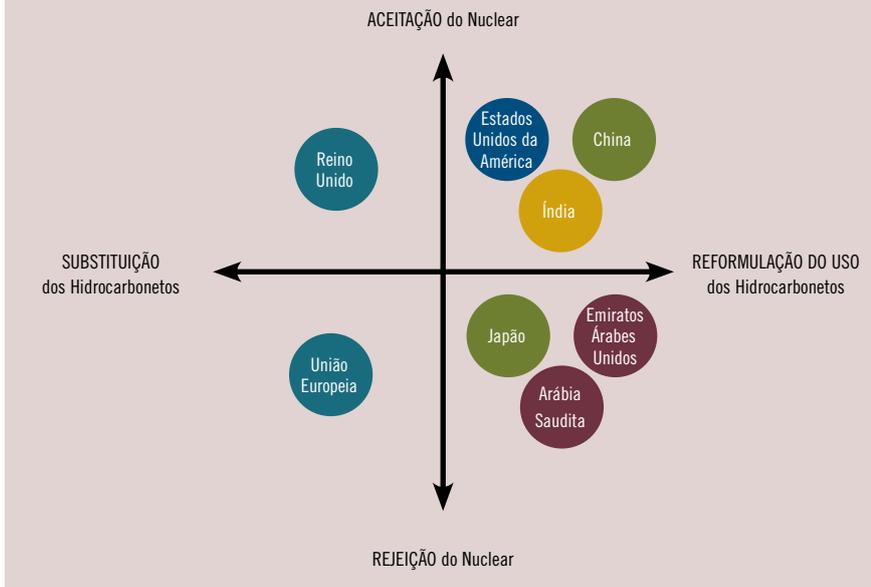


FIGURA 3 – VÁRIOS CAMINHOS PARA A MITIGAÇÃO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Fonte: Elaborado por Félix Ribeiro, 2021.



A União Europeia tem procurado responder a esta crise com um conjunto de medidas que estão desenvolvidas na caixa 2.

Vários Caminhos para a Mitigação das Alterações Climáticas e a Opção da UE

No quadro do Acordo de Paris, cada Estado é responsável pela definição de estratégia de mitigação, traduzida em reduções de emissões compatíveis com a meta global:

- a) Considerou-se que todas as Estratégias irão incluir um componente muito significativo de recurso às energias renováveis e ao avanço na armazenagem da eletricidade produzida;
- b) Considerou-se que as Estratégias irão divergir em torno de duas questões:

- Na abordagem que os países irão fazer quanto à inclusão nesse mix de energia nuclear, quer sob forma das novas soluções da quarta geração dos reatores de fissão nuclear, quer pela antecipação no tempo da fusão nuclear compacta – Aceitação versus Rejeição;
- Qual a abordagem que esses países irão fazer dos hidrocarbonetos – nomeadamente do gás natural – utilizando-os para substituir o carvão em várias das suas presentes utilizações e para a obtenção de hidrogénio e carbono em estado sólido, sem emissão de CO₂ – permitindo a difusão dos novos materiais baseados no carbono que caracterizam o sistema técnico-económico em desenvolvimento – substituição versus reformulação do seu uso.

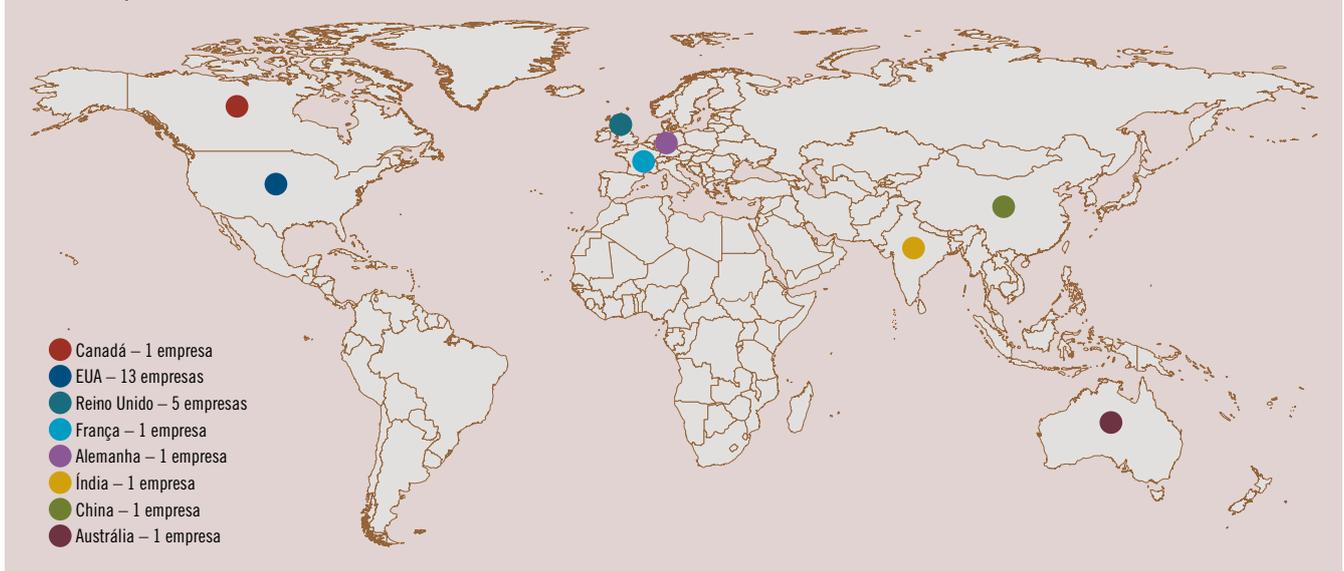
Numa primeira aproximação às opções de um conjunto de Estados ou organizações de Estados – EUA, Japão, Reino Unido, União Europeia, China, Índia, Arábia Saudita e Emiratos Árabes Unidos – obteve-se a uma distribuição dos países por quadrantes, no que respeita ao mix de energias primárias que esses países incluem na sua mudança para um novo paradigma energético mundial (ver figura 3).

Da observação desta Figura pode concluir-se que:

- Os países do primeiro e segundo quadrantes – duas economias desenvolvidas (EUA e Japão), uma economia emergente (China) e duas economias energéticas (Emiratos Árabes Unidos e Arábia Saudita) estão a optar por incluir no seu novo mix a reformulação na utilização do gás natural e do petróleo, nomeadamente utilizando-os para extrair hidrogénio para exportação ou para intensa utilização interna na produção de eletricidade e na mobilidade;
- O que distingue o primeiro e o segundo quadrantes é a inclusão do nuclear. Neste caso, os EUA e as duas economias emergentes da Ásia – China e Índia – partilham da mesma vontade de incluir o nuclear (incluindo os reatores de quarta geração) e, no caso dos EUA, igualmente o avanço para a criação de um setor industrial de Fusão Nuclear. Enquanto o Japão não lhe atribui esse papel central no futuro, embora vá ter que fazer pesados investimentos na recuperação da sua anterior aposta de décadas no nuclear;
- Por sua vez no quarto quadrante, o Reino Unido inclui atualmente o nuclear de quarta geração (com destaque para os SMR (Small and Modular Reactors em desenvolvimento pela Rolls Royce) em combinação com as energias renováveis;

FIGURA 4 – LOCALIZAÇÃO DAS EMPRESAS QUE SÃO MEMBROS DA FUSION INDUSTRY ASSOCIATION

Fonte: Associação das Indústria de Fusão Nuclear, 2021.



- A União Europeia, no 3º quadrante, rejeita quer o nuclear quer a extensão e reformulação no uso do gás natural, sendo que, no seu seio, a Alemanha está hoje dependente – em termos políticos – do Partido dos Verdes, que defende esta dupla recusa;

“

Com a “corrida “ao gás natural compreende-se que se tenha vindo a assistir a uma subida excecionalmente rápida dos seus preços spot na Ásia.

”

Dada a exigência de redução nos investimentos em petróleo e gás natural, que a própria estratégia global de mitigação das alterações climáticas sugerida pela AIE implica, dificilmente as economias poderão crescer se não existir uma viragem para soluções de produção de eletricidade e de eletrificação mais abrangentes. Em termos da União Europeia, tal poderia significar por exemplo:

- Contar com o nuclear de quarta geração, nomeadamente com os SMr também em desenvolvimento e início de difusão nos EUA;
- Aceitar o hidrogénio “azul” e sobretudo “turquesa” ainda em desenvolvimento na Alemanha (em vez da exclusiva aceitação do hidrogénio “verde”;
- Avançar para novos investimentos nas energias renováveis, se for acompanhado obrigatoriamente pelo investimento em armazenagem em larga escala da eletricidade em produção intermitente.

Sem esquecer que atualmente a iniciativa privada está a envolver-se no desenvolvimento de uma variedade de “caminhos” para a produção de eletricidade (e para propulsão espacial) a partir da fusão nuclear, a solução mais evidente no longo prazo para uma eletrificação mais ampla das economias sem emissão de CO₂. A Associação da Indústria de Fusão Nuclear tem hoje como membros um conjunto de empresas – das quais 13+5 +2 no mundo anglo saxónico, uma na Alemanha e outra na França, uma na China e uma na Índia, como se pode ver na figura 4.

A economia mundial, se continuar a optar por abordagens de mitigação das alterações climáticas como as que hoje são dominantes em certas regiões do mundo, vai defrontar-se com um percurso acidentado, tanto mais quanto se viesse a assistir ao recrudescimento do Covid-19 devido a novas estirpes. ■

Nota

¹ Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho, ao Comité Económico Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Objetivo 55: Alcançar a Meta Climática da UE para 2030 Rumo à Neutralidade Climática, COM(2021) 550 final, Bruxelas, 14/07/2021, pág. 4

POLITICAL COMMUNICATION IN THE CONSOLIDATION OF PORTUGUESE CONTEMPORARY DEMOCRACY

Francisco Carvalho Vicente
e Paulo Carvalho Vicente

Texto entregue em Novembro de 2021

THE EVOLUTION OF POLITICAL COMMUNICATION as a field study and as an area of specialization in the field of communication advisement met a significant change in the last decades as a result of substantial political, institutional, economic and social transformations of the country in the transition for democracy and the years ahead concerning its consolidation. The communication landscape changed dramatically since 1974 with the end of dictatorship and the beginning of a new political era drives the country to major reforms held by politicians that need to communicate them in a more different way implying the fulfilment of a wide range of expectations. This text explores the main developments of political communication in Portugal as an activity and its links to politicians, media groups and media workers in a close connection to driving forces of our recent history, mainly from the 1980's till the present.

Political and social context

The implementation of a semi-presidential system of government in Portugal has been instilled by military actors. This led to the first direct popular election of the president of the Portuguese Republic and brought a military to power (Ramalho Eanes, in 1976). This fact paved the way for the subordination of the military structure to the president's sphere of influence and its temporary integration in the political process, considering also that until 1982 the president, a military, presided over the Revolutionary Council. The extinction of the Revolutionary Council (1982), after the constitutional amendment, and the transference of legislative powers to the parliament concerning defence issues, as well as the election of the first civilian president (1986), ended this transition period and subordinated the military power to the civil political power. Thus, the direct election of the president and the creation of a semi-presidential system of government contributed to the success of the democratic transition and to the consolidation of democracy (Cruz, 1994).

The constitutional amendment of 1982 has decreased the presidential powers and subsequently increased the weight of the parliament within the Portuguese government system, mainly by changing the norm related to the political responsibility of the government towards the president. Consequently, the president can only dismiss the executive if the irregular functioning of the democratic institutions proves evident, and not anymore in the case of a simple lack of political trust. In this sense, the political responsibility of the government towards the president gave pace to an institutional responsibility. The constitutional amendments of

1989, 1992, 1997 and 2001 did not change significantly the real role of the president, the parliament nor the government. The nuclear traits of a system of government that is generally classified as semi-presidential were maintained.

The fact that presidents have interpreted the powers listed in the Constitution by their own suggests that the most important seems to be the new social expectations shared about the role that president should play and not any fundamental change in terms of institutional rules. The dissolution of the Parliament in December 2004 confirms the role of social expectations on the use of presidential powers and not the political and juridical procedures. The legislative vetoes and the analyses of some bills by the Constitutional Court may be used as friction against parliamentary majorities with the goal of contaminate public opinion against the government. At the same time, presidents may easily access to media in order to express discontent with the government (other actors can be heard, such as trade unions, military, judges and interest groups) (Serrano, 2002).

“

The fact that presidents have interpreted the powers listed in the Constitution by their own suggests that the most important seems to be the new social expectations shared about the role that president should play and not any fundamental change in terms of institutional rules.

”

In 1986 Portugal became a member of the European Economic Community (EEC), alongside with Spain, after eight years of intense negotiations in the follow up of the 'European option' doctrine proclaimed by the First Constitutional Government headed by Mário Soares (1976). From that moment on the country changed in various ways and levels. The political environment between 1986 and 1996 enabled economic convergence supported by three factors: membership to EEC, government stability since 1987 and the constitutional amendment of 1989. This amendment paved the way for the decrease of States' burden in the economy in order to pursue harmonization with other EU members: this is evident by the

liberalization of some economic sectors, such as financial system, bank services, mass media, telecommunications, insurance, refineries, beers, cement and paper.

Royo and Manuel (2005: 27) remember that the integration process has produced significant costs in terms of economic adjustments, loss of sovereignty and cultural homogenization. European integration will continue to produce a profound effect in the Portuguese society. Among other issues, it is significant the impact on national identity, welfare policies and in the adjustment of economic and political structures.

The European financial aid helped some regions to make the transition to the common market (GDP inferior to 75% of the European average). The improvements in infrastructures in Portugal (roads, highways, education) contributed to mitigate the macroeconomic impact of the structural changes for the implementation of the common market (Mateus, 2015).

The Maastricht Treaty (1991) binds a strict calendar for the entry into force of the common currency in 1997, no later than 1999. This political decision towards monetary integration was the common denominator of the economic policies of the majority of EU member states, including Portugal from 1991 to 1996, marking out the process of economic convergence. The nominal convergence has been progressively reached between 1991 and 1996, reflecting the priorities of Portugal as EU member (although losing control of the process). Convergence with Europe is being determined with Maastricht criteria – Economic and Monetary Union dominates the political and economic agenda in Europe (Lobo, 2000: 641).

The EU has become an integral part of the democratic constitution of its member states, and specifically of Portugal (Moreira, 1998). For the 2004 European elections, Lobo (2005: 202) concludes that the two main parties continue to be strongly committed to EU: PS and PSD reached more than 72% of votes since Portugal's membership to EEC, which means that the European cleavage is not significant in the country, despite the election to the European Parliament be considered a second order election in part due to low voter turnout.

Politics and communication

To come to power, to exercise it and to inform citizens, politics is communication. Politics has always been spectacle, staging and emotion and, more then ever, the wide range of political actors try to communicate and adapt their messages in order to influence the other protagonists in the public sphere.



Large part of people rarely contact directly with their representatives. Politics is essentially a mediated experience. Shortly, political communication incorporates 1) the different forms of communication undertaken by elected politicians and other political actors (i.e. parties, public organizations and pressure groups) for the purpose of achieving certain objectives, 2) communication about these agents and their activities as contained in news reports and other forms of media discussion of politics and 3) communication addressed to these actors by non-politicians, such as voters (for instance, through online forums and opinion polls). Also, political communication relates not only to political discourse, but also visual elements (i.e. dress, make-up and logo design) that might contribute to constitute a political 'image' or identity (McNair, 1999).

With the end of dictatorship, tensions didn't diminish, especially in the media arena. Party tensions were common in several newsrooms, with reporters and journals associated to political movements affecting the overall view of their work. This same kind of problems were witnessed in public television (RTP) and even during the first years of democracy there were accusations of governmental interference in the selection and treatment of news stories. Despite this issues, after the democratic revolution it was established the Press Law in 1975, which contributed to professional recognition of journalists and access to information sources and the creation of the first Portuguese journalists' deontological code in 1976. Meanwhile, the regulation of the mass media was constitutionally established in 1976. The constitutional amendment in 1982 created the CCS and in 1989 emerged the AACCS. In 2005 it was replaced by a new organization, Entidade Reguladora da Comunicação (ERC).

We can point out a significant group of tendencies that changed the media landscape and the whole area of communication in Portugal after the first two decades of democracy (some of them, still ongoing): the end of public television monopoly sustained through the assignment of two licences to private networks in earlier 1990's, with obvious consequences in terms of coverage of the social and political realities (accelerated by European directives and only possible due to the constitutional amendment in 1989); the end of the nationalization of several press titles, a process consolidated during Cavaco Silva's governments; the emergence of a specialized press dedicated to specific groups and tastes (i.e. feminine, fashion and sports magazines); the regulation of the radio sector putting an end to the boom of local and personal radio stations; the advent and setting of media groups (like Catholic Church, Impresa, Luso-mundo and Media Capital), establishing corporation management proceedings that reinforces the importance of sales and audience shares; the teaching of communication courses (technical

and theoretical), not limited to universities; and the rise of institutional communication, highlighting the role of communication not only in companies but also in social and political organizations (Mesquita, 1994).

“ Understand the new communication patterns won't solve many problems by itself but will ensure a new way in the relations between those who govern and the citizens, and might guarantee a level of transparency to power proceedings. ”

As an European country, Portugal has a tradition of public service media (radio and television) in which we can emphasize a parliamentary model of broadcast governance (strong state intervention), a low newspaper circulation and problems related to the professionalization of the journalistic corpus. All of this, associated with a political context characterized by a late democratization and a significant role of political parties and state in the economy, made some labelled Portugal as part of a Mediterranean or polarized pluralist model of media and politics, common in other southern European countries, and quite different as the one established in north/central Europe and the liberal model seen in Britain, United States and Canada (Hallin and Mancini, 2004).

Facing outside experiences

Portuguese political journalism is forging a new path due to several transformations in media business, as we describe. We can identify changes in journalism patterns similar to those seen in Western countries, like the decreasing of candidate's soundbites on television and the assertion of more pragmatic views of political activities by journalists (Serrano, 2006).

The media activity and media consumption are facing new realities. For instance, there are tremendous problems regarding the sustainability of the press industry and one sign of that is the contraction of advertising market since the beginning of this century. We should also notice the increasing of the cable networks audiences and the rise of other platforms (like streaming), more visible since 2011. And TV viewing is matter that shouldn't be ignored: an average of 5h30 per day in 2012. In the study conducted by ERC about media consumption (*Consumos de Media 2015*), TV is still a dominant medium and seventy percent of Portuguese people

accompany regularly news stories on television, followed by press and social media. Eighty percent of Internet users connect to the social media and thirty five percent use it also to consult the news. In Portugal there are at least 5,6 million Facebook users and for young people, after television, social media networks are their second information source.

To fulfil this political representation crisis and to ensure contact with voters, political representatives and parties in Portugal are adapting their communication strategies, particularly during campaign periods, by hiring agencies and external consultants. The first Barack Obama presidential campaign, in 2008, alerted some national political actors to this digital communication apparatus but didn't mobilize citizens to adhere to party projects in the following general election (Cádima, 2010). There isn't also today a political communication industry, as we have in USA, for example. Political representatives rarely communicate online or use other digital tools to get involved with their constituents on a regular basis. Understand the new communication patterns won't solve many problems by itself but will ensure a new way in the relations between those who govern and the citizens, and might guarantee a level of transparency to power proceedings. ■

References

- CÁDIMA, Francisco Rui (2010) – «Política, Net e Cultura Participativa». In *Revista Media & Jornalismo*, nº 17, vol. 9 (2), pp. 195-207.
- CRUZ, Manuel Braga (1994) – «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português». In *Análise Social* XXIX (125/126), pp. 237-265.
- HALLIN, Daniel. C. & MANCINI, Paolo (2004) – *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LOBO, Marina Costa (2000) – «Portugal na Europa, 1960-1996 – uma leitura política da convergência económica». In BARRETO, António (org.) – *A situação social em Portugal 1960-1999*, vol.II (Indicadores Sociais em Portugal e na União Europeia). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- LOBO, Marina Costa (2005) – «As eleições para o Parlamento Europeu em Portugal: 1987-1999». In PINTO, António Costa (coord.) – *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote.
- MATEUS, Augusto (coord.) (2015) – *Três Décadas de Portugal Europeu. Balanço e Perspetivas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- McNAIR, Brian. (1999) – *An Introduction to Political Communication*. London and New York: Routledge.
- MESQUITA, Mário (1994) – «Os Meios de Comunicação Social». In REIS, António (org.) – *Portugal 20 Anos de Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- MOREIRA, Vital (1998) – «A união política europeia e a democracia portuguesa». In *Portugal na transição do milénio*, Colóquio Internacional. Lisboa: Fim de Século.
- ROYO, Sebastián & MANUEL, Paul C. (2005) – «Introdução». In ROYO, Sebastián (org.) – *Portugal, Espanha e a integração europeia. Um balanço*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- SERRANO, Estrela (2002) – *As presidências abertas de Mário Soares: as estratégias e o aparelho de comunicação do Presidente da República*. Coimbra: Minerva Coimbra.
- SERRANO, Estrela (2006) – *Jornalismo Político em Portugal*. Lisboa: Edições Colibri.

ENERGY, ENVIRONMENT, AND COP26

Giuseppe Ammendola

Texto entregue em Dezembro de 2021

AT NO POINT IN TIME, ARGUABLY, have energy and the environment been as widely perceived as more connected with one another and important to the future of mankind. And the Conference of the Parties (COP) on Climate Change held in Glasgow, UK between October 31 and November 12, 2021 had been viewed by many beforehand as a good opportunity to help determine more clearly and positively the future relationship between climate and energy production and distribution within and among countries. A truly complex relationship, where uncertainty is present nearly everywhere on account of the very large number of actors affected by it and affecting it in different ways all over the planet. The COP held in Glasgow certainly confirmed the complexity and uncertainty characterizing these crucial issue areas.

The Conference, known as COP26, had been preceded by 25 COP international conferences taking place every year after 1994 when the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) entered into force, with the “ultimate aim” of “[p]reventing ‘dangerous’ human interference with the climate system.”¹ The Conference of the Parties is the supreme decision-making body of the UNFCCC and the nearly 200 countries that have at present ratified the UNFCCC are called Parties to the Convention.

Before examining the most important results of the COP26, let us refer briefly first to an important document issued a few weeks before by the International Energy Association (IEA), which was “designed to assist decision makers at the 26th Conference of the Parties (COP26) and beyond by describing the key decision points that can move the energy sector onto safer ground.”² After that, we are going to briefly refer to another major source of current information for decision makers in these areas, the research published by Climate Analytics and NewClimate Institute, two major scientific institutions based in Germany. And then, last but not least, we shall also refer to two important UN publications.

The 2021 World Energy Outlook, the Climate Action Tracker, and two major UN publications

Created in 1974 in the wake of the previous year’s oil crisis to ensure the security of oil supplies, the International Energy Association is an autonomous intergovernmental organization within the OECD framework

based in Paris. Given the changes that have taken place in the world economy in the last five decades and the much greater concerns developed over the challenges to mankind stemming from climate change, the organization has understandably expanded its scope and it is now “structured under three pillars: strengthening and broadening the IEA’s commitment to energy security beyond oil, to natural gas and electricity; deepening the IEA’s engagement with major emerging economies; and providing a greater focus on clean energy technology, including energy efficiency.”³ In these policy areas, the parties affected are many and its mission statement reflects this: “The IEA works with governments and industry to shape a secure and sustainable energy future for all.”⁴ In order to have a more significant impact on the COP26 UK event, where it was an admitted observer, the IEA decided to anticipate by a month the publication of its authoritative yearly *World Energy Outlook* (WEO). This communications strategy was effective, and the document was often referred to during the meetings that took place in Glasgow.

“
Indeed, what had been promised by governments before COP26 was considered by the WEO and CTA very inadequate to reach temperature stabilization at 1.5°C.

The WEO employs a scenario approach to examine future energy trends. One scenario discussed is the *Net Zero Emissions by 2050 Scenario* (NZE), describing – ideally, most observers would say – the course of action designed to achieve net zero CO₂ emissions by 2050 and a 1.5°C stabilization in global average temperatures – keeping in mind that at present we are, pursuant to the WEO estimate, at 1.1°C above the pre-industrial age. Another one, *The Announced Pledges Scenario* (APS), looks at where all current announced energy and climate commitments, including NZE pledges, would take the energy sector if – and that is a big if given the multiplicity of actors and interests – implemented in full and on time. A third one, *The Stated Policies*

Scenario (STEPS), does not take full implementation of these pledges for granted, but takes a more specific, sector-by-sector look at existing policies and measures as well as those that are under development – a most difficult task, not the least in terms of information gathering – and assesses where they lead the energy sector.⁵

An attentive reading of the IEA document reveals how complex – and unsatisfactory – the relationship between saying and doing is in this set of policy areas. Such complexity and the significant goal-reaching challenges associated to it is also evident in reading *The Climate Action Tracker* (CAT), which is an ongoing scientific analysis by the two respected German research institutes mentioned earlier. It tracks government climate action and measures it against the 2015 COP21 Paris Agreement’s aim of “holding warming well below 2°C, and pursuing efforts to limit warming to 1.5°C.”⁶ CAT is another important source of information for decision-makers. Notably, CAT’s most recent summary (published while COP26 was taking place) of where we are at present states that: based on current policies and action, the world is going to have an estimated increase in temperature of 2.7°C above pre-industrial level; with the full implementation of the 2030 nationally determined contributions (NDCs) targets, the increase would be 2.4°C; if there is going to be full implementation of submitted and binding long-term targets and 2030 NDC targets, the increase would be 2.1°C; and lastly, in the most optimistic scenario, where all announced targets are fully implemented, there would be a 1.8°C increase.⁷ What emerges from the WEO and the CAT Warming Projections, I would argue, is that: what should be done, what has been promised, and what is actually being done are dimensions that differ significantly. Indeed, what had been promised by governments before COP26 was considered by the WEO and CTA very inadequate to reach temperature stabilization at 1.5°C. Most interestingly, the Emissions Gap Report 2021, issued by the United Nations Environment Programme (UNEP), has a title that is totally in line with the WEO and CTA assessments: “The Heat is On. A world of climate promises not yet delivered”.⁸ In it, the governmental promises and actions are considered very inadequate, and the implementation only of unconditional NDCs is estimated to lead to a global temperature rise of about 2.7°C by the end of the century,⁹ well above of the Paris Agreement’s goals.



Significant concerns emerge also from reading the Sixth Assessment Report (AR6) published by The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), the UN body for assessing the science related to climate change. In it, the emphasis placed on ever better data and knowledge emerging in the last few years and the unequivocal harsh impact – in many instances irreversible – of humans in the warming of the atmosphere, ocean, and land are completely in line with the other reports mentioned. And, also in line with the other reports, the IPCC strongly recommends scenarios with low or very low greenhouse gas (GHG) emissions, which of course require rapid and intensive governmental actions worldwide.

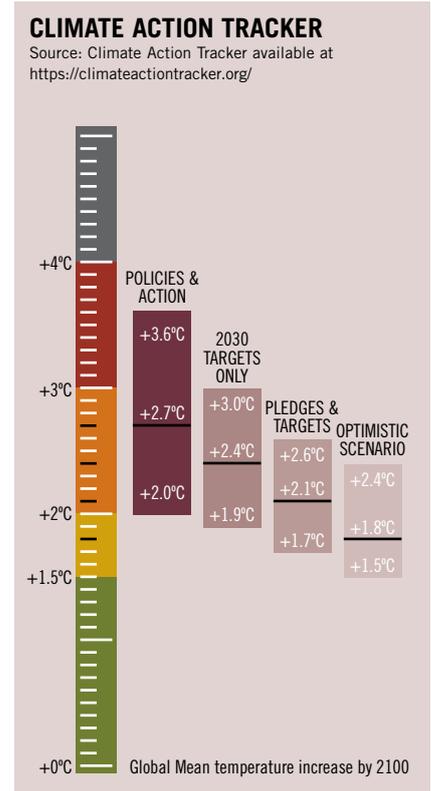
The decisions at COP 26

After two intense weeks of negotiations, on November 13, 2021, the nearly 200 countries participating in COP26 signed The Glasgow Climate Pact. The negotiating delegations were undoubtedly influenced by the worrisome forecasts and scenarios of future extreme weather events that they had read in authoritative reports such as the ones we mentioned. They agreed to move “towards the phase-down of unabated coal power” and the “phase-out of inefficient fossil fuel subsidies”¹⁰. While the specific reference to “coal” and “fossil fuel subsidies” represented a positive novelty from a green point of view, the expression “phase-down” was most controversial. Introduced by India with the support of China at the very final stages of negotiation, it was a significant decrease in commitment level with regard to coal power from the original “phase-out”. The change was accepted by all because of the strength of its supporting countries and the United States defended the change in language as a necessity to avoid a political deadlock. Here the complex set of national interest alignments was evident. Most European countries had a significant level of discomfort toward any limitation to the attacks on greenhouse emissions. In marked contrast, Australia expressed clearly its desire to protect its coal exports and miners. And, notably, nations where climate change effects have been already very visibly damaging were very vocal in their requests to move against greenhouse emissions and, among them, island nations decried the immediate threat to life for them deriving from rising sea levels. Awareness of the importance of the time factor was central in the studies mentioned. The impacts of increases in temperatures and greenhouse-gas emissions were central in the COP26 discussions, also influenced by the growing tv, radio, print, and internet

coverage in recent years of floods, draughts, hurricanes, wildfires, and heatwaves. The commitments by countries to reach net zero emissions seemed too distant in the future and it had become clear that the timeline for climate action had to be accelerated. The Glasgow Pact “request[ed]” that “Parties revisit and strengthen the 2030 targets in their nationally determined contributions as necessary to align with the Paris Agreement temperature goal by the end of 2022, taking into account different national circumstances”¹¹. Here we see the often present (and dominant in affecting negotiating postures) reference to national realities. But this proviso does not, I would say, reduce too much the emphasis on the need for the signatory countries to work hard in the months before COP27 to move faster. Undoubtedly, the text reflects an acknowledgement that the reduction in emissions by 2030 as heretofore submitted by 151 countries is not adequate at all. Notably, this is a full acceptance of the critical assessment of current policies and NDCs put forth - among others - in the UNEP report mentioned earlier. The objective of reaching a global stabilization of temperatures at 1.5°C above pre-industrial level (and definitely below 2°C) was central in the Paris Agreement and viewed by most as unrealistic (and in any case not sufficient to avoid fairly negative climate consequences). But this has also been considered by many as useful to keep on referring to for communication and marketing purposes.¹²

“
The commitments by countries to reach net zero emissions seemed too distant in the future and it had become clear that the timeline for climate action had to be accelerated.”

Another important issue area can be clearly seen in art.44 of the Glasgow Pact where it is “not[ed] with deep regret that the goal of developed country Parties to mobilize jointly USD 100 billion per year by 2020 in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation has not yet been met”. The divide between developed and developing countries is very clear here. The financial help was designed along two dimensions. One, mitigation, involves the reduction of the flow of heat-trapping GHG into the atmosphere: essentially, abandoning fossil energy. The other, adaptation, involves the change of societies so that they could better adjust to the impacts of present



and future climate changes.¹³ The failure to meet the \$100bn per year by 2020 objective (with OECD estimates putting the amount at less than \$80bn in 2019) was seen by many developing countries as a great lack in solidarity and charity from richer nations, especially in light of the fact that the amount was also considered much too low to confront present and future climate-connected challenges.¹⁴ And, most interestingly, advances in climate science informing recent reports (like those mentioned earlier) showed more directly than ever the impact of rich countries’ emissions. In other words, developing countries, especially those from the most hard-hit areas, emphasized the need to see flows of funds from richer nations also as a needed compensation for loss and damages suffered by them. Reparations, however, is a concept that developed countries strongly resist, in no small measure on account of concern about its entrance in international courts. And, most likely, these discussions on financial flows will be inserted very often in the ever going debate on aid and its effectiveness and limitations.¹⁵ In any case, optimists were pleased in reading that the COP, also in article 44, “welcomes the increased pledges made by many developed country Parties and the *Climate Finance Delivery Plan: Meeting the US\$100 Billion Goal* and the collective actions contained therein.” Two other developments in climate finance which were discussed at COP26 will also be monitored in the months leading to COP27 in 2022 and beyond. One is the promise by the U.S., U.K., European Union, France,

and Germany to provide up to \$8.5 billion from public and private sources to South Africa to help the country transition away from coal, while protecting the livelihoods of the workers in the sector.¹⁶ Interestingly, South Africa's President Ramaphosa has pointed out that the money has to be given mostly as grants and any loans would have to be at concessionary rates.¹⁷ Clearly, the complex relationships among international, national, and local interests and the challenges to balance them out was most present throughout COP26 and will be ever present in the road ahead. Anyway, the South African case may constitute the earliest model that can be used – with adaptations – in other countries especially if it starts effectively before COP27 (keeping in mind that, as discussed amply among participants in reference to most issues, Covid-19 continues to complicate matters further).

The other major development in the area of climate finance that needs to be looked at in the months ahead and beyond is the pressure placed on the private sector to act responsibly. One entity whose members stood out across the COP26 negotiations was The Glasgow Financial Alliance for Net Zero (GFANZ) which was launched in April 2021 by Mark Carney, a former governor of the Bank of Canada and, later, of the Bank of England. GFANZ's "goal is to transform the global financial system in order to finance the investment in a net-zero economy."¹⁸ GFANZ states that it "represents over 450 major financial institutions from across 45 countries, controlling assets of over \$130 trillion." Its "members represent every segment of the financial-sector value chain – asset owners, insurers, asset managers, banks, investment consultants, exchanges, rating agencies, audit firms, and other key financial service providers."¹⁹ The investment requirements number that GFANZ considers central in advancing toward its objectives derives from several net-zero scenarios linked to the 1.5°C goal, including that of the IEA. It is indeed a huge sum: roughly \$100 trillion over the next three decades. GFANZ intends to play a big role to contribute to the 1.5°C goal through its investing activities but here, like elsewhere, the debate on the future success of different intervention scenarios between optimists and pessimists keeps on going. Anyway, the fact that for mutual funds and exchange-traded funds focusing on ESG (environmental, social, and governance) goals, the E ones have become vastly more capable to attract cash (than the S and G ones and in absolute terms) is testimony to the impact of the COP events. Thus, investors such as these funds have certainly benefited from companies' growing concerns in recent years about not appearing as environmental "laggards".

Furthermore, entities such as the Securities and Exchange Commission (SEC) and the Financial Accounting Standards Board (FASB), and their counterparts in Europe and elsewhere in the world have increased significantly (or plan to do so) their regulatory activities on energy and climate change. Most notably, at the COP26, the International Financial Reporting Standards (IFRS) Foundation Trustees announced the creation of the International Sustainability Standards Board (ISSB) "to develop—in the public interest—a comprehensive global baseline of high-quality sustainability disclosure standards to meet investors' information needs"²⁰, and which will work closely with the IFRS' International Accounting Standards Board (IASB) to make sure that their Standards complement each other.

“
Distinctions between agreement and disagreement as well as winners and losers are most challenging.”

As we have noted so far, the uncertainty about the emission cuts plans and the funding of climate change was diminished somewhat (certainly not considerably) by the Glasgow Climate Pact. Negotiations in a third major issue area, carbon trading, resulted arguably in more tangible outcomes. In view of the fact that a global carbon tax levied on polluters is most difficult to negotiate, many economists in the green camp have been pushing for a while for the creation of a new international carbon market, in which carbon-emissions credits are traded across borders. These so-called Article 6 rules aim to create a UN-certified standardized credit framework comprising: (1) a centralized system open to public and private entities and (2) a separate bilateral system, where a government that is not meeting the emissions targets it submitted to the UN could buy trade credits to compensate.²¹ Among the schemes that could generate credits there could be tree planting undertakings and carbon capture tech systems. The months and years ahead will show how these markets will evolve, keeping in mind disparate challenges that have to be confronted in creating, valuing, and swapping credits, such as: the allowing of the carry-over of old carbon credits, created since 2013; companies' additional incentives to push suppliers to provide more climate data and the suppliers' responses; and the existing high levels of market fragmentation. With

regard to this last one, the World Bank's Carbon Pricing Dashboard shows that there are 65 regulated national or regional carbon pricing initiatives that currently cover about 21.5% of global greenhouse gas emissions. The existence also of many informal markets contributes further to significant price differences. How the desirable standardization of markets will proceed will also be interesting and challenging to monitor and analyze. Anyone who looks at the proceedings of COP26 – and the Global Climate Pact signed at its end – as well as the discussions preceding it and following shortly afterwards, must acknowledge the complexity and uncertainty in the issue areas discussed. Distinctions between agreement and disagreement as well as winners and losers are most challenging. Here are a few brief considerations, in line also with what we mentioned thus far. First, it is extremely unlikely that the transition process to global NZEs is going to be smooth and orderly. Developing countries want to be adequately financially assisted on their way to continue to decrease the standard of living differences with the rich world – and the sums required are enormous. Further, even if one does not add this huge flow of funds to developing countries, the "going green" domestically for the countries of the developed world is going to be very tough in terms of taxation and government indebtedness. Politically very challenging, particularly considering the risks of much higher inflation and job losses (especially for those working in countries where the fossil fuel industry is important, e.g. US, UK, Norway). Even countries where direct popular elections do not play a major role, like China, are understandably very concerned with the political costs of an NZE transition. Further, it can be argued that energy insecurity, high inflation, and social unrest are and will be reduced by the petro-states' continued fossil fuels sales during the transition period. In that sense, meeting the world's energy needs during the transition period will be very beneficial economically to petrostates, as they will be facing less competition from producers from the West. And, clearly, the challenges to advance toward an as-soon-as possible NZE stage will be compounded by the problems that can arise in the national security and diplomatic spheres between and among the US, China, Europe, Russia, and India. The role that investment in R&D is going to play in the years ahead to reach NZE is of course vital. It will be affected by, among others: standard setting for clean energy; control of minerals like cobalt, copper, lithium, manganese, nickel, and rare earths (especially in light of the fact that solar photovoltaic (PV) plants,

wind farms and electric vehicles (EVs) in general require more minerals to build than their fossil fuel-based counterparts²², and the challenges to supply-chains (including the need to increase their resilience as we have recently learned from extreme weather events, Covid-19, and trade bans), which may lead to less globalization and more regionalization.

In any case, the path to COP27 and future COP events will deserve a lot of attention. ■

Notes

- ¹ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>. The COP conference did not take place in 2020 on account of Covid-19.
- ² World Energy Outlook (WEO) 2021 p.16, available at the www.iea.org website.
- ³ IEA website at <https://www.iea.org/about/history>
- ⁴ IEA website at <https://www.iea.org/about/mission>
- ⁵ WEO, especially at pp. 80, 94-5.
- ⁶ Climate Action Tracker (CAT) website, <https://climateactiontracker.org/about/>
- ⁷ See CAT Warming Projections Global Update, November 9, 2021, available at their website.
- ⁸ Emissions Gap Report, available at www.unep.org
- ⁹ Ibidem, especially Chapter 4.
- ¹⁰ See Article 36, Glasgow Climate Pact, available at <https://www.un.org/en/climatechange>
- ¹¹ Article 29, ibidem.
- ¹² It is important to note how much attention is being paid in the media to the year when a country pledges to reaching NZEs. For a list of pledging countries, see the Net Zero Scorecard, available at <https://eciu.net/netzerotracker>
- ¹³ See, for instance, <https://climate.nasa.gov/solutions/adaptation-mitigation/>
- ¹⁴ See, for instance: "Out of Reach?" *The Economist*, November 20, 2021.
- ¹⁵ See, for instance, Giuseppe Ammendola "Some Trends and Perspectives on Globalization, Economic Growth, Equality, and Development". *Janus.net*, e-journal of International Relations Fall 2011.
- ¹⁶ See, for instance, Kate Mackenzie "Want to Help Poor Nations With Climate Finance? Try Listening to Them" *Bloomberg.com* November 26, 2021. <https://www.bnnbloomberg.ca/want-to-help-poor-nations-with-climate-finance-try-listening-to-them-1.1687415>
- ¹⁷ "S. Africa will only accept \$8.5 bln green energy deal on good terms, president says" *REUTERS* November 25, 2021.
- ¹⁸ See GFANZ Progress Report, November 2021 available at <https://www.gfanzero.com/progress-report/>
- ¹⁹ Ibidem.
- ²⁰ See the IFRS website at <https://www.ifrs.org/>
- ²¹ On Article 6 of the Paris accord, see for instance Sarah McFarlane and Matthew Dalton "Climate Accord Opens Path To Global Carbon Trading" *The Wall Street Journal* November 15, 2021.
- ²² IEA "The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions", available at <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>



INOVAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO ESPAÇO IBERO-AMERICANO: AS MULTILATINAS EM PORTUGAL

Mattia G. Barbera, Nancy Gomes

Texto entregue em Dezembro de 2021

NO ACTUAL CONTEXTO EM QUE A PANDEMIA nos mostra as desigualdades que existem no interior e entre os Estados, a Inovação, sobretudo na área digital, revela-se como um poderoso instrumento para ajudar a fechar brechas. Neste campo, as empresas são chamadas a desempenhar um importante papel como agentes internacionais.

Na XXIV Cimeira realizada em Veracruz – sob o tema «Iberoamérica no Século XXI: Educação, Inovação e Cultura» –, em dezembro de 2014, os estados ibero-americanos, incluindo Portugal, definem a Inovação como uma das áreas prioritárias de intervenção no sentido de consolidar o espaço ibero-americano.

As Multilatinas e o espaço ibero-americano

Se considerarmos que o espaço ibero-americano é constituído por vinte e dois países, duas Línguas intercompreensíveis, o castelhano e o português, com sinais próprios de identidade, baseado em determinados valores, e dotado de uma certa ordem institucional que cria vínculos, interdependências e interesses comuns de natureza política, económica, social e cultural (Arenal, 2011, p.15), podemos afirmar que o espaço das relações ibero-americanas incorpora um potencial âmbito de cooperação e acção conjunta por parte dos agentes envolvidos. Entre os vários agentes, podemos destacar as empresas multinacionais.

Desde que teve início a dinâmica das cimeiras, em 1991, os responsáveis políticos e representantes das várias instituições ibero-americanas atribuem às Multilatinas um papel fundamental: O ex-Secretário Geral Ibero-americano, Enrique V. Iglesias, em 2009, em plena crise económica, referiu-se a estas empresas como sendo “um elemento de integração dos mercados através do investimento privado” (Sanchón, 2010). Anos mais tarde, em plena pandemia da Covid-19, a ex-Secretária Geral Ibero-americana, Rebeca Grynspar, afirmava que,

As empresas da América Latina estão convocadas a desempenhar um papel protagonista na recuperação da pandemia da Covid-19, e há várias razões para o optimismo. Uma delas é que a região teve uma ‘inovação forçada’ durante esta crise. Do *e-commerce* ao *elearning*, da telemedicina ao teletrabalho, vimos anos de progresso em apenas alguns meses. Outra razão é que a pandemia catalisou a transição verde. Temos empresas pioneiras no sector com grande potencial de expansão e uma população consciente e preocupada com as mudanças climáticas (SEGIB, 2021, p. 6).

Com efeito, no actual contexto, e se pensarmos nos problemas de natureza complexa que estamos a partilhar – mais evidentes durante a pandemia –, as respostas só podem ser multidimensionais. Para além das instituições públicas, o sector privado e a sociedade civil podem ajudar a abordar problemas que surgem em áreas em que a cooperação avança mais fluida e facilmente.

No que diz respeito às actividades económicas e comerciais da América Latina e Caraíbas, as empresas transnacionais que não param de crescer, como veremos mais adiante, podem assumir um papel de liderança como agentes da modernização da região, constituindo-se como pontas de lança da inovação, competitividade e modernidade destes países inseridos numa nova geografia económica mundial (Casilda, 2015, p. 32). Nesse sentido, e desde a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB) desenvolve-se uma série de iniciativas que procuram promover projectos de inovação e de empreendedorismo com ênfase na inovação científica e tecnológica, a inovação pública, o desenvolvimento do chamado Quarto Sector ou de empresas com responsabilidade social, a inovação aberta e a inovação cidadã, sem deixar de lado a Agenda Digital Ibero-Americana (eLAC2020) (SEGIBa, 2021).

“

As evidências sistematizadas ao longo dos anos mostram que a Cooperação Sul-Sul e Triangular constituem potentes ferramentas para promover a inovação através da troca de conhecimentos adaptados ao contexto local e, portanto, são mais eficazes e eficientes, não só dentro da região ibero-americana mas também com outras regiões.

”

Sobre a eLAC2020 vale a pena referir que esta Agenda inclui a criação de um Mercado Digital.¹ A ideia, inspirada no Mercado Único Digital da União Europeia, tem avançado a nível sub-regional: A Aliança do Pacífico tem a sua própria agenda digital, e os países da América Central estão promovendo actividades nesse sentido. Outros mecanismos de cooperação regional e sub regional, como a Cooperação Económica Ásia Pacífico

(APEC), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Mercado Comum do Sul ou Mercosul, e o Acordo Transpacífico de Cooperação Económica (TPP) têm desenvolvidos planos e agendas de desenvolvimento digital ou têm incluído medidas que promovem o desenvolvimento do sector digital de América Latina e Caraíbas (OCDE et al., 2020, pp. 259-262).

A criação de um mercado digital regional poderia aumentar as oportunidades de negócio e apoiar os modelos de negócio regionais. Muitas empresas digitais da região operam em múltiplos territórios nacionais, por exemplo, através de Mercado Livre, a maior plataforma de comércio electrónico da região. A criação de um mercado digital regional também poderia ajudar os ecossistemas das *start-ups* tecnológicas que estão emergindo nos principais centros regionais, como São Paulo, Buenos Aires e México D.F. (OCDE et al., 2020, pp. 265, 266).

No espaço ibero-americano também têm sido promovidos projectos de inovação através de medidas e projectos de Cooperação Sul-Sul e Triangular². Segundo os dados recolhidos na plataforma digital de Cooperação Sul-Sul e Triangular, entre 2007 e 2017, os países ibero-americanos participaram num total de 8.208 iniciativas, das quais mais de 10% (840) incluíram o intercâmbio de conhecimentos e experiências com uma clara componente de inovação (SEGIB, 2020). Neste âmbito, merecem destaque, as iniciativas que contribuem com o desenvolvimento sustentável através da adopção de novas técnicas, modelos de gestão ou processos que permitem a transformação, por exemplo, do sector agrícola, visando melhorar os seus níveis de produtividade, mas também para adaptá-los aos desafios que lhe colocam as alterações climáticas; as inovações que fortalecem as instituições e as políticas públicas através da digitalização da administração, governo electrónico e implantação de sistemas de informação e macrodados; as iniciativas que contribuem com a modernização do sector industrial, adopção de novas perspectivas de aprendizagem no sector educativo, telemedicina e avanços em biotecnologia no sector saúde, novas técnicas de tratamento de água, entre outras.

As evidências sistematizadas ao longo dos anos mostram que a Cooperação Sul-Sul e Triangular constituem potentes ferramentas para promover a inovação através da troca de conhecimentos adaptados ao contexto local e, portanto, são mais eficazes e eficientes, não só

dentro da região ibero-americana mas também com outras regiões. Neste quadro, a SEGIB e a União Europeia estabeleceram uma aliança estratégica para fortalecer um modelo inovador de Cooperação Triangular no quadro do Desenvolvimento em Transição (SEGIB, 2020).

As Multilatinas: surgimento, localização e estratégias

As empresas multinacionais com capital de origem nos países latino-americanos ou Multilatinas aparecem em finais do Século XIX (Cuervo-Cazurra, A., 2010; Camacho, 2016, p. 6). Cuervo-Cazurra (2010) cita os exemplos das empresas argentinas, Alpargatas (no sector do calçado), que estabeleceu a sua primeira filial estrangeira em 1890; e Bunge y Born (no sector agrícola), que internacionalizou a sua produção a partir de 1905.

No século XX, a crise da dívida externa que afectou os países latino-americanos na década de 1980, conduziu a adopção, por parte dos governos, de reformas estruturais nos modelos de desenvolvimento económico da região. O modelo *inward looking* de substituição de importações foi abandonado, em favor de um modelo *export led* de abertura económica e financeira, inspirado no chamado *Washington consensus*. Neste novo contexto, o investimento directo estrangeiro (IDE) e as empresas transnacionais foram considerados como uns dos principais agentes para o desenvolvimento, a modernização e o aumento da produtividade e competitividade dos países latino-americanos. Como podemos notar observando o gráfico 1, os fluxos de IDE com destino a América Central e do Sul tiveram um crescimento espectacular a partir da década de 1990, e sobretudo a partir do século XXI.

As políticas neoliberais obrigaram as empresas latino-americanas a competir num contexto de abertura comercial, incentivando-as a aumentar a sua produtividade. Este processo gerou uns “campeões nacionais” cuja competitividade permitiu procurar novos espaços de expansão no mercado global. Este processo de internacionalização foi liderado pelas novas Multilatinas. O Gráfico 2 mostra a dinâmica dos stocks de IDE com origem na América Central e do Sul para o exterior (e que inclui também os países da região). Obviamente os stocks de IDE com origem na América Latina são muito inferiores aos fluxos de investimento destinados à região, mas mostram uma dinâmica igualmente impressionante especialmente nas últimas duas décadas.

A mais recente aceleração do processo de internacionalização das Multilatinas está relacionado com a ampliação da globalização depois do fim da Guerra Fria, os avanços na frente científico-tecnológica, e o impulso dado ao crescimento das economias latino-americanas pelo aumento das importações de matérias-primas por parte da China.

GRÁFICO 1 – INVESTIMENTOS DIRETOS COM DESTINO A AMÉRICA CENTRAL E AO SUL, 1980-2020 (Milhões de US\$)

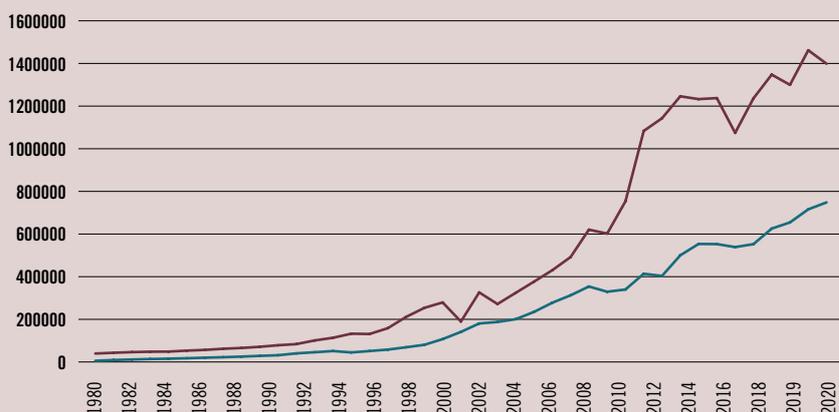
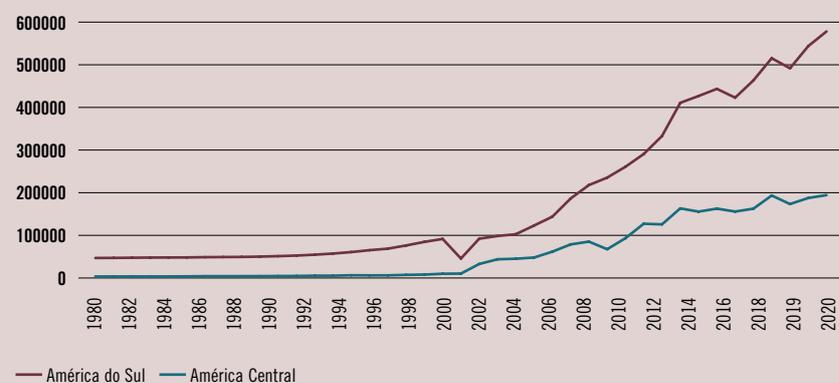
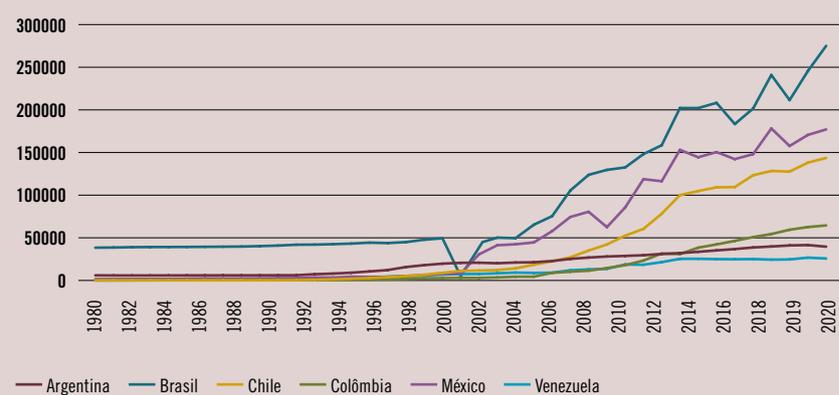


GRÁFICO 2 – INVESTIMENTOS DIRETOS ORIGINADOS DA AMÉRICA CENTRAL E DO SUL, 1980-2020 (Milhões de US\$)



Fonte: Elaborado sobre a base de dados UNCTAD, <https://unctadstat.unctad.org/wds>

GRÁFICO 3 – INVESTIMENTOS DIRETOS ORIGINADOS DE PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, 1980-2020 (Milhões de US\$)



Fonte: Elaborado sobre a base de dados UNCTAD, <https://unctadstat.unctad.org/wds>

O Gráfico 3 mostra-nos os principais países latino-americanos que investem no estrangeiro. Por ordem de importância, estes países são: o Brasil, o México e o Chile.

A expansão das Multilatinas foi motivada, principalmente, pela procura de novos mercados, e de recursos naturais ou activos estratégicos não disponíveis no contexto nacional; a proximidade geográfica e cultural; a Língua; e a presença da diáspora no país de destino (Díaz,

2021). Ao mesmo tempo, esta expansão foi facilitada pelos acordos comerciais regionais com vocação integracionista, como por exemplo, o Mercosul, a Comunidade Andina de Nações (CAN), a Comunidade das Caraíbas (Caricom), e mais recentemente a Aliança para o Pacífico (Casilda, p. 8); e por outros acordos com estados e blocos extrarregionais, como os Tratados de Livre Comércio México – União Europeia; Colômbia, Peru – União Europeia;

GRÁFICO 4 – IDE EM PORTUGAL 2008-2019, STOCKS (Milhões de Euros)

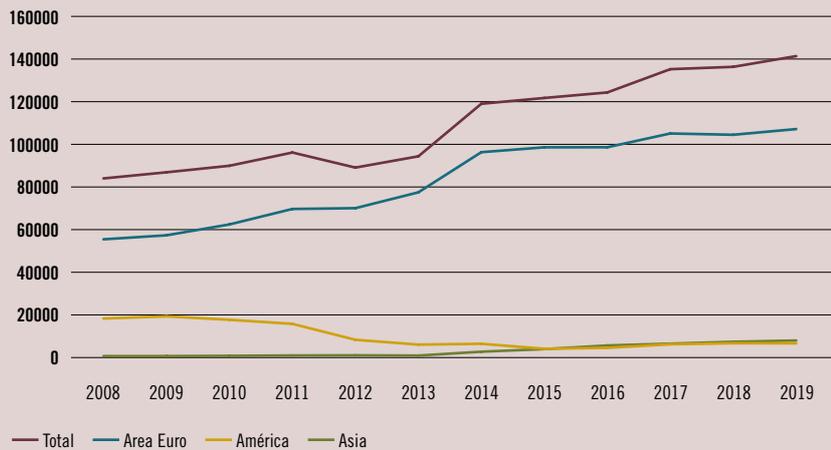
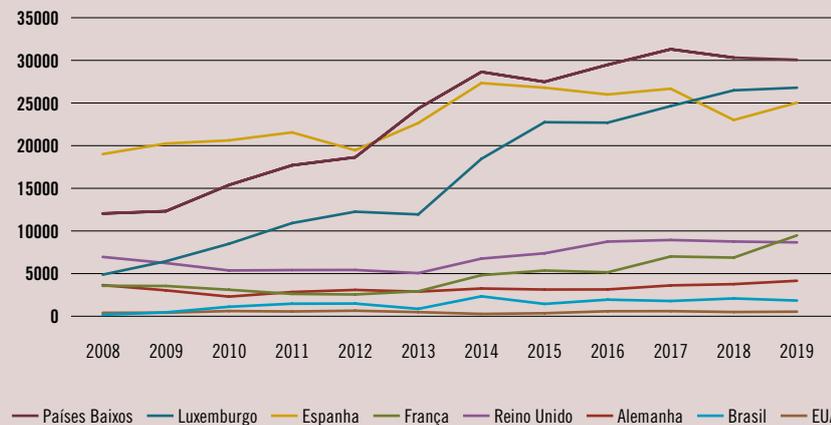


GRÁFICO 5 – IDE EM PORTUGAL 2008-2019 – PRINCIPAIS PAÍSES DE ORIGEM, STOCKS (Milhões de Euros)



Fonte: Elaborado sobre dados do Banco de Portugal.

Chile – EUA, entre outros. Estes acordos, a proximidade geográfica, e as semelhanças culturais, institucionais e económicas fizeram que a expansão das Multilatinas tenha sido, sobretudo, dentro da mesma região, com mais de 50% do total do IDE com origem na América Latina destinado a outros países latino-americanos. Os seguintes destinos mais importantes das Multilatinas foram os Estados Unidos da América, Ásia e só depois aparece a Europa. Dentro da Europa, os principais destinos do IDE das Multilatinas têm sido Espanha e Portugal. Em 2020, as Multilatinas já contavam com 770 biliões de US\$ em stock de IDE fora do território nacional. As taxas de crescimento foram espectaculares, já que o stock de IDE em 2020 era 85% maior que em 2010, e 1.350% maior que em 2000. Como parte da estratégia de expansão, as Multilatinas têm recorrido à fusão e compra de outras empresas que ostentam uma elevada quota de mercado e contam com pessoal técnico e especializado, e com experiência no seu sector de actividade, isto é, a compra de activos inclui o *know-how* intrínseco da empresa que é adquirida (Nedela, p. 5, 6).

A internacionalização das empresas latino-americanas tem passado, como vimos, pelo IDE, mas não só. Ao mesmo tempo, um número significativo de pequenas e medianas empresas (PME), *startups*, fundos *midmarket* e de *venture capital* ou *family offices* configuraram uma vaga de investimentos mais recente que se expande para dentro e fora da região (SEGIB, 2021, p. 6). Os investimentos de *venture capital* latino-americanos são um fenómeno mais recente quando comparado com o IDE, e começam a ter alguma relevância a partir de 2000, mas é a partir do 2010 que apresentam uma aceleração sustentada: o número de operações passa de 9 em 2010 a 92 em 2018, e destinam-se (diferente do IDE), principalmente, aos EUA (73%), Brasil e Europa (8%). Em relação aos sectores de investimento, a maioria concentra-se no *software*, comércio electrónico, internet, serviços financeiros e biotecnologia (SEGIB, 2021). Num contexto em que o consenso em torno das medidas de combate às alterações climáticas quer-se alargado a maior parte dos agentes, as estratégias de crescimento para estas

empresas dependerão também da sustentabilidade com que apoiam a sua expansão para fora da região. Algumas multinacionais da América Latina constituem hoje uma referência em matéria de sustentabilidade, por exemplo, a empresa brasileira de cosmética Natura ou a cimenteira mexicana CEMEX (SEGIB, 2021, p. 10).

As Multilatinas em Portugal

A crise global financeira de 2008 atingiu com força a economia portuguesa obrigando o país a um ajuste drástico das finanças públicas no contexto de uma grande diminuição do consumo interno. Como consequência, a economia portuguesa virou-se para as exportações para conseguir recuperar o caminho do crescimento, enquanto a queda dos investimentos públicos foi mitigada pelos investimentos privados e o IDE. De facto, as exportações, em termos de PIB, passaram de 27% em 2009 a 43% em 2019, enquanto os investimentos públicos passaram de mais de 5% do PIB, na primeira década do século, a menos de 2% na segunda década de 2000, atingindo os valores mínimos da União Europeia (Eurostat). Pelo contrário o IDE em Portugal aumentou significativamente nesse período, como mostra o gráfico 4, dando uma crucial contribuição para mitigar os efeitos da crise.

O crescimento do IDE em Portugal acelerou a partir de 2013 até chegar a representar aproximadamente 77% do PIB do país em 2020, demonstrando assim a atractividade de Portugal como país de investimentos em termos de abertura e facilidade de investimento. De facto, Portugal, de acordo com o indicador de restritividade elaborado pela OCDE, é o segundo país mais aberto ao IDE na OCDE (OCDE, 2020).

Olhando para os países de origem do IDE em Portugal (Gráfico 5), não surpreende que o único país latino-americano que se destaca seja o Brasil, com uma quota aproximada de 3% do total do stock acumulado.

O IDE com destino a Portugal concentra-se maioritariamente nas actividades dos serviços, que abarcaram cerca de 64% dos fluxos líquidos recebidos e 72% do stock acumulado; outros sectores relevantes foram a indústria transformadora, o sector energético, o sector financeiro, os negócios imobiliários, seguido de serviços profissionais, científicos e técnicos (Myro & Solana, 2020, p. 15).

Em Portugal, os últimos anos têm também sido testemunhos de um notável aumento dos fluxos de IDE para sectores que incorporam uma elevada componente tecnológica, como as energias renováveis, a biotecnologia, a química de alto valor acrescentado ou o turismo de qualidade, em que as multinacionais têm feito uma importante aposta. (Myro & Solana, 2020, p. 15).



Entre as Multilatinas a operar em Portugal, encontramos grupos de diferentes origens, mexicanos, como Bimbo, na indústria de panificação, e Sigma Alfa Alimentos; chilenos, como a empresa Copec, na área da energia, e outras. As empresas brasileiras são as mais activas, por exemplo, Petrobras criou uma empresa junto com a Galp Energia para estabelecer uma fábrica de biodiesel em Portugal; Embraer surgiu com um projecto para a criação de uma fábrica em Portugal destinada à produção de estruturas e componentes de materiais compostos; e o grupo multisectorial Camargo Correa, com 33% da cimenteira portuguesa Cimpor, destaca-se nas mais variadas actividades, moda, construção, cimento, electricidade, estaleiros, petróleo, siderurgia. Ainda a Empresa Siderúrgica Nacional (CSN) está presente com a siderúrgica Lusosider, e a Odebrecht comprou a portuguesa Bento Pedroso e participou na construção da ponte Vasco da Gama (Nedela, 2015, pp. 29, 35, 36).

“

(...) as organizações internacionais permitem a países como Portugal potenciar a sua presença e a sua influência internacional ultrapassando as limitações de meios.

”

A principais razões porque as empresas estrangeiras escolhem Portugal são, de acordo ao inquérito realizado pela consultora EY (EY, 2021): (i) qualidade da vida; (ii) estabilidade social; (iii) qualidade das infraestruturas (transporte, energia, comunicações); (iv), qualificações, disponibilidade e custo da mão de obra. No caso das Multilatinas, podemos incluir também os factores históricos, culturais e geográficos. Seguindo a teoria “the bridge model” de Casanova e Rodríguez-Montemayor, Portugal (e a Espanha) funcionam como um “hub latino” na Europa para as Multilatinas que decidem realizar a sua primeira expansão para os dois países ibéricos, porque é nestes dois países onde podem encontrar “pontes” para o comércio, para os negócios, de conhecimentos, financeiro e logístico. (L. Casanova y E. Rodríguez-Montemayor, 2014).

Relativamente aos investimentos de *venture capital/start-ups* desde América Latina, dados preliminares apontam para uma presença pouco significativa em Portugal. No entanto, verificam-se esforços no sentido de transformar o país num dos destinos europeus mais importantes para estas modalidades de investimentos. De facto, Portugal – graças ao esfor-

ço conjunto do sector público (tanto central como local) e privado (empresas, instituições financeiras universidades, associações, etc.) – está produzindo um ecossistema propício para a atracção de recursos humanos (por exemplo, *digital nomads*), tecnológicos e financeiros que são a chave do sucesso para a criação das *start-ups*. A estabilidade e segurança que Portugal proporciona, junto com a disponibilidade de um elevado capital humano nacional e cada vez mais internacional, seguramente contribuirá para atrair os inovadores e os investidores latino-americanos. Por outro lado, a transição digital que actualmente o mundo experimenta – inimaginável antes da pandemia –, pode representar uma grande oportunidade para promover Portugal como destino das Multilatinas e dos investimentos de risco no quadro de umas políticas públicas que promovam a inovação tecnológica e a transição ecológica em todos seus aspectos, como por exemplo dos espaços urbanos (*smart cities*) e rurais. O Plano de Recuperação e Resiliência³ (PRR), neste contexto, pode representar outra grande oportunidade se for utilizado de forma sinérgica para promover uma nova era nas relações ibero-americanas. ■

Notas

¹ A ideia de criar um Mercado Digital Regional surgiu na Conferência Ministerial da CEPAL sobre a Sociedade de Informação, de 2015, convertendo-se numa prioridade estratégica da eLAC2020. Concretamente, este objectivo estratégico exige a elaboração de uma estratégia regional para potenciar o comércio, ampliar a economia digital e fortalecer a competitividade através da coerência regulatória, a integração de infra-estruturas e o desenvolvimento de plataformas digitais, facilitar os fluxos de dados transfronteiriços e medidas de facilitamento do comércio (CEPAL, 2018).

² Os projectos de Cooperação Sul-Sul, na modalidades Cooperação Triangular, envolve um doador tradicional, um país de renda média e um terceiro país de menor desenvolvimento relativo.

³ O PRR português é um programa de aplicação nacional, com um período de execução até 2026, e vai implementar um conjunto de reformas e de investimentos que permitirá ao país retomar o crescimento económico sustentado, reforçando o objectivo de convergência com a Europa ao longo da próxima década. Cf. Página Oficial da República Portuguesa (XXII Governo), <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/programas-de-acao-governativa/plano-de-recuperacao-e-resiliencia>

Referências

- Arenal, Celestino. (2011). *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Camacho Rico, J. D., Gutiérrez Peña, D. C., & Pinzón Burgos, I. A. (2016). *Adaptabilidad de una misma multinacional en dos diferentes mercados: caso Embraer en Portugal y EE.UU., periodo 2002-2012*. https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/15/
- Casilda B., Ramón. (2015). *América Latina. Las empresas multilatinas*. (DOCUMENTOS DE TRABAJO) Instituto de Estudios Latinoamericanos – Universidad de Alcalá. http://biblioteca.clasco.edu.ar/Espana/ielat/20161221043818/pdf_1397.pdf
- CEPAL. (2018). *Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2020)*, Sexta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cartagena de Indias. https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6_digital_agenda-en-23_april.pdf
- Cuervo-Cazurra, A. (2010). Multilatinas (Latin American Multinationals). *Universia Business Review*, 25, pp. 14-33.
- Díaz, Raimundo. (2021). *Empresas multilatinas: una mirada hacia y desde las Américas*. Auxadi. https://www.auxadi.com/es/news/empresas-multilatinas-americanas_trashed/
- EY. (2021). *As the winds change, is Portugal just flying or soaring? EY Attractiveness Survey Portugal*, June 2021. EYGM Limited
- Myro, Rafael & Solana, Gonzalo (Dir.). (2020). *Internacionalización Ibérica. España y Portugal no Mundo 2020*. Sumário Ejecutivo. ICO / UAL / Santander Universidades / Univeridad Nebrija.
- Nedela, Daniel. (2015). Análisis de la presencia de las Multilatinas en el espacio económico del grupo de Visegrád. *Papeles de Europa* Vol. 28, Núm. 2, pp. 1-29. <https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/51900>
- SEGIB / Secretaría General Iberoamericana. (2021). *Global LATAM 2020*. Series Inversión Extranjera.
- SEGIB / Secretaría General Iberoamericana. *Iberoamérica Avanza impulsando la Innovación*. 06/08/2021 [Video]. <https://youtu.be/KqnSTYZdzBI>
- SEGIB / Secretaría General Iberoamericana. (2020). *Relatório Perspectivas Económicas de América Latina 2020* © NAÇÕES UNIDAS UNIDAS/CAF/UNIÃO EUROPEIA 2020.
- Sanchón, Justino. (2010). Iglesias diz que crescimento latino-americano favorece solução da crise. *Globo.com* 23/10/2010. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/iglesias-diz-que-crescimento-latino-americano-favorece-solucao-da-crise.html>
- OCDE. (2021). *FDI Regulatory Restrictiveness Index*. <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>
- OCDE, CEPAL, CAF. (2020). *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>



UNA NUEVA Y DIFERENTE GUERRA FRÍA

Mariano Aguirre

Texto entregado en Junho de 2022

TREINTA TRES AÑOS DESPUÉS QUE TERMINASE La Guerra Fría, el mundo se encuentra ante un complejo escenario de potencias nucleares en grave tensión, una guerra abierta en el centro de Europa, aumento del gasto militar, y el rearme con nuevas tecnologías.

Los enfrentamientos de grandes potencias ya no son entre capitalismo y comunismo como durante la Guerra Fría, sino económicos, energéticos comerciales, tecnológicos, y militares en un mismo sistema económico y un marco geopolítico en transformación que cuestiona al sistema multilateral.

La bipolaridad de la Guerra Fría en la que Estados Unidos y la URSS ha sido sustituida por un mundo multipolar con cuatro potencias globales (Estados Unidos, China, Rusia y la Unión Europea), y el ascenso de Estados intermedios (como India, Brasil, Turquía, Israel, y Arabia Saudita).

Debido a problemas domésticos Estados Unidos repliega su presencia internacional (pese al liderazgo en la guerra en Ucrania). China es una potencia económica, tecnológica, comercial y militar en ascenso que desafía el poder de Estados Unidos. Rusia tiene el poder de sus recursos energéticos y trata de recuperar agresivamente el espacio que tuvo la ex Unión Soviética (URSS).

La Unión Europea enfrenta el Brexit; disputas entre gobiernos autoritarios y democráticos, el auge de partidos y movimientos de ultraderecha; y las diferencias entre los miembros para gestionar los refugiados, las compras de gas ruso, y el futuro de su seguridad y defensa.

El peligro de guerra nuclear, que parecía haber quedado en segundo plano desde el final de la Guerra Fría (1989), ha renacido con la invasión de Rusia a Ucrania. La capacidad destructiva de las armas convencionales y el desarrollo de armas nucleares tácticas conduce a que la línea entre unas y otras sea más sencilla de cruzar.¹

La primera Guerra Fría

Estamos ante una nueva guerra fría o si las características de las confrontaciones entre grandes potencias en el sistema internacional no son homologables?

Durante las cuatro décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial hubo una confrontación sistémica entre dos visiones del mundo y formas de organizar el estado, la economía y la sociedad. El mundo occidental, liderado por Estados Unidos encarnaba al sistema capitalista liberal en la economía, la democracia parlamentaria como organización política, y los derechos civiles y humanos de primera ge-

neración como símbolo de libertad individual. Por su parte, la URSS se estructuró desde 1917 en torno a un sistema económico comunista centralizado en el Estado. El pilar de la política era el Partido único, y se ponían por delante los derechos económicos y sociales. China carecía entonces de capacidades con alcance global.

Estados Unidos y la URSS proyectaban mundialmente sus modelos, limitando posiciones de su adversario. Inicialmente esta confrontación se libró en Europa, particularmente en torno a Alemania, ocupado por las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, y a Italia, Grecia y Francia, donde los partidos comunistas se fortalecieron resistiendo al nazismo y el fascismo.

“

Entre la Guerra Fría y la situación actual hay diferencias notables.

”

El choque delegado a terceros (con eventuales intervenciones militares) entre Estados Unidos y la URSS se expandió al llamado Tercer Mundos con motivo de la crisis del sistema imperial europeo y una cadena de guerras nacionalistas anticoloniales (desde Vietnam y Argelia hasta Angola, Mozambique y Cuba). La *guerra fría* fue una confrontación sin uso directo de la fuerza entre las partes, pero librando luchas diplomáticas, y delegando la violencia armada en aliados en el mundo post colonial, donde se apoyaba o conspiraba con gobiernos anticomunistas o anticapitalistas a través de fondos, armas y espionaje.

Esa competencia llevó a la creación en 1949 de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), y en 1955 el Pacto de Varsovia, y al crecimiento diversificado de los arsenales convencionales, químico-bacteriológicas y nucleares. Así nació el concepto de *destrucción mutua asegurada* (MAD en sus siglas en inglés). Contar con armas nucleares garantizaba que ninguna de las partes lanzaría un ataque con armamento de este tipo porque la respuesta, y una escalada, llevaría a la “destrucción mutua asegurada” de ambos.

Este argumento es utilizado en la crisis de Ucrania: Estados Unidos y los aliados de la OTAN indican que no entrarán en guerra por ese país para evitar un enfrentamiento con Rusia que podría desembocar en una guerra con uso de armas nucleares. Por su parte, Moscú expresa que podría llegar a utilizarlas si se encuentra en “peligro existencial”.

El rearme fue acompañado de negociaciones directas de control de armamentos y la creación de medidas de confianza en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

El objetivo era evitar una confrontación nuclear por error y malentendidos. En 1962 Estados Unidos y Rusia estuvieron a punto de usar armas nucleares debido a errores de percepción e información errada, pese a que se mantuvieron abiertos canales de comunicación.² En la guerra de Ucrania esos canales están cerrados.

A partir del fin de la Guerra Fría (1989) y la desintegración de la URSS (1991) descendió el gasto militar de las grandes potencias y se negociaron acuerdos sobre armas nucleares y misiles antimisiles. Pero en la última década la relación entre Washington y Moscú se ha deteriorado, los presupuestos militares de Estados Unidos, China y Rusia han aumentado junto con la modernización de sus arsenales, y la mayor parte de los acuerdos se encuentran en alto riesgo.

Las diferencias

Entre la Guerra Fría y la situación actual hay diferencias notables. Primero, todas las potencias actuales operan en el marco del sistema económico capitalista. China y Rusia promueven un capitalismo de Estado con actores privados actuando en estrecha conexión con el gobierno central.

En la Guerra Fría no había casi vínculos económicos entre los adversarios. Cada uno operaba su mercado con sus aliados. Ahora la interrelación es muy fuerte entre ellos y con el resto del mundo.

Rusia ha abandonado la ideología y se vincula a través del comercio de armas, la venta de petróleo y gas, y con intervenciones para consolidarse frente a Estados Unidos, tener acceso a recursos o recuperar la zona de influencia soviética. Así lo ha hecho en Siria, en África con mercenarios rusos, en Venezuela, en diversas áreas del ex espacio soviético, y con la invasión a Ucrania.

Por su parte, Estados Unidos se presenta como líder de la democracia, pero en numerosas ocasiones ha practicado intervenciones militares, la conspiración política, y el uso de presiones económicas y del sistema multilateral para derribar a gobiernos considerados hostiles o apoyar aliados.

Los dilemas

Dado que las cuatro potencias (incluyendo a la UE) operan en el mismo sistema econó-



mico, las guerras económicas, tecnológicas, comerciales y financieras afectan al que lanza y quien recibe la ofensiva.

Las sanciones que ha impuesto Occidente a Rusia perjudican a los dos partes. Moscú (y otros productores de crudo) se benefician: ha aumentado el precio de la energía y de los bienes de consumo junto con la inflación. Esto genera revueltas sociales y crisis políticas y reduce las posibilidades de triunfo del Partido Demócrata en las próximas elecciones en Estados Unidos. La guerra de Ucrania ha profundizado el debate sobre si fuese posible “desvincular” a las economías de China y Rusia. Para unos economistas China es grande, dinámica, y su economía está tan implicada con la occidental, que se deben separar los temas económicos de los de seguridad y valores. Hay que practicar “una cooperación competitiva y condicional”.³

Para otros, Estados Unidos y sus aliados deben librar una confrontación con China, aumentar la capacidad militar, desvincular sus economías de ese país, y combatir al Partido Comunista chino en el mundo en desarrollo y dentro de su país.⁴

Algunos analistas proponen el rearme de Estados Unidos y sus aliados para una dura confrontación con Rusia: mayor despliegue de fuerzas, aumento el presupuesto militar, más petróleo, y abandonar la “agenda verde”.⁵

El impacto

Frente a la falta de libertades del sistema soviético, durante la Guerra Fría Estados Unidos y sus aliados se presentaron como líderes de la democracia y el liberalismo político. Francis Fukuyama predijo que el liberalismo había triunfado sobre las ideologías totalitarias (nazismo, fascismo y comunismo). Se iniciaba una era democrática global, y sólo quedaban remanentes de autoritarismo en sitios como Irak y Afganistán.

En ese mundo post totalitario, Estados Unidos sería la única gran potencia hegemónica, y Rusia y China se integrarían en el sistema de libre mercado y la democracia. Pero el diagnóstico fue incorrecto.

La transición en Rusia no llevó a que al poder soviético evolucionase hacia la democracia. Por el contrario, funcionarios del régimen soviético tomaron el control del Estado y de sectores claves de la economía, y se transformaron en nuevos empresarios. Políticos regionales, la Iglesia Cristiana Ortodoxa Rusa y teóricos del renacimiento de la “Gran Rusia” completaron el cuadro.⁶ China se incorporó al mercado mundial capitalista, pero manteniendo el férreo control político por parte de una élite, desarrollando un modelo de privatización controlada desde el Estado.

Se ha producido un declive de la democracia y su legitimación entre amplios sectores de la sociedad global. Las políticas neoliberales implementadas desde la década de 1980 produjeron precarización laboral y debilitamiento de los servicios públicos. Esto aceleró el desencanto con la democracia, y ascenso de populismos ultranacionalistas de derechas.

El sistema multilateral u orden basado en reglas que se creó después de la Segunda Guerra Mundial, estaba asociado al libre mercado y la democracia. La decepción de millones de ciudadanos con este sistema lleva a que perciban al sistema multilateral como algo ineficaz, lejano, o una interferencia en las “esencias nacionales”.

El futuro

El sistema multilateral (y las regulaciones sobre Derechos Humanos, Humanitario y crímenes contra la Humanidad) se verá más debilitado frente a las políticas de las grandes potencias. La diplomacia, el diálogo político, y la mediación se verán restringidos. Las alianzas entre Estados serán más flexibles, adaptadas a la geopolítica y la geoeconomía, sin alineaciones en torno a la democracia.

“ La guerra de Ucrania ha profundizado el debate sobre si fuese posible “desvincular” a las economías de China y Rusia. ”

Aumentará el gasto militar y el rearme. Más estados considerarán que la mejor seguridad es contar con armas nucleares. Suecia y Finlandia ingresarán en la OTAN. Europa Oriental será zona de rearme.

Las confrontaciones por recursos energéticos serán muy poderosas. Se incrementará la tensión entre el uso de fuentes tradicionales de energía y las tecnologías verdes. Viviremos en una nueva guerra fría, pero en un mundo multipolar mucho más complejo, y peligroso, que hace décadas atrás. ■

Notas

¹ *Nonstrategic Nuclear Weapons*, Congressional Research Service, Washington D.C., 7 de marzo, 2022.

² Serhii Plokhy, *Nuclear Folly. A New History of the Cuban Missile Crisis*, Allen Lane, London, 2021.

³ Martin Wolf, “America and China — the defining relationship”, *Financial Times*, 7 de abril, 2022. <https://www.ft.com/content/1bb94349-a401-45ee-8501-7e428add40e8>

⁴ Citado en Wolf, *Financial Times*, 7 de abril, 2022.

⁵ Elliot Abrams, *The New Cold War*, Council on Foreign Relations, 4 de marzo, 2002. <https://www.cfr.org/blog/new-cold-war-0>

⁶ Catherine Belton, *Los bombres de Putin*, Ediciones Península, Barcelona, 2020.

⁷ Helen Thompson, *Disorder. Hard Times in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

A GRÃ-RÚSSIA E A LÓGICA IMPERIAL

Luís Lobo-Fernandes

Texto entregue em Março de 2022

A NATUREZA IMPERIAL DO PODER PROJECTADO POR MOSCOVO perpassa recorrentemente a discussão em torno da sua política externa. Esta visão constata a existência de factores de continuidade no enunciado externo do estado – construído historicamente em torno de um núcleo identitário *russo*. Estes factores seriam, de alguma forma, independentes da natureza do poder político ou de cada regime vigente. Nesta linha, ao terceiro império sucedeu o sistema soviético que pode não ter sido um império *colonial* em sentido estrito, mas produziria os mesmos efeitos. Referimo-nos a um estado com ambições de hegemonia alargada traduzindo o mesmo imperativo imperial ininterrupto que parece marcar a expansão da Rússia desde há mais de seis séculos. A popularidade da ideia de império no seio da sociedade russa é, aliás, um dado inseparável da imagem de si mesmos.

O conceito de império: hegemonia e organização marcial do espaço

A noção de império designa tradicionalmente um Estado multi-étnico com um vasto território, cujo poder supremo é detido por um único titular. O império funda-se na lógica de um acentuado controlo das populações e de organização marcial do espaço, tendendo a cristalizar um sistema centralizado e autoritário. Resulta de uma superioridade militar, e é este elemento

que resume a sua tendência para a hegemonia – um padrão distintivo. O ponto essencial de paralelismo entre os impérios clássicos e os impérios coloniais reside precisamente no papel do poder militar na sua formação e manutenção. No caso vertente, a percepção da sua imensidão euro-asiática encorajaria a política imperial da Rússia. Ora, o impulso imperial em que historicamente assentou o seu domínio reemerge no período pós-soviético, ainda que de forma mais mitigada. Neste particular, sobrepor-se-ia às vicissitudes de uma abertura democrática limitada, plasmada na constituição de 1993. Como assinalou José Manuel Villas-Boas no seu *Caderno de Memórias* – antigo embaixador de Portugal em Moscovo e um dos mais competentes diplomatas da sua geração –, o triunfo de Boris Ieltsine sobre a Duma naquele mesmo ano marcou uma viragem na curta história do regime democrático pós-soviético, apontando para um “autoritarismo crescente” do presidente.¹ A tentação de regresso a uma política de recorte imperial entrevê-se claramente no capítulo das relações com os estados periféricos que resultaram da fragmentação da URSS. A doutrina militar articulada por Ieltsine considerava o “estranheiro próximo” como indispensável à sua segurança tornando em parte vã a discussão sobre a normalização internacional da Federação Russa e sobre o seu processo de “democratização”. Reconhecidamente, a vontade

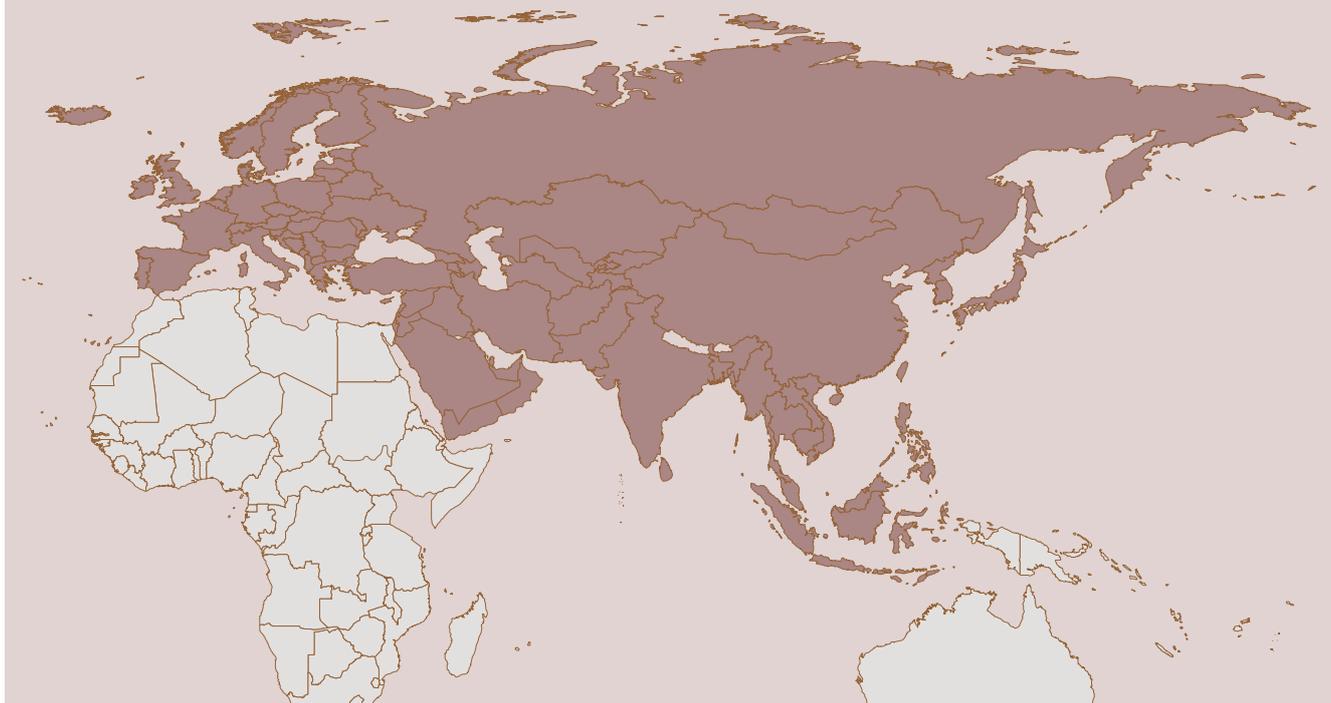
reafirmada da Rússia em manter-se uma grande potência – *velika derjava* – reaparece como uma prioridade na reorientação então expressa por Ieltsin. Uma das suas manifestações imediatas é a propensão da liderança em privilegiar a lógica de relações “à la carte” com as ex-repúblicas soviéticas (de referir que da desintegração da URSS resultaram quinze novos estados independentes). Deste modo, a ambiguidade histórica que perdura no delineamento da política externa conduz-nos a duas leituras diferenciadas do nacionalismo grão-russo e das suas relações com o resto da Europa. Uma, porventura mais perene, vê a história da Rússia como a de um estado poderoso com uma imagem de grandeza de si próprio que molda os códigos culturais, e tem coarctado a emergência de uma sociedade civil mais actuante. A outra, coloca o acento tónico sobre a vocação europeia e a sua “ancoragem” à Europa.

A “grande casa europeia”: um anátema estratégico

Esta dicotomia de carácter contraditório tem expressão nas clivagens que se descortinam entre eslavófilos populistas e modernizadores ocidentalistas. Uma “escolha europeia” mais acentuada em detrimento da identificação cultural euro-asiática é, pois, um processo cujo resultado final não pode ser antecipado. Como tem sido sublinhado,

MAPA DA MACRORREGIÃO EURO-ASIÁTICA

Fonte: <https://en.wikipedia.org/wiki/Eurasia>





um dos problemas cardinais na definição da própria Europa centra-se na inclusão ou exclusão da Rússia”,² sendo que, por exemplo, a ênfase dada por Mikhail Gorbachov às raízes europeias da Rússia foi considerada um anátema estratégico. Com efeito, o seu desenho em forma de “grande casa europeia” por via da aproximação cultural com o Ocidente enfrentaria significativos obstáculos internos. No capítulo específico da história da política externa russa a orientação de Gorbachov tem uma correspondência na chamada *escola de Malenkov*, mais “conciliadora”, segundo a qual a hostilidade ocidental é tida como condicional, e a postura defensiva considerada mais vantajosa. Esta visão é, porém, claramente minoritária no seio das elites governamentais com assento no Kremlin durante a presidência de Vladimir Putin. O paneslavismo russo – talvez a corrente nacionalista histórica mais pujante – é geralmente apresentado como uma reacção psicológica e cultural à ocidentalização da Rússia representando uma clivagem entre os dois mundos, e constitui, em grande medida, o princípio comum que regeu o nacionalismo oficial dos czares, a utopia cristã dos eslavófilos, o populismo bolchevique, e o presente ciclo pós-soviético. O *euro-asismo* é a sua fórmula comum. É certo que a Rússia é *parte* da Europa, mas ao mesmo tempo define-se pela premente realidade de um grande espaço que vai do Báltico e do Mar Negro ao Pacífico. Em última análise, o obstáculo crítico para a reformulação da política externa russa ao encontro do modelo euro-atlântico parece ser *cultural*: o discurso “diplomático” e as acções de política externa de Moscovo reproduzem sobretudo reflexos identitários.

Nesta medida, se se aceitar que factores perenes mais do que reorientações tácticas são a regra, a política externa deve ser perspectivada como uma função das aspirações russas à “hegemonia” macrorregional. A ambição ao estatuto de grande potência favorece a tese da continuidade sistémica no tipo de relações que o centro da Federação Russa estabelece com as suas periferias interna e externa. Neste sentido, a “normalização” da política de Moscovo na arena internacional e do seu relacionamento quer com a União Europeia, quer com a NATO, não seria tanto “cativa” das fórmulas da Guerra Fria, quanto dos seus ímpetus históricos de grandeza. A “recentrada” no concerto das nações coexiste com o impulso imperial.

O subsistema euro-asiático: uma ordem internacional precária e complexa

A ordem mundial saída da implosão da União Soviética é precária e complexa. Segundo o argumento realista, os estados são actores racionais unitários que procuram maximizar os seus

interesses num meio fundamentalmente anárquico. O objectivo de segurança é primordial. Do mesmo modo, a sensibilidade dos estados a variações na distribuição do poder prevalece. Estes elementos continuam a marcar, com particular acuidade, as percepções preponderantes da política internacional da Rússia. Acresce que, da reflexão que aqui se procura evidenciar, afigura-se-nos que continua a existir na diluição dos códigos genéticos da política externa russa uma insuficiente leitura da sua história de dominação agressiva. O nacionalismo grão-russo permanece uma variável perene e a Federação Russa preserva o carácter de um imenso império maduro que assume, em termos de imagem própria, o estatuto de potência euro-asiática, apesar da configuração do espaço pós-soviético aparentar ser hoje mais poli-cêntrica do que russo-cêntrica. As suas escolhas internacionais são fundamentalmente resultado de uma afirmação externa orgulhosa e não-conciliadora, que teve na gravíssima e inadmissível invasão da Ucrânia o seu capítulo mais recente. Com tal acção, que fere os códigos de um mundo civilizado, a Rússia atropela concomitantemente o princípio da indivisibilidade da segurança no plano das relações com o Ocidente que, em qualquer caso, será necessário reconstituir, a bem da liberdade e da paz na Europa.

“

Um dos desafios centrais do relacionamento futuro entre a Rússia e o Ocidente seria o de conferir uma nova base institucional.

”

A análise das dinâmicas *internas* do relacionamento entre a Rússia pós-soviética e a União Europeia por um lado, e com a NATO por outro lado, revela a falta de um modelo mais denso. Em especial, tem faltado substância estratégica no relacionamento que opera entre o que designaríamos de nexos distributivo – resultado das interdependências entre os dois espaços – e a latente ambiguidade imperial russa. Devemos assinalar, em particular, as dificuldades de “encaixe” das respectivas políticas de vizinhança, *Near Abroad* por parte da Rússia, e *European Neighbourhood Policy* por parte da União Europeia, que visam criar “relações especiais”, em alguns casos, com os mesmos vizinhos. Existiria, nesta medida, um problema com a réplica de uma *doutrina Monroe* por parte da Rússia, ou seja, a sua extrema sensibilidade a projecções de poder de terceiros na sua periferia. Esta questão configura, aliás, um teste central da evolução futura do relacio-

namento mútuo dada a tendência iniludível da liderança de Vladimir Putin em olhar para a sua periferia mais próxima segundo as lentes geopolíticas das esferas de influência. Num tempo em que a regra crua dos interesses nacionais reemergiu mais nitidamente no horizonte europeu, a Rússia poderia encontrar uma inspiração na matriz política da União Europeia: uma alternativa de paz para a Europa que condensa uma visão inspirada nos direitos humanos, e pode acautelar desvios de cariz nacionalista exacerbado ou mesmo bélico. Com efeito, o sistema de integração da UE aproxima-se tipologicamente de uma verdadeira *comunidade de segurança*, um modelo onde a probabilidade de guerra entre os seus membros é por definição nula. A experiência da unidade europeia, de base voluntária e democrática, não prejudica a sua diversidade. Por outro lado, poderíamos citar o potencial de *soft power* – o poder de atracção em contraposição à lógica de *diktat* – um dos atributos seguramente mais virtuosos da UE, que assume o objectivo de contribuir para uma ordem internacional baseada no direito e em instituições internacionais mais robustas. Diríamos que um dos desafios centrais do relacionamento futuro entre a Rússia e o Ocidente seria o de conferir uma nova base institucional – dados os seus actuais limites e a sua inadequação – caminho, contudo, que se revela especialmente difícil. Esta é porventura a única certeza disponível no horizonte. ■

Notas

- ¹ Cf. José Manuel Villas-Boas. 2003. *Caderno de Memórias*. Lisboa: Temas & Debates. José Manuel Peixoto de Villas-Boas de Vasconcelos Faria foi embaixador de Portugal na Federação Russa entre Outubro de 1993 e Maio de 1996, p. 219.
- ² Ver Lobo-Fernandes, Luís. 2020. “Estudos Europeus segundo Luís Lobo-Fernandes”, in Camerloto, Marcelo, Andrés Malamud, e Raquel Vaz-Pinto (org.). 2020. *Ciência Política à Portuguesa: A disciplina contada pelos seus protagonistas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 263.



O OCASO DA V REPÚBLICA?

Filipe Vasconcelos Romão

Texto entregue em Junho de 2022

EM 1958, CHARLES DE GAULLE, O GRANDE LÍDER da Resistência francesa, foi nomeado presidente do Conselho de Ministros para pôr fim à grande instabilidade que se vivia num país à beira da guerra civil e com um golpe de Estado em curso. O regresso de De Gaulle representou uma mudança estrutural para França que resiste até hoje. Depois de quase uma década afastado da primeira linha política, o general assumiu a chefia do Governo com uma margem de manobra que lhe permitiu levar a cabo uma profunda alteração da Constituição e erguer a V República.

Podemos hoje afirmar que a V República é um regime desenhado à imagem do seu fundador. Através de uma nova constituição, aprovada em referendo por ampla maioria, foram reforçados os poderes presidenciais e limitados os do até então presidente do Conselho de Ministros. O chefe de Estado passa a ser a figura central do regime, num esforço claro para pôr fim à instabilidade associada ao parlamentarismo e para conferir a De Gaulle os poderes necessários para assumir o controlo da situação política e social. Em Dezembro de 1958, o general foi eleito Presidente com mais de 78% dos votos de um colégio eleitoral composto por cerca de 82.000 grandes eleitores (deputados e representantes dos conselhos regionais e municipais).

O peso da figura presidencial é reforçado, em 1962, com a aprovação em referendo da eleição directa do Presidente da República. Em 1965, De Gaulle é reeleito, embora tenha que disputar a segunda-volta com o socialista François Mitterrand. Conquista 55% dos votos. O conturbado ano de 1968 representa o fim da carreira política do velho general. No entanto, e apesar de toda a contestação ao poder, os franceses continuam a votar à direita: em 1969, Georges Pompidou supera os 58% de votos na segunda-volta da eleição presidencial. Os dois mandatos de sete anos de Mitterrand (1981 – 1995) são fundamentais para a alternância e para a consolidação de uma ideia quase napoleónica de poder. O seu sucessor, o gaullista Jacques Chirac (1995 – 2007), permite uma certa normalização da função, sendo o seu primeiro mandato (ainda com a duração de sete anos) marcado por quase cinco anos de coabitação com uma maioria e um governo da “esquerda plural” liderados pelo socialista Lionel Jospin.

Presidente e pouco mais

O mandato de sete anos, que vigora até ao referendo de 2000, contribuiu decisivamente para a centralidade da figura presidencial. Porém, a coincidência temporal (5 anos) que

passa a existir entre o mandato do Presidente e a legislatura na Assembleia Nacional reforça indirectamente o chefe de Estado pela redução clara das probabilidades de coabitação. Entre 2002 e 2022, o presidente eleito contou sempre com uma maioria de suporte no parlamento, beneficiando da celebração de eleições legislativas cerca de um mês depois do sufrágio presidencial. Enquanto nos sistemas assumidamente presidencialistas, como o norte-americano, a separação de poderes distancia o executivo do legislativo, no “semi-presidencialismo” francês, um Presidente com maioria na Assembleia Nacional atenua os “freios e contrapesos” do sistema.

“

O regresso de De Gaulle representou uma mudança estrutural para França que resiste até hoje.

”

O excesso de centralidade da figura presidencial, por outro lado, tem dificultado a vida aos partidos políticos em França, limitando-lhes a autonomia no quadro de uma vida pública cada vez mais personalizada. Os projectos políticos tornam-se mais voláteis e até partidos com grande tradição histórica e vocação de poder estão a desaparecer: o Partido Socialista (PS) sucumbiu à impopularidade da presidência de François Hollande (2012 – 2017) e o gaullismo, depois de várias denominações, começa a ofuscar-se pela distância do poder. A sua candidata na eleição presidencial deste ano, Valérie Pécresse, não passou dos 4,8% na primeira-volta. A socialista Anne Hidalgo obteve 1,74%. Em sentido contrário, em 2017, o recém-eleito Macron conseguiu obter uma confortável maioria na Assembleia Nacional com uma “marca” (La République en Marche!) criada à sombra da organização de uma campanha presidencial vitoriosa.

O ocaso dos partidos tradicionais

O sistema maioritário a duas voltas também dificultou durante muito tempo uma representação consistente das minorias, o que provocou um desfásamento entre os resultados obtidos na concorrida eleição presidencial e nas menos apelativas eleições legislativas. Em 2017, Marine Le Pen obteve um bom resultado na eleição presidencial (21,3% na primeira-volta e 33,9% na segunda-volta), o que lhe conferiu um lugar informal de líder da oposição, mas o seu parti-

do, a Frente Nacional, ficou-se pelos 8 deputados eleitos na Assembleia Nacional. Como veremos abaixo, este ano, o quadro mudou. Desde a eleição de 2002 que um Presidente não conseguia a reeleição, o que é demonstrativo do peso político da função presidencial. Por contraponto, em Portugal, na nossa III República, com um regime semi-presidencialista de pendor parlamentar, os cinco presidentes eleitos por sufrágio directo foram sempre reeleitos.

O ocaso do socialismo e do gaullismo pôs fim ao modelo de alternância que vigorou, em França, durante as últimas décadas. Olhando para os países europeus, a transformação do sistema de partidos não parece ser uma excentricidade francesa.

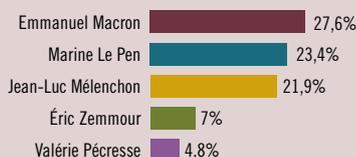
Em Espanha, o Partido Popular (PP) e o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) assistem, desde 2015, ao fim do duopólio em que governaram nas décadas de 80 e 90 do século XX e na primeira década e meia do século XXI. Durante 30 anos, o sistema eleitoral proporcional espanhol produziu nada menos do que cinco majorias absolutas de um só partido (1982, 1986, 1989, 2000 e 2011) e quatro majorias relativas robustas (1993, 1996, 2004 e 2008). Por outro lado, na Alemanha, nas eleições legislativas de 2021, a soma dos votos das duas formações mais votadas (SPD e CDU/CSU) não chegou aos 50%, quando em 2013 superava os 67%.

As eleições legislativas em França parecem ter confirmado a consolidação de um “novo” sistema de partidos assente em três grandes opções como oferta eleitoral: a amalgama centrista de Emmanuel Macron, na qual também se refugiaram sociais-democratas e gaullistas moderados; a extrema-direita de Marine Le Pen, polida na aparência mas com um programa que mantém obsessão com a imigração e que aponta para uma saída da União Europeia; e a esquerda radical de Jean-Luc Mélenchon com alguma capacidade de atracção de eleitores mais jovens e que surge como inevitavelmente sedutora para a ala esquerda do quase desaparecido PS, ecologistas e outros pequenos partidos.

Mélenchon, com o bom resultado obtido na primeira-volta da eleição presidencial, procurou assumir a liderança de uma nova “frente popular” (Nova União Popular Ecologista e Social) formalizada entre o seu movimento França Insubmissa, comunistas, socialistas e ecologista. A campanha do líder radical assentou no pedido de uma maioria de esquerda que lhe permitisse chegar a primeiro-ministro de um governo de coabitação com Macron. O objectivo de Mélenchon não foi atingido, mas a esquerda conseguiu chegar aos 151 deputados, algo impensável sem uma coligação pré-eleitoral.

ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS 2022 EM FRANÇA - 1º TURNO

Fonte: dpa, 11 de abril 2022. <https://www.dw.com/pt-br/fran%C3%A7a-ter%C3%A1-segundo-turno-entre-emmanuel-macron-e-marine-le-pen/a-61426509>



ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS 2022 EM FRANÇA - 2º TURNO

Fonte: dpa, 25 de abril 2022.



RESULTADOS LEGISLATIVAS EM FRANÇA (19 de Junho 2022).

Fonte: Ifop



NUPES – Nova União Popular Ecologista e Social
 ENSEMBLE! – Juntos!
 LR – Les Républicains (Os Republicanos)
 RN – Rassemblement National (União Nacional)

Macron perdeu a maioria de apoio e a coligação “Juntos!” que reunia as forças da base presidencial ficou-se pelos 245 deputados. Pela primeira vez desde 2002 um Presidente não conta com a maioria absoluta dos eleitos à Assembleia Nacional. O que resta do gaullismo partidário, agora com a denominação Republicanos, não foi além dos 64 deputados. Este número é suficiente para contribuir para uma maioria absoluta presidencial, mas não chega para atenuar a crise da corrente política que estruturou e dominou a V República.

A extrema-direita foi a verdadeira surpresa das eleições legislativas. Os precedentes não eram abonatórios para o movimento de Marine Le Pen: mesmo passando à segunda-volta de eleições presidenciais (2002 e 2017), o sistema maioritário a duas voltas através do qual é eleita a Assembleia Nacional bloqueava a formação de um grupo parlamentar. Este ano, esse bloqueio foi quebrado em boa medida graças à ausência da denominada lógica de “frente republicana”: nem Macron nem Mélenchon apelaram explicitamente ao voto mútuo em segunda-volta em caso de confronto com candidatos de extrema-direita. O Reunião Nacional, herdeiro da Frente Nacional, conseguiu, assim, fazer eleger 89 deputados, número sem precedente.

E agora Macron?

O segundo mandato de Macron será, assim, muito diferente do primeiro. No atípico sistema francês, o poder legislativo ganhou uma força que talvez nunca tenha tido nos mais de sessenta anos de V República. Neste período, a regra foi a do poder fortemente concentrado na figura do Presidente, fruto da coincidência entre maiorias parlamentar e presidencial. Também houve momentos de coabitação, com a Assembleia Nacional a comportar uma maioria divergente da presidencial. Nesses casos, os franceses assistiram a uma partilha de poder entre o chefe de Estado e o primeiro-ministro. No entanto, a ausência de uma maioria parlamentar definida só se tinha registado na IX legislatura (1988 – 1993). O actual quadro ditará uma redistribuição de poder entre o Palácio do Eliseu (sede presidencial) e a Assembleia Nacional.

“ Na dimensão externa, o fim da era Merkel e a maior fragilidade da liderança de Olaf Scholtz são uma oportunidade para Macron. ”

No essencial, porém, França continuará no impasse que atravessa há anos. Embora vote em soluções de centro e direita, é muito difícil levar a cabo qualquer tipo de reforma que vise aligeirar o funcionamento do Estado ou liberalizar as dimensões mais estatistas da economia do país. As reformas têm fracassado sistematicamente.

Na dimensão externa, o fim da era Merkel e a maior fragilidade da liderança de Olaf Scholtz são uma oportunidade para Macron. Com a guerra na Ucrânia a acentuar a importância da dimensão política da União Europeia e a reactivar a NATO, França pode ganhar peso pela reversão de quase duas décadas monopolizadas por crises que potenciaram a liderança (económica) alemã. No entanto, a forma como Berlim assumiu, pela primeira vez em décadas, que iria levar a cabo um aumento drástico da sua despesa em segurança e defesa pode contribuir para um maior equilíbrio e para uma redução do peso relativo francês. ■



REFLEXÕES SOBRE UM NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA NATO

Luís Valença Pinto

Texto entregue em Abril de 2022

A ALIANÇA ATLÂNTICA VIVE UM CICLO Tendente à aprovação em junho de 2022 de um novo Conceito Estratégico que substitua o vigente, datado de 2010.

Nesse exercício estarão naturalmente presentes imperativos decorrentes das evoluções ocorridas na última década e também o que seja a ambição que a NATO identifique para a sua utilidade e afirmação futuras.

Há pouco tempo dir-se-ia que era inofismável que os tempos não eram de molde a tornarem fácil esse projeto. A inaceitável guerra de conquista que a Rússia empreendeu na Ucrânia, ao arrepio da ética, da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional, alterou radicalmente essa perspectiva.

Mas, sem esmiuçar muito as circunstâncias do momento, comece-se por olhar para a questão à luz da Teoria da Estratégia. Em primeiro lugar recorde-se que a Estratégia é uma doutrina de meios, enquanto a Política, de que é subordinada, é uma doutrina de fins. Para que lhe seja fácil rever a sua Estratégia é bom que exista na Aliança uma manifesta identidade quanto aos objetivos e práticas que devem ser seguidos. Quanto a isso, parecem hoje ultrapassados os demolidores e paralisantes anos da Administração Trump e a NATO vive um momento em que são manifestas a sua razão de ser, a sua unidade e a sua coesão.

Mas subsistem embaraços. Uma Estratégia é definida pela estruturação coerente e consistente de valores, objetivos, linhas de ação e recursos. No plano dos valores, ressalta a difícil circunstância de um dos Estados Membros, a Turquia, se ter afastado dos padrões de democracia que são marca da Aliança e de dois outros Aliados, a Hungria e a Polónia, estarem hoje em margens muito estreitas dos limites do Estado de Direito. Como conviver com isto? Como traçar objetivos e rumos comuns perante dissensões tão profundas, nalguns parâmetros mesmo atentatórias da própria natureza da Organização? Apesar da unidade que se reconstituiu com a situação criada pela Rússia, como conciliar as prioridades aparentemente distintas que hoje se sentem em norte americanos e europeus? Com os europeus naturalmente focados no seu continente e na respetiva vizinhança próxima (Leste, Norte de África, Sahel e a fachada mediterrânica do Médio Oriente) e os norte americanos conferindo primazia ao Indo-Pacífico? E, entre europeus, como garantir que todos olham para a totalidade dos desafios, não se focando exclusivamente nos que lhes são geograficamente mais próximos? Em matéria de recursos como ter uma perceção convergente perante o debate, agora mais assumido, mas ainda não concretizado, acerca do *burden sharing* e do crescente

fosso tecnológico entre as duas margens do Atlântico em matéria militar?

Nesse esforço de revisão estratégica tudo isso estará em cima da mesa. Onde igualmente estarão as dúvidas e as diferenças quanto ao modo de gerir a Rússia e de olhar para os desafios do Sul e para a China. E ainda o modo como estruturar melhor e de modo mais material, uma articulação complementar e útil com a União Europeia, uma relação cuja naturalidade e méritos há muito são identificados em tese e que a Ucrânia e a resposta à Rússia confirmaram plenamente.

“

Pretende a Aliança manter-se como um Ator regional, (...) ou tornar-se um Ator global, conferindo esse tipo de tradução geográfica à ideia da NATO a 360°?

”

Olhando para dentro de casa sobreleva a questão dos EUA e da sua nova orientação. Não é inteligente pretender contrariar ou ignorar que a Europa deixou de ser a primeira prioridade dos norte-americanos. Ponto é saber que atenção continuarão a dar à Europa e com que garantias. Também aqui a agressão russa trouxe novas evidências. Sem prejuízo da sua atual primeira prioridade, que não se alterará, os norte americanos confirmaram que não deixarão de estar atentos ao cenário europeu. Reforçadamente se as questões que nele se colocarem envolverem a Rússia e a dimensão nuclear.

Nesse debate é também claro e assim deve ser compreendido, que a expectativa americana é que os europeus assumam maiores responsabilidades perante a defesa do seu continente e do seu *near abroad*. Face às capacidades europeias, atuais e potenciais, essa expectativa afigura-se como inteiramente natural e legítima. Como também o é a questão correlativa do aumento das despesas militares dos europeus até um indicador de referência de 2% dos PIB nacionais, desejavelmente orientado para mais e melhores capacidades militares, o que há décadas Washington vem reclamando.

Porém esta questão implica duas outras considerações fundamentais. A primeira, prende-se com o risco de uma eventual “europeização” da NATO, conseqüente a uma hipotética omissão dos norte americanos. Poder-se-ia recordar o aforismo clássico que “*no US in NATO means no NATO*”. Um tal modelo, ainda que apenas informalmente assumido, não só desca-

racterizaria a Aliança, como seria ilusório e empobrecedor, em especial para o os europeus. A segunda, liga-se ao modo como uns e outros, norte americanos e europeus, olham e estão disponíveis para agir relativamente à Rússia, aos desafios do Sul e à superpotência China.

Quanto à Rússia, relevam o imperativo de abandonar, desejavelmente não para todo o sempre, as abordagens de cooperação mútua que antes se delinçaram, a necessidade de valorizar e conferir visibilidade à componente convencional da Defesa Coletiva e o reforço de uma presença aliada política e estrategicamente solidária e militarmente inequívoca nos países mais próximos da Rússia.

Relativamente aos desafios do Sul o que é fundamental é que eles sejam encarados como respeitando a todos os Aliados e também compreender que, pela natureza desses desafios, extensamente ligados a quadros de exclusão de vária ordem, a Aliança, cuja expressão dominante é militar, não reúne condições para, agindo sozinha, os enfrentar com sucesso. O que não significa que não possa ser muito útil desde que actue em parceria com outros, muito especialmente com a União Europeia.

No que respeita à China a escolha matricial consiste em decidir “conter” a China ou em tentar que, com naturais margens de especificidade, ela se integre tão extensamente quanto possível nas práticas multilaterais? E se esse tipo de opção é partilhado entre norte americanos e europeus? E como?

Da resposta a essa questão decorrerá para a Aliança um quadro de unidade ou de divisão, bem como uma redefinição do seu âmbito. Pretende a Aliança manter-se como um Ator regional, ainda que apto a intervir em qualquer parte do globo na afirmação e proteção dos interesses legítimos dos seus membros, ou pretende a Aliança tornar-se um Ator global, conferindo esse tipo de tradução geográfica à ideia da NATO a 360°?

Assunto sério é o da consideração a fazer quanto ao Reino Unido. Pode pensar-se que nada há ponderar, na medida em que o Reino Unido nunca abandonou a Aliança Atlântica, onde está desde a fundação. Formalmente é assim. Mas há algumas razões para reflexão. A principal está em saber em que medida é que os britânicos se manterão ligados e participantes nas temáticas europeias, nomeadamente no domínio da Segurança e Defesa. Adicionalmente, e olhando para o passado custa dizê-lo, o Reino Unido do pós-Brexit tem ainda um problema de retoma de credibilidade a resolver.

Virando a atenção para os modelos de Segurança que um futuro Conceito Estratégico da NATO deve acolher, não subsistem muitas dúvidas que, no respeito pelas Seguranças



Nacionais, deverão estar nessa categoria a Segurança Coletiva e a Segurança Cooperativa. Nesta última atendendo às múltiplas dimensões da Segurança Humana, desejavelmente conforme a definição feita pelas Nações Unidas, promovendo simultaneamente a Paz e o Desenvolvimento. É certo que, centrada como é no factor militar, são relativamente limitadas as possibilidades da Aliança para intervir neste âmbito. Mas isso é sobretudo verdade se a NATO pretender agir sozinha. Intervindo em conjugação com outros Atores, e nesse contexto destaca-se a União Europeia, o valor militar da Aliança pode proporcionar um contributo valioso e frequentemente indispensável para os outros vetores de ação (políticos, económicos, sociais, culturais, ambientais, etc.).

Relativamente aos domínios de ação, será adequado que um novo Conceito, mantendo naturalmente os clássicos domínios terrestre, naval e aéreo, dê muito maior atenção ao ciberespaço, já antes acolhido, passe igualmente a considerar a dimensão do espaço e olhe para tudo atento aos desafios e às oportunidades da digitalização, da cibernética, da robótica e da inteligência artificial. Ao mesmo tempo que deverá ter presente os múltiplos cenários das guerras híbridas, sempre diferentes e singulares. Inovação e Prospectiva devem ser conceitos e práticas obrigatórias.

No que respeita às ameaças e riscos, o que se afigura ajustado é reiterar o conjunto consagrado no Conceito de 2010, conferindo mais ênfase ao que respeita às ciber ameaças, às pandemias, ao ambiente, ao clima e às questões do género.

Quanto às tarefas entendidas como essenciais (*core tasks*) justifica-se que continuem a ser a Defesa Coletiva, a Gestão das Crises e a Segurança Cooperativa. Mas no plano da Defesa Coletiva, integrado como é pelas valências da Dissuasão e da Defesa Direta, a componente da Dissuasão deve associar de modo muito claro e explícito tanto o nível nuclear como o convencional. Não o fazer, presumindo que o nuclear dissuade o convencional, será repetir o erro que, por afetação da credibilidade, levou antes à falência da Estratégia da Retaliação Massiva e, mais recentemente, à insuficiência do Conceito de 2010 neste plano. Por outro lado, a assunção da Segurança Cooperativa como uma função essencial da NATO, sendo absolutamente correta, implica que a Aliança tenha boa consciência do que pode e do que não consegue fazer nesse âmbito e de como, para nele agir com sentido e utilidade, lhe são indispensáveis parcerias com outros Atores.

Isto conduz-nos a dois tópicos fundamentais. O primeiro e que mais dispensa elaboração, é o da procura pela NATO de modalidades de cooperação com outros, numa base de paridade e de reciprocidade.

O segundo, mais aberto, é o da identificação desses parceiros de cooperação. Para a Aliança parece não deverem oferecer dúvidas parcei-

ros como a ONU (sobretudo no plano dos valores e princípios consagrados na Carta e na disponibilidade para cooperar), a UE (esta a justificar uma análise mais detalhada), a OSCE e os que permanecem nos programas do Partenerariado para a Paz (PIP) e do Diálogo do Mediterrâneo. Também a cooperação com a Conferência da Iniciativa de Istambul e com o Conselho de Cooperação do Golfo se devem manter. E o mesmo se pode dizer da Liga Árabe e da União Africana. Porém, no tocante à cooperação com estas duas organizações justifica-se e por isso se desejaria ver afirmado e praticado, o propósito de uma intensificação e um aprofundamento das relações entre a Aliança e cada uma delas. Há, porém, dois outros planos em que a NATO deve igualmente procurar cooperação. Um é o do Brasil e o outro é o das organizações sub-regionais africanas, com imediata prioridade para a que representa a África Ocidental (ECOWAS/CEDEAO).

“

(...) no plano da Defesa Coletiva (...), a componente da Dissuasão deve associar de modo muito claro e explícito, tanto o nível nuclear como o convencional.

”

A cooperação NATO-UE é em si mesmo um tema. Parece óbvia, mas nem sempre é fácil. Tentemos analisá-la muito sucintamente e sempre sob a ótica da elaboração de um novo Conceito Estratégico para a Aliança. Essa análise pode focar-se em três vertentes a que o novo Conceito deve prestar atenção: as condições comuns, as circunstâncias e os objetivos desejáveis.

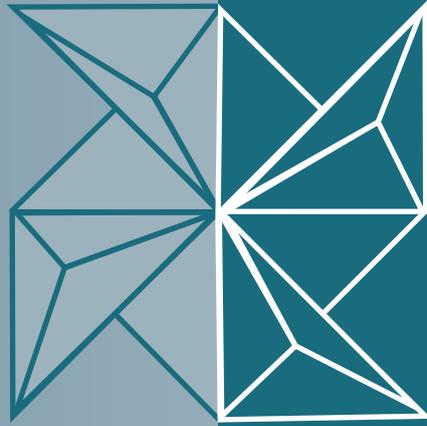
Quanto às condições comuns, é quase despiendo recordar que ambas organizações emanam e representam o mesmo espaço civilizacional e cultural, partilhando opções sobre democracia representativa, Estado de Direito e economia de mercado. Ao que se adiciona o facto de 21 países as integrarem em simultâneo. Das circunstâncias, relevam aspetos estruturais e outros mais conjunturais. É um dado estrutural o facto da NATO ser militarmente muito forte e apta, política e diplomaticamente fraca e nula nos planos económico, financeiro, social e cultural. E que a UE é forte nos planos político, diplomático, económico, financeiro, social e cultural, tendo também uma realidade militar, ainda que aquém da disponível na Aliança. Está aqui patente uma natural complementaridade, definidora de uma potencial articulação que as exigências abrangentes da Segurança contemporânea, de base cooperativa e atenta à dimensão humana, indicam poder ser muito útil.

Mas há outros elementos de conjuntura. Sendo breve refira-se que NATO e UE têm que encontrar caminhos para, sem cedência no essencial, ultrapassarem as comuns questões húngara e polaca. Que ambas têm também que poder gerir as graves dificuldades causadas pela Rússia e Turquia, ainda que a Turquia coloque à NATO um problema maior do que à UE. E, mesmo sem especular muito, a visão de que a relação com a superpotência chinesa será facilitada se a esse propósito puder haver diálogo e concertação (o que é diferente de aliança) entre norte americanos e europeus.

Finalmente uma referência à recente aprovação pelo Conselho Europeu do documento designado como “Bússola Estratégica”. Não se tratando propriamente de uma nova estratégia para a União, este documento define metas, prioridades, linhas de atuação e calendário para o aprofundamento e materialização da Política Comum de Segurança e Defesa da UE. A reflexão sobre o novo Conceito Estratégico da Aliança não pode deixar de nele atentar. Aqui está uma oportunidade e um teste à valorização da cooperação NATO-UE. Sendo sucinto e tendo como certo que no plano da partilha de objetivos muito pode ser referido, o primeiro será naturalmente a comunalidade na consideração das duas Organizações como principais parceiras uma da outra.

O segundo liga-se à assunção tranquila da construção de uma maior autonomia estratégica europeia, entendida na preservação do vínculo transatlântico. Assim se viabilizará uma maior afirmação da Europa e se atenderá também às questões de mais equitativo *burden sharing* e de maior responsabilização europeia. E depois um conjunto de medidas, de carácter operacional e prático, que seria bom que ambos os textos permitissem ou pelo menos não impedissem, como sejam: um paralelismo na leitura de ameaças e riscos; uma maior aproximação dos respectivos Planeamentos de Defesa; a admissão da eventualidade de sistemas de forças com bastante de comum; uma maior harmonização da cooperação em matéria de armamentos; a possibilidade, ainda que com alguns naturais limites, de uma utilização mútua de bases de dados; e a aceitação do desenvolvimento na UE da capacidade para planear e conduzir operações militares de natureza executiva.

Uma referência ainda a quatro questões. Em três delas a Aliança não será ator direto, mas, pela sua importância, é muito desejável que o novo Conceito as reconheça e enquadre, afirmando, portanto, um compromisso. Estão nesse caso as dinâmicas de desarmamento e de controlo de armamentos e a atenção e ênfase dados às medidas de contraproliferação de ADM. A outra é a da chamada “política da porta aberta”. A NATO deve manter a porta sempre sem aliciar e sem forçar, mas sempre disponível para acolher quem por escolha soberana o pretenda e reúna os requisitos necessários. ■



2. O País que Somos, O(s) Mundo(s) que Temos



A INSERÇÃO MULTILATERAL DO PAÍS

Luís Moita

Texto entregue em Junho de 2022

UMA DAS QUESTÕES RELATIVAS À COLOCAÇÃO ESTRATÉGICA de Portugal no mundo será, obrigatoriamente, o modo como a diplomacia do país se relaciona com as organizações intergovernamentais em que está integrado. Daí o interesse de algumas reflexões a esse respeito.

O sítio do Ministério dos Negócios Estrangeiros¹ inventaria o conjunto das organizações internacionais de que Portugal é membro, contabilizando mais de 80 instituições. Como se poderia prever, a maior parte delas é de carácter técnico, como é o caso da UPU, que remonta ao século XIX. Também antiga é a OIT, que vem do primeiro pós-guerra, do tempo da Sociedade das Nações, e que depois foi incorporada no sistema das Nações Unidas. Aliás, esse sistema, com a diversidade das suas agências, é até hoje a mais complexa rede de organismos intergovernamentais onde Portugal se integra. No âmbito da ONU, tem de se reconhecer que Portugal construiu uma imagem respeitável, de um país fiável que se rege por princípios e não tanto por ambições de potência, periodicamente eleito como membro não permanente do Conselho de Segurança, com importantes representações nos diversos organismos e com figuras nacionais eleitas para o primeiro plano das instituições, fruto também de uma diplomacia prestigiada.

Para além deste pano de fundo, a verdade é que, por convicção ou por inércia, se tem verificado um consenso entre as forças políticas dominantes quanto ao reconhecimento das três principais organizações de que Portugal é membro, consistindo nas três traves-mestras da colocação do país no mundo. A mais antiga, desde 1949, é a NATO, no domínio da segurança. A mais envolvente, no domínio político, é a UE, sucessora da CEE à qual o país aderiu em 1986. A mais dispersa geograficamente, assente em alicerces culturais, é a CPLP, fundada em 1996. Como é sabido, tal é o consenso tradicional, partidário e maioritário, em matéria de política externa. Todavia, por razões diferentes, cada uma das instituições em causa passa por tempos de incerteza.

A NATO, não obstante a reanimação proporcionada pela invasão da Ucrânia pela Rússia, ainda não se recompôs da crise de identidade que resultou do fim da guerra fria e mais ainda agora se inquieta com a reconversão norte-americana, que parece diluir a aliança transatlântica dando prioridade ao que chama Indo-Pacífico. Sem saber como lidar com a pressão russa, a braços com os fracos resultados das suas intervenções nas periferias próximas (Médio Oriente, Norte de África), com um país-membro, a Turquia, que parece jogar por conta própria, a NATO atravessa uma situação certamente difícil.

A União Europeia, por seu lado, ainda sob o trauma do Brexit, sofre de pesadas divisões internas, tanto quanto às políticas económicas (entre os nórdicos “frugais” e os países do sul endividados), como quanto ao respeito pelo Estado de direito (entre os ocidentais, favoráveis à separação de poderes e à democracia liberal, e os do Leste, nacionalistas e de tendências autoritárias). Por outro lado, a UE permanentemente se interroga sobre o seu papel no mundo, dada a dificuldade em definir uma política externa comum, com o complexo de inferioridade de não ser uma “grande potência”. A sua posição, aparentemente unida, mas hesitante, sobra a guerra na Ucrânia manifesta a indefinição do seu papel na política mundial. Sobretudo, continua dilacerada pela crise migratória, traíndo a sua vocação de espaço aberto a migrantes, refugiados e requerentes de asilo.

“

(...) a UE permanentemente se interroga sobre o seu papel no mundo, dada a dificuldade em definir uma política externa comum.

”

Finalmente a CPLP está longe de ter cumprido as promessas da sua criação. Além do grave passo em falso que foi a admissão da Guiné Equatorial, a aliança da lusofonia parece sofrer, com altos e baixos, da contradição entre o entusiasmo dos pequenos países e o relativo desinteresse dos grandes. Moçambique tem um pé na CPLP e outro na Commonwealth, enquanto as diplomacias angolana e brasileira, que poderiam ter um papel decisivo, pouco investem neste subsistema internacional. Assente em bases culturais, vocacionada para a projecção da língua comum, a CPLP, sem prejuízo de constituir um espaço de cooperação, não tem conseguido extrair os possíveis dividendos nos domínios político e económico.

Em suma, dir-se-ia que Portugal tem uma inserção bem conseguida no sistema de vocação universal que é o das Nações Unidas, mas teria vantagem na clarificação e na reformulação das três alianças estruturantes em que se integra, NATO, UE e CPLP.

Outras plataformas multilaterais

Avançemos mais um passo. O recente Congresso Internacional do OBSERVARE, realizado em Novembro de 2021, adoptou como tema central “o multilateralismo, condição de governação global”, sublinhando com isso a ideia de globalidade, escala própria das actuais questões internacionais, e a importância das iniciativas e das instituições multilaterais para lhes fazer frente. Pouco antes, em 2019, a mesma unidade de investigação da Universidade Autónoma de Lisboa editou uma publicação intitulada “Estudo da estrutura diplomática portuguesa”. Aí se desenvolvia uma reflexão sobre o enquadramento geopolítico português nas várias instituições multilaterais europeias.

Ligando estes dois contributos, o multilateralismo e o enquadramento europeu do país, somos conduzidos a considerar que a inserção na Europa pode ser vista à luz de uma sucessão de círculos concêntricos. Se a UE representa a mais densa institucionalização, no seu interior, porém, há círculos menores, não coincidentes. Um deles, muito claramente, é a eurozona: a moeda única não é comum à totalidade dos países membros da UE. Outro caso é o do Espaço Schengen, cujas fronteiras também não coincidem com as da UE. Por sua vez, e em sentido inverso, há duas importantes organizações que ultrapassam o perímetro das anteriores e que teriam a vocação de serem verdadeiramente estruturantes do multilateralismo europeu. De algum modo, são as duas únicas organizações pan-europeias. Uma delas existe desde 1949 e representa a mais importante matriz das nossas sociedades, os direitos humanos, as liberdades democráticas, o Estado de direito: é o Conselho da Europa, actualmente composto por 47 países europeus, estendendo-se da Islândia ao Cáucaso. A outra instituição a que fazemos refe-

ESTADOS MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA (57 MEMBROS)

Albânia, Alemanha, Andorra, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Canadá, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedónia do Norte, Malta, Moldávia, Mónaco, Mongólia, Montenegro, Noruega, Polónia, Portugal, Quirguistão, Reino Unido, República Checa, Roménia, Rússia, São Marino, Sérvia, Suécia, Suíça, Tadjiquistão, Turquemenistão, Turquia, Ucrânia, Uzbequistão, Vaticano.

Por ordem alfabética. Fonte: <https://www.osce.org/participating-states>



COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DA EUROPA (47 PAÍSES)

A composição original, à data de sua fundação, era de dez membros (ordenados por ordem alfabética):

Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Suécia, Reino Unido

Posteriormente, incorporaram-se outros 37 membros (ordenados por data de admissão):

Grécia

Turquia (9 de agosto de 1949)

Islândia (9 de março de 1950)

Alemanha Ocidental (13 de julho de 1950)

Áustria (16 de abril de 1956)

Chipre (24 de maio de 1961)

Suíça (6 de maio de 1963)

Malta (29 de abril de 1965)

Portugal (22 de setembro de 1976)

Espanha (24 de novembro de 1977)

Liechtenstein (23 de novembro de 1978)

San Marino (16 de novembro de 1988)

Finlândia (5 de maio de 1989)

Hungria (6 de novembro de 1990)

Polónia (26 de novembro de 1991)

Bulgária (7 de maio de 1992)

Estónia (14 de maio de 1993)

Lituânia (14 de maio de 1993)

Eslovénia (14 de maio de 1993)

República Checa (30 de junho de 1993)

Eslováquia (30 de junho de 1993)

Roménia (7 de outubro de 1993)

Andorra (10 de outubro de 1994)

Letónia (10 de fevereiro de 1995)

Albânia (13 de julho de 1995)

Moldávia (13 de julho de 1995)

Macedónia (9 de novembro de 1995)

Ucrânia (9 de novembro de 1995)

Rússia (28 de fevereiro de 1996)

Croácia (6 de novembro de 1996)

Geórgia (27 de abril de 1999)

Arménia (25 de janeiro de 2001)

Azerbaijão (25 de janeiro de 2001)

Bósnia e Herzegovina (24 de abril de 2002)

Sérvia (3 de abril de 2003)

Mónaco (5 de outubro de 2004)

Montenegro (11 de maio de 2007)

Fonte: <https://eurocid.mne.gov.pt/empregos/cde-composicao>

rência é a OSCE, existente desde a Conferência de Helsínquia de 1975, com o destino de ser a garante de um continente de paz e cooperação. Também ali têm representação duas nações norte-americanas, o Canadá e os Estados Unidos que, enquanto membros das NATO, estão envolvidos nos mecanismos da segurança europeia. É hoje formada por 57 países, incluindo algumas Repúblicas ex-soviéticas da Ásia Central.

“Não se ignora que, no presente, o Conselho da Europa, de tanto se ter alargado, sofreu uma certa descaracterização e está na penumbra da

visibilidade mediática, enquanto a OSCE tem visto estreitar-se expressivamente o seu campo de intervenção”². Infelizmente, a situação criada com a agressão russa à Ucrânia veio dificultar drasticamente a revalorização destas duas organizações intergovernamentais, na sua qualidade de pan-europeias, já que nelas se estruturam como pilares básicos os valores fundacionais da “Casa Comum Europeia” e representam o mais alargado círculo de pertença e integração do continente. Em termos ideais, pensando no longo prazo, poderiam constituir o quadro futuro e as plataformas de diálogo que incorporassem a Rússia do pós-guerra como interlocutor de temas centrais, como o dos direitos humanos e a segurança, aliviando as frequentes tensões e estabelecendo medidas de confiança de modo a evitar escaladas nos pontos de fricção.

“

(...) a promoção da segurança de Portugal passa essencialmente por uma diplomacia de paz.

”

As questões da segurança

A reflexão acerca do conceito estratégico nacional abriga necessariamente a consideração do problema da segurança, seja ela entendida do sentido mais vasto de segurança humana, seja na acepção tradicional de autonomia e de integridade. Convencionalmente, uma tal reflexão analisa as ameaças existentes ou potenciais para, em termos finais, saber responder à pergunta: “quem é o inimigo?”. Ora a verdade é que Portugal não está ameaçado por nenhum inimigo. Nem é preciso recordar que, durante séculos, o inimigo histórico do país coincidia com a única fronteira terrestre, a Espanha, e que, desde há quase meio século, as relações entre os dois países, que eram problemáticas durante os tempos das ditaduras, regem-se segundo uma dupla matriz: democrática e europeia. Nas décadas mais recentes, o único contencioso internacional por que Portugal passou foi com a Indonésia em torno da questão de Timor-Leste, contencioso que obviamente não envolvia nenhuma componente militar e que acabou por ver a solução diplomática ainda nos finais do século XX. No presente, o país não está envolvido em nenhum conflito que ponha em causa a sua segurança.

Nestas condições, qual parece ser a principal ameaça? É que Portugal seja arrastado para um qualquer conflito internacional de envergadura, à margem dos seus interesses e das suas prioridades. Isto pode acontecer, não apenas no quadro de alianças estáveis, mas sobretudo no âmbito de coligações arregimentadas *ad hoc*, como ocorreu com a guerra do Iraque. Ao existir esta pos-

sibilidade, a promoção da segurança de Portugal passa essencialmente por uma diplomacia de paz. E a história recente tem demonstrado que o país tem condições para desempenhar um papel internacional promotor da solução pacífica dos conflitos, através de uma diplomacia preventiva, favorável ao alívio das tensões, à negociação, à busca de soluções onde, em vez de vencedores e vencidos, todos possam ganhar, como é próprio da verdadeira comunidade das nações.

Esta perspectiva de um multilateralismo de democracia cosmopolita não é uma utopia, mas uma necessidade histórica. Que Portugal se pode afirmar como construtor de paz está comprovado pelo exercício de décadas de missões militares portuguesas: são missões de paz! As Forças Armadas, resolvida a guerra colonial e superada a guerra fria, souberam reverter-se para esse dignificante papel, com mandato legítimo, tendente a separar contendores, pacificar populações e apoiar a reconstrução de sociedades desfeitas.

Conclusão

Todos estes pontos de vista se encaminham para uma conclusão: é do interesse estratégico de Portugal conseguir uma integração positiva nos organismos internacionais. Em tempos de intensa interdependência, só por cegueira se pode defender a suposta auto-suficiência das sociedades. Quando os problemas se colocam de modo a atravessarem as fronteiras tradicionais e atingem mesmo uma dimensão planetária, fica claro que para questões globais não há soluções nacionais. Daí que a boa inserção do país nas plataformas internacionais adquira um carácter verdadeiramente estratégico. No quadro europeu, Portugal vive em registo de soberania partilhada e deve apoiar o aprofundamento da construção europeia. Para além da Europa, o seu sistema de alianças estende-se por vários continentes e a língua portuguesa é um ativo de valor incalculável. A integração no conjunto dos organismos das Nações Unidas está em consonância com a tradição universalista da história nacional. Todas estas modalidades de multilateralismo representam para o país uma oportunidade e uma responsabilidade. O conceito estratégico de Portugal deve fazer-se eco desta responsabilidade, afirmando o empenho na cooperação internacional, a vontade de futura revalorização do Conselho da Europa e da OSCE, a determinação na defesa dos valores democráticos e da resolução pacífica dos conflitos, enquanto coordenadas estruturantes da política externa do Estado português. ■

Notas

¹ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/organizacoes-internacionais-de-que-portugal-e-membro.aspx>

² Estudo da estrutura diplomática portuguesa, página 31.



PENSANDO O CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL

Luís Valença Pinto

Texto entregue em Junho de 2022

PROJETA-SE PARA O CURTO PRAZO A REVISÃO DO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL, (CEDN) presente-mente vigente em Portugal. Essa circunstância convida a que se medite sobre alguns temas. Uns mais estruturais, outros mais conjunturais, ainda que tal diferenciação seja difícil de traçar e suscetível de várias leituras. No que respeita aos mais estruturais, são de referir sobretudo quatro. O primeiro liga-se à compreensão do que é um conceito estratégico. Em tese, à luz da Teoria da Estratégia, uma Estratégia é definida por um conjunto coerente e convergente de objetivos, linhas de ação e recursos, num exercício de harmonização interativa dessas três vertentes. Para muitos, em que se inclui o autor deste texto, a esse tríptico consagrado na Teoria há que acrescentar um quarto e prevalecente elemento, ligado aos princípios e aos valores. Uma condição basilar e primordial, que se deve projetar de modo imperativo sobre cada um dos demais elementos e sobre o seu conjunto. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de um Estado de Direito que procura cultivar o multilateralismo, a cooperação e os Direitos Humanos não pode tergiversar em tal dimensão.

A segunda questão estrutural tem que ver com o problema da indispensabilidade ou não da existência de um conceito estratégico. A resposta clara é que não é indispensável. Reflita-se, por exemplo, em duas coisas. Uma, para recordar que o primeiro CEDN português data de 1985, quando o país já tinha atrás de si mais de oito séculos de Defesa Nacional e, conseqüentemente de Independência, genericamente bem-sucedida. A outra, para notar que muitos são os países, mesmo da NATO e da UE e em particular da escala material de Poder de Portugal, que não entendem necessário dispor de um tal instrumento.

No caso português, o facto da identidade nacional se afirmar para além dos espaços europeu e transatlântico e da excecionalidade que isso constitui quando comparado com Estados de escala análoga, justifica que haja a preocupação de desenvolver e manter disponível um CEDN. Ponto é que seja válido, orientador e útil. Para que seja válido e para além da justeza dos seus propósitos e da correção formal dos respetivos mecanismos políticos de aprovação, é preciso que beneficie de um largo consenso nacional, nisso se incluindo naturalmente os órgãos de soberania e as principais forças políticas, mas também e com crescente importância, o sentimento da opinião pública. Em coerência com este requisito é igualmente necessário que não seja marcado por um caráter de “documento de legislação”, com a inerente falha de ser ou parecer ser “governamentalizado”. E para que seja orientador e dessa maneira útil, carece de

conter ou ser complementado por formulações objetivas que cubram a totalidade das dimensões militar e não militar da Defesa Nacional. No caso dos CEDN que Portugal já teve (1985, 1994, 2003 e 2013), pode afirmar-se que, no essencial, não se afastaram deste modelo, exceto no tocante ao facto muito redutor de nunca terem conduzido à produção de estratégias setoriais nos domínios exteriores à Defesa Nacional e às Forças Armadas. Não se deve, todavia, ignorar, como modelo particularmente negativo, o caráter singular e não virtuoso do Conceito de 2013, incompreensivelmente desenvolvido num momento de frágil consenso nacional, aparentemente tendo como motivação essencial a pretensão de “legitimar” as imposições da “troika” em matéria de Defesa Nacional e Forças Armadas que, sem qualquer estudo e, portanto, de modo inaceitavelmente ligeiro, o Governo da época acolheu.

Para reforçar a propriedade e adequabilidade do CEDN de Portugal é também estrutural que se atente ao contexto político e estratégico em que o País está inserido e, de modo particular, às prioridades e tendências que se identifiquem certamente na ONU e especialmente na NATO e na UE. Da ONU devem sobretudo retirar-se aspetos éticos fundamentais para toda a ação e o modo como melhor e sob uma perspetiva de Segurança Cooperativa de dimensão Humana, se deve atender aos desafios do nosso tempo, assegurando nexos entre Direitos Humanos, Segurança e Desenvolvimento. Mas da NATO e da União Europeia e em particular dos seus textos estratégicos, é bom que objetivamente se recolham referências essenciais e que em torno delas se construam compatibilidades.

Um parâmetro que no caso de uma próxima revisão do CEDN de Portugal tem de ser compreendido como estrutural, reside na coincidência da NATO ter em curso um processo conducente à aprovação no próximo Verão de um novo conceito estratégico e da UE, ao seu nível mais elevado, o Conselho Europeu, ter acabado de aprovar (março de 2022) e com o mesmo tipo de intenção, um processo que designou de “Bússola Estratégica”. Não é evidente que esse documento deva ser rotulado como uma nova estratégia para a União, mas ele assume o caráter muito útil e orientador de, traduzindo o compromisso de todos os Estados Membros, definir um roteiro, referenciado a objetivos, a ações e a um calendário e tendo como propósito a concretização e o aprofundamento da Política Comum de Segurança e Defesa da União. Como membro das duas Organizações, Portugal contribuiu e continua a contribuir para esses dois exercícios. Será estranho que o CEDN português não evidencie coerência com ambos e por eles não seja influenciado.

Num plano mais conjuntural e concreto, um novo CEDN deve reafirmar as simultâneas opções portuguesas pelas dimensões europeia, transatlântica e lusófona, entendendo-as como mutuamente valorizadoras, sem prejuízo de acentuar a Europa como o nosso espaço civilizacional, cultural e geopolítico próprio. Mas fazendo-o sob a perspetiva do interesse europeu e na boa e necessária preservação do vínculo transatlântico. O que começa por implicar que, mais do que elaborar nos planos conceptual, político e estratégico sobre a compatibilidade entre as ideias de Europa e Atlântico, se afirme com clareza que o Atlântico, e em particular o Atlântico Norte, é parte intrínseca da identidade europeia. Uma componente que das costas da Noruega às costas de Portugal constitui no seu conjunto e só no seu conjunto, a fachada atlântica da Europa e, como tal, a zona natural e privilegiada de articulação entre a América do Norte e a Europa. Nesse contexto será correto assumir um compromisso com o propósito de maior autonomia estratégica europeia, compatível com a relação transatlântica e que não conduza a redundância ou a duplicações entre a União e a NATO. Compreendendo que, nas condições políticas e estratégicas do presente, agir positivamente na União Europeia significa igualmente contribuir para o desejável reforço e para a preservação útil da Aliança Atlântica. Entroncam aqui duas questões que se justifica que tenham algum acolhimento num novo CEDN. A primeira tem que ver com o entendimento que Portugal deve expressar no seu texto estratégico próprio relativamente à China, aos desafios do Sul e à Rússia. É matéria a que Portugal não pode nem deve eximir-se, tendo boa consciência que em nenhuma delas é ator singular ou autónomo.

A inconcebível agressão russa à Ucrânia tornou evidentes a leitura da Rússia contemporânea e a conseqüente compreensão que ela deve suscitar, pelo menos enquanto o seu líder for Putin. Mas isso não deve levar a que se perca de vista o desejo de recuperar uma relação de cooperação quando a situação em Moscovo o permitir. No tocante aos desafios do Sul releva por um lado, a identificação que deles deve ser feita como sendo em larga medida decorrentes de quadros múltiplos de exclusão e, por outro lado, como representando um terreno privilegiado de ação da UE, enquanto fazem apelo direto à cooperação entre a UE e a NATO. Mas, relativamente a eles Portugal deve posicionar-se compreendendo que é um Ator particularmente bem aceite na área, em função do reconhecimento que os Atores locais fazem da nossa Política Externa, da capacidade e atitude das nossas Forças Armadas e da nossa absoluta e demonstrada isenção.



Quanto à China e reconhecendo as dúvidas que ela suscita, o interesse nacional talvez deva conduzir a uma preocupação, a partilhar com Aliados e Parceiros, de levar tão longe quanto possível um diálogo tendente a uma maior integração da China no sistema internacional e no seu normativo.

Ou seja, na leitura do Mundo que o CEDN eventualmente faça, o que carece de ser evidenciado e expresso é um compromisso nacional no sentido de, nas Organizações Internacionais a que o país pertence, fazer a afirmação inequívoca e sem cedências de recusa em aceitar violações dos Direitos Humanos e do Direito Internacional, formulando as consequentes condenações e, por outro lado, de se afastar das visões de rivalidades fatais, permanentes e sistémicas, para manifestar antes um empenhamento atento na busca de multilateralismo, de integração tão harmoniosa quanto possível no sistema internacional e de cooperação

A segunda questão tem que ver com a centragem das prioridades norte-americanas no Indo-Pacífico. Sem alteração dessa primazia, é ponto novamente assente que os EUA continuarão a dedicar atenção à Europa. Todavia é inequívoco que os europeus precisam agora de serem efetivamente aptos a assumirem maiores responsabilidades pela Segurança e Defesa do seu continente e da sua periferia (nomeadamente, Mediterrâneo, Norte de África, fachada mediterrânea do Médio Oriente e Sahel). Construindo maior autonomia e responsabilidade estratégicas europeias num contexto de preservação do vínculo transatlântico. Mas tal só será suscetível de materialização mediante um aumento do investimento europeu em Defesa e de um bom critério na aplicação desses recursos adicionais, em particular visando reduzir as vulnerabilidades e insuficiências militares que a Europa ainda manifesta. Um futuro CEDN tem de ser claro e vocal quanto a esse compromisso, também português, e acentuando a Defesa Nacional como uma indispensável política pública. Deste conjunto de assuntos ressalta o valor que deve ser reconhecido e procurado à articulação complementar e útil entre a NATO e a UE. É posição que Portugal deve promover, afirmar e tentar assegurar no debate interno de cada uma dessas organizações e que o CEDN deve enfatizar.

No plano da lusofonia é do interesse de Portugal reforçar a cooperação intra-CPLP no domínio da Segurança e Defesa. Mas isso não dispensa, antes exige, reconhecer com atenção e rigor, as diferenças geopolíticas e de capacidade e estrutura militares entre os nove membros da Comunidade. E, acima de tudo, observando e respeitando as suas diversas vontades políticas e estratégicas.

É claro que outras realidades globais devem informar um novo CEDN. E fazerem-no de modo impressivo. Sem se ser exaustivo estão nesse âmbito questões como a proliferação de Armas de Destruição Massiva, o terrorismo transnacional, os diferentes tipos de crime organizado transna-

cional, o espaço, o ambiente, as alterações climáticas, a segurança energética, as pandemias, o género e os muito candentes e omnipresentes problemas do ciberespaço. Esta lista torna claríssimo como um CEDN que não seja complementado por conceitos setoriais que respondam com maior ênfase e detalhe a estes múltiplos e diversificados desafios, neles comprometendo outras áreas da vida pública que não sejam apenas as da Defesa Nacional e das Forças Armadas, será um instrumento de validade e utilidade duvidosa ou, no mínimo, limitada. Um tal figurino reduzirá a sua autêntica e necessária abrangência nacional, remetendo-o apenas à Defesa Nacional e nela sobretudo ao campo militar, o que é manifestamente empobrecedor. Nessas condições não irá, nas áreas acima enunciadas e na melhor das hipóteses, além de uma vaga declaração de intenções, o que quase que lhe retirará plena legitimidade política.

Se aos sucessivos CEDN se têm sucedido e bem, consequentes Conceitos Estratégicos Militares verdadeiramente orientadores, adequado será que, para corrigir o presente estado de coisas, documentos análogos, com maior ou menor desenvolvimento, sejam identicamente produzidos em áreas tão importantes para a Defesa Nacional, como a Política Externa, a Educação, a Cultura, o Ordenamento Territorial, o Ambiente, a Ciência e Tecnologia, os Transportes, a Economia, a Indústria, a Energia, a Administração interna ou a Justiça. Salta à vista como seria apropriado que o CEDN, em vez de se circunscrever artificialmente à Defesa Nacional, pudesse antes abarcar a Segurança Nacional como um todo. Com propriedade assim acontece nos outros Estados que optam por dispor deste tipo de instrumento. Como é sabido, o que ainda se passa em Portugal resulta de “malhas” que no seu tempo histórico de origem a Constituição da República teceu. Hoje, se não todos, pelo menos uma enorme maioria de pessoas e várias e muito representativas expressões políticas, reconhecem essas barreiras como desajustadas da realidade. Porém, até agora ninguém com propriedade para o efeito fez, ou tentou fazer, o necessário para as corrigir, libertando Portugal desse espantoso artificial, condicionante e negativo.

Neste tempo tão especial, em que o que temos como mais certo é a constância da mudança permanente e rápida, uma das coisas que um novo CEDN deve ter como pretensão é ser claro no estímulo a que os instrumentos nacionais pertinentes para a Defesa Nacional se adaptem e evoluam para as exigências do presente e possam estar antecipadamente preparados para as do futuro. Isso não implica rejeitar completamente os modelos do passado, mas deve conter a lucidez de perceber e fazer perceber que muitos desses modelos não são inteiramente adequados ao presente e, muito menos, ao futuro que, mesmo com incertezas, podemos tomar como previsível.

A título de exemplo, e limitando a observação ao domínio militar, percebendo que havendo

muitos valores e sentido institucional a retirar e a preservar (o que é diferente de passivamente cultivar...) do que foram as Forças Armadas da Guerra de África e da Guerra Fria, os correspondentes modelos estruturais e operacionais, podendo oferecer um referencial, não definem hoje modelos operativos essenciais e plenamente válidos. E que mesmo a conceção que norteou a organização militar portuguesa para as operações de apoio à Paz e de resposta a Crises, mantendo validade, não é hoje plenamente conforme a todos os desafios que se colocarão às Forças Armadas, como sejam coisas tão diferentes como os imperativos das diversas perspectivas da Segurança Cooperativa de dimensão humana ou os requisitos da digitalização, da robótica, da cibernética ou da Inteligência Artificial.

Um novo CEDN tem de imprimir um grande e sempre renovado apelo à inovação e à prospectiva.

Voltando a título de exemplo à temática militar, não podem restar dúvidas que, mesmo fazendo como é indispensável, regulares e criteriosos exercícios de prospectiva, as Forças Armadas do futuro confrontar-se-ão frequentemente com o imprevisto e com o desconhecido e que, no respeito ao recurso à violência, o que mais frequentemente terão pela frente serão conflitos híbridos de contornos muito variáveis, da muito sofisticada tecnologia à insurgência primitiva e anárquica, cada um espelhando um paradigma próprio e por regra inédito.

O que aqui se enuncia, tomando como exemplo o domínio militar, é hoje uma realidade geral, abrangente e que carece de ser percebida como muito complexa e exigente. Mas será essa a realidade. Um novo CEDN deve deixar claro e a esse propósito ser mesmo pedagógico, que a Estratégia de Defesa Nacional não é mais algo que possa ser compreendido e vivido sob uma perspectiva setorial e marcada por hierarquias antecipadas, claras e definitivas. Bem ao contrário a Estratégia da Defesa Nacional, como aliás toda a ideia e prática estratégicas contemporâneas, só podem aspirar à eficácia se forem entendidas e vividas como compostas e manifestando-se em rede. Tudo recomenda que em todas as áreas, militares e não-militares, se cuide mais centralizadamente do planeamento, da decisão e do comando e controlo e que a ação possa ser marcada por extensa flexibilidade.

É também por essa razão que o CEDN português muito beneficiaria em ser um conceito de Segurança. Mas no mínimo e enquanto esse figurino não tiver acolhimento constitucional, então que seja, em si mesmo e no conjunto de documentos consequentes, regido por abrangência. Só essa abrangência lhe garantirá completude e pertinência. Sem ela e por muito sãos e construtivos que sejam os propósitos políticos, ficará sempre tocado pela insuficiência e, ainda que isso possa ser injusto, por um certo estigma de mera rotina de gesticulação política. ■

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E AÇÃO CLIMÁTICA: UMA NOVA REALIDADE NA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL

Eduardo Caetano de Sousa

Texto entregue em Maio de 2022

AS PORTAS QUE SINALIZAM OS CAMINHOS para as próximas décadas do século XXI deixam tudo em aberto! Exige-se agora aos Estados, à sociedade e em particular aos decisores políticos, uma clarividente prospectiva de análise. A crise pandémica, a guerra na Ucrânia, a crise energética e provavelmente alimentar em muitas regiões do globo, acrescentam dúvidas ao paradigma de um novo *devir* na segurança e defesa no espaço europeu.

O Mundo que nos rodeia e o sistema internacional gerem-se cada vez mais por modelos tentativamente virtuosos e numa métrica acelerada de contornos indefinidos. Ciência, economia e comércio mundial, as novas tecnologias, as questões climáticas, a energia, o espaço, a segurança e defesa, e a própria sociedade como um todo, são hoje, apesar dos recentes desenvolvimentos, modelos tendencialmente globalizados. As estritas observâncias das suas características proporcionam de igual forma cenários globais, onde e sempre a disputa pelo poder é o modelo endógeno das grandes potências regionais ou mesmo mundiais. É assim o sistema internacional que as próximas décadas irão certamente sinalizar. Olhar neste mar de incertezas com que hoje nos confrontamos, para uma estratégia de segurança e defesa nacional, em tempo do novo conceito estratégico de defesa nacional (CEDN), convoca a perceção, *ab integro*, da dinâmica instável que os novos desafios irão colocar a Portugal, mas também aos restantes países europeus, aliados e parceiros.

Os recursos energéticos disponíveis e o ambiente cruzam o patamar superior das questões essenciais da vida e da organização das sociedades atuais e futuras. Quaisquer novos desenvolvimentos evolutivos perspetivam implicações diretas nas estratégias a desencadear a médio e longo prazo pelos Estados, com evidentes repercussões no âmbito do setor da segurança e defesa. A visão para uma estratégia de segurança e defesa nacional deverá, primeiro que tudo, estar equipada com as «lentes do futuro» e perceber os eixos dinamizadores e estrutu-

rantes das modernas sociedades. Procuraremos neste artigo, compreender alguns desafios que a transição energética e a ação climática em curso, na sua envolvência global irão protagonizar na construção de modelos e cenários no âmbito da estratégia mais geral para a defesa nacional.

O horizonte energético move-se...

O impulso dos Estados pela disputa e controlo de territórios, das matérias-primas e dos recursos energéticos de cariz estratégico, não são em boa razão um tema do passado. O dia 24 de fevereiro de 2022, com a invasão intempestiva da Ucrânia pela Federação Russa, veio amplamente confirmar esta realidade.

“

(...) uma estratégia de segurança e defesa nacional deverá, primeiro que tudo, estar equipada com as «lentes do futuro» e perceber os eixos dinamizadores e estruturantes das modernas sociedades.

”

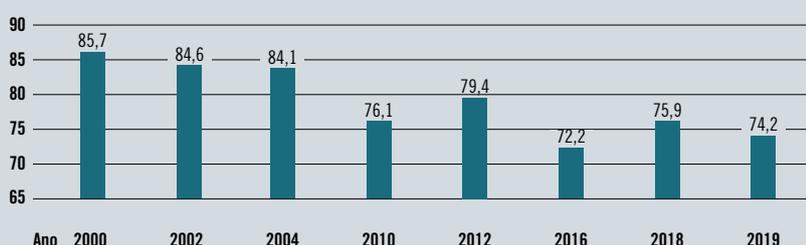
A crescente expansão comercial do gás natural liquefeito, a cartografia geopolítica dos gasodutos e oleodutos russos que convergem na Europa, a corrida desalinhada ao hidrogénio e aos minerais estratégicos, entre eles as terras raras, a utilização das novas tecnologias digitais e do ciberespaço, a competição pelas vantagens nas renováveis e os novos módulos nucleares, são alguns dos múltiplos exemplos já bem notórios na disputa do atual espaço energético e ambiental. Os sistemas energéticos atuais exigem novas capacidades científicas, tecnológicas e industriais adequadas às prementes exigências da sociedade e da sustentabilidade do planeta (transição energética). É neste espaço de complementaridade e de interdependência que se agrupam os

eixos energéticos fundamentais que são vitais para a soberania e para as políticas energéticas inerentes aos Estados. Nenhum conceito ou estratégia de segurança e defesa os pode e deve ignorar. Constituem-se como elementos definidores de qualquer estratégia ou conceito.

O horizonte energético que temos pela frente convoca-nos para a realidade de uma transição energética, que ainda não conhecemos na sua real plenitude, mas que é transversal à Europa e ao Mundo, se bem que a velocidades diferenciadas. Esta transição será certamente muito baseada em modelos de energias renováveis, solares e eólicas entre outras, através de múltiplas derivações *onshore* e *offshore*, no hidrogénio e outros gases renováveis, e num cenário não muito longínquo, eventualmente quem sabe, por energia solar através de satélites orbitais, ou ainda vinda das profundezas dos mares e oceanos! Os novos modelos de energias renováveis trarão ao espaço energético pelas suas características intrínsecas – como todos os atuais cenários parecem indicar –, uma maior estabilidade e inovação ao sistema energético, favorecendo uma maior autonomia, e introduzindo certamente alterações e diferentes desafios na componente da segurança energética. É, no entanto, necessário lembrar (e pôr os pés na terra) que o petróleo é a energia primária líder no consumo final global com 31,2%, secundada pelo carvão com 27% (ambos em curva descendente) e pelo gás natural com 24,7%. A hidroeletricidade representa um consumo de 6,9%, a nuclear 4,3%, e as renováveis em crescimento, mas ainda com um valor final de 5,7%¹. Durante décadas muitos foram os conflitos e as disputas geradas onde as questões energéticas foram sempre elementos determinantes, num ciclo que ainda promete exponenciar-se. Mais recentemente destacam-se os conflitos e disputas sobre o gás natural e não só, entre a Rússia com a Ucrânia e a Europa, o *Nord Stream 2* no Báltico (um verdadeiro *case-study* geopolítico), a importância do Ártico, o gasoduto *Yamal-Europe* (Bielorrússia, Polónia e Alemanha), os continuados conflitos entre a Argélia e Marrocos, a importância geopolítica decisiva do Gás Natural Liquefeito (GNL), os preços dos combustíveis e o papel da OPEP+ e em particular da Arábia Saudita. Mas também a emergente disputa regional no Mediterrâneo Oriental pelas novas descobertas de gás, o conflito no Norte de Moçambique, para não falar do Mar Cáspio, e claro do Golfo Pérsico e Médio Oriente, do Irão e da Venezuela. Todos eles representam apenas um quadro meramente exemplificativo desta turbulenta realidade. Os combustíveis fósseis continuarão ainda a deter uma expressão dominante, pelo menos durante as próximas décadas² e não deixarão de influenciar diretamente os cenários estratégicos da segurança e defesa. Os riscos,

GRÁFICO 1 – DEPENDÊNCIA ENERGÉTICA DE PORTUGAL – (Evolução em %)

Fonte: Elaboração do autor com dados de “Energia em Números, DGEG 2021”.





as incertezas e as dissonâncias nos mercados, o realinhamento dos interesses e rivalidades dos principais atores internacionais serão uma marca de água na ordem internacional.

O clima, o elemento perturbador

As crises climáticas são uma realidade dos nossos dias. A introdução na equação da geopolítica energética do fator clima (alterações climáticas), vem criar um novo conceito de análise, e que pode agora competir com os conceitos tradicionais (terrestres, aéreos, marítimos, do espaço exterior e do espaço *ciber*). Uma nova dimensão que proporciona o esbatimento de «fronteiras» e origina novos modelos de interação global. Estaremos mesmo a falar da inventariação de uma «missão *net-zero* para a descarbonização» face a esta nova ameaça global. As transformações que decorrem no nosso tempo (energética, digital, social e a ação climática) irão trazer fenómenos de grande complexidade futura aos modelos e sistemas de segurança energética a implantar. Nesta realidade ambiental em concreto, as «novas fronteiras» agora em perspetiva, passarão a ser entre outras, as extensas florestas, as áreas desertificadas e agrícolas, a fauna, os rios, lagos, glaciares e oceanos, as migrações descontroladas, a vida nas cidades e as populações em geral. As ameaças surgem com um espectro mais alargado e a exigir outra tipologia de meios e ações. Esta visão de segurança ambiental/climática criará de igual modo uma separação entre países desenvolvidos e com meios para garantir a segurança climática e outros, onde a sobrevivência imediata é a prioridade. A realidade geopolítica do Mundo está a mudar, o que obriga seriamente as organizações (Estados, Organizações Internacionais, ONG e grandes empresas energéticas transnacionais e parte significativa dos atores do cenário internacional, estatais e não estatais) a adaptarem-se urgentemente aos novos desenvolvimentos e desafios. Os próprios fluxos comerciais energéticos irão sofrer alterações. A relação comercial e económica entre as duas grandes potências globais, Estados Unidos e China (C2), tenderão a criar neste domínio, espaços de equilíbrio e dissonâncias em tempos e modos diferenciados. Se existe algo que caracteriza os domínios do sistema internacional é o paradigma da sua incerteza e a vertiginosa capacidade de nos surpreender, como bem nos apercebemos nos dias de hoje. Quando falamos de transição energética e ação climática estamos a falar de um ambiente complexo globalizado que envolve a política externa e interna, a segurança e também as questões da própria defesa nacional.

A União Europeia a potência climática influente

A União Europeia (UE) através do lançamento do «*The European Green Deal*» ou Pacto Ecológico Europeu, da Lei Europeia do Clima e do pacote legislativo «*Fit for 55*», mas também do próprio «*Strategic Compass*»,

UM CICLO DE NÚMEROS PARA SEGUIR

As emissões de gases com efeito de estufa (GEE) referentes ao setor energético em 2019 foram de (-8,4% face a 2018 e -15,2% face ao referencial de 2009) (Energia em números, DGEG 2021). A redução nacional dos GEE em relação a 2005 regista um valor de 26%¹¹. Foram também “ (...) adotadas as seguintes metas de redução, em relação aos valores de 2005, de emissões de gases de efeito de estufa, não considerando o uso do solo e florestas: a) Até 2030, uma redução de, pelo menos, 55%; b) Até 2040, uma redução de, pelo menos, 65 a 75%; c) Até 2050, uma redução de, pelo menos, 90% (...) e ainda adotada a meta, para o sumidouro líquido de CO₂ equivalente do setor do uso do solo e das florestas, de, em média, pelo menos, 13 megatoneladas, entre 2045 e 2050” (Lei de Bases do Clima, artigo 19.º). A trajetória iniciada por Portugal teve cumprimento nas metas relativas ao ano de 2020 e nas etapas precedentes baseadas no Protocolo de Quioto. Tudo leva a crer ser possível continuar a atingir as metas já indicadas e os compromissos assumidos com as entidades reguladoras da UE nesta matéria. Relativamente ao consumo de petróleo e derivados, a última década tem revelado uma descida constante e ligeira dos valores de consumo¹². Quanto ao consumo de gás natural, ele foi em 2019, de 6,1 bilhões de metros cúbicos (bcm), o segundo mais alto de sempre, após o de 2017 com (6,3 bcm). O carvão é agora quase residual; ao nível da hidroeletricidade os valores anuais são muito oscilantes, consoante os anos de maior ou menor índice de produtividade hidroelétrica.

Portugal atingiu em 2020 um valor de 60,8% de eletricidade proveniente das energias renováveis (com a componente eólica a representar 24%, a hídrica 27,3%, o gás natural 24,2%, a cogeração fóssil 9,1%, a bioenergia 6,6% e finalmente a solar fotovoltaica com 2,6%)¹³.

tem procurado assumir uma liderança global nas políticas ambientais e climáticas. Aspira a ser efetivamente uma potência climática global. Mantém ainda um nível de dependência dos combustíveis fósseis muito crítico (a UE não é na realidade uma potência energética), mas as novas políticas de neutralidade carbónica e a aposta nas energias renováveis vão no sentido de inverter este caminho nas próximas décadas. Muito em especial, e a curto prazo, a sua forte dependência energética da Rússia.

“ Durante décadas muitos foram os conflitos e as disputas geradas onde as questões energéticas foram sempre elementos determinantes, num ciclo que ainda promete exponenciar-se. ”

Qualquer análise estratégica de defesa europeia, assim como as estratégias relativas aos seus Estados-membros não deixarão de relevar que, uma maior autonomia energética (soberania estratégica no domínio energético) é com toda a conveniência, um contributo para uma maior soberania estratégica da União. Neste sentido, a Comissão Europeia em 08 de março de 2022, atuou de forma célere através do lançamento do documento de base “*REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*” por forma a permitir aos Estados-membros diminuir e criarem alternativas em tempo às importações de combustíveis fósseis da Rússia, em especial do seu gás natural.

A abordagem do conceito de soberania estratégica no domínio da energia, não se dilui na perspetiva de análise da segurança energética ou mesmo da segurança de abastecimento, deve situar-se preferencialmente num nível superior de análise política. Uma UE com capacidade para liderar um processo global de características ambientais/climáticas, através da cooperação internacional, de projetos globais e conjuntos, numa diplomacia europeia de base climática e de missões internacionais neste domínio (*open strategy autonomy*), criará uma dinâmica própria e influente da sua ação no Mundo.

Nenhum conceito de base estratégica ao nível da segurança e defesa pode deixar de seguir as evoluções da União nos seus atuais debates sobre o nuclear, o gás natural, os metais estratégicos e mesmo o hidrogénio, no âmbito do processo de descarbonização e transição energética. Todos eles vetores absolutamente decisivos no contexto das políticas dos respetivos Estados-membros e do modelo estratégico mais geral adotado pela UE.

Debates energéticos com vocação estratégica

Portugal apresenta um histórico que reflete uma grande dependência em termos energéticos (74,2%) em 2019, muito resultante das importações de combustíveis fósseis (gráfico 1). Encontra-se muito acima da média europeia neste domínio (57,8%), e em posição imediatamente à frente da Espanha (Energia em Números, DGEG 2021). Mas muito pouco dependente das importações russas. A meta preconizada oficialmente para o horizonte de 2030 aponta como objetivo chegar a um valor de 65%³. Os modelos de transição energética e digital são determinantes para esbater a periferia energética, tecnológica e industrial do País no espaço europeu. Os transportes e a indústria são



as duas áreas setoriais mais dependentes das energias fósseis e aquelas que mais energia consomem (valor próximo de 66% a nível nacional). Como facilmente se depreende, dependência energética pode significar preocupações acrescidas no abastecimento e na segurança energética, a que acresce a nossa vulnerabilidade em termos de recursos e de capacidade autónoma de enfrentar crises ou situações mais extremas e condicionantes. Destaco três grandes momentos a exigir um esclarecido debate a nível nacional sobre eixos energéticos fundamentais: o gás natural e o hidrogénio verde, e também, ainda que noutra patamar de análise, a estratégia para o lítio, todos com implicações relevantes na descarbonização e na segurança energética. O gás natural tem uma «vida» de pouco mais de duas décadas em Portugal, sendo utilizado a partir de 1997. Os cenários previstos para o gás natural apresentam ainda contornos pouco claros, se bem que o Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC 2030) o considere como “ (...) um elemento de flexibilidade do sistema electroprodutor nacional, assegurando a transição para os gases renováveis”. É também um elemento ainda fundamental na matriz energética nacional, e assume um papel único em termos de segurança energética e na diversificação de fontes.

A disputa entre a Argélia e Marrocos, com o fecho do gasoduto MEC (*Maghreb Europe Gas Pipeline*) em finais de 2021, veio demonstrar a importância estratégica do Porto de Sines na capacidade de importação de GNL de outros países exportadores, em quantidade suficiente para garantir a autonomia completa, numa das energias mais críticas do sistema energético nacional.

Aliás Portugal em 2019 já batia o recorde de importação de GNL com um valor de 91%, relativo a todo o gás natural importado⁴. Neste aspeto a Espanha tem ainda maior capacidade para diversificar o seu abastecimento energético, dado que dispõe de seis terminais GNL com uma capacidade de regaseificação de 43,8 Milhões de Toneladas por Ano (MTPA). Sines tem uma capacidade de 5,8 (MTPA). O terminal de Sines pode receber navios metaneros com volumes entre 40.000 e 225.000 m³ de GNL e com capacidade de descarga de 10.000 m³/h. Com a expansão deste terminal de GNL efetivada em 2012 foi garantido o aumento da capacidade útil para valores de 390.000 m³ de GNL. O principal fornecedor de GNL em 2020 foi a Nigéria com 54,4% do total das importações, seguindo-se os EUA (16%), a Argélia e a Rússia⁵. Já nos primeiros nove meses do ano de 2021, e após o primeiro embate da Covid-19, as prioridades de aquisição foram a Nigéria com 50%, os EUA com 22%, a Rússia 16% e o Catar com 7,5% (Dados REN 2021). Um dos fatores importantes do gás natural é a capacidade de armazenamento existente a nível nacional.

Esta divide-se entre as seis cavernas de armazenamento subterrâneo do Carriço na região do Pombal e os três depósitos de Sines. No total proporcionam uma capacidade de 600 milhões de metros cúbicos⁶. Coloca-se agora a possibilidade de Portugal, muito resultante das sanções energéticas impostas à Rússia, poder aumentar a sua capacidade de receção de GNL, permitindo mesmo a reexportação de gás para mercados do Norte e Centro da Europa. Ainda que, convém sublinhar, num escala limitada e realista.

“
A introdução na equação da geopolítica energética do fator clima (...), vem criar um novo conceito de análise, e que pode agora competir com os conceitos tradicionais.

Quanto ao hidrogénio e aos combustíveis sintéticos derivados deste, constituem uma oportunidade nacional que não pode ser desperdiçada. Portugal pode inclusive situar-se na linha da frente dos países europeus com maior capacidade de intervir neste processo. A economia de escala é o grande desafio. Potenciar a tecnologia e imprimir modelos tecnológicos agregados a nível nacional e com capacidade de exportação ou de participação em projetos comuns, poderá tornar o hidrogénio verde num eixo energético fundamental. Seja no setor dos transportes e da mobilidade, com alguns nichos de mercado já existentes, ou até em projetos especiais como a indústria do aço (no sentido de contribuir para a descarbonização deste setor), e que a estratégia nacional do hidrogénio aponta como área de teste, até mesmo com a criação de outros eventuais polos nacionais inovadores. Este circuito de inovação nacional poderá ir desde a indústria naval e de portos até à indústria ferroviária e outras. Toda esta dinâmica estará certamente alinhada com os projetos ao nível da I&D e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), num cenário que enquadre a sua cadeia de valor. O ponto-chave da estratégia nacional para o hidrogénio centra-se em Sines. A localização estratégica de Sines tem servido ao longo dos anos para os mais diversos projetos e agora também para o hidrogénio verde. Nesta otimização ressalta, como sempre, a localização geográfica, a existência de um porto de águas profundas, com todas as suas valências de importação e exportação e encaminhamento de matérias-primas e de um amplo complexo industrial adjacente. Mas estão também associadas as competências técnicas existentes,

tecnológicas e industrial (de técnicos especializados, e de indústrias no terreno). Como refere a «Estratégia Nacional para o Hidrogénio»: “O hidrogénio produzido em Sines será escoado por três vias: (i) injeção direta nas redes de gás natural, (ii) distribuição por camião-cisterna para diversos pontos de consumo (ex: estações de serviço com postos de hidrogénio e/ou consumidores finais) e (iii) exportação via terminal de Sines. Numa primeira fase, e dada a menor dimensão do projeto, prevê-se que o hidrogénio produzido em Sines seja totalmente absorvido pelo mercado nacional, mas à medida que a capacidade de produção crescer, começará a ganhar relevância a exportação para o mercado europeu, nomeadamente para os Países Baixos, por via marítima”⁷. Este *hub* estratégico terá obrigatoriamente de estar voltado para a exportação e para as parcerias europeias.

Outro dos debates será a questão do lítio que tem assumido foros mediáticos, propicia a controvérsias e hesitações políticas, face às reações diversas que este tema sempre gera. O lítio é um metal reconhecidamente importante na transição energética e para o cumprimento das metas da neutralidade carbónica. A sua produção de mina é a maior da Europa e uma das maiores do mundo. Para António Costa Silva: “Portugal tem alguns recursos minerais estratégicos, como o lítio, o cobalto, o níquel, o nióbio, o tântalo e as terras raras, que são cruciais para se fazer a transição energética, para o fabrico das novas baterias e também para a indústria eletrónica de alta precisão. A Europa é pobre nestes recursos e o continente tem todo o interesse em não ter uma dependência total do exterior nestes setores estratégicos (...)”⁸. Não existe qualquer referência sobre este tema no documento «Estratégia Portugal 2030», mas a aposta na instalação da indústria de refinação do lítio pode ser uma forte alavanca em todo este processo. Um assunto complexo, mas a exigir definições consequentes e estratégicas para o futuro.

Em modo de síntese conclusiva

Iniciámos este texto de reflexão num patamar teórico dizendo que as portas para o futuro deixam tudo em aberto. Face à atual guerra na Europa, à crise energética e outras crises decorrentes, muito deste caminho não depende só da vontade individual nacional, mas em particular de toda a conjuntura internacional que nos envolve e condiciona nesta fase crítica: muito em especial da União Europeia e da sua estratégia (nomeadamente o *Strategic Compass*) e do novo Conceito Estratégico da Aliança Atlântica. Mas sim é o tempo de elaborar cenários ajustados e enquadrar estratégias para as próximas décadas, onde a sociedade e o País se revejam. Focalizámos a nossa atenção na dinâmica imparável da transição energética, nas energias

e tecnologias associadas, e também nos desafios e ameaças que as alterações climáticas representam. A componente da segurança e da defesa nacional pela sua incidência nacional e constitucional, reclama de forma consensual os valores da coesão nacional, da integridade territorial, o direito à defesa, à liberdade e ao bem-estar dos portugueses. Bascia-se assim num modelo global articulado com todos os outros setores relevantes do Estado e da sociedade. Daí reforçarmos a ideia de que num ambiente de revisão ou consagração do novo CEDN, que se deseja em novos moldes, mais pragmáticos e objetivos, as grandes linhas de ação resultantes da visão de segurança e defesa face às atuais contingências geoestratégicas, deverão nesta área em concreto da energia e ambiente, valorizar os seguintes aspetos⁹:

- i. O conceito abrangente de espaço energético e ambiental/climático na estratégia mais geral da segurança e defesa nacional;
- ii. Os desafios e as implicações colocados pelas alterações climáticas, e as interações daí decorrentes no espaço geopolítico envolvente ao território nacional;
- iii. As implicações diretas e indiretas das alterações climáticas (ameaças ou riscos?) no contexto da segurança e defesa nacional;
- iv. A transição energética e a utilização eficiente e sustentável dos recursos energéticos disponíveis, como fator valorativo no âmbito da segurança e defesa no espaço nacional (inclusive nas próprias Forças Armadas);
- v. Identificar e acompanhar as vulnerabilidades energéticas existentes, (cartografia das vulnerabilidades energéticas);
- vi. A valorização económica e estratégica dos modelos e dos sistemas energéticos existentes (eixos energéticos fundamentais) no território nacional, incluindo a sua área marítima, como contributo para o esforço nacional de segurança e defesa;
- vii. Os impactes das alterações climáticas e a segurança climática na parte competente e de acordo com o estabelecido na Lei de Bases do Clima¹⁰. ■

Notas

¹ BP. (2021). Statistical Review of World Energy 2021. 70th edition.

² World Energy Outlook, IEA, 2019.

³ Plano Nacional de Energia e Clima para 2030 (PNEC 2030).

⁴ Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG). (2021). Direção de Serviços de Planeamento Energético e Estatística; Observatório da Energia; e ADENE – Agência para a Energia, Unidade de Informação. *Energia em Números* (Edição 2021), pp. 65 a 69.

⁵ *Idem*

⁶ Ministério do Ambiente e Ação Climática. (2020). EN-H2-Estratégia Nacional para o Hidrogénio, p. 27

⁷ *Idem*, p. 58

⁸ Em “Visão estratégica para o plano de recuperação económica e social de Portugal 2020-2030”, de António Costa Silva, pp. 54 e 77.

⁹ Estas linhas de ação enumeradas em síntese e com algumas alterações, constam de artigo do autor: “O Conceito, a Estratégia e a Defesa Nacional – (Energia e clima no horizonte da estratégia nacional de segurança e defesa)”, publicado na Revista Segurança e Defesa n.º 43.

¹⁰ Lei n.º 98/2021 de 31 de dezembro da AR.

¹¹ Comissão do Ambiente, Energia e Ordenamento do Território, AR, 19 de maio de 2021.

¹² APE/WEC. Relatório (2021). Trilema Energético (Segurança-Equidade-Sustentabilidade) uma perspetiva nacional.

¹³ Anuário APREN 2021.



REVISÃO DA ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL: ENQUADRAMENTOS GEOPOLÍTICOS

Fernando Jorge Cardoso

Texto entregue em Junho de 2022

A ATUAL ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL contém elementos que seriam, naturalmente, parte de uma estratégia mais global – o que noutros países se designa por estratégias de segurança nacional. Na verdade, a estratégia de defesa nacional é naturalmente tributária de interesses e prioridades geopolíticas e geoeconómicas e interage com a vertente diplomática.

A estratégia atual, que mantém grande atualidade, foi feita no pressuposto que Portugal, como membro da NATO e da União Europeia, se integra num quadro colaborativo multilateral que influencia e interage com prioridades e interesses nacionais.

Um comentário prévio sobre a revisão da estratégia, tem a ver com o enquadramento acima referido. Na União Europeia existe um debate recorrente sobre a natureza e o alcance de políticas de defesa e segurança comuns, tendo sido conseguidos consensos e dados passos de índole institucional nesse sentido. Nesse contexto a guerra na Ucrânia acabou por consolidar o papel da NATO e por aumentar o peso dos gastos militares na generalidade dos países europeus, tornando a segurança mais visível nas preocupações da população.

Porém, não sendo a UE uma federação, **difficilmente se antevê a existência de uma geopolítica europeia** que consubstancie uma estratégia militar da União – quem tem geopolíticas e estratégias de segurança próprias são os países membros. Na verdade, a UE até poderia gizar uma estratégia geoeconómica, dada a existência de uma política comercial comum e de um mercado único cujas regras e políticas foram há muito delegadas pelos Estados-Membros para a Comissão Europeia.

Seria, em tese, uma estratégia influente, dado os fluxos comerciais intra e extracomunitários ultrapassarem a soma do comércio externo dos EUA e da China. Porém, a existência de interesses geopolíticos diversificados e, por vezes, contraditórios, entre países membros, tem impedido esse passo – e mesmo que tal estratégia viesse a existir ela seria sempre tributária dos interesses (de alguns) dos Estados-Membros, que dificilmente deixariam um instrumento desse tipo nas mãos da Comissão.

Dito isto, uma revisão da estratégia de defesa nacional deveria contemplar as dinâmicas mais globais que afetam os interesses e o futuro de Portugal. É neste entendimento que são enumerados alguns pontos de enquadramento geral, mais virados para o contexto e prioridades de atuação política e diplomática, no pressuposto que a revisão da estratégia de defesa nacional é subsidiária desses domínios e das prioridades por eles definidas explícita ou implicitamente.¹

1. Portugal é um país europeu e atlântico, por imperativos geográficos, históricos e de interesse estratégico e de Estado. E assim continuará a ser, o Atlântico e a Europa são as vertentes identificadoras da sua matriz nacional. Porém, não deve nem pode ignorar que **as dinâmicas mundiais apontam para um recentramento dos principais fluxos e decisões de investimento, que estão a viajar de ocidente para oriente**, principalmente para a zona da Ásia do Sudeste e do Sudoeste, onde os atores políticos e económicos mundiais, grandes e pequenos, públicos e privados, reorganizam parte substancial dos seus interesses e dos seus negócios e onde, em paralelo, as diplomacias e geopolíticas das principais potências tendem a concentrar-se.

“

(...) **difficilmente se antevê a existência de uma geopolítica europeia.**

”

2. Tal significa que, **sem perder as suas raízes e a centralidade no Atlântico e na Europa, Portugal deve organizar as suas prioridades e utilizar os parcos recursos que tem tomado em conta estas dinâmicas futuras**. Significa ainda que o país deve repensar a sua visão de longo prazo, priorizando países e regiões onde é ou pode ser influente, com as necessárias implicações na redistribuição de recursos que estão hoje afetos a geografias que terão sido mais importantes no passado, mas que são hoje e num futuro previsível bem menos curiais². Para exemplificar:

a) Na UE, onde queremos estar com capacidade e recursos, tendo em conta as tendências globais referidas? Em Madrid e em Bruxelas, não sobram dúvidas. Mas, sem pôr em causa a necessidade da existência de representações diplomáticas nos países membros da UE, não será que as capacidades de comunicação rápidas e os canais estabelecidos diretamente a partir de Lisboa permitem reafectar alguns recursos ou, pelo menos, repensar a distribuição geográfica da nata da diplomacia? Por outras palavras, a facilidade de comunicação direta entre chefes de governo ou Ministros dos Negócios Estrangeiros ou da Defesa acaba por diminuir a tradicional importância de representações diplomáticas pesadas. Unicamente a título exemplificativo e deliberadamente polémico, **talvez que hoje e no próximo futuro as representações em Moscovo ou em Varsóvia sejam mais curiais que as de Roma**

ou Paris (não confundindo a ação diplomática com a consular, que segue a concentração das diásporas).

b) No Atlântico Norte, *noblesse oblige*, Washington será difícil de contornar. Mas **mais importante que a qualidade de representação em Washington estará sempre a de Nova York, sede das NU**, dada a importância dos contactos que lá se realizam com os demais países do mundo, incluindo aqueles que veem Portugal como um parceiro influente para construir pontes e consensos. O caso da qualidade de representação no Reino Unido é também um exemplo interessante. O país é importante para Portugal, mas essa importância pode ser gerida a partir de Lisboa – os diplomatas que viveram em Londres, sem dúvida que apreciaram a cidade, mas sabem bem a importância que a “Velha *Albion*” sempre deu aos embaixadores portugueses.

c) No Atlântico Sul, apesar de Fernando Pessoa ser bem visto pelos brasileiros, o que é um facto é que se Portugal é olhado como amigo do Rio de Janeiro para norte e nordeste, já o mesmo se não passa de São Paulo para sul. Dito isto, **independentemente da opinião ou posição dos governantes de ocasião, brasileiros e portugueses têm acabado por se entender em praticamente todas as esferas** (com a exceção da dos negócios onde as deceções recíprocas são evidenciadas pelos empresários de ambos os lados). São como que aliados “naturais” no mundo do futuro – desde que não estejamos a falar de negócios. Tal não significa que Brasília não seja prioritária – porque é. Significa sim que nesta zona é importante notar a existência de países com influência regional crescente, que olham para Portugal como país mais influente na União Europeia do que na verdade é e como contrapeso à tradicional influência espanhola – casos do México, Colômbia ou do Perú, realidade esta que, mesmo se reconhecida ou valorizada nacionalmente, não tem reflexos práticos na definição das prioridades “tradicionais” da diplomacia.

d) África é um caso particular, embora continue a ser muito olhada pelas lentes do relacionamento com os PALOP. Os nossos diplomatas e intervenientes em ações de cooperação, militar ou de negócios sabem-no bem, temos mais influência aos olhos dos africanos do que aquela que julgamos ter, apesar do nosso passado menos abonatório no tráfico atlântico de escravos ou na descolonização tardia. Neste contexto, **a Embaixada na sede da União Africana deve ser privilegiada** – não é por acaso que a Alemanha tem uma estratégia para África e que Ursula von der Leyen, alemã, conduziu, no início do seu mandato, uma visita oficial a



Adis Abeba, levando a quase totalidade da Comissão Europeia consigo. Na verdade, África é importante hoje pelo seu peso numérico em termos das instituições multilaterais e vai ser ainda mais importante nas próximas décadas, dado o potencial de crescimento de mercado e da existência de matérias-primas essenciais à estabilidade e crescimento europeu – e português. Privilegiada deve ser também a relação com países que, económica e estrategicamente, são já importantes para a Europa. Na África do Norte e na costa atlântica é o caso de **Marrocos, da Argélia – fonte de abastecimento de gás através de Espanha – da Nigéria, do Senegal e do Gana**, cuja influência regional e no Golfo da Guiné são evidentes. Na **costa oriental, o Ruanda** é exemplo de um país que já é e que vai muito provavelmente continuar a ser influente nas políticas africanas, não só nas regiões central e leste (incluindo Moçambique), mas, em termos de posicionamentos mais globais, em todo continente. Na África central, o relacionamento prioritário terá de ser com a República Democrática do Congo, pelo eixo Luanda-Kinshasa e pelo facto de ser um país rico em recursos e onde a presença portuguesa é apreciada. Na verdade, a África do Sul é o único país em África onde Portugal não é olhado positivamente, porventura por a comunidade portuguesa ter sido maioritariamente aliada do apartheid e isso ainda estar presente nas memórias sul-africanas. Dito isto, convém lembrar que a **África do Sul pós-apartheid é um gigante económico regional e um anão político continental**, sendo “malquerida” em quase todas as capitais africanas, com relevo para as dos países membros da SADC. Tal não implica dar menos importância diplomática a este país, dado continuar a ser o país mais industrializado de África e as relações fulcrais com Moçambique. Na **costa africana do Índico, particularmente do Quénia a Moçambique (por onde passa o Canal de Moçambique)**, responsável por 30% do tráfego mundial de navios-tanque de combustível) Portugal tem igualmente, embora com menor peso, uma boa imagem. Na verdade, apesar de a França ser a potência com maior capacidade militar naquela zona, a sua influência política e diplomática esbarra com ressentimentos bem expressos nos fora internacional.

e) Na Ásia e Oceano Índico, é notável como a história tem sido benevolente para Portugal – as crueldades de Afonso de Albuquerque (entre outros) na colonização de partes do subcontinente, aparecem subvalorizadas em detrimento de relações culturais e intangíveis que permaneceram. O caso de Timor-Leste é paradigmático, mas é interessante notar como somos bem vistos na **Indonésia** e, entre outros países, no **Japão, na Malásia, na China e na Coreia do Sul**. O único país onde Portugal é menos querido será, porventura, a Índia, quiçá por motivos históricos mais

recentes, ligados com o papel de antigo colonizador de alguns territórios indianos. Como não aproveitar esta onda, particularmente tomando em conta a transição, já referida do eixo geoeconómico para oriente?

3. Em suma, tratar-se-ia de reorganizar prioridades e reafectar a qualidade das representações onde Portugal pode ter influência e não onde Portugal julga que tem ou onde, por inércia ou por tradição corporativa, continua a concentrar o essencial dos esforços. **O papel que Portugal pode ter no tabuleiro mundial é o de construtor de pontes e de diálogos** – mas para isso tem de estar presente nos locais onde pode ter influência, o que implica redistribuir meios e quadros. Vai Portugal fazê-lo? Provavelmente não, propostas que impliquem mudanças em hábitos enraizados e em expectativas pessoais, costumam ser desconsideradas e nem sequer debatidas.

“ (...) a formação de forças armadas com enquadramento formativo ético e conhecimento da relação com o Estado e a população é fulcral – e os portugueses fazem-no bem. ”

4. Nas tendências globais, a **língua e as comunidades de língua começam a jogar mais forte**. Prova disso é a preocupação, que existe nos EUA, com a possibilidade de a população de origem hispânica ultrapassar a de origem anglo-saxónica, o que, não sendo sequer certo, tem vindo a provocar, contudo, mudanças nos comportamentos políticos. **Desse ponto de vista, a existência da CPLP faz todo o sentido, desde que não se criem expectativas da sua transformação numa espécie de Commonwealth ou Francofonia e que se abandone de vez a intenção irrealista de dar prioridade à vertente económica – expectativas irrealistas levam usualmente a frustrações**. Na verdade, as relações económicas de cada um dos países membros é com terceiros países – exceção feita às relações de alguns deles com Portugal. Porém e para além do que foi dito, Portugal ganharia em defender o recenrar das preocupações da CPLP em volta de duas vertentes: a) reforço de uma comunidade de povos e pessoas, que vá para além das relações de Estados, funcionando estes como suporte a essa mesma vertente; b) criação de um cluster do mar – todos os Estados-Membros são países marítimos e terão óbvio empenho no desenvolvimento de ações de cooperação neste domínio. Convém igualmente lembrar que a língua portugue-

sa deixou de ser propriedade de Portugal, **os países membros têm-na como língua oficial, independentemente das opiniões ou do apoio português**, por razões de unidade nacional e de identidade regional – que também é conseguido complementarmente pela existência de crioulos nalguns casos. Daqui decorre que, no essencial, Portugal deveria concentrar o seu apoio nos sistemas de educação (incluindo a formação de professores), nas áreas onde for mais necessário e requerido. Nos países que já têm o português como língua oficial, ensinar matemática, biologia ou geografia a centenas ou milhares de alunos em português faz mais pela expansão e consolidação da língua portuguesa do que a aposta tradicional em leitores de português, para dar um exemplo.

5. Por fim, a questão militar. É ponto assente para quem estude, tenha contactos ou faça consultoria, que **a cooperação militar e policial portuguesa tem sido particularmente bem-sucedida e é bem-vinda nos países com quem se desenvolveu**. De certa forma, a participação de Portugal em missões de paz ou em missões militares integradas na UE das NU tem sido igualmente uma história de sucesso – que não foi posta em causa por um ou outro episódio negativo. Mas há que clarificar algumas prioridades. A parte operacional da participação em missões de paz tem de balizar recursos escassos e não deveria ser a principal prioridade. A concentração dos meios em formação e apoio logístico especializado deveria sim, continuar a ser a prioritária. Na verdade, **a formação de forças armadas com enquadramento formativo ético e conhecimento da relação com o Estado e a população é fulcral – e os portugueses fazem-no bem**. Porém, há que ter em conta que onde estiverem os militares portugueses tem de estar a cooperação não militar portuguesa, o que não é sempre o caso. Um último parágrafo para referir a importância que reveste a formação e o apoio às marinhas o que, no caso da CPLP, deveria estar em sintonia com a cooperação à volta de um **cluster do mar, que envolvesse as atividades de investigação e de colaboração institucional e em rede** entre os Estados-Membros e, através de Portugal, com instâncias relevantes da União Europeia. ■

Notas

¹ Neste artigo o autor assume deliberadamente uma posição opinativa e, para tornar a leitura mais escorreita, são omitidas leituras bibliográficas e documentais feitas.

² O autor lembrar-se-á sempre do que lhe foi dito pelo saudoso Embaixador Calvet de Magalhães, ao tempo Presidente do Conselho Geral do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, que a diplomacia – além de ser só uma com diversas facetas – de um país deve concentrar os seus melhores quadros nos espaços onde Portugal pode ser mais influente.



A AMÉRICA LATINA NO ROTEIRO PARA O CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL

Nancy Elena Ferreira Gomes

Texto entregue em Fevereiro de 2022

O CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL (CEDN) de 2013¹ faz referência ao processo de democratização na América Latina como uma condição facilitadora da convergência no espaço atlântico, e identifica – ao nível dos diálogos de segurança – a “União das Nações da América do Sul (UNASUL)” como um espaço de interesse. Os destaques individuais vão para o Brasil, considerado como “potência emergente”, e a Venezuela, onde se encontra a segunda maior comunidade portuguesa na região, a seguir ao gigante luso. Passados quase dez anos, um Novo Conceito Estratégico terá de levar em conta novas e complexas realidades, no que diz respeito à América Latina e ao mundo.

Razões da revisão do CEDN

Os cenários estratégicos estão a mudar por causa das “forças profundas” que interactivam a médio-longo prazo, como por exemplo os interesses económicos e financeiros dos diferentes agentes, movimentos demográficos, conflitos e alianças. Nada de novo se observamos a evolução histórica das sociedades internacionais. O vírus SARS-CoV-2 veio acelerar essas mudanças.

Na região da América Latina, a mais de trinta anos das transições políticas, assistimos hoje à consolidação da democracia, se bem que em graus crescentes de imperfeição. A Nicarágua e a República Bolivariana da Venezuela mostram-nos os reveses que pode sofrer este processo.

A pandemia testou os governos e deixou à mostra as fragilidades da região. Do ponto de vista sanitário, a América Latina parece ter sido o lugar mais afectado do mundo². Em termos económicos e sociais – num quadro de recessão aguda –, a economia latino-americana contraiu 8% (2020), a pobreza aumentou, e as desigualdades persistem. Espera-se, naturalmente, que a crise tenha impacto sobre o crescimento potencial da região.³

Neste cenário, a América Latina vive hoje tempos de não rara incerteza, por exemplo, em relação às dinâmicas de integração que há dez anos pareciam cheias de vigor. A resposta heterogénea à pandemia, ou seja, cada um por si, mostrou a desintegração e paralisia de que sofrem algumas iniciativas de cooperação regionais, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Por outro lado, surge a UNASUL como um claro exemplo de como as divergências político-ideológicas entre as partes, se levadas ao extremo, têm impacto nas instituições: a saída de seis Estados Membros,

em 2018, dez anos depois da sua criação, provocou uma crise profunda na organização que perdura até aos dias de hoje.

No actual contexto, o projecto de criação de uma Comunidade Ibero-Americana de Nações ganha maior relevância, emergindo como um espaço alternativo quando urgem os consensos, e os outros espaços de cooperação não funcionam adequadamente. Na última Cimeira de Andorra, em 2021, todos os Estados, incluindo Portugal, estiveram representados ao mais alto nível, gerando consensos alargados em torno do acesso universal às vacinas, financiamento para fazer face à crise que se avizinha, e políticas públicas eficazes contra as alterações climáticas.

O potencial de diálogo, concertação e cooperação entre os Estados Ibero-Americanos é, pois, enorme, se for bem aproveitado.

As identidades lusófona e ibero-americana

Entre os activos de Portugal, a identidade cultural lusófona partilhada por países de vários continentes revela-se com grande potencial estratégico. Portugal precisa do Brasil para afirmar a sua identidade lusófona, e vice-versa, e ambos os países constituem a chave da projecção da identidade lusa para dentro e fora dos espaços onde estão inseridos.

“

No actual contexto, o projecto de criação de uma Comunidade Ibero-Americana de Nações ganha maior relevância, emergindo como um espaço alternativo quando urgem os consensos, e os outros espaços de cooperação não funcionam adequadamente.

”

Para além da identidade lusófona, Portugal forma parte de uma Comunidade Ibero-Americana que se institucionaliza, a partir de 1991, surgindo não como uma “aliança” ou um esquema económico que pudesse entrar em rota de colisão com outros espaços já existentes. O projecto foi concebido como um “mundo” pelas múltiplas dimensões que possui, cultural, linguística, científica-técnica, etc., e como ideia-força geradora de uma dinâmica própria capaz de articular um espaço voluntariamente integrado.⁴

Portugal – de forma coordenada com a Espanha – tem facilitado a aproximação entre a América Latina e a União Europeia, ao mesmo tempo que a participação de Portugal e o Brasil na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Comunidade Ibero-Americana tem facilitado o diálogo entre ambos espaços. Estas aproximações podem ser benéficas para as comunidades e agentes envolvidos, nos mais variados campos de actuação comuns, como a educação, a segurança, a energia, as migrações, o meio ambiente, a cooperação com África, e a construção de instrumentos de governança regional e global, potenciando-se mutuamente e gerando importantes sinergias.

A centralidade atlântica

O Atlântico emerge com elevado potencial como plataforma capital para o fluxo de matérias primas e energia e para actividades como a pesca, e os fluxos económicos e financeiros que daí resultam.

A consolidação do Atlântico Sul como Zona de Paz (Resolução 41/11 da AG ONU, de 27-10-1986), longe dos conflitos que se desenvolvem noutras partes do mundo, e a importância crescente de outras rotas marítimas, leva-nos a sublinhar também a importância do Atlântico para o equilíbrio geoestratégico mundial.

É no Atlântico que a vocação marítima e comercial de Portugal encontra um espaço privilegiado de actuação/intervenção. Mas é também nos planos estratégico e militar que Portugal e outros países, como o Brasil, partilham uma projecção atlantista.⁵

Factores históricos, linguísticos e culturais definem uma projecção natural de Portugal e o Brasil para o continente africano, mas é pela sua posição geoestratégica, permitindo a articulação do Atlântico Norte e Sul (América, Europa, e África), que Portugal se destaca.

Espaço linguístico relevante

Existe uma História comum entre Portugal e os Estados Ibero-Americanos que não se limita ao Brasil, que se baseia num intercâmbio contínuo e poderoso entre as respectivas populações, que inclui desde a Língua e a Cultura até às formas políticas e jurídicas, os costumes e as maneiras de viver. Os vínculos culturais que se estabelecem, através do contacto histórico entre as populações, implicam também todo um sistema de crenças e valores partilhados.⁶ A Língua afirma a identidade e aproxima as pessoas. Se considerarmos que o espaço ibero-americano é constituído por vinte e dois países, e duas Línguas intercompreensíveis, o Castelhanos e o Português, faladas por um uni-



verso de mais de 800 milhões de pessoas em todo o mundo, podemos dizer que Portugal beneficia e projecta-se, afirmando junto com o Brasil, a presença e identidade próprias do Português dentro e fora deste espaço.

Para o futuro, é fácil prever a emergência do espaço ibero-americano, vinculando as duas Línguas ao espaço internacional do conhecimento e às correntes principais dos fluxos económicos internacionais.

Enquadramento estratégico internacional

A pandemia parece ter criado uma oportunidade de aproximação entre os agentes porque, acelerando as mudanças, melhorou a percepção comum de ameaça, de deterioração ou falta de mecanismos eficazes para o seu combate, da necessidade de uma frente comum face aos desafios que temos pela frente.⁷

No actual contexto, em que não são poucos os desafios nacionais, regionais e globais (combater as alterações climáticas, controlar a pandemia, acabar com as desigualdades, alcançar os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, transitar para um modelo de economia digital, combater o terrorismo e outras ameaças à paz, etc.), o multilateralismo impõe-se. Nessa dinâmica, a Cooperação Internacional ganha relevo através do desenvolvimento de projectos com potencial de desenvolvimento. Uma boa aposta tem sido a Cooperação Triangular, envolvendo um doador tradicional, um país de renda média, e um terceiro país menos desenvolvido, incluindo sectores de grande complexidade, e onde também participa a sociedade civil.

Em relação a esta última, a participação activa do sector privado, ONGs, o mundo académico, e outros grupos representativos da sociedade civil, na definição da agenda da Cooperação Internacional, aumenta a legitimidade dos projectos de cooperação, e facilita a obtenção dos recursos necessários para a sua implementação. A aposta na Educação, por exemplo, como ferramenta capaz de reverter a pobreza, o desemprego e a corrupção, será a mais acertada se forem envolvidos outros agentes, nacionais e internacionais, para além dos Estados.

Outro factor relevante para o enquadramento estratégico internacional de Portugal é a rede de parcerias no plano económico, facilitadora do fluxo do investimento directo estrangeiro proveniente, por exemplo, das empresas privadas com capital latino-americano, ou Multilaterais, colocando Portugal entre os principais destinos europeus, e contribuindo de forma decisiva para a afirmação da credibilidade externa de Portugal.

Riscos e ameaças

Na América Latina, a violência mais frequente manifesta-se nas ruas: com uma taxa média de

22,3 homicídios por 100.000 habitantes⁸, a região é uma das menos seguras do mundo. A violência urbana constitui uma ameaça não tradicional à paz e à segurança, gerando medo e insegurança, e provocando, a saída de muitas pessoas para outros destinos considerados mais seguros. O Secretário Geral da União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA), Vítor Ramalho, alerta-nos: “(...) o pós-Covid vai determinar uma dinâmica muito forte da sociedade civil a vários níveis, incluindo a das diásporas”, e sentencia: “Quando essas limitações (à mobilidade) desaparecerem a explosão vai ser muito grande”⁹.

“
Portugal precisa do Brasil
para afirmar a sua identidade
lusófona, e vice-versa,
e ambos os países constituem
a chave da projecção
da identidade lusa para dentro
e fora dos espaços onde estão
inseridos.”

Em Portugal, os brasileiros já são a primeira comunidade de estrangeiros a residirem em território nacional. Mas a mais recente vaga de imigrantes venezuelanos coloca desafios à relação de “amizade” entre Portugal e a República Bolivariana da Venezuela: os dois países têm sofrido, recentemente, momentos de tensão político-diplomática, e há relatos de “xenofobia e discriminação” por parte de venezuelanos a residirem em Portugal.

A percepção de algumas ameaças, como sejam: o tráfico de seres humanos, as armas e estupefacientes, a narco-pirataria¹⁰, a imigração clandestina, os desastres naturais, e agora é claro, as pandemias, é partilhada entre Portugal e a maioria dos Estados da região. Será importante, pois, reforçar as parcerias estratégicas com esses Estados, apostando em estratégias de combate às ameaças mais eficazes.

Considerações finais

Os Assuntos Ibero-Americanos têm vindo a ganhar uma relevância cada vez maior para os portugueses: na área da Segurança, da Cooperação ao Desenvolvimento e nos planos político-diplomático e económico. A região afirma-se, pois, como espaço de interesse/acção da política externa portuguesa.

No actual contexto em que não são poucos os desafios globais e nacionais, o potencial de diálogo, concertação e cooperação entre os Estados Ibero-Americanos é enorme se for aproveitado adequadamente.

Neste sentido, sem esquecer a necessidade de dar atenção às relações bilaterais com os países

latino-americanos, desde a perspectiva dos interesses portugueses em jogo, e que contemplem desde as migrações, a Cultura e a Língua, até os interesses políticos e económicos, Portugal tem de apostar mais decididamente no espaço que as Cimeiras Ibero-Americanas têm vindo a criar, agregando um conjunto de países em torno de um núcleo de valores e interesses comuns. Falamos de um multilateralismo mais eficiente e mais colaborativo frente ao aparecimento de problemas, por exemplo, associados à propagação de doenças infecciosas, como a da Covid-19, e de outras sérias ameaças como o narcotráfico e o aquecimento global. A solução para muitos destes problemas de alcance global, numa perspectiva transatlântica concertada, servirá para o reequilíbrio dos interesses entre diferentes mundos. ■

Notas

¹ Diário da República, 1.ª série — N.º 67 — 5 de abril de 2013

² América Latina, com 8% da população mundial, concentra um pouco mais de um quarto de todas as vítimas registradas até ao momento, ou seja, de um total mundial de 6.071.000 mortes por Covid-19, 1.591.000 ocorreram na região (Reuters Covid-19 Tracker, América Latina e Caribe. Disponível em <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/regions/latin-america-and-the-caribbean/>)

³ OCDE (2021), Perspectivas económicas de América Latina 2021. Relatório disponível em <https://www.oecd.org/dev/Perspectivas-economicas-America-Latina-2021-Overview-ES.pdf>

⁴ Arenal, Celestino (2011), *Política exterior de España y Relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, p.p. 282-284

⁵ No quadro mais amplo da Segurança Colectiva, Portugal e o Brasil têm participado nas missões de paz da ONU realizadas nos países africanos lusófonos, desde 1989 (UNAVEM, MONUA, ONUMOZ).

⁶ Gomes, Nancy (2014), “A Política de Portugal para a Ibero-América. A partir de 1991”. Tese de Doutoramento, p. 204. Disponível no Repositório da FCSH / Universidade Nova de Lisboa em <https://run.unl.pt/handle/10362/12339>

⁷ Gomes, Nancy, Da Luz, Paula (2021), *Unión Europea-América Latina y el Caribe: el papel de la sociedad civil en la construcción de una relación de cooperación más eficaz. Pensamiento Iberoamericano* (3ª Época / 02 / 2021). Madrid: SEGIB, p.p. 134-145. Disponível em <https://www.somosiberoamerica.org/analisis/pensamiento-iberoamericano/numero-11/>

⁸ WordBank, (2021), Intentional homicides (per 100,000 people) — Latin America & Caribbean. UN Office on Drugs and Crime’s database. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?locations=ZJ>

⁹ Ramalho, Vítor (2020). Entrevista ao Jornal É@GORA, realizada por Manuel Matola, 19 de agosto de 2020. Disponível em <https://jornalegora.pt/entrevista-vitor-ramalho-defendeadocao-do-socialismo-democratico-no-pos-covid-e-uma-resposta-eficaz/>

¹⁰ Na América Latina, mais recentemente, está a desenvolver-se o fenómeno da narco-pirataria, em que os cartéis adoptam comportamentos de piratas para introduzir a droga nos navios. (Mica Center (2022). MICA Center’s annual review. Disponível em <https://www.mica-center.org/en/friday-7-january-2022-release-of-the-third-edition-of-the-mica-centers-annual-review/>

TECNOLOGIA, SEGURANÇA E SOCIEDADE: DESAFIOS PARA O FUTURO ESTRATÉGICO DE PORTUGAL

Bruno Oliveira Martins

Texto entregue em Junho de 2022

A CRESCENTE DIGITALIZAÇÃO E O USO GENERALIZADO de novas tecnologias em todos os domínios da atividade social encontram-se entre as principais dinâmicas das sociedades contemporâneas. Este fenómeno foi acelerado nos últimos vinte anos por virtude tanto do aumento do poder computacional de telemóveis, computadores propriamente ditos, e outras máquinas, como da democratização do acesso aos conteúdos online, democratização esta derivada da enorme cobertura de redes móveis e fixas de internet. À medida que novas tecnologias digitais tomam conta de cada vez mais interações sociais, surgem novas práticas que estão a alterar a forma como os cidadãos se relacionam com o poder e como este se relaciona com eles.

O principal argumento deste texto é que estas dinâmicas têm implicações em termos de segurança, tanto individual como coletiva. Por isso, qualquer pensamento estratégico focado no futuro de Portugal tem de considerar a forma como as sociedades estão a mudar e como, com elas, mudam também as inseguranças e as respostas a essas mesmas inseguranças. Esta digitalização traz imensas vantagens, mas também comporta riscos associados e muitas dinâmicas – políticas, económicas, securitárias – que devemos conhecer e interrogar.

1. Tecnologia e sociedade

Nas nossas sociedades ocidentais contemporâneas assiste-se a dois fenómenos que ocorrem em simultâneo, e que estão intimamente inter-relacionados: tecno-optimismo e tecno-solucionismo. Com a expressão tecno-optimismo refiro-me ao entusiasmo generalizado perante novas tecnologias do qual resulta que uma parte cada vez maior das nossas interações sociais

seja mediada por nova tecnologia (comunicação, movimentos bancários, compras, relações laborais, etc). Tecno-solucionismo, por outro lado, significa que a tecnologia é cada vez mais vista como uma solução para diferentes problemas. Por outras palavras, há um imperativo de “mais tecnologia”, partilhado por governantes, decisores burocráticos de todos os níveis, e por grande parte da população – e esta crença na solução tecnológica normalmente obscura um foco nos problemas que essa mesma solução cria de novo, isto é, problemas que não existiam antes. O caso da pandemia do Covid-19 é bem paradigmático desta tendência (ver caixa).

“

A especialização requerida para compreender as novas tecnologias em toda a sua complexidade, exclui o cidadão comum e deixa de fora também grande parte dos decisores políticos.

”

Portanto, a justaposição de todas estas ideias altera várias dinâmicas sociais e cria novos desafios. Neste texto vou destacar brevemente dois tipos de desafios que são fundamentais para um pensamento estratégico português: aqueles em torno da democracia e aqueles em torno da segurança e defesa. É importante sublinhar que ter um posicionamento intelectual crítico em relação a estes temas não implica, de forma alguma, uma rejeição *per se* das novas tecnologias digitais ou um desejo de “regresso ao passado”,

a um tempo analógico que não deve ser romanizado. Trata-se, isso sim, de colocar o foco analítico nos novos problemas que surgem em virtude desta digitalização. Este foco é importante para abrir as fronteiras do debate social em torno destes temas, debate este que por norma é dominado pelos promotores da adopção de novas tecnologias em narrativas que enfatizam as vantagens e dificultam que decisores políticos possam desenvolver políticas públicas baseadas num conhecimento verdadeiramente abrangente e equilibrado.

1.1. Tecnologia e democracia

Um argumento que pretendo trazer com esta reflexão prende-se com o facto de que esta crescente presença e importância da tecnologia na sociedade coloca desafios a alguns pilares das nossas sociedades democráticas. De que forma? No livro *Who's Driving Innovation?*, Jack Stilgoe (2020) parte do desenvolvimento da tecnologia de automóveis autónomos para analisar algumas das principais questões que se colocam quanto à integração de novas tecnologias na sociedade. Nessa obra, Stilgoe refere que “a tecnologia limita e permite as nossas escolhas da mesma forma que as leis o fazem. Mas os processos de debate e escrutínio que existem em torno da adopção de leis estão largamente ausente no caso da tecnologia”. Por outras palavras, os cidadãos elegem os seus representantes no parlamento para que estes os representem enquanto redigem e aprovam leis que vão reger a sociedade. Uma vez eleitos, estes deputados são escrutinados publicamente (pela sociedade civil, pelos meios de comunicação social, pelos trabalhadores, etc), e passados alguns anos serão novamente avaliados pela população em novas eleições, onde, com base neste escrutí-

COVID-19 – UM CASO DE ESTUDO DE TECNO-SOLUCIONISMO

Quando surgiu entre finais de 2019 e inícios de 2020, a pandemia do Covid-19 constituiu-se como o fenómeno social global mais disruptivo em várias décadas. Numa fase inicial, a falta de preparação das sociedades para tal fenómeno manifestou-se numa procura incessante de soluções que pudessem mitigar o seu impacto na população. Sendo esta a primeira pandemia global na era digital, foi sem surpresa que se assistiu a uma busca de soluções via novas tecnologias. Um pouco por todo o mundo houve uma proliferação de aplicações de telemóvel para rastreio da doença e para monitorizar os possíveis contactos de quem estivesse infectado, através do registo dos movimentos das pessoas e dos contactos que tivessem com outras pessoas. Em Israel, um sistema de vigilância utilizado pelos serviços de segurança para monitorizar suspeitos de terrorismo foi adoptado para combater a pandemia. Ao mesmo tempo, verificou-se um vasto uso de drones para todo o tipo de ações relacionadas com o combate ao Covid-19 (vigilância, controlo de fronteiras, desinfeção de ruas e outras superfícies, entrega de volumes, e comunicação de medidas de distanciamento social).

Portugal não foi exceção. A app StayAway Covid foi desenvolvida em poucas semanas e a sua utilização promovida pelo Governo e pela Direção-Geral de Saúde. Drones foram utilizados pela PSP para controlo de fronteiras e para comunicação de medidas de distanciamento social, por virtude de uma autorização excepcional do Ministério da Administração Interna no âmbito do estado de emergência.

Com o passar dos meses, tanto uma solução como outra praticamente deixaram de se usar tanto devido à sua falta de eficácia como à sua inadequação para combater as verdadeiras causas da doença (Martins et al 2021; Milan 2020). Tribunais e reguladores um pouco por todo o levantaram dúvidas acerca da legalidade de alguns atributos e usos das tecnologias. Em alguns países, os dados recolhidos por estas aplicações de telemóvel foram ilegalmente utilizados pela polícia em investigações criminais sem qualquer relação com a pandemia. O cruzamento de dados médicos pessoais com outros identificadores pessoais e com monitorização de movimentos individuais gerou desconforto na população, que em larga medida rejeitou o uso das aplicações de telemóvel. O ímpeto tecno-solucionista não apenas não fez a diferença no combate a pandemia, mas criou novos problemas e desviou recursos e atenção de onde deveriam estar.



nio, poderão ser eleitos novamente ou não. No caso do desenvolvimento de novas tecnologias, nada disto está presente. Ou seja, não há forma de o cidadão comum participar nos processos em torno do desenvolvimento de tecnologias que, mais tarde, irão ter um impacto decisivo nas suas vidas.

Ao mesmo tempo, existe outro tipo de desafio, este relacionado com a especialidade e o conhecimento técnico. A especialização requerida para compreender as novas tecnologias em toda a sua complexidade exclui o cidadão comum e deixa de fora também grande parte dos decisores políticos – que muitas vezes são chamados a decidir acerca de algo que não compreendem em toda a sua amplitude. Tal ficou cabalmente demonstrado por exemplo quando o CEO da Facebook, Mark Zuckerberg, prestou declarações no Congresso dos Estados Unidos em 2018, e foi confrontado com perguntas, por parte dos políticos norte-americanos, que revelaram um desconhecimento total das funções e dos atributos mais básicos de redes sociais tais como Facebook ou Whatsapp.

Mais ainda, hoje observamos uma crescente concentração de poderes num número cada vez menor de empresas, nomeadamente – mas não só – nas chamadas big 5: Facebook (agora chamado de Metaverse), Google, Amazon, Apple e Microsoft. Este poder manifesta-se em termos de monopólios ou quase-monopólios de mercado, de violação de regras de concorrências, mas, igualmente importante, no facto de estas empresas terem também enormes centros de I&D em novas tecnologias. É nestas empresas que se encontram os avanços mais significativos em tecnologias baseadas em inteligência artificial, por exemplo.

Por fim, importa realçar que, em muitos dos debates públicos, os aspectos positivos da tecnologia são publicitados ad nauseum e acriticamente, enquanto os aspectos negativos tendem a ser descritos como “acidentes”, “algo imprevisto”, “algo difícil de reparar”. Todos os reconhecimentos, por parte das empresas, de problemas com a sua tecnologia, surgiram depois de pressão política e social, pressão esta que muitas vezes parte da base para o topo, e tem origem em ativismo social. Hoje, este ativismo social, ser-se um bom cidadão, ser-se um cidadão responsável, implica questionar este techno-optimismo que permeia a sociedade. Não necessariamente contrariá-lo, mas, pelo menos, não o aceitar acriticamente.

1.2. Tecnologia e segurança

Em paralelo, a materialização deste techno-optimismo (a lógica de “mais tecnologia”) cria novos desafios ao nível da (in)segurança. Hoje em dia, é impossível dissociar muitos dos principais problemas securitários atuais dos avanços tecnológicos, já que estes vieram questionar o lugar da (in)segurança na sociedade, e ajudamos a continuar a perguntar o que é segurança,

o que causa insegurança, e como lidar com isso mesmo.

As *smart cities* do presente e do futuro, em que tudo está interconectado – através da chamada *Internet of Things* – criam novas vulnerabilidades. Drones a entregar o correio, transportes públicos sem motorista, tecnologia de reconhecimento facial nas entradas de edifícios, bicicletas e trotinetes com GPS, decisões judiciais e administrativas baseadas em algoritmos sem intervenção humana – tudo isto são realidades de um futuro cada vez mais próximo e que já se verificam em várias partes do mundo. Se uma central elétrica, um banco, os bancos de dados biométricos pessoais, registos médicos, se tudo pode ser alvo de um ciber-ataque, como devemos pensar em termos de segurança? Quais são as fontes de insegurança, e que respostas a estas fontes de insegurança devem os estados promover? Por outras palavras, como devemos preparar-nos para exponenciar a resiliência das nossas sociedades?

“ (...) é impossível dissociar muitos dos principais problemas securitários atuais dos avanços tecnológicos, já que estes vieram questionar o lugar da (in)segurança na sociedade. ”

Esta enorme conectividade traz também novas dinâmicas em torno da vigilância de que todos somos alvo. Hoje, mais do que a vigilância orwelliana, isto é, a ideia do *Big Brother* estatal a controlar todos os nossos movimentos, observamos o que David Lyon designa de cultura de vigilância (Lyon 2018). Esta cultura de vigilância difere daquela outra, orwelliana, estatal, no sentido em que é uma vigilância que depende daqueles que são os vigiados, ou seja, todos nós. Dependendo dos dados que nós próprios partilhámos (imagem, vídeo, geo-localização) e de toda uma gigantesca economia que se baseia nesse mesmo volume de dados que constitui a nossa pegada digital. Esta pegada digital serve depois para alimentar todo o tipo de mercados, tais como o marketing personalizado, o desenvolvimento de novos produtos com base em preferências dos utilizadores e, sobretudo, o desenvolvimento de todo o tipo de novas tecnologias baseadas em *machine learning* e inteligência artificial que necessitam de enormes quantidades de dados e informação para funcionarem de forma mais eficiente. Estas tecnologias podem ser no âmbito de reconhecimento de voz e semântica, reconhecimento de objetos baseado em imagens, reconhecimento de texto, ou mesmo relativas a “otimização” de buscas online ou recomendações de filmes, músicas ou vídeos baseadas em

pesquisas anteriores. Em muitos casos, estas lógicas apresentam um enorme conjunto de problemas e de enviesamentos, reforçam preconceitos e desigualdades sociais, e contribuem para um futuro mais pré-definido e mais limitado em termos de escolhas (para saber mais, ver por exemplo Benjamin 2019 e Noble 2018).

Na formulação de Shoshana Zubboff, nós participamos neste sistema, nesta cultura de vigilância, porque não temos alternativas simples, uma vez que estes sistemas são gizados precisamente com esta intenção (Zubboff 2020). Por isso mesmo, a quantidade massiva de dados pessoais que circula na economia faz que estejamos já muito para além do paradigma da privacidade; por outras palavras, a importância e abrangência desta tendência de massificação de dados pessoais é hoje em si mesma uma causa de insegurança individual e coletiva, e não é “apenas” uma questão de respeito pela privacidade.

Ao mesmo tempo, este imperativo de “mais tecnologia” tem claras implicações ao nível de políticas públicas com impacto nas políticas de investigação e desenvolvimento (I&D). No caso da União Europeia, por exemplo, desde 2007, assistimos a um enorme crescimento de uso de fundos dos programas-quadro para investigação científica (FP7, Horizonte 2020 e Horizonte Europa) para desenvolvimento de novas tecnologias para lidar com ameaças à segurança. Estes programas, inicialmente, apenas financiavam desenvolvimento de tecnologias civis ou, no máximo, de duplo uso (ou seja, tecnologias que podiam ter uso tanto civil como militar). Mas desde o Fundo de Defesa Europeu, que teve as suas fases preparatórias desde 2016 e está ativo desde 2021, a UE financia também o desenvolvimento de tecnologia exclusivamente militar, o que sucede pela primeira vez na história do projeto europeu (Martins e Mawdsley 2021). Ou seja, a lógica de “mais tecnologia” e “nova tecnologia” como “soluções ideais” para problemas securitários complexos ditou uma enorme alocação de fundos públicos de I&D a objetivos de segurança e, posteriormente, também de defesa.

A forma como o desenvolvimento de tecnologia de ponta se tornou uma prioridade para atingir objetivos securitários e militares trouxe ainda um novo matiz às relações civis-militares contemporâneas. Hoje, podemos observar uma crescente importância das tecnologias de duplo uso tanto em meios civis como em meios militares (por exemplo drones, tecnologia de reconhecimento facial, outras tecnologias baseadas em inteligência artificial, ciber-segurança de comunicações, etc.). Como foi referido acima, muito do conhecimento de ponta nestas novas tecnologias encontra-se não nos meios militares, mas sim nas universidades e nas empresas. Ou seja, hoje podemos observar uma enorme participação de unidades civis de I&D no desenvolvimento de tecnologias que podem ter aplicação num contexto militar, o que naturalmente cria riscos quanto à possibilidade de uma



militarização da investigação e da ciência. Atualmente é mais comum que nova tecnologia originária do contexto civil seja aproveitada num contexto militar (*spin in*) do que o fenómeno oposto (*spin off*). Por isso, e em vários países, dos EUA ao Japão passando pela Austrália e Reino Unido, existe uma crescente pressão para que os fundos (públicos ou privados) destinados à investigação científica não sejam postos ao serviço de objetivos militares (Nature 2018). Com a criação do Fundo de Defesa Europeu, estas terão de ter lugar também num contexto europeu. Desde Fevereiro de 2022, a dimensão militar destes debates adquiriu uma importância acrescida por virtude da guerra da Ucrânia e da reorganização da arquitetura de segurança na Europa. O aumento do investimento em defesa anunciado por grande parte dos países europeus, incluindo Portugal, as novas medidas da UE ao nível da defesa, e uma possível expansão da NATO com a entrada de novos membros, estão a gerar ainda mais interesse em novas tecnologias de segurança e defesa, novas armas, e novas formas de repensar as vulnerabilidades das nossas sociedades. É fundamental que uma sociedade civil esclarecida e mobilizada seja chamada a participar nas decisões em torno destes temas.

2. Tecnologias de ponta e a estratégia portuguesa

Na secção anterior mostrei, de forma muito breve, de que forma a crescente digitalização da sociedade coloca novos desafios em termos de democracia e segurança. Embora naturalmente as tendências retratadas aqui sejam comuns a várias partes do globo, elas configuram um novo contexto que abre também novas oportunidades diplomáticas e estratégicas a um país como Portugal.

Em questões geopolíticas e de segurança, Portugal tem uma tradição de tentar fazer a diferença, de tentar ser visto e ouvido, de tentar ser uma mais-valia para os seus aliados estratégicos – isto apesar da sua relativa falta de poderio económico e militar e do seu reduzido volume geográfico e demográfico. Esta tradição tem-se manifestado, por exemplo, na diplomacia por detrás da eleição de portugueses para cargos internacionais de prestígio (como Secretário-Geral da ONU, presidente da Comissão Europeia, Presidente da AG da ONU, Alto-Comissário para as Migrações, etc.), bem como na vasta participação em missões e operações internacionais, tanto no quadro da ONU como da NATO e da UE. Independentemente de se poder discutir se esta estratégia produz resultados efetivos ou se é apenas uma retórica que não traz dividendos práticos para o país, resulta claro dos documentos estratégicos nacionais e dos discursos oficiais que esta é uma linha de atuação regular e constante. No âmbito deste texto, o meu argumento é o seguinte: neste contexto de transformação social

promovida pela crescente introdução de novas tecnologias em todas as áreas da sociedade (incluindo segurança e defesa), se Portugal quer fazer a diferença nos temas mais importantes do futuro da guerra, não deverá fazê-lo tentando possuir os sistemas mais avançados, os drones mais potentes, a último grito em tecnologia; se Portugal quer fazer uma diferença real com impacto efetivo, deverá fazê-lo tentando marcar uma posição de liderança diplomática internacional batendo-se por um uso equitativo, justo, transparente e proporcional destas armas do presente e do futuro, e investindo numa qualificação crescente da sua população. Estamos numa altura de vazio regulatório em que as normas internacionais em torno de algumas destas tecnologias estão a ser definidas, e por isso o potencial para fazer diferença efetiva, real, e duradoura, é grande. Dito de outra forma, existe uma oportunidade – e, eu diria também, um imperativo – para Portugal orientar parte da sua diplomacia para estes temas e de canalizar recursos e capital político para os fóruns internacionais onde estas decisões se tomam.

“

(...) se Portugal quer fazer uma diferença real com impacto efetivo, deverá fazê-lo tentando marcar uma posição de liderança diplomática internacional batendo-se por um uso equitativo, justo, transparente e proporcional destas armas do presente e do futuro.

”

Como é que esta liderança se pode exercer na prática? Nos próximos parágrafos irei usar como ilustração deste potencial para criar impacto o caso do armamento letal autónomo, mais conhecido pela sigla inglesa LAWS (*lethal autonomous weapon systems*) ou pela expressão “robôs assassinos” (*killer robots*). A existência de um conflito armado de grande escala em território europeu veio acelerar ainda mais a necessidade de regulação destas novas armas que já existem e já estão disponíveis nos mercados e em posse de alguns exércitos.

2.1 O caso da inteligência artificial e a regulação internacional de “killer robots”

À medida que o uso de drones, armados ou não, se foi normalizando em contextos militares, a discussão internacional veio a focar-se num novo cenário mais avançado: armamento letal autónomo. Hoje, existe tecnologia em armamento que permite que, apenas com recurso

a algoritmos e sem intervenção humana direta e no momento, um alvo seja localizado, identificado e abatido. Algumas fontes apontam para um caso – na Líbia, em 2020 – em que tal armamento já tenha sido utilizado de forma totalmente autónoma num ataque letal. Independentemente de saber se tal já se verificou ou ainda não, a história faz-nos crer que é apenas uma questão de tempo até essas armas serem utilizadas em combate.

Para parte da comunidade internacional, é fundamental que haja uma pessoa envolvida no processo de decisão que envolve um disparo que pode matar, e a ausência de tal presença humana torna o processo inadmissível. Os termos desse envolvimento, no entanto, são alvo de debates doutrinários e diplomáticos que têm implicações muito concretas ao nível operacional. Há quem defenda o chamado “*human in the loop*”, ou seja, uma pessoa que participe no processo, mas há também quem insista num cenário de “*human on the loop*”, ou seja, uma pessoa que não apenas *participe* no processo, mas que tenha capacidade de *intervir* nesse mesmo processo e de o controlar. Sob égide da ONU, o principal fórum onde se discute esta questão é a *Convenção sobre a Proibição ou Limitação do Uso de Certas Armas Convencionais Que Podem Ser Consideradas como Produzindo Efeitos Traumáticos Excessivos ou Ferindo Indiscriminadamente*. Depois de vários anos de negociações em que tanto os estados como a sociedade civil apresentam os seus argumentos, ainda não se chegou a acordo sobre definições básicas, nem quanto à forma de se regular tais armas. Por isso, a questão legal permanece em aberto enquanto, no mundo real, essas armas existem e estão prontas a ser usadas – se é que já não o foram.

Em teoria, poderá dizer-se que, nesta Convenção e noutros fóruns, a atuação de Portugal está um pouco limitada pelo facto de que alguns dos seus aliados da NATO, sobretudo os EUA e Turquia, mas também a França, terem posições menos restritivas neste campo. Mas ao mesmo tempo uma democracia baseada no Estado de direito, como Portugal, deverá sempre mover-se pelos mais básicos princípios éticos e legais – princípios estes que robôs assassinos não respeitam de forma alguma.

Além do mais, a questão da autonomia não deve ser entendida como dicotomia (sistema autónomo / não autónomo), mas sim em termos de escala; por outras palavras, existe uma enorme zona cinzenta em que existem graus de autonomia, e muita dessa autonomia pode ser admissível, enquanto outra é problemática, mesmo em casos em que essa autonomia não é total nem letal. O excessivo foco na “linha vermelha” (isto é, a autonomia letal total) que não pode ser ultrapassada desvia a atenção de cenários reais, igualmente problemáticos, e que já existem atualmente precisamente nessa zona cinzenta. Estes sistemas automatizados existem sobretudo para encontrar “*unknown unknowns*”,



ou seja, realidades potencialmente relevantes e desconhecidas. Por exemplo software que intercepta comunicações, que sumariza e compila relatórios com *intelligence*, que tenta antecipar movimentos dos adversários; software que identifica suspeitos de estarem a preparar um crime ou um atentado terrorista através de por exemplo padrões de comportamento de um automóvel ou geolocalização de um telemóvel. Todos estes sistemas de processamento de informação oferecem suporte operacional vital, ainda que não sejam, eles mesmos, letais.

Um país como Portugal deve desenvolver massa crítica que possa promover uma diplomacia de controlo de armas responsável e liderar debates internacionais acerca das normas emergentes em torno destas novas tecnologias. Como brevemente demonstrado acima, estes debates são complexos, multifacetados, e requerem níveis altos de especialização de todos os intervenientes. Estas normas emergentes estão a surgir não apenas no contexto militar, mas também no contexto civil, pelo que o pensamento estratégico nacional acerca destes temas não pode descurar a dimensão civil das causas de insegurança contemporâneas ligadas a novas tecnologias.

3. Nexos, tensões e recomendações

Em suma, o tecno-optimismo generalizado, tanto no domínio civil como militar, pode levar a um relaxamento no necessário escrutínio público de novas tecnologias. Instituições como o IDN, o EuroDefense, as comissões parlamentares de defesa, as universidades, as escolas, e os centros de investigação devem ativamente promover debates pluralistas acerca destes novos instrumentos. A pluralidade de vozes envolvidas nestes mesmos debates é fundamental para alargar os seus horizontes e para garantir que não sejam sempre os mesmos pontos de vista a marcar a discussão pública e, em consequência, as políticas públicas. Ao mesmo tempo, a mobilização e a especialização da sociedade civil têm de ser parte integrante de um escrutínio democrático destes programas e destas tecnologias. Na Europa e no mundo têm sido organizações da sociedade civil que mais têm lutado por progresso nestes domínios. É muito importante que estas vozes sejam também ouvidas em Portugal, uma vez que estes temas são transversais a toda a sociedade democrática.

O carácter democrático das nossas sociedades está a ser desafiado de várias formas, incluindo através da presença de novas tecnologias na sociedade – as autoridades públicas devem ter noção disso e promover uma cidadania inclusiva e investir em especialização tecnológica não apenas no sector privado mas também no sector público, para que quadros mais qualificados possam dar contributos mais significativos para as políticas públicas.

Por isso, as interações entre os domínios civil e militar no campo da I&D requerem maior especialização e investimento nos organismos pú-

blicos. Estes desenvolvimentos abordados aqui trazem novos desafios às relações civis-militares, que, como foi referido, hoje são marcadas pela crescente importância das tecnologias de duplo uso e pela participação de unidades civis de I&D no desenvolvimento de tecnologias que podem ter aplicação num contexto militar. Neste quadro, é importante contrariar o domínio discursivo que as indústrias muitas vezes possuem. Este domínio discursivo tem como base o conhecimento técnico especializado, mas será importante ter em conta que as motivações públicas e privadas para participar no debate são diferentes.

“

Um país como Portugal deve desenvolver massa crítica que possa promover uma diplomacia de controlo de armas responsável e liderar debates internacionais acerca das normas emergentes em torno destas novas tecnologias.

”

As novas tecnologias têm um impacto na sociedade que nem sempre é fácil de antecipar. Os novos contornos do nexo civil-militar precisam de ser monitorizados, e as “arms races” – corridas às armas – do presente e do futuro serão marcadas por um grande domínio de tecnologias disruptivas. Tanto no quadro da NATO como, sobretudo da UE, Portugal terá de tentar evitar essa corrida e envidar esforços para regular desenvolvimentos tecnológicos nestes domínios. A diplomacia do século XXI irá passar muito por questões relacionadas com tecnologias emergentes, e Portugal precisa de se preparar desde já. ■

Referências

- Benjamin, R. (2019a). *Race After Technology: Abolitionist Tools for the New Jim Code*. Polity Press.
- Carreiras, H. et al. (2021) *Drones, inteligência artificial e as novas tecnologias militares*, e-briefing papers, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional
- Haggerty, K. D. and Ericson, R. V. (2000) 'The Surveillant Assemblage'. *The British Journal of Sociology*, 51 (4), pp. 605–622.
- Lyon, D. (2018) *The Culture of Surveillance*. Londres: Polity.
- Martins, B. O., Chantal Lavallée e Andrea Silkoset (2021) Drone Use for COVID-19 Related Problems: Techno-solutionism and its Societal Implications, *Global Policy* 12 (5): 603-612.
- Martins, B.O. e Jocelyn Mawdsley (2021) Sociotechnical Imaginaries of EU Defence: The Past and the Future in the European Defence Fund, *Journal of Common Market Studies* 59 (6): 1458-1474.
- Milan, S. (2020) 'Techno-Solutionism and the Standard Human in the Making of the COVID-19 Pandemic', *Big Data and Society*, 7 (2), pp. 1–7.
- Morozov, E. (2013) *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*. New York: Public Affairs.
- Nature (2018) Editorial: Military work threatens science and security. *Nature* 556, 273 (2018). Disponível em <https://doi.org/10.1038/d41586-018-04588-1>.
- Noble, U. (2018). *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*. NYU Press.
- Stilgoe, J. (2020) *Who's Driving Innovation? New Technologies and the Collaborative State*. Palgrave.
- Zubboff, S (2020) *A Era do Capitalismo da Vigilância*, Lisboa: Relógio d'Água.



CONTRIBUTOS PARA O NOVO CONCEITO DE DEFESA NACIONAL¹

António José Martins Seguro

Texto entregue em Fevereiro de 2022

ESCRITO NO ÂMBITO DO PROJETO “O PAÍS QUE SOMOS, O(S) MUNDO(S) QUE TEMOS”, o presente texto é um modesto contributo para ajudar a pensar Portugal para a próxima década, num país onde a prospectiva não abunda, nem constitui característica da nossa identidade nacional. É certo que o Estado aprova muitos documentos e planos, frequentemente substituindo os antigos por novos, sem proceder a qualquer avaliação prévia que determine a sua sorte. Numa espécie de ritual, a oportunidade política do anúncio de um novo *plano*, determina o óbito do *plano* em vigência. É um dos preços que pagamos, como povo, pela diminuta cultura institucional, sufocada pela (in)competência, maior ou menor, da personalidade que, conjunturalmente, dirige a instituição, em detrimento do pensamento amadurecido, estruturante e consensualizado. Urge uma nova atitude que nos liberte desta camisa de forças, que troca a estratégia pela tática e cultiva, como “regra” a prática pessoalista e o improvisado. Pelo que as nossas primeiras propostas são de natureza político-cultural, com consequências institucionais:

1. Assumir o conceito de defesa nacional como o documento enquadrador e norteador da salvaguarda da nossa independência nacional, dotado de propósitos e de metas vinculativas para o todo nacional; a partir do qual se desenvolvem ações setoriais articuladas, militares e não militares.

Para que tal aconteça, é necessário atender a, pelo menos, quatro requisitos: a) recolher, na sua elaboração, contributos qualificados da sociedade civil, das estruturas do Estado, nomeadamente das nossas Forças Armadas e de Segurança, e seja assumido por todos os órgãos do Estado, tanto na sua definição, como na sua concretização; b) dotá-lo de organização eficiente, coordenação dinâmica, competências multisectoriais, monitorização permanente, ajustamentos sempre que necessários (num processo de *feedback*²) e avaliação; c) colocar a sede institucional da coordenação ao mais alto nível político, dotada de capacidade e força política para a sua execução; d) implodir com a “cultura de condomínios” no interior do Estado português, eliminando duplicação de recursos e promovendo o trabalho em rede.

Como decorre do que foi escrito, neste texto, adotamos uma abordagem ampla do conceito de defesa nacional, afastando-nos, caso ainda exista, da visão sectorial coincidente com as competências que a defesa nacional tem tido na estrutura orgânica dos últimos Governos.

No mesmo sentido,

2. secundamos quem tem vindo a defender o fim da tradicional divisão entre conceitos de defesa nacional e de segurança interna.

Esta distinção conceptual, com expressão orgânica rígida ao nível da estruturação do Estado, deixou de fazer sentido, com o esbatimento real e formal das fronteiras, como consequência da globalização dos mercados; dos desenvolvimentos tecnológicos; da nossa integração na zona euro e no espaço Schengen; dos acordos multilaterais e bilaterais no quadro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, entre outros. Ainda recentemente, uma das maiores empresas de telecomunicações a operar no país, foi alvo de um ataque informático de graves consequências, alegadamente, oriunda de fora de Portugal. Este ataque é uma evidência de que o ciberespaço não tem fronteiras. Logo a distinção entre forças armadas que atuam no exterior e as forças de segurança que atuam no interior é uma separação que não se justifica.

“
Beneficiávamos com a definição de uma estratégia, alicerçada num sistema de alianças que nos permitissem avançar mais rapidamente na exploração sustentável de inúmeros recursos naturais.

Faz todo o sentido que as capacidades de prevenção, perante futuros ciberataques a setores vitais do país, beneficiem do conhecimento existente na área militar (também no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN) e no universo da tradicional segurança interna (serviços de informações, polícias, entre outros), a par do contributo de outras organizações. Uma nota muito importante: não advogamos fusões indistintas entre serviços e instituições que poderiam conduzir a um Estado policial. Longe disso. Pugnamos por partilha em comum de experiências, conhecimento e pela articulação/cooperação na ação, num quadro de absoluto respeito pelos direitos, liberdades e garantias das pessoas. A segurança não pode sobrepor-se às nossas liberdades e aos nossos direitos.

Com este propósito,

3. o novo conceito de defesa nacional deve reafirmar a vontade de prosseguirmos como “República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa), e a nossa fidelidade aos demais princípios fundamentais, plasmados nos artigos iniciais da Constituição.

A reafirmação dos nossos valores e princípios é a bússola norteadora a que o conceito de defesa nacional deve obedecer. Nenhuma conveniência conjuntural poderá ignorá-los, nem qualquer ação executiva os poderá secundarizar. Em coerência com este enquadramento e consciente dos seus recursos limitados, Portugal deve reafirmar os compromissos internacionais do Estado, desde logo, com a Carta das Nações Unidas, o Tratado do Atlântico Norte e os Tratados da União Europeia. Por outro lado, fazendo jus à sua vocação universal e às suas relações históricas privilegiadas, baseadas no diálogo e na cooperação, o país deve manter-se, como membro ativo, na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e na Organização de Estados Ibero-americanos (OEI). Por último, mas não o último,

4. a natureza do conceito de defesa nacional, não deve ser limitado à *resistência a um ataque* e a uma *conduta de proteção* do nosso espaço vital (conceito inicial de Ratzel). Estas duas dimensões devem continuar a integrá-lo, mas devemos associar-lhe uma outra que, genericamente, poderemos identificar como o *reforço das nossas capacidades soberanas*, exercidas em exclusividade ou de modo partilhado, designadamente, no âmbito da União Europeia.

Deste modo, o novo conceito de defesa nacional pressupõe a identificação de ameaças e de oportunidades, respetivamente, a serem contidas e aproveitadas, através de uma estratégia nacional, mobilizadora dos portugueses. Destacamos, de seguida, algumas áreas que, de acordo com o nosso critério, correspondem a vulnerabilidades, ameaças e/ou oportunidades, que devemos enfrentar nos próximos tempos, na certeza de que, de pouco nos servem as armas, se não soubermos cuidar da nação valente que queremos imortal.



O envelhecimento demográfico

Um dos seus principais problemas do país está na sua estrutura populacional envelhecida (composição: 13,8% dos 0 aos 14 anos; 64,6% dos 15 aos 64 anos; e 21,7% dos 65 ou mais anos), com um índice de renovação da população em idade ativa inferior a 100 (80 em 2016), verificando-se aquilo a que se designa por *duplo envelhecimento*, com uma diminuição de efetivos entre os mais jovens e um aumento de efetivos entre os mais idosos (Retrato Territorial de Portugal, 2017)³.

Em 2021, pelo décimo terceiro ano consecutivo, Portugal voltou a ter um saldo natural negativo (125 147 óbitos e 79 692 nascimentos), agravando a tendência. O mesmo sucede com o Índice de Envelhecimento: em 2006, o número de idosos por cada 100 jovens era de 110,4; em 2020, de 165,1; e estima-se que em 2060, venha a ser de 307 idosos; e em 2080, de 300 idosos (INE, PORDATA, Population Reference Bureau). Esta situação tem consequências extremamente negativas, por exemplo, na atividade produtiva do país, no financiamento da segurança social pública, aumenta a pressão sobre os cuidados de saúde e sobre o orçamento. Parte destes problemas pode, se continuar a ser essa a opção política, ser resolvida/adiada com a imigração⁴. Mas, o problema essencial não desaparece e colocamos perante um desafio: a nossa existência como povo. Os estudos conhecidos, sobre a projeção da população residente, apontam, até ao final deste século, para uma diminuição da população superior a 2 milhões de habitantes e para uma diminuição de forma acentuada do índice de sustentabilidade potencial (INE).

Os primeiros sintomas desse desafio à nossa sobrevivência nacional chegam com o *deslascar social* e com o aprofundar das clivagens entre gerações (jovens e idosos) sobre as prioridades políticas do país e a consequente afetação de recursos. Questões que têm sido negligenciadas ostensivamente.

Há anos que os alarmes não param de tocar. A solução não passa por desligá-los. É urgente inverter estas tendências negativas através de políticas públicas integradas, que perspetivem todo o território nacional terrestre com presença humana, qualidade ambiental e competitividade económica.

A diminuta criação de riqueza

De acordo com dados do Banco de Portugal, entre 2000 e 2019, o nosso crescimento médio anual do PIB real *per capita* foi de 0,8%. Temos uma economia estagnada, incompatível, entre outras, com as necessidades de: empresas dinâmicas, competitivas, inovadoras e geradoras de emprego bem remunerado; investimento; receitas para que o Estado assegure o seu funcionamento, cumpra com

os seus fins (segurança, justiça, desenvolvimento/bem-estar) e com as suas responsabilidades (nomeadamente as sociais); redução da dívida pública e consequente diminuição do peso do serviço da dívida.

O nosso investimento está muito dependente dos fundos comunitários, como outrora esteve das remessas dos emigrantes, do ouro do Brasil e das especiarias da Índia. Portugal recebeu, desde a sua adesão, um valor global de cerca de 130 mil milhões de euros (preços de 2014), num período total de 35 anos, ou seja, perto de 3780 milhões de euros em média anual (PRO-DATA). Independentemente da avaliação sobre o modo como estes fundos foram aplicados (deixamos esse debate para outros *fora*), é crucial que o país aproveite, excepcionalmente, bem os 51,547 mil milhões de euros⁵ (cerca de 39% do que montante que recebemos desde 1986), que a UE coloca à nossa disposição na presente década, para melhorarmos a eficiência da economia nacional, obter competitividade no contexto dos mercados abertos em que estamos inseridos, de modo a crescermos mais, de forma sustentável e a diminuirmos a nossa dependência de futuros apoios comunitários. A prioridade deve focar-se nos investimentos reprodutivos e não em gastos conjunturais, muito menos em substituição de despesas correntes.

“ (...) o novo conceito de defesa nacional deve considerar a relevância e qualidade da nossa diplomacia e das nossas Forças Armadas. ”

A aplicação desses fundos deve orientar-se ao propósito de reforçar as nossas capacidades soberanas, aproveitando a inteligência e a formação dos portugueses e tirando partido da Inteligência Artificial (IA) e da quinta geração de telecomunicações móveis (5G).

Uma nota final: o mercado nacional tem uma pequena dimensão, mas é uma porta aberta para dois mercados importantes: europeu, de 500 milhões de consumidores e de países de língua portuguesa, com mais de 284 milhões de consumidores.

A dependência energética

No mesmo sentido, devemos proceder com as opções energéticas. Apesar dos investimentos efetuados na última década e meia nas energias renováveis, Portugal depende energeticamente do exterior (dependência energética de 75,1%) com um saldo importador de 4,74 mil milhões de euros (dados de 2019, DGE), sendo os transportes responsáveis por cerca de 36% do consumo total. Os principais fornecedores de petróleo são, segundo a mesma fonte: Anglo-

la, Arábia Saudita e Rússia; e de gás: a Nigéria (terminal de Gás Natural em Sines) e a Argélia (gasoduto que passa por Marrocos, Espanha e chega a Campo Maior). De sublinhar que a China tem uma forte presença na estrutura acionista do principal grupo de produção, distribuição e comercialização de energia elétrica em Portugal e da empresa de distribuição de gás natural.

Para diminuir esta dependência do exterior, face à emergência de um novo quadro geopolítico, com intensificação das tensões entre Estados, o país deve assumir uma política energética com um dupla abordagem: por um lado, diversificar os seus fornecedores, designadamente de gás natural, apostando em Sines como uma das entradas europeias do gás proveniente dos EUA (complementar/alternativa ao *Nord Stream*); e, por outro, substituir importações por aumento da produção nacional, com recurso a energias limpas diversificadas. Simultaneamente, o país deve reforçar as relações políticas e comerciais com os seus parceiros europeus, em particular, com a vizinha Espanha (principal parceiro comercial), de modo a tornar mais eficiente e proveitoso o mercado ibérico do gás, da eletricidade e a gestão conjunta de recursos hídricos. Sublinhamos que a energia hidroelétrica continua a ser o setor das renováveis que, em Portugal, mais produz eletricidade.

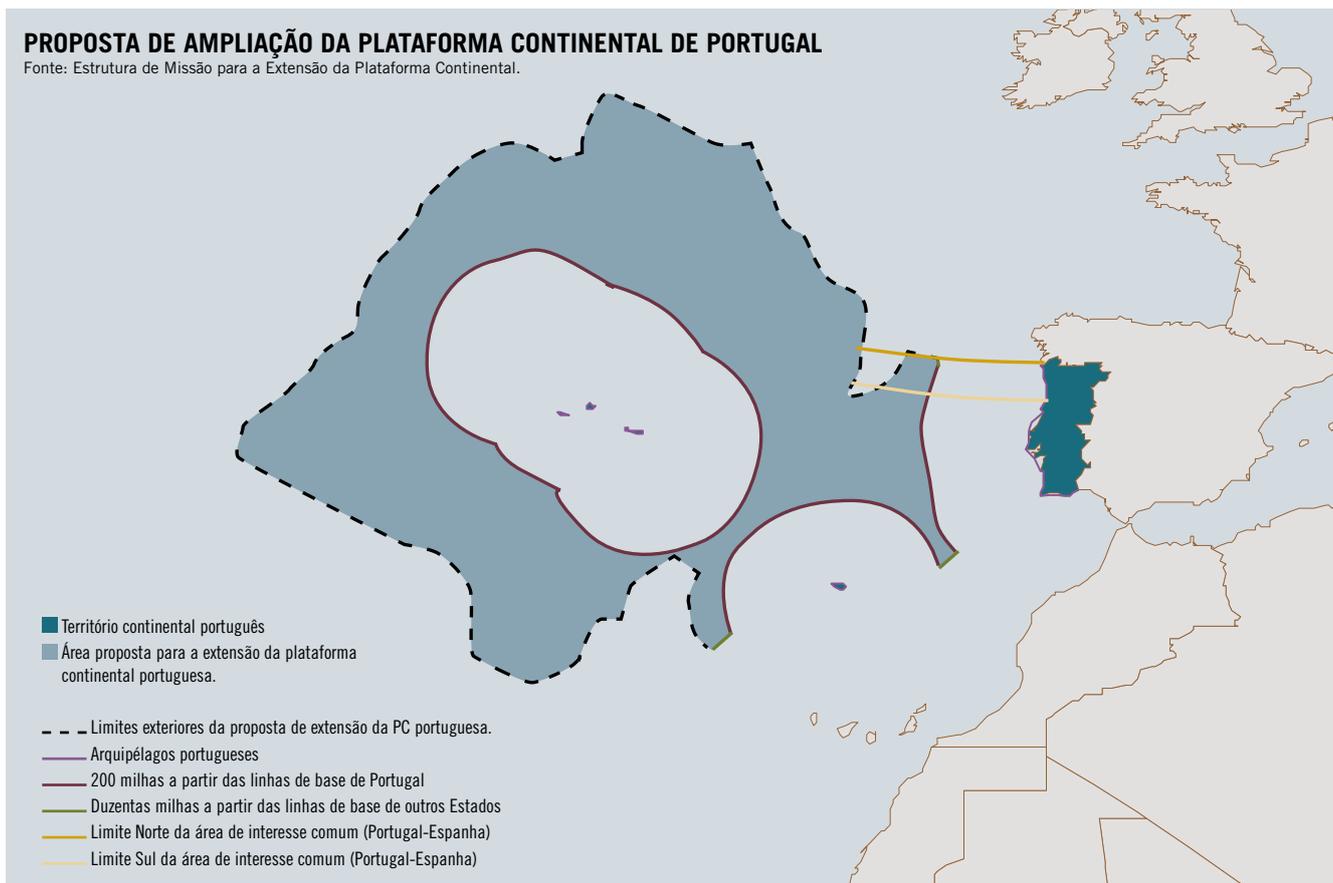
Na busca de alternativas à dependência energética, o governo português, em nome da transição energética, em meados de 2020, anunciou a Estratégia Nacional para o Hidrogénio (EN-H2) que prevê 7000 milhões de euros de investimento⁶. Não obstante, há necessidade de estabilizar, consensualmente, uma política energética nacional robusta e coerente, sustentável, segura e acessível, que mobilize os portugueses e que resista às voragens das políticas conjunturais. Para que tal aconteça, é necessário elencar, com clareza, os custos e os benefícios de cada uma das opções possíveis, no curto e no longo prazo. Estamos perante uma opção intergeracional da maior relevância para a nossa independência nacional que exige transparência, racionalidade e compromisso. Não há opções sérias isentas de custos e de riscos de natureza económica e ambiental. O país deve optar, assumindo os custos e os benefícios associados, consciente de que somos muito vulneráveis às alterações climáticas, nomeadamente pela extensão da sua costa.

O território, o espaço e a afirmação do interesse nacional

Em termos mundiais, Portugal é um pequeno Estado, com recursos disponíveis limitados. Por vocação e por necessidade, as alianças com outros Estados são fundamentais, para a prossecução dos nossos interesses e para a defesa nacional.

PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL DE PORTUGAL

Fonte: Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental.



Não obstante, não subscrevemos a opinião de alguns académicos que falam de um Portugal pequeno, pobre e periférico, observando a sua dimensão terrestre, os poucos recursos naturais e a sua localização geográfica (Galito, 2014). Também, é possível olhar para Portugal como um país com amplos recursos por explorar (humanos e oceânicos), de grande dimensão (juntando as áreas terrestres e marítimas) e central nas relações (comerciais e tecnológicas) transatlânticas e europa-áfrica. Com efeito, Portugal tem mais área marítima do que área terrestre, com uma Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 1,7 milhões de Km², que equivale a 18 vezes a área total terrestre do país, sendo a terceira mais extensa da UE (DGRM), podendo estender-se, em caso de aprovação pelas Nações Unidas, para 3,8 milhões de Km² (cerca de 40 vezes a área continental), passando a ser a décima maior do mundo (EMEPC). O país não tem recursos financeiros suficientes que permitam a investigação e a exploração, por exemplo, da fauna e da flora marítima da nossa ZEE. Beneficiávamos com a definição de uma estratégia, alicerçada num sistema de alianças, que nos permitissem avançar mais rapidamente na exploração sustentável de inúmeros recursos naturais. O mar é muito mais que uma via para o transporte de mercadorias e de pessoas. O nosso país deve reforçar a sua posição geoestratégica, considerando o mar e não apenas o seu território terrestre. Graças à sua localização geoestratégica, Portugal tem nove cabos

“ (...) face à emergência de um novo quadro geopolítico (...) o país deve assumir uma política energética com uma dupla abordagem: diversificar os seus fornecedores (...) substituir importações por aumento da produção nacional. ”

submarinos ancorados entre Lisboa e Sines, quatro para norte e cinco para sul. O primeiro cabo submarino de fibra ótica que irá ligar Brasil (Ceará) e a Europa (Sines) foi começado a lançar no Atlântico, em meados de Dezembro último, num total de 6,2 mil Km. Consequência deste investimento foi criado, em Sines, o Hub Digital (Sines Tech) (anexo XV) para acolhimento de empresas de base tecnológica e um centro de processamento de dados. Foram anunciados mais dois cabos submarinos: pela Google, o *Equiano*, que liga Portugal à África do Sul e pela Facebook⁷, o *2Africa* (37 mil Km), que parte de Inglaterra, tem conexão em Portugal, segue para África, Médio Oriente (Arábia Saudita, Omã e Djibuti) e termina no norte de Espanha, evidenciando a importância estratégica de Portugal no mundo das telecomunicações⁸.

A afirmação da língua portuguesa é outra das dimensões relevantes. O português é uma das línguas oficiais da União Europeia, a quinta língua mais falada no mundo (cerca de 230 milhões de pessoas), a terceira mais falada no hemisfério ocidental e a mais falada no hemisfério sul. Cuidar da nossa língua é preservar a nossa identidade nacional e a *arte de ser português*, onde o diálogo emerge como instrumento vital da diplomacia, no quadro do multilateralismo e da resolução pacífica dos conflitos. Devemos manter a nossa presença nas organizações internacionais de que somos membros, definindo prioridades de atuação e, em coerência, alocando os recursos correspondentes. O mesmo deve acontecer com a cooperação bilateral e com a participação militar em Missões internacionais de manutenção da paz. Neste sentido, o novo conceito de defesa nacional deve considerar a relevância e qualidade da nossa diplomacia e das nossas Forças Armadas, investindo continuamente na capacitação e modernização para o exercício das suas funções num mundo global, onde ao território tradicionalmente considerado se juntam outros espaços. Como sabemos, o espaço sempre foi objeto de disputa, no entendimento preconizado por Ratzel de que *espaço é poder* (Almeida, 2012, p.130). Na última metade do século passado, essas disputas⁹ alargaram-se ao espaço cislunar e, mais recentemente, ao ciberespaço. Num período inferior a um século, a *realidade espacial* aumentou, obrigando à projeção das

disputas pelo poder mundial muito para além dos espaços estudados por Ratzel, Mahan, Mackinder e Spykerman. *O coração da terra*, de que falava Mackinder, pode agora ser o ciberespaço.

Estamos a assistir ao surgimento dum novo mundo, em ritmo acelerado. A tecnologia 5G é mais potente, mais veloz e mais inteligente do que a 4G, constituindo uma base poderosa para a sociedade digital, transformacional, com forte impacto na vida das pessoas, das empresas e nas economias; constituindo-se na futura *espinha dorsal* das economias, conectando milhões de máquinas e sistemas, designadamente em setores críticos (energia, transportes, saúde, banca), sistemas de controlo industrial com informações sensíveis e sistemas de segurança e de defesa.

Poderemos aceder a dados e imagens quase instantaneamente; utilizar realidades aumentadas ou virtuais; viajar em automóveis e autocarros sem condutores; realizar diagnósticos e intervenções cirúrgicas remotas e monitorização de pacientes em tempo real; controlar remotamente as fábricas totalmente automatizadas; controlar em tempo real fatores como a temperatura e o grau de humidade nos solos das explorações agrícolas; aumentar o número de pessoas em teletrabalho; assistir à construção de casas por robots; e gerir os nossos equipamentos eletrónicos conectados à rede, através de aplicações instaladas nos nossos computadores de bolso.

Mas, também podemos, dum instante para o outro, ficar completamente paralisados perante um ataque informático de larga escala, cujos custos, para os criminosos, são infinitamente menores (pagar a um *hacker*), quando comparados com os custos dos meios militares convencionais. A questão crucial é como beneficiar daqueles avanços tecnológicos e proteger-nos das riscos associados para a nossa democracia, para a nossa economia e para o nosso bem estar.

O país deve prosseguir o seu investimento na transição digital e, simultaneamente, dotar-se de organizações, recursos humanos e meios para proteger os nossos interesses no ciberespaço (infraestruturas) e lidar com ameaças e ataques de novo tipo, começando pela escolha criteriosa das infraestruturas e tecnologias que utiliza.

Nestes novos tempos, a defesa e a segurança têm muitas dimensões que justificam a sua integração no próximo conceito estratégico de defesa nacional. Estas dimensões devem ser acolhidas num quadro estratégico, onde os Estados europeus devem cooperar entre si, respeitando-se mutuamente, para garantirem a paz e a estabilidade. Devemos ter consciência que os primeiros responsáveis pela paz no velho continente somos nós, os europeus. A prioridade deste propósito não pode ficar dependente de interesses geopolíticos e geoestratégicos, não europeus.

Deste modo, o nosso país deve contribuir para o reforço da autonomia europeia, em matéria de defesa e política externa, no quadro das suas alianças, com prioridade à paz no continente europeu e no respeito pelos seus valores civilizacionais. ■

Notas

¹ Este texto escrito antes da invasão da Ucrânia, com exceção do último parágrafo.

² A este propósito, recomendamos a leitura de *The Nerves of Government. Models of political communication and control*, de Karl Deutsch (1963).

³ Segundo o INE, o aumento da população verificado em 2019 (+ 19 292 habitantes), após nove anos de decréscimo consecutivo, deveu-se à entrada de emigrantes (o saldo migratório foi de 44.506), dado que nos últimos anos tem existido um saldo natural negativo (em 2019, de -25.000). No mesmo ano, "42,2% das mulheres dos 18 aos 49 anos e 53,9% dos homens dos 18 aos 54 anos não tinham filhos". Ainda de acordo com os dados do INE referentes a 2019, a população ativa por idoso é de 3,0 e existem 157 idosos por cada 100 jovens. O índice sintético de fecundidade é de 1,42 e a esperança de vida é de 81,5 anos (ver Cohen, 2015, p.202).

⁴ Devemos cuidar melhor das políticas de integração dos imigrantes.

⁵ Ministro do Planeamento do Governo português, na apresentação do acordo de parceria (15.11.21), o Ministro destacou que Portugal tem à sua disposição um total de 51,547 mil milhões de euros entre as verbas do Portugal 2030, os 16,644 mil milhões de euros do Plano de Recuperação e Resiliência, os 9,769 mil milhões de euros da Política Agrícola Comum e os 2,139 mil milhões de euros da iniciativa intercalar do REACT que está em execução.

⁶ Uma mega central a instalar em Sines e diversos postos mais pequenos de produção localizada e de abastecimento, para o transporte rodoviário elétrico, de veículos alimentados por células de combustível a hidrogénio (fuel cell) que produzem eletricidade a bordo, pese embora os elevados custos de produção.

⁷ Em parceria com a China Mobile International, MTN, GlobalConnect, Orange, STC, Telecom Egypt, Vodafone e WIOCC

⁸ De acordo com o site TeleGeography, cerca de 99% dos dados internacionais fluem por cabos submarinos garantindo a rápida comunicação das economias à escala mundial.

⁹ Os Estados começaram por enfrentarem-se em terra e pelos mares, mas rapidamente utilizaram o espaço aéreo para projetarem as suas forças e alcançarem os seus objetivos.

Referências

- Almeida, P. V. (2012). *Do Poder do Pequeno Estado*. Lisboa: ISCSP – Universidade de Lisboa.
- Balanço Energético Sintético (2019) da Direção Geral de Energia e Geologia, <https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/balancos-energeticos>
- Cohen, Saul Bernard (2015). *Geopolitics. The geography of international relations*. Rowman & Littlefield.
- Conceito estratégico de Defesa Nacional https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf, consultado em janeiro, 2022.
- Constituição da República Portuguesa. Lisboa: Assembleia da República.
- DGEG – Direção Geral de Energia e Geologia. <https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/balancos-energeticos/>, consultada em fevereiro, 2022.
- EMEPC – Equipa de Missão para a Expansão da Plataforma Continental. <https://www.emepc.pt/>, consultada em fevereiro, 2022.
- Galito, Maria de Sousa (2014). Geopolítica Portuguesa do Séc. XXI – Perspetiva e prospetiva”, *CI-CPRI*, AI, n.º 19, Maio. 1-50.
- INE – Instituto Nacional de Estatística. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main, consultada em fevereiro, 2022.
- PORDATA. <https://www.pordata.pt>, consultada em fevereiro, 2022.
- REPÚBLICA PORTUGUESA: XXVI GOVERNO <https://www.portugal.gov.pt> (consultada em fevereiro, 2022).
- Retrato territorial de Portugal 2017, Instituto Nacional de Estatística, www.ine.pt



A ESTRATÉGIA QUE DEFINIMOS NO CONTEXTO DAS ALIANÇAS E PARCERIAS EURO-ATLÂNTICAS

Patrícia Daehnhardt

Texto entregue em Junho de 2022

A DEFESA NACIONAL É O GARANTE INDISPENSÁVEL DA INDEPENDÊNCIA de Portugal e da soberania do Estado. Uma década depois da aprovação do último Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN, 2013) torna-se imprescindível que Portugal proceda à revisão do mesmo e redefina as prioridades estratégicas da sua política de segurança e de defesa. Por um lado, uma década é um período razoável para repensar as prioridades estratégicas nacionais. Por outro lado, o contexto de segurança europeu e transatlântico mudou radicalmente nos últimos três anos. Se nessa altura a Aliança Atlântica corria o risco de erosão da comunidade de segurança transatlântica devido aos múltiplos desafios simultâneos que tornaram o vínculo transatlântico mais vulnerável às divergências entre os aliados, existe agora uma maior convergência de interesses sobre as prioridades estratégicas no contexto das alianças e parcerias euro-atlânticas e que deve ser articulada com a definição das prioridades estratégicas nacionais do país. O novo CEDN deve definir as prioridades estratégicas de Portugal, a médio e a longo prazo, identificando a prioridade principal, e definir as prioridades seguintes que dela cascatam, para elaborar um plano de ação, com indicadores de execução para a implementação de uma política de defesa nacional coerente e eficaz.

No plano externo Portugal tem interesse em reforçar a sua posição nas duas alianças internacionais que são os garantes da segurança e defesa nacionais: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a União Europeia (UE). No novo ambiente estratégico no espaço euro-atlântico, as estratégias de segurança nacionais dos países europeus estão, na sua grande maioria, ultrapassadas pelos eventos que fizeram regressar a Guerra à Europa na terceira década do século XXI. Para os Estados europeus, a Guerra da Rússia contra a Ucrânia e a definição de uma estratégia de defesa mais robusta da Aliança Atlântica, articulada com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE tornou-se a questão central para a próxima década. A defesa coletiva e a dissuasão irão assumir relevância acrescida no novo Conceito Estratégico da NATO, a aprovar na Cimeira de Madrid, em 29-30 de Junho, numa altura em que a segurança e defesa no espaço euro-atlântico terá de ser garantida cada vez mais pelos países europeus da Aliança Atlântica. Isso significará o fortalecimento do pilar europeu da NATO, que não deve ser visto como antagónico ao desenvolvimento de uma capacidade estratégica europeia, mas antes como o pressuposto da mesma. Neste quadro de defesa europeia emergente a Noruega deve ser incluída, e a provável adesão da Finlândia

e da Suécia a NATO dará um contributo importante para a nova balança na distribuição de encargos entre os aliados europeus e os EUA na alocação de 2% do PIB para as despesas militares.

Portugal, que sempre foi um aliado fiável, deve contribuir para o pilar europeu dentro da NATO e procurar aprofundar a cooperação interinstitucional NATO-UE. Na elaboração do novo CEDN, os objetivos dos novos documentos estratégicos da NATO (Conceito Estratégico Defesa NATO, junho 2022) e da UE (Bússola Estratégica, março 2022) devem ser articulados com as prioridades de defesa nacional. Portugal deverá continuar a investir em defesa e alcançar os 2% do PIB anuais alocados às despesas militares assim como reforçar as capacidades de defesa dos três ramos, assegurar a prontidão militar em geral e ter sistemas de alerta na defesa contra potenciais ataques surpresa. A defesa dos vários domínios de atuação das Forças Armadas deve ser crescentemente articulada, conjugando instrumentos de cooperação para a Defesa e monitorização dos espaços aéreo, marítimo, terrestre, ciber e espacial. O novo CEDN deve identificar o investimento em tecnologia de ponta para o controle destes domínios, uma das prioridades da defesa nacional.

“ Para os Estados Europeus, a Guerra da Rússia contra a Ucrânia e a definição de uma estratégia de defesa mais robusta da Aliança Atlântica, articulada com a PCSD da UE tornou-se a questão central para a próxima década. ”

No domínio da cooperação entre as indústrias de defesa europeias que visa a consolidação de uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (BTIDE), Portugal deve prosseguir simultaneamente o desenvolvimento de capacidades, que pode financiar através do recurso a fundos europeus disponibilizados pelo Fundo Europeu de Defesa (FED). Portugal deve participar em projetos conjuntos de desenvolvimento e aquisição de equipamento militar entre os Estados-membros da UE de acordo com os meios financeiros e necessidades de defesa que devem ser regularmente atualiza-

dos em função das capacidades financeiras do país e do contexto de segurança e defesa no espaço euro-atlântico, mediterrâneo e do Norte de África. Na prossecução deste objetivo os decisores nacionais devem assegurar um processo de aquisição eficiente de análise de custos e benefícios a longo prazo quanto à participação em projetos colaborativos europeus de defesa, evitar duplicações e escolher os projetos que tragam uma mais-valia direta para Portugal, incluindo preferencialmente os projetos de duplo uso.

Na Europa, no plano bilateral, Portugal tem interesse em aprofundar relações com a Espanha, o Reino Unido e a Alemanha. Portugal deve aumentar a colaboração bilateral com a Espanha, na lógica de uma ‘*Southern Defence Cooperation*’, onde Portugal e Espanha, possivelmente com a Itália, possam promover sinergias conjuntas regionais, desenvolvidas na prossecução dos interesses dos países do Sul, inevitavelmente diferentes dos países do Norte ou do Leste europeu, à exceção do atual contexto de Guerra na Ucrânia. O reforço da relação bilateral com Reino Unido, confirmado em junho de 2022 pela assinatura da Declaração Conjunta sobre Cooperação Bilateral, incluindo a área da Defesa, é importante porque Portugal partilha uma tradição transatlantista com o Reino Unido e considera esta aliança indispensável à relação transatlântica, à cooperação entre a NATO e a UE e à Defesa europeia. Portugal deve ainda considerar desenvolver uma relação mais próxima com a Alemanha no âmbito da Defesa. Se Berlim concretizar a *Zeitenwende* (momento de viragem) anunciada pelo Chanceler Scholz em 27 de fevereiro, de investimento de 2% do seu PIB em defesa e criação de um Fundo Especial para a Defesa, a Alemanha tornar-se-á a principal potência militar europeia. No futuro contexto de reposicionamento dos EUA para o Indo-Pacífico, onde estes deixam de poder garantir na totalidade a dissuasão estratégica necessária para assegurar a defesa territorial da Europa, a Alemanha poderá desempenhar um papel acrescido na europeização da NATO, que é igualmente do interesse nacional de Portugal. Geograficamente os desafios para Portugal localizam-se nas zonas do Norte de África, Médio Oriente e Atlântico Sul onde Portugal tem interesse em reforçar a estabilidade da fronteira Sul da NATO e da UE, gerar um maior consenso na Aliança face a ameaças providas dessa região e conter os efeitos perturbadores das estratégias revisionistas da Rússia ou da China. Portugal deve manter a sua participação em missões e operações da NATO, UE e ONU de manutenção da paz e de estabilização e controlo das vias de comunicação marítimas no

Mediterrâneo e no golfo Pérsico, Sahel, Mali, Golfo da Guiné e corno de África. Adicionalmente, a afirmação do Indo-Pacífico como zona de competição entre os Estados Unidos e a China faz com que Portugal tenha interesse em aprofundar as suas relações bilaterais de parceria com a Índia, o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália, a Nova Zelândia e Timor-Leste, num quadro estratégico partilhado pelos seus aliados no seio da NATO.

A complexidade crescente do ambiente global de segurança faz com que o CEDN deva acautelar uma análise regularmente atualizada e articulada das ameaças estatais, transnacionais e híbridas que impactam na defesa cibernética, saúde pública, segurança energética, alimentar e climática, e de potenciais ataques biológicos, químicos ou nucleares. Os planos de contingência e os sistemas de alerta precoce para a proteção da população e de infraestruturas críticas, contra potenciais ataques ciber, híbridos ou convencionais, contribuem para fortalecer a capacidade de resposta do Estado às ameaças híbridas e globais.

Na crescente articulação entre a dimensão interna e a dimensão externa na Política de Defesa, o CEDN deve sublinhar a relevância da cooperação entre as Forças Armadas, as Forças de Segurança e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. No domínio operacional, o CEDN deve reforçar a capacidade de atuação multi-domínio das Forças Armadas, e de articulação entre os domínios terrestre, aéreo, marítimo, ciber e espacial.

Por último, no contexto de crescente hostilização internacional que justifica o reforço do investimento em defesa, a opinião pública portuguesa deve ser informada através de uma política pública que explique de forma transparente esse fortalecimento da defesa nacional. Uma opinião pública informada contribui para consciencializá-la das vulnerabilidades criadas pelas tecnologias disruptivas, desinformação e cibercriminalidade, torná-la menos vulnerável a influências externas hostis e promover a coesão e a capacidade de resiliência nacional na resposta à emergência dos novos desafios e ameaças para os quais Portugal tem que estar preparado e ao qual o próximo Conceito Estratégico de Defesa Nacional procurará responder. ■



A REVISÃO DO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL, ÁFRICA E O GOLFO DA GUINÉ

Ricardo Real P. de Sousa

Texto entregue em Junho de 2022

ESTE ARTIGO REFLETE SOBRE A RELEVÂNCIA DE ÁFRICA para o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e destaca a importância do Golfo da Guiné para os interesses nacionais propondo um papel para Portugal na segurança marítima dessa região.

A Estratégia Nacional e o Interesse Nacional

Tal como definido no último Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 o “conceito estratégico de defesa nacional define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional”.

O conceito interliga a dimensão da segurança, com uma natureza essencialmente interna, e a dimensão da defesa, com uma natureza essencialmente externa. Naturalmente, esta separação é um instrumento conceptual no contexto de uma realidade de um Portugal globalizado, integrado na União Europeia e com ameaças cada vez mais transnacionais.

Na atualidade é normalmente aceite que a segurança ou defesa são realidades multissetoriais, que incluem mas não se esgotam na componente militar ou das forças de segurança. Falamos hoje de uma segurança humana mais do que unicamente de uma segurança militar do Estado.

Finalmente, importa ter em perspetiva que o conceito estratégico se perspetiva para um horizonte de uma década e é um documento onde são reafirmados valores fundamentais consagrados na Constituição e na Lei de Defesa Nacional, se formulam interesses nacionais que refletem um pensamento e posicionamento geopolítico e geoeconómico e se especificam objetivos nacionais a atingir através de um conjunto de ações estratégicas.

É neste contexto que importa refletir sobre um conceito estratégico de defesa nacional e quais os objetivos nacionais que podem ser delineados tendo em consideração por um lado, o que África representa para Portugal e por outro, o que África representa para a Europa.

A definição destes objetivos tem em consideração as capacidades e limitações de um Estado como Portugal, com limitações ao nível do *hard* e *soft power*, ou seja, com um conjunto específico de possibilidades de linhas de ação e de recursos disponíveis para a concretização de objetivos. Tais limitações reforçam a importância das nossas alianças estratégicas que hoje assumem cada vez mais a figura de identidades partilhadas, em particular União Europeia (UE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Igualmente um conceito estratégico deverá também atender não só à identificação de ameaças (à defesa e segurança nacional) como de oportunidades, pois é na concretização de oportunidades que o país (e a Europa) adquire capacidade e resiliência para lidar com as ameaças.

Oportunidades estratégicas

Em comparação com a generalidade dos Estados europeus, Portugal é um dos países que está geograficamente mais próximo de África.

Naturalmente esta é uma realidade física, distinta da proximidade político, social, económica ou cultural, mas que importa salientar. Esta proximidade permite, por exemplo, que exista o Gasoduto *Europe Maghreb* ligando a Argélia a Portugal e Espanha através de Marrocos ao mesmo tempo que potencia um conjunto de ameaças.

“

(...) Portugal estará numa posição privilegiada para servir de ponte diplomática da Europa neste triângulo da língua portuguesa (Portugal, Europa, Atlântico Norte).

”

Portugal também tem um capital importante de “soft power”. Em conjunto com o triângulo estratégico “Portugal, Europa, Atlântico Norte”, que consubstancia uma dimensão mais do que securitária ou geopolítica, mas civilizacional, Portugal é um dos vértices de um triângulo cultural da lusofonia que liga três continentes do Atlântico: América Latina, Europa e África. Este capital constitui uma oportunidade multidimensional, nas áreas sociais, culturais, económicas e políticas. Por exemplo, Portugal estará numa posição privilegiada para servir de ponte diplomática da Europa neste triângulo da língua portuguesa. De uma forma mais específica, África tem o maior crescimento populacional no mundo e deverá atingir os 1,8 mil milhões de pessoas em 2035, o que representa cerca de metade do crescimento da população global no período. Uma população jovem tem um significativo potencial económico, em particular o dividendo demográfico vai continuar a aumentar em África à medida que a população em idade de trabalho aumenta em relação à população dependente (crianças e idosos). Esta é uma

oportunidade importante se, e só se, os países africanos conseguirem criar as condições para que as populações vivam condignamente, ou seja, consigam investir em capital humano e criar oportunidades de emprego.

Por isso não é de estranhar que os objetivos da parceria estratégica entre a União Europeia e a União Africana compreendam os desafios da nossa era:

- A transição energética e acesso à energia;
- A transformação digital;
- O crescimento sustentável e emprego (comércio e investimentos sustentáveis, melhorar o ambiente de negócios, o acesso à educação, as competências, a investigação, a inovação e os direitos de saúde e sociais; integração regional e continental) e a zona de comércio livre continental em África;
- A paz, segurança e governança, democracia, direitos humanos e Estado de direito;
- A migração e mobilidade.

No entanto, se não se atingir a estabilidade, segurança e desenvolvimento, esta população jovem não vai conseguir ter perspetivas de vida nos seus países e constituir uma ameaça à estabilidade em África e, consequentemente, nas regiões vizinhas.

Ameaças estratégicas

A instabilidade política nos países africanos, recorrentemente associado à condição de Estados frágeis, é conducente a um conjunto de ameaças que primeiro se concretizam no continente africano, mas que, em muitos casos, acabam por ter uma expressão também na Europa e possivelmente em Portugal.

A instabilidade política é propícia ao baixo desenvolvimento humano, ocorrência de guerras civis, extremismo político e terrorismo. Todos estes elementos conduzem a processos de migração que podem ter como destino a Europa.

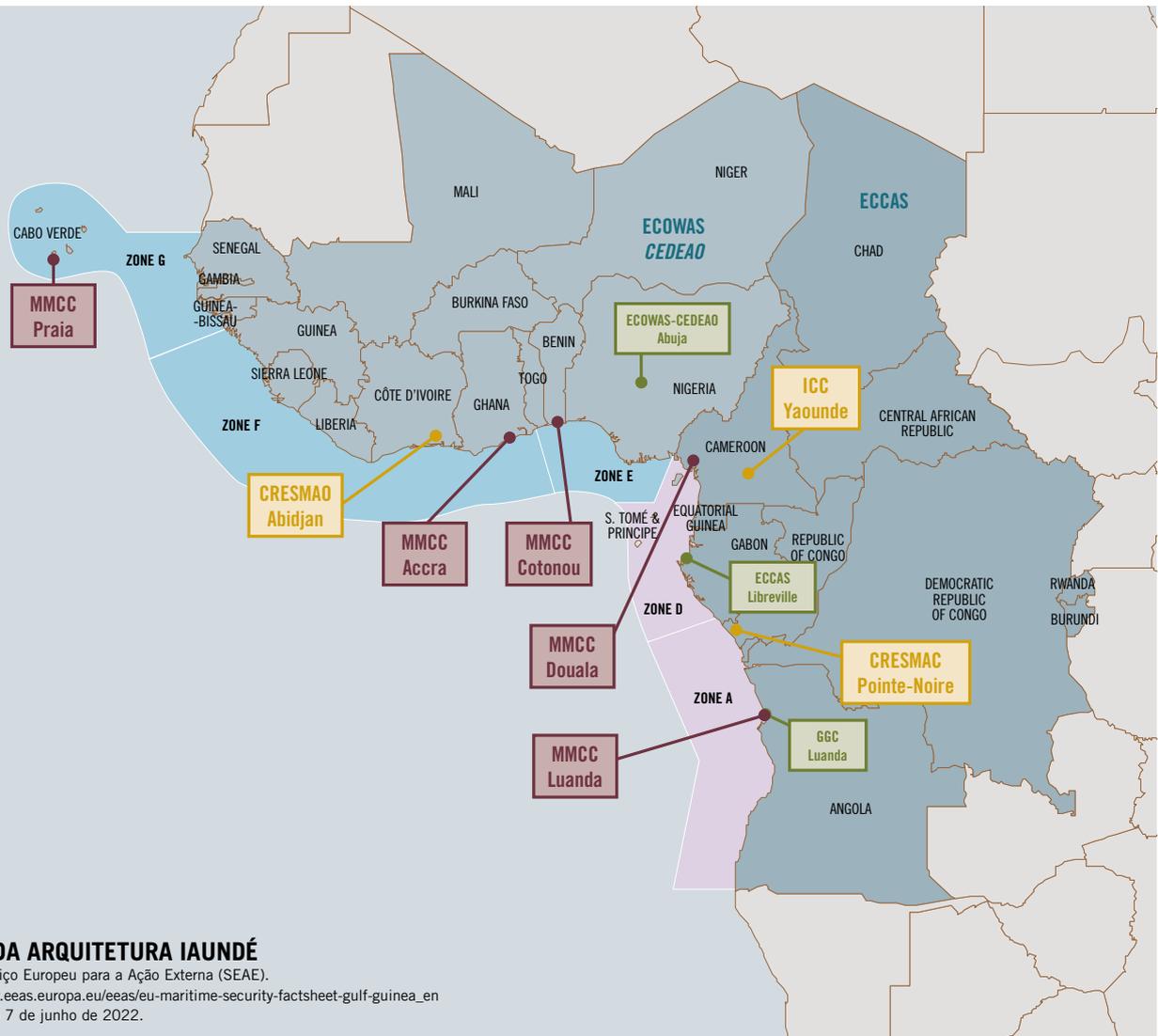
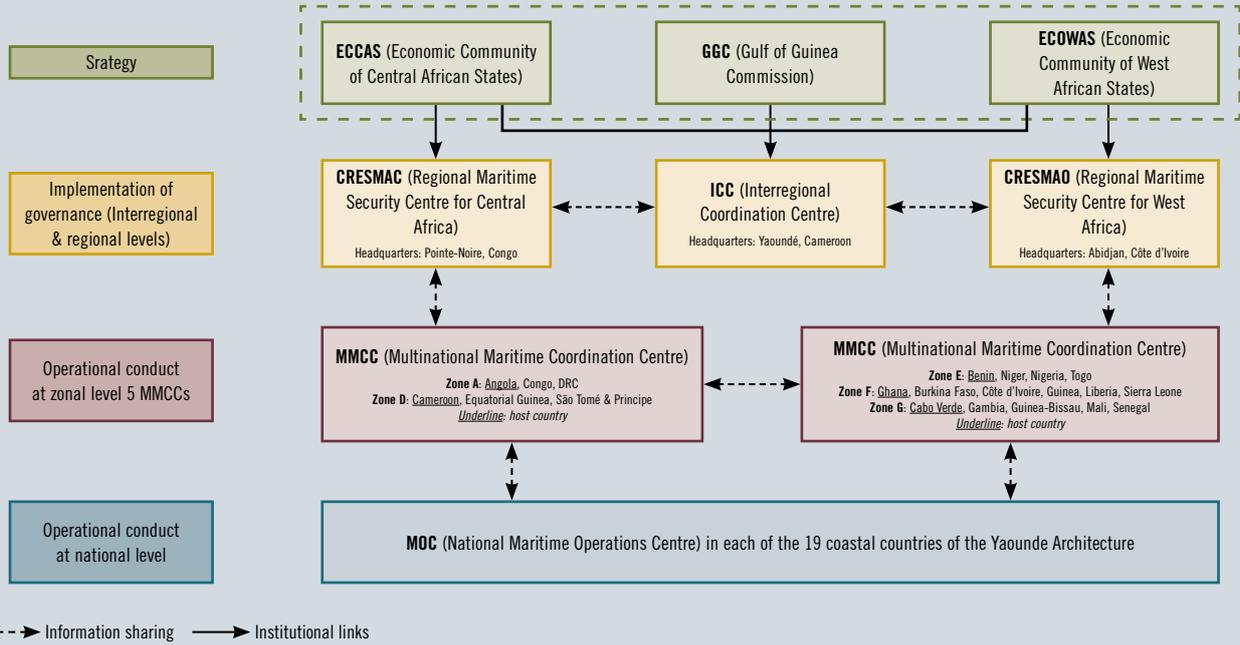
Por esta razão, Portugal e a Europa têm colaborado com os países africanos e com as organizações regionais como a União Africana no sentido de fortalecer as capacidades africanas para responder a ameaças de segurança.

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana é o mecanismo privilegiado que os Estados africanos têm vindo a desenvolver de forma a poderem ter autonomia estratégica e operacional nas missões de paz no continente. A UE tem sido o maior financiador desta iniciativa que, quando totalmente operacional, poderá ter um impacto significativo na diminuição do número de guerras civis que existem em África.

Portugal tem colaborado neste esforço de estabilização em África, atuando no quadro das missões da Organização das Nações Unidas

FIGURA 1 – SEGURANÇA MARÍTIMA E A ARQUITETURA DE SEGURANÇA NO GOLFO DA GUINÉ (ARQUITETURA IAUNDÉ)

Fonte: Centro de Coordenação Inter-regional (ICC). <https://icc-gog.org/> acedido a 7 de junho de 2022.



MAPA DA ARQUITETURA IAUNDÉ

Fonte: Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea_en acedido em 7 de junho de 2022.



(ONU) e da UE na República Centro-Africana, Mali e Somália e através de apoio bilateral, principalmente ao nível da cooperação técnico-militar. Adicionalmente também tem assumido funções ao nível do controlo das redes de migração clandestina e tráfego de pessoas no mediterrâneo.

Estas áreas de intervenção estratégica de Portugal continuam a ter relevância, mas importa aqui salientar a segurança energética e a importância de diversificar as fontes de energia da Europa no contexto da necessidade de terminar com a dependência da energia russa. Neste contexto, vários países em África têm significativo potencial de produção de petróleo e gás. No entanto, enquanto os países localizados no Norte de África podem fornecer a Europa através de infraestruturas, como acontece com os gasodutos da Argélia ou Egípto, o fornecimento proveniente de países localizados na costa ocidental africana – com destaque para o gás natural liquefeito proveniente da Nigéria, Angola ou Senegal – é realizado por via marítima sujeito a disrupção por pirataria, principalmente na zona do Golfo da Guiné.

Segurança marítima no Golfo da Guiné

O Golfo da Guiné constitui hoje o principal desafio securitário marítimo no que se refere à pirataria.

Em resposta a um aumento do número de atos de pirataria na região, em 2012 o Conselho de Segurança da ONU solicitou aos estados da região para através das suas organizações regionais (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) e a Comissão do Golfo da Guiné), desenvolverem uma estratégia antipirataria em cooperação com a União Africana.

Na cimeira de chefes de Estado realizada no ano seguinte em Iauendé, nos Camarões, é decidido estabelecer o que passou a ser conhecida como a Arquitetura Iauendé, com o principal objetivo de ter uma estratégia regional comum para prevenir e reprimir atividades ilícitas nas águas do Golfo da Guiné. A arquitetura é formada por três mecanismos: o Código de Conduta de Iauendé, a Declaração dos Chefes de Estado e o Memorando de Entendimento entre as organizações regionais. A Figura 1 identifica as organizações pertencentes à arquitetura, nomeadamente o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC) que coordena a ligação entre o Centro Regional de Segurança Marítima para a África Central (CRESMAC) e o Centro Regional de Segurança Marítima para a África Ocidental (CRESMAO).

“ (...) o Golfo da Guiné continua a ser responsável por todos os incidentes de raptos a nível mundial. ”

A zona costeira dos 19 países envolvidos está dividida em 5 zonas marítimas onde as atividades são coordenadas por cinco Centros de Coordenação Marítima Multinacionais (MMCC), dois deles localizados em países lusófonos: na zona A em Angola e na zona G em Cabo Verde. Finalmente, em cada um dos países existem os Centros Operacionais Marítimos (MOC) que reúnem os principais atores envolvidos na ação do Estado no mar (polícia marítima, alfândegas, pescas e proteção ambiental), assim como as Marinhas nacionais encarregadas da coordenação.

Quando a “Estratégia marítima integrada de África 2050” foi aprovada na União Africana em 2013, as maiores ameaças de pirataria e assaltos à maior armada estavam localizadas na zona do Oceano Índico e do Golfo de Áden. Nesta altura no Golfo da Guiné ocorriam principalmente atividades de abastecimento ilegal de petróleo e roubo de petróleo bruto.

No entanto, esta é uma realidade que se alterou. As intervenções da OTAN, UE e da parceria multinacional liderada pelos Estados Unidos no Oceano Índico e no Golfo de Áden diminuíram significativamente os atos de pirataria. O número total de sequestros, ataques e disrupções em que as forças militares evitaram um sequestro ou ataque diminuíram vertiginosamente desde os números máximos de incidentes ocorridos em 2010. Em 2010 ocorreram 182 incidentes na bacia da Somália (Oceano Índico) e 101 no golfo da Áden enquanto que em 2014 não ocorreu qualquer incidente em qualquer das zonas (Alexandre, 2021). Esta diminuição de incidentes manteve-se e em 2021 o Relatório Anual de Pirataria (PRC) do Departamento Marítimo Internacional (IMB) da Câmara de Comércio Internacional (ICC) só identifica um incidente nestas regiões.

Em contraste, tem havido um aumento no número de incidentes de pirataria no Golfo da Guiné, tanto em navios fundeados ou ancorados como em navios em navegação. Nos últimos anos esta região é responsável pela vasta maioria de incidentes reportados em África tal como identificado no Gráfico 1. O decréscimo de incidentes em 2021 é resultado da maior presença de navios da Marinha e cooperação entre as autoridades da região. No entanto, importa salientar que a Nigéria, o Gana, São Tomé e Príncipe, o Cabão e Angola são os países com maior número de incidentes e que o Golfo da Guiné continua a ser responsável por todos os incidentes de raptos a nível mundial (57 tripulantes levados em sete incidentes em 2021).

Desde a definição da Estratégia da União Europeia para o Golfo da Guiné em 2014 que se têm realizado diversos projetos que, direta e indiretamente, suportam a arquitetura Iauendé com atividades nas áreas de: monitorização, apoio, avaliação, análise de políticas públicas, assessoria e formação na área da segurança marítima; apoio no quadro legal, governação e capacitação institucional; combate à pesca ilegal; desenvolvimento da eficiência das alfândegas; combate ao tráfico de drogas e a redes criminosas transnacionais.

Em 2015 a UE aprovou um plano de ação até 2020 e em 2021 definiu o Golfo da Guiné como uma zona marítima de interesse e estabelece o primeiro projeto-piloto de Presenças Marítimas Coordenadas (PMC). As PMC têm como objetivo aumentar a capacidade da UE enquanto parceiro de confiança e garante

GRÁFICO 1 – INCIDENTES DE PIRATARIA EM ÁFRICA

Relatório Anual de Pirataria (PRC) do Departamento Marítimo Internacional (IMB) da Câmara de Comércio Internacional (ICC).



da segurança marítima, compreendendo uma capacidade operacional nas zonas marítimas de interesse.

Portugal tem vantagens estratégicas e interesses que o posicionam para, e justificam, assumir um papel ativo nestas iniciativas.

Portugal tem uma relação privilegiada com os países da CPLP, incluindo cooperação técnico-militar com países envolvidos nesta arquitetura, nomeadamente Cabo Verde, Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau.

Adicionalmente, a possível extensão da plataforma continental requer que Portugal se afirme nas suas competências marítimas no Atlântico, podendo encontrar no Golfo de Guiné um espaço de atuação para cooperar com outros países no contexto dessas competências.

Finalmente, é importante para Portugal garantir a segurança das suas rotas de abastecimento do petróleo e gás natural liquefeito que importa desta região, nomeadamente de Angola e da Nigéria. ■

Referências

- Alexandre, A. G. (2021) O Poder Militar no Mar no Combate à Pirataria Somali. *Revista de Ciências Militares*, maio, IX (1), 121-141. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714
- Arete (2022) EU energy disruptions and the Gulf of Guinea. By Joint Operations Centre. 17th February. <https://areteafrica.com/2022/02/17/eu-energy-disruptions-the-gulf-of-guinea/>
- Bernardino, Luis (2021) A Geopolítica da Segurança no Golfo da Guiné e os interesses da UE e de Portugal. *Jornal da Economia do Mar*. <http://www.jornaldaeconomiamar.com/a-geopolitica-de-seguranca-no-golfo-da-guine-e-os-interesses-da-ue-e-de-portugal/>
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional – Diário da República n.º 67/2013, Série I de 2013-04-05, páginas 1981 – 1995



REALIDADE ATLÂNTICA E ESPECIFICIDADE ESTRATÉGICA OU COMO SITUAR MELHOR OS INTERESSES NACIONAIS: CINCO VETORES E UMA CONCLUSÃO

Luís Lobo-Fernandes
 Texto entregue em Junho de 2022

O ESTUDO DA VARIÂNCIA CONFIGURA-SE COMO UM DOS MARCOS do processo científico. No esforço de problematização dos factores de mudança internacional e da crescente sensação de incerteza, como no tempo presente, é fundamental a operacionalização de quadros conceptuais apurados. Assim, considerando a necessidade de clareza das várias proposições por um lado, e de síntese por outro, escolhi cinco vectores e uma conclusão sucinta que se interligam de modo lógico, embora com diferentes ritmos e extensões, com impacto nas escolhas futuras do nosso país – que não podemos em caso algum iludir – em matéria de segurança e defesa, a saber: integração europeia e o imprescindível nexu atlântico, o problema do expansionismo chinês e os interesses de Portugal, a importância estratégica dos mares e do oceano, cibersegurança, e migração e involução demográfica.

1º vector – Integração europeia e o imprescindível nexu atlântico

Começaríamos esta nota de forma acentuadamente crua: o conjunto das elites portuguesas não se tem mostrado totalmente capaz de, em cada momento específico do processo de integração, identificar aquelas que são as prioridades de Portugal. Nós também assumimos a nossa quota-parte de responsabilidade – tal como, aliás, o conjunto das universidades portuguesas –, mas aquilo que temos formulado e escrito, sobretudo ao longo da última década, é que nós precisamos de, em cada instância do processo de integração, situar melhor os interesses nacionais desta comunidade política que é Portugal, mais consentânea com uma história com cerca de nove séculos de existência. Em rigor, temos tido alguma incapacidade colectiva em definir de forma mais eficaz as políticas públicas. Daí, a perduração de problemas estruturais de décadas. Em particular, continua a haver um défice importante de reflexão, de pensamento, e, também, de estudos qualificados sobre o lugar e o posicionamento de Portugal na União Europeia. Em grande medida estamos envolvidos, sem bússola, num processo de integração complexo. Se fôssemos pedindo a um conjunto vasto de titulares de cargos públicos para hierarquizar, por exemplo, as prioridades e os objectivos de Portugal em cada instância do processo de integração – que deve ir muito para além da discussão em torno dos «fundos comunitários» –, bem como para dilucidar a própria lógica subjacente à nossa posição na Europa, verificar-se-iam dificuldades em indicar esses factores.

Ora, por não termos diversificado suficientemente a origem do investimento estrangeiro em Portugal no quadro da própria União Europeia, fomos confrontados, por exemplo, com a situação penosa – como sucedeu sobretudo a partir do início de 2011 – de cerca de 50% das nossas privatizações no sector energético, por exemplo, terem ido parar às mãos do Estado chinês. No limite, não se compreende como é que tal se coaduna com a hierarquia das prioridades estratégicas de uma nação cujo *perfil atlântico* inclui duas importantíssimas regiões autónomas insulares – Açores e Madeira –, integrado na União Europeia, fundador da NATO, e inserido num quadro geopolítico de grande amplitude, considerando quer o Atlântico Norte, quer o Atlântico Sul.

“

(...) a importância da NATO definida pelos vectores fundamentais de defesa colectiva, actuação combinada, planeamento conjunto, capacidades em rede, e interoperabilidade adquirem um valor ímpar e crucial na conjuntura presente.

”

A repugnante e inadmissível agressão (em curso) levada a cabo pelo Kremlin à Ucrânia altera radicalmente o quadro externo europeu e internacional. A intolerável acção perpetrada pela Rússia rompe a paz no continente europeu e constitui uma ameaça geral à segurança europeia. Ora, a importância da NATO definida pelos vectores fundamentais de defesa colectiva, actuação combinada, planeamento conjunto, capacidades em rede, e interoperabilidade adquirem um valor ímpar e crucial na conjuntura presente. Os pedidos históricos simultâneos de adesão da Finlândia e da Suécia à NATO apresentados formalmente no dia 18 de Maio de 2022 constituem a melhor evidência da sua essência e representam o melhor barómetro possível do rompimento do *statu quo* na Europa. Mas, constituem, igualmente, um testemunho ímpar da centralidade, importância, e coesão da comunidade política euro-atlântica, plasmado no novo Conceito Estratégico da NATO

aprovado no dia 29 de Junho de 2022 na cimeira de Madrid. Pode afirmar-se mesmo que a invasão da Ucrânia e a grave crise internacional dali resultante restauraram a credibilidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte – que continua a ser o mais importante eixo aliado no sistema das relações internacionais. Do mesmo modo, os Estados Unidos continuam a constituir a coluna vertebral da segurança europeia, no quadro de um direito à auto-defesa – um direito consagrado na Carta das Nações Unidas..

Há, porém, outra dimensão, que enunciaríamos como um problema essencialmente *político* que tem a ver com os índices de crescimento económico sofríveis na UE, coincidentes temporalmente com a entrada do euro em 1999, que começaria a circular fisicamente em janeiro de 2002, e com a abertura abrupta do comércio mundial à China, processo que ocorreu sem qualquer gradualismo e que nos foi particularmente desfavorável. Tenhamos consciência disso. Mas, deixaria igualmente um alerta para as responsabilidades da política monetária europeia excessivamente restritiva ao contrário da política monetária dos Estados Unidos ou da China. Esta política, deveras penalizante, é contraditória com a opção de outros grandes *players* no quadro da economia global que não leva em linha de conta a desindustrialização que ocorreu em muitos países europeus, incluindo Portugal. É claro que quando equacionamos a transferência brutal de produção para o Oriente, queremos sublinhar a preocupante transferência de riqueza, de capitais e de empregos (neste plano, note-se que a Alemanha não permitiu a perda da sua base industrial, e isso talvez explique a sua relutância em implementar políticas de «quantitative easing» ao nível do euro isto é, de maior liquidez). No nosso caso, naturalmente que a perda de uma parte significativa da base industrial também se repercutiu em última análise na economia e, concomitantemente, nos recursos fiscais que dali derivam postos à disposição do Estado.

Noutro ponto respeitante ao desenvolvimento da chamada “Bússola Estratégica” (*Strategic Compass*) da União Europeia tivemos ensejo de participar, a convite do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em duas importantes iniciativas no âmbito da quarta Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia que decorreu no 1º semestre de 2021. A Bússola Estratégica, em fase de ultimização, aspira a levar a União Europeia a um novo nível de ambição no plano externo, bem como à consolidação de uma cultura de



segurança e defesa comum. Mais especificamente, aquelas iniciativas reflectiram sobre a definição e melhoria dos instrumentos da cada vez mais importante componente civil da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) por forma a tornar a sua acção mais eficaz em termos de prevenção e flexibilidade, e, também, mais visível aos olhos da própria opinião pública europeia. A necessidade de reforçar a solidariedade entre os Estados-membros, num quadro externo em fluxo, implica maior coerência em todo o espectro da acção da União Europeia (de sublinhar que no rescaldo da invasão russa da Ucrânia, a Dinamarca decidiu em referendo, realizado no dia 1 de Junho de 2022, a sua entrada na política de defesa comum da União Europeia, pondo fim a uma excepção nesta área em vigor há três décadas).

No respeitante à referida vertente civil esta deverá reforçar a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais – um elemento-chave de diferenciação do seu estatuto e projecção internacionais, que Portugal sempre assumiu. Tendo em conta que a força e identidade da UE se baseia, concomitantemente, na abordagem integrada aos conflitos e às crises na sua periferia, afigura-se nuclear aumentar as sinergias entre as componentes civil e militar, sem perder de vista as crescentes ligações entre segurança interna e externa. Neste sentido, a consolidação da vertente civil da PCSD não pode ser considerada de forma isolada, visando atingir um novo equilíbrio entre as prioridades que incluem, doravante, desafios significativos em matéria de cibersegurança, ameaças híbridas, e o pilar de segurança marítima, especialmente fundamentais para Portugal. As recomendações – ou *key takeaways* – então expressas, que tivemos ensejo de concatenar, podem ser condensadas de forma mais objectiva nos seguintes cinco pontos:

- 1 – Alargar o papel estratégico global da UE num ciclo internacional de crescente incerteza;
- 2 – Aprofundar a componente civil da PCSD como um factor-chave de protecção e estabilidade perante novas ameaças contra as democracias;
- 3 – Potenciar o papel único de *moderação* da União Europeia no sistema das relações internacionais;
- 4 – Aprofundar a visão estratégica da UE na abordagem à resolução de conflitos no seu entorno mais próximo, alinhando a resposta às crises em termos de pacificação, estabilização e cooperação para o desenvolvimento, congregando esforços com todas as partes envolvidas, valorizando os seus contributos;
- 5 – Reforçar parcerias com as Nações Unidas, a NATO, a OSCE, a União Africana e a ASEAN, entre outras. A ONU

e a NATO parecem assumir particular relevância na actual conjuntura internacional, apontando-se, em especial, a necessidade de uma boa articulação com a NATO de modo a evitar a duplicação de esforços.

Noutro marco fundamental para as escolhas futuras, em Dezembro de 2017 Portugal juntou-se à cooperação estruturada permanente (CEP) nas áreas da segurança e defesa da União Europeia, um desenvolvimento significativo que traduz uma maior ambição da UE no reforço da sua política comum de segurança e defesa e um maior compromisso em termos de planeamento militar conjunto. O estabelecimento desta CEP inclui uma importante componente relativa ao programa de desenvolvimento industrial europeu (EDIDP na sigla inglesa) no âmbito do Fundo Europeu de Defesa, com vista não só a diminuir a existente fragmentação, mas também a incrementar a capacidade de inovação, dimensão à qual, no nosso entender, Portugal deve igualmente prestar atenção particular.

“

(...) a China é hoje mais agressiva no plano externo, aparente já na tentativa de criação de esferas de influência e no estabelecimento de bases e portos militares espalhados pelo globo.

”

Não podemos perder de vista que a integração europeia é, no seu carácter geral, um instrumento crucial de *modernização* do país, embora ainda não satisfatoriamente alcançado. A questão da modernização emerge recorrentemente, aliás, como um elemento preponderante das análises politológicas nas suas várias expressões, despertando um dos nexos centrais do próprio processo de integração europeia. No cenário de grande incerteza que se avizinha e do mais que provável aumento do esforço financeiro em matéria de defesa – decorrentes dos compromissos no âmbito da NATO e da UE – entendemos que será necessário um muito maior rigor e transparência na alocação dos recursos fiscais, pelo se afigura igualmente fundamental assegurar, concomitantemente, por parte das instituições do Estado português um combate sem tréguas à corrupção.

No contexto do enunciado de uma maior ambição europeia, Portugal necessita de aprofundar seriamente a reflexão sobre as

consideráveis incongruências existentes em termos das suas próprias capacidades militares que deverá passar, *a fortiori*, pelo reapetrechamento das suas forças armadas. Actualmente conta apenas com um reduzido efectivo militar de cerca de 9820 praças para cerca de 7874 sargentos e 5653 oficiais. Sublinhe-se que entre 2015 e 2021 a categoria de praça reduziu 39%, uma diminuição que não podemos deixar de anotar como preocupante quando se equacionam as necessidades de defesa do nosso país num quadro internacional periclitante. A atenção imperiosa a este problema assume verdadeiros contornos de imperativo estratégico de modo a permitir às Forças Armadas Portuguesas a continuidade de uma participação activa em coligações internacionais, contribuindo quer para a redução dos factores de vulnerabilidade, quer para o aumento da relevância de Portugal, seja no quadro das Nações Unidas, da UE, da NATO, ou da CPLP. A história das relações internacionais mostra-nos recorrentes exemplos de inadvertência e desatenção que tiveram custos irremediáveis.

2º vector – O problema do expansionismo chinês e os interesses de Portugal

A ponderação da ascensão da China marcada por iniludíveis ambições expansionistas, tanto no plano geoeconómico e comercial, como no plano estratégico e militar – já definida como “sino-globalização” – assume, no âmbito do nosso delineamento, urgência que requer uma reflexão criteriosa, sobretudo perante as iniludíveis ambições hegemónicas de uma China que tem a intenção manifesta de se tornar a potência dominante, mas que questiona o enunciado e a estabilidade de um mundo aberto marcado pelo advento da democracia, pela promoção dos direitos humanos, pela liberdade de navegação e pela livre circulação de bens ao longo dos últimos setenta e sete anos.

Cumpramos, pois, assinalar no plano da *penetração* chinesa em Portugal a detenção de posições dominantes por parte de empresas do Estado chinês com especial incidência no sector das infra-estruturas eléctricas em Portugal – situações estas comumente consideradas como erros estratégicos -, mas também nos sectores das águas e da saúde. Neste plano não podemos deixar de questionar como empresas estratégicas portuguesas possam passar a estar, para todos os efeitos práticos, ao serviço de Estados não-democráticos. De referir, ademais, que Portugal foi o primeiro país da zona euro a emitir dívida pública em moeda Renminbi, além de outros dezasseis “acordos bilaterais” assinados durante a visita de Xi Jinping, em 2018. T. J. Lowi (2011),



que propôs o conceito do *factor de penetração* considera que os seus efeitos são diferentes da simples interconectividade.¹ Esta distinção conceptual permite evidenciar e derivar um impacto negativo na autonomia relativa do Estado bem como no conjunto da economia portuguesa. Ora, na nossa óptica, tais processos afectam seriamente o quadro de inserção estratégica do nosso país, tal como a sua própria diferenciação e autonomia estratégicas, aumentando a sua vulnerabilidade potencial, configurando mesmo na nossa visão – que assinalamos de forma totalmente crua – um erro estratégico sem paralelo no passado.

Ora, os dilemas de como lidar com esta grande potência emergente são cada vez mais patentes. É fundamental ter presente que a China é hoje mais agressiva no plano externo, aparente já na tentativa de criação de esferas de influência e no estabelecimento de bases e portos militares espalhados pelo globo. A formulação deliberada da estratégia de *Belt and Road Initiative* (BRI) articulada exclusivamente em função de um único centro – Pequim – traduz uma lógica expansionista com correspondência tipológica na conhecida taxonomia de Hans J. Morgenthau de *política do imperialismo*. Este é seguramente um dos grandes dilemas estratégicos que se perfilam no plano internacional. Em tal cenário, a UE tem de ser firme com a China, embora evitando o risco de confrontos estéreis.

3º vector – A importância estratégica dos mares e do oceano

Outro sector que deve merecer uma atenção especialíssima, senão mesmo uma prioridade cimeira, prende-se com a importância estratégica da economia dos mares e do oceano onde se impõe uma aposta séria, consistente, e de longo prazo. Afigura-se-me de que existe demasiada retórica, muitos «chavões» e quase nenhuma realizações. Olhemos para a nossa vizinha Espanha que detém um fortíssimo empório marítimo e pesqueiro nas suas mais diversas valências. Note-se que a Espanha tem menos mar e uma zona económica exclusiva consideravelmente mais pequena. Neste plano devemos questionar: De que estamos à espera?

No que concerne Portugal, aliás o Estado-membro da União Europeia com uma das mais altas incidências de penetração chinesa, a inclusão expressa do porto de águas profundas de Sines na estratégia de Pequim, tal como já tinha acontecido em relação ao porto de Lisboa, pode afectar a autonomia estratégica do nosso país podendo ser geradora de uma maior vulnerabilidade potencial.² No plano particular da protecção dos interesses portugueses no Atlântico é imprescindível ter em atenção que há

muito que Estados – que não são nossos aliados – como a China e a própria Rússia, lançam “expedições científicas” no mar dos Açores, situações estas que requerem um acompanhamento rigoroso por parte das autoridades portuguesas. Decorre daqui a necessidade de prudência nas escolhas que o nosso país faz na frente internacional perante os delicados desenvolvimentos em curso e o aumento da instabilidade.

“

(...) a inclusão expressa do porto de águas profundas de Sines na estratégia de Pequim (...) pode afectar a autonomia estratégica do nosso país podendo ser geradora de uma maior vulnerabilidade potencial.

”

Deixaríamos, por isso, no âmbito deste ponto de reflexão uma chamada mais específica sobre a necessidade de Portugal aumentar o esforço de pesquisa dos recursos minerais e estratégicos do fundo do oceano Atlântico, sobre o qual almeja mais direitos através da expansão da plataforma continental, o que suscita desde logo o investimento num novo navio oceanográfico. Neste capítulo, concordamos com todos aqueles para quem esses recursos são o legado que a geração actual tem obrigatoriamente de deixar aos agora jovens. Do mesmo modo, afigura-se-nos imperioso o reforço geral dos meios ao dispor da Marinha, tais como a entrada em funcionamento dos seis patrulhões já previstos e de um navio logístico ou reabastecedor. Também a “recomposição” do número de fragatas ao dispor de Portugal não poderá deixar de ser equacionada.

4º vector – Cibersegurança

Por seu turno, no plano da cibersegurança as actividades maliciosas oriundas do território chinês são, também, fonte de crescente preocupação por parte da União Europeia. Portugal é expressamente referido como sendo alvo de espionagem comercial por parte da China.³ Neste âmbito, os mais recentes e inovadores desenvolvimentos teóricos propostos nomeadamente por Fischerkeller e Harknett (2017) e Harknett e Smeets (2020), plasmados no conceito de *persistent engagement* (PE) sustentam por um lado que “a dissuasão não é uma estratégia credível no ciberespaço”, e por outro que aquilo que se observa nas chamadas ciberoperações “são sobretudo tentativas de alcançar objectivos estratégicos sem a

necessidade de ataques armados”.⁴ O argumento daqueles autores é, pois, o de que o esforço de vigilância permanente no ciberespaço requererá doravante estratégias de *persistent engagement*, cada vez mais centrais na contenção das ciberameaças.

5º vector – Emigração e involução demográfica

Em matéria de emigração – no quadro de uma meditação profunda e séria sobre as nossas maiores e aparentes vulnerabilidades futuras – não podemos esquecer, nem ocultar, que mais de 965.000 portugueses emigraram entre 2010 e 2020, com todas as consequências que tal sangria de talentos representa para o futuro do país.⁵ A este dado preocupante soma-se um cenário alarmante em termos de demografia que afecta de forma grave o futuro do país a todos os níveis. Com efeito, em 2021 registou-se um recorde histórico na quebra de nascimentos com o mais baixo número de bebés desde 1911, que se traduziu em mais 45 mil óbitos do que nados-vivos, um salto natural negativo inédito em 110 anos – o número de nascidos representa apenas 63% dos óbitos. Estas duas realidades requerem atenção urgente devendo, doravante, exigir uma atenção séria e permanente por parte das instituições e dos responsáveis políticos. Acresce que esta condição é, por maioria de razão, matéria intrínseca de segurança.

Nota de conclusão

Neste plano, Portugal não pode perder de vista que os seus interesses estratégicos mas – talvez ainda mais apropriadamente – a sua própria identidade estratégica que, não só é definida, como se joga fundamentalmente no espaço crucial dos dois flancos do Atlântico: Estados Unidos e Canadá, Brasil, e os países dos PALOP – Angola, Guiné Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Neste sentido, é fundamental considerar que a sua *especificidade* estratégica, política e cultural no seio da União Europeia se projecta e se amplifica em função de uma inultrapassável *realidade atlântica*, com um prolongamento decorrente da sua capacidade de comunicação estratégica com o Índico – Moçambique –, e também no Extremo Oriente com Timor Leste.

Por último, numa nota eloquente sobre uma característica menos positiva da cultura política portuguesa, com repercussão iniludível no âmbito das políticas públicas das relações internacionais e da segurança e defesa ao longo do tempo, transcrevemos aqui uma passagem do célebre Memorando – existente na Torre do Tombo – que o grande intelectual português António Vieira produziu

para o rei D. João IV após as missões diplomáticas que liderou à Holanda e à França por designação do monarca em 1646 e 1647, respectivamente. Em particular, evidenciamos o contraste que Vieira fez então entre a situação da Holanda e a de Portugal no que respeita às relações internacionais, aos recursos financeiros, militares, industriais... E, citamos:

“Os Holandeses têm a sua indústria, o seu cuidado, a sua cobiça, o seu amor entre si e ao bem comum; nós temos a nossa desunião, a nossa inveja, a nossa presunção, o nosso descuido, e a nossa perpétua atenção ao particular”. Noutro passo convincente do mesmo relatório, Vieira sublinhava que é fundamental contrapor um “patriotismo clarividente e coraçado” a um patriotismo feito de “teimas inabaláveis e emoções ilógicas”.⁶ Verdadeiramente notável! ■

Notas

- ¹ Lowi, T. J. (2011). “Globalization, War, and the Withering Away of the State”. *The Brown Journal of World Affairs*, 17:2, 243-256.
- ² Cf. Godement, François, et Abigaël Vasselier. 2018. *La Chine à nos portes: Une stratégie pour l'Europe*. Paris: Odile Jacob, p. 201. Ver, ainda, “Estudos Europeus segundo Luís Lobo-Fernandes”, in Camerlo, Marcelo, Andrés Malamud, e Raquel Vaz-Pinto (org.). 2020. *Ciência Política à Portuguesa: A disciplina contada pelos seus protagonistas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 268.
- ³ Sobre esta questão ver a Declaração do alto representante da União Europeia. 19.Jul.2021. Consultado em 09.Nov.2021. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/07/19/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-urging-china-to-take-action-against-malicious-cyber-activities-undertaken-from-its-territory/>. Noutro plano, numa declaração formal do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, também Portugal é expressamente referido como sendo alvo de espionagem comercial por parte da China. Ver, “EUA acusa a agentes chinos de robar secretos comerciales a 12 países”, *El País*, 20.Dez.2018. Consultado em: 09.Nov. 2021. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2018/12/20/actualidad/1545334674_408431.html
- ⁴ Fischerkeller, Michael P., & Richard J. Harknett. 2017. “Deterrence is Not a Credible Strategy for Cyberspace”. *Orbis*, June 23, 2017. Consultado em: 29.Nov.2021. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2017/06/deterrence-not-credible-strategy-cyberspace/>, e Harknett, Richard J., & Max Smeets. 2020. “Cyber campaigns and strategic outcomes”. *Journal of Strategic Studies*, 10, pp. 1-35.
- ⁵ Observatório da Emigração, Relatório de 2020.
- ⁶ Cf. Cidade, Hernâni. 1979. *Pe. António Vieira: a obra e o homem*. Lisboa: Editora Arcádia, p. 56.



O NEXO SEGURANÇA EXTERNA-INTERNA: DA ESTRATÉGIA À OPERACIONALIZAÇÃO

Ana Paula Brandão

Texto entregue em Junho de 2022

AS BASES DO NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL (CEDN) são esperadas para o final do corrente ano, conforme declarado pela Ministra da Defesa Nacional, Helena Carreiras, na audição parlamentar, em maio, no âmbito da apreciação na especialidade do Orçamento do Estado para 2022¹. O presente artigo sustenta um novo conceito que assuma clara e apoditicamente, para fins operativos, o nexo entre segurança externa e segurança interna (NSEI), justificado pela complexidade de um ambiente de (in)segurança pautado por ameaças, riscos, problemas e desafios de crescente sinal transnacional e transetorial.

Crise e turbulência para lá das fronteiras nacionais

A revisão do CEDN dá-se em contexto internacional multicrítico, cujos epicentros mais recentes atentam os valores fundamentais, entre os quais, com destaque, a integridade e dignidade da vida humana e a liberdade: a pandemia da Covid-19, já apelidada de polipandemia pelos efeitos para lá da área da saúde, e a Guerra na Ucrânia, provocada pela agressão militar russa contra um Estado soberano (com situações de barbárie, inesperadas e inaceitáveis, em pleno século XXI, nas fronteiras da União Europeia).

A análise das ameaças realizada no âmbito do processo conducente à Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa, adotada no passado mês de março, contempla um espetro diversificado: a nível global – abrandamento da globalização, crescente rivalidade económica entre potências globais, alterações climática e competição por recursos, pressões migratórias, ameaças contra o multilateralismo; a nível regional – instabilidade regional e local, conflitos, fragilidade estatal, tensões interestatais, impacto desestabilizador de atores não estatais, influências externas; contra a UE – estratégias híbridas, ciberataques, campanhas de desinformação, interferência direta nas eleições e nos processos políticos, coerção económica e instrumentalização dos fluxos de migração, utilização de tecnologias emergentes e disruptivas, por atores estatais e não estatais; terrorismo e extremismo violento; criminalidade organizada.

Neste ambiente pautado por desafios, problemas, riscos e ameaças complexos, dissemina-se a percepção de turbulência, medo, incapacidade e contestação. O último *Schuman Report The State of the Union*², do conceituado *think-tank* francês, Fondation Robert Schuman, refere uma “Europe in

perfect storm” num “mundo global, turbulento e mais brutal”. Os participantes na Munich Security Conference, no passado mês de fevereiro, alertaram para a necessidade de “*unlearn helplessness*” e demonstrar que as democracias são capazes de dar resposta às crises e inverter o rumo dos acontecimentos³.

“

Os momentos críticos (*critical junctures*) são também janelas de oportunidade para a mudança, senão mesmo para a transformação (mudança estrutural).

”

Os momentos críticos (*critical junctures*) são também janelas de oportunidade para a mudança, senão mesmo para a transformação (mudança estrutural). A sucessão interconectada dos mesmos, nas duas primeiras décadas do século XXI, confirmou e intensificou tendências, entre as quais destacamos, no presente apontamento, o nexo entre as dimensões interna e externa da segurança.

O nexo segurança externa-interna na União Europeia: do declarativo ao operativo

No início do século, a Estratégia Europeia em matéria de Segurança (2003) afirmava “uma indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos da segurança”⁴. Esta articulação seria objeto de uma reflexão estruturada e de um plano de operacionalização, oito anos depois, no relatório conjunto da Comissão Europeia e do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e no subsequente roteiro do Conselho, contemplando cinco áreas (conhecimento de situação e apoio em matéria de informações; intercâmbio de informação e apoio mútuo; melhoria dos mecanismos no processo de tomada de decisão; melhoria da cooperação no planeamento da ação externa da UE; ; capacidades – recursos humanos e formação) e 27 linhas de ação (12 prioridades de curto-prazo e 15 prioridades de médio-prazo)⁵. Os documentos incidiram sobre a ligação mais específica entre a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), deixando para uma abordagem pos-

terior a componente associada à Cláusula de Solidariedade (artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Cinco anos mais tarde, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) sustentava que, face à evolução do contexto internacional e dos desafios à segurança europeia, era necessário ir mais além das medidas previstas no Roteiro de 2011 e focar em três áreas prioritárias: melhoria do conhecimento de situação e do intercâmbio de informações no seio da UE; operacionalização do NSEI; convergência e sinergias Civ(il)Mil(itar).

Ao longo dos anos, a articulação tem sido objeto de ações concretas. Assim, ao nível da partilha de informações, de referir: a cooperação entre o INTCEN, na provisão de avaliações da ameaça e outros produtos relacionados com o contra-terrorismo, o Comitê Permanente da Segurança Interna (COSI), o Grupo de Trabalho sobre Terrorismo (TWP) e o Comitê Político e de Segurança; as reuniões informais entre o COSI e o CPS; a provisão de serviço de satélite à FRONTEX pelo Centro de Satélites da UE (SatCen); a cooperação entre o Centro de Inteligência e de Situação da UE (INTCEN) e a Frontex, através da partilha dos produtos analíticos e relatórios de situação. No que respeita aos procedimentos, de destacar: as reuniões trilaterais e as *staff talks* entre a Comissão Europeia, o SEAE e as agências (Europol, Frontex); a participação do SEAE no estabelecimento dos programas de trabalho das agências; a definição de disposições administrativas sobre partilha de informação classificada entre o SEAE e as agências; o estabelecimento de métodos de trabalho entre o SEAE e a Frontex; a troca de cartas sobre reforço da cooperação entre o SEAE, a Europol e a Interpol. No plano formativo, de relevar as atividades organizadas pelo Colégio Europeu Defesa e a Academia Europeia de Polícia (e.g. *Webinar EU CSDP/Freedom Security and Justice Nexus, Structures and Instruments*). A operacionalização do nexo tem sido particularmente expressiva no âmbito das missões da PCSD, designadamente através da participação de especialistas área do ELSJ na condução das missões e do contributo destas para conhecimento da situação e intercâmbio de informações entre atores da UE. Neste contexto, de mencionar, a título ilustrativo, o projeto piloto de uma Célula de Informação Criminal (CIC) no âmbito de uma operação naval da PCSD no Mediterrâneo (EUNAVFOR MED SOPHIA), que continua em funcionamento no âmbito da nova operação (EUNAVFOR MED IRINI), destinada à receção, recolha

e transmissão de informações sobre o embargo ao armamento contra a Líbia, sobre as exportações ilegais de petróleo da Líbia sobre a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de pessoas, e sobre crimes com implicações para a segurança da operação (Decisão (PESC) 2020/472).

A caminho de um novo CEDN

O CEDN aprovado em 2013, ainda em vigor, comunga de um conceito de defesa intersectorial, que não se restringe à dimensão militar. Nesta linha, afirma a indispensabilidade da “definição de uma estratégia civil e militar para fazer face às ameaças e riscos atuais” e a necessidade de “respostas estratégicas multisectoriais e integradas” para fazer face a ameaças transnacionais. Refere ainda a dimensão interna da segurança, sustentando uma “abordagem integrada”, multiatores (forças e serviços de segurança, proteção civil, emergência médica, autoridades judiciais) e multinível (internacional, nacional e local). No entanto, o documento é contido no que respeita à efetiva coordenação entre “defesa” e “segurança interna”. A natureza complexa e o ritmo acelerado da mudança do ambiente de (in)segurança não se compadece de ciclos de revisão de dez anos sob uma lente compartimentada. E porque a transformação deve ser gradual (“passo a passo”) e consolidada, importa começar por prever no novo Conceito Estratégico: a monitorização anual da respetiva execução; um instrumento agilizado de análise periódica de tendências, riscos e ameaças; (na esteira da UE) um roteiro de operacionalização do NSEI. No futuro, deverá caminhar-se no sentido de uma Estratégia de Segurança Nacional delineada sob tutela interministerial. ■

Notas

¹ RTP (9 maio 2022). Ministra da Defesa compromete-se com bases de novo Conceito Estratégico. Disponível em: https://www.rtp.pt/madeira/sociedade/ministra-da-defesa-compromete-se-com-bases-de-novo-conceito-estrategico_93119.

Pascale Joannin (ed.) (2022). *The Schuman Report on Europe, the State of the Union 2022*. Clinchy: Editions Marie B.

² Munich Security Conference (2022). Munich Security Report 2022: Turning the Tide – Unlearning Helplessness. Disponível em <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2022/>

³ Conselho da União Europeia (2009). *Estratégia europeia em matéria de segurança: uma Europa segura num mundo melhor*. Luxemburgo: Serviço Oficial de Publicações da União Europeia: 29. Documentos estratégicos subsequentes (Estratégia de Segurança Interna da UE, 2010; Estratégia Renovada de Segurança Interna da UE, 2015; Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, 2016; Estratégia da UE para a União da Segurança 2020) reiteraram esta ligação. A Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa, adotada em março do presente ano, reafirmou a necessidade de maximizar as sinergias e a complementaridade entre segurança externa e interna.

⁴ European Commission and High Representative (2011). Strengthening ties between CSDP and FSJ actors – proposals for a way ahead (SEC/2011/560). Brussels; Council of the European Union (2011). Strengthening Ties Between CSDP and FSJ—Elements of a Draft Road Map (15562/11). Brussels.

⁵ EEAS (2016). CMPD Food for thought Paper: from strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in Europe (EEAS/2016/9). Brussels.

O DESAFIO DIGITAL

Pedro Duarte

Texto entregue em Junho de 2022

EM TEMPOS DE GRANDES TRANSFORMAÇÕES TECNOLÓGICAS, o impacto do sector digital nas nossas vidas é cada vez mais relevante. Por conseguinte, os poderes públicos têm o dever de enfrentar esta nova realidade com ações concretas que garantam um enquadramento e uma regulamentação equilibrada e eficaz. O mundo digital deve ser conformado por regras e normas regulamentares claras que encontrem o ponto de equilíbrio entre a proteção dos cidadãos, da sociedade e dos Estados e, por outro lado, o incentivo à inovação e competitividade que permita às populações beneficiar das enormes oportunidades trazidas pelo progresso tecnológico.

Em particular, a emergência da inteligência artificial e de uma economia fortemente impulsionada pelos «dados», ou seja, pela informação que circula e está armazenada em plataformas e infraestruturas digitais, levanta novas questões sobre a forma como a Europa e Portugal devem abordar novos equilíbrios geopolíticos e como devem congregiar segurança, eficácia e soberania com parcerias que promovam a prosperidade e convivência globais. Em especial, porque vivemos num mundo dominado por uma competição digital entre os Estados Unidos e a China, os dois polos dominantes e agregadores do conhecimento e da investigação aplicada nesta área.

Contexto – Um Tempo de disrupção

A mudança faz parte da condição humana, mas quando se fala de tecnologia, as dinâmicas evolutivas são ainda mais intuitivas e claras. Na verdade, por estes dias, vivem-se tempos disruptivos, isto é, tempos de mudança que se caracterizam pela sua rapidez e pela sua profundidade.

Um dos mais impactantes catalisadores da revolução digital, que hoje vivenciamos, é a chamada economia baseada em dados, impulsionada pela expansão da conectividade, pela computação na nuvem, por algoritmos poderosos, pela inteligência artificial e por um novo conceito que se pode designar como “territorialidade difusa”.

A atual era digital, fortemente influenciada pela inovação e por novas tecnologias, tem dois atributos principais que a diferenciam de revoluções industriais passadas: a sua velocidade e o seu alcance.

Por um lado, pode afirmar-se que a tecnologia nunca avançou de forma tão intensa num espaço de tempo tão curto. Nos últimos anos, as ferramentas digitais que utilizamos, no nosso dia-a-dia, mudaram drasticamente. Todos os estudos convergem na ideia de que a tecnologia está a ser e irá ser adotada de forma exponencial pelas sociedades. A Lei de Moore concluiu que o número de transistores em circuitos integrados (portanto, a velocidade e a capacidade de computação) duplica aproximadamente de dois em dois anos. Esta teo-

ria – de Gordon E. Moore – surgiu em 1965 com a previsão de que seria válida durante dez anos. Contudo, parece manter-se atual até aos dias de hoje. Em paralelo, esta capacidade computacional potenciou outras variáveis que agravam a exponenciação de outros recursos tecnológicos que são cada vez mais utilizados. Há diversos números impressionantes, como o facto de mais de 90% dos dados no mundo terem sido gerados nos últimos dois anos, o que comprova a espantosa velocidade que caracteriza esta transição digital.

“
A atual era digital (...) tem dois atributos principais que a diferenciam de revoluções industriais passadas: a sua velocidade e o seu alcance.”

Consequentemente, a forma rápida e até abrupta como a tecnologia se impõe levanta novos obstáculos à consagração de um quadro institucional equilibrado e eficaz. A mente humana, e consequentemente as instituições, tendem a privilegiar o raciocínio linear, tornando mais difícil seguir saltos exponenciais e disruptivos como aquele que estamos a experimentar.

Outra peça relevante da atual era de rutura tecnológica é o seu alcance. Ao contrário do que se verificou noutros momentos históricos, esta transformação está a ter um impacto direto em (quase) todas as regiões do mundo e em todas os setores económicos e sociais, influenciando todas as dimensões das nossas vidas, na vertente pessoal e familiar, no campo profissional ou nos momentos de lazer.

De facto, é muito mais do que o teletrabalho, o crescimento dos serviços online, ou as aplicações que utilizamos na nossa vida quotidiana. Sensores na agricultura, robôs nas fábricas, *drones* na segurança pública, análise de dados na ciência e na investigação, *imaging* nos cuidados de saúde, *blockchain* nas operações financeiras, realidade virtual no retalho, impressões 3D nas cadeias de fornecimento... são apenas alguns exemplos da revolução abrangente e profunda que enfrentamos.

Tudo está a acontecer em todo o lado ao mesmo tempo, o que torna esta era particularmente desafiante.

Oportunidades

Esta disrupção está também a alterar, de uma forma holística, conceitos e premissas que tínhamos como garantidos nas diferentes componentes da nossa vida em sociedade.

Na economia, estamos a assistir a mudanças fundamentais nos modelos de negócio, no comportamento dos consumidores, nas cadeias de valor ou na relevância crescente de bens intangíveis (como a informação, os dados, os algoritmos, o *software*, a conectividade ou a propriedade intelectual) em prejuízo do peso atribuído ao capital fixo. Em diferentes áreas de saber e de atividade, o impacto é também significativo. No plano legal e regulamentar estão a surgir novos desafios. Na defesa e no sector militar, novos conceitos e ferramentas estão a trazer recursos e dilemas adicionais. Novos equilíbrios estão a emergir na geopolítica, na diplomacia, e nas relações internacionais. E mesmo nas democracias mais sólidas, estão a crescer novas ameaças impulsionadas pelas novas tecnologias. Consequentemente, novos padrões sociais – com impacto nos valores comunitários e mesmo nas identidades culturais – estão a afirmar-se nas sociedades modernas.

A tecnologia está a abrir novas oportunidades inimagináveis apenas há alguns anos. Se refletirmos nos espantosos marcos alcançados em termos de cuidados de saúde, ciência e investigação (por exemplo, com aplicação concreta em termos de cuidados de saúde e vacinação) apercebemo-nos de quão positivamente impactante a revolução digital pode ser para a humanidade.

Veja-se o exemplo da recente pandemia: os desenvolvimentos tecnológicos foram críticos na investigação sobre as origens e características do vírus, para compreender as implicações da doença, para a minimizar através de tratamentos, para criar uma vacina, para seguir e monitorizar as cadeias de contágio, etc. Mas a relevância das ferramentas digitais não se concretizou apenas em resultados científicos ou sanitários. Foram também fundamentais para preservar níveis mínimos de dinâmica económica e foram essenciais para o modo de vida das pessoas, designadamente, assegurando comunicações e interações. Foi, assim, possível às populações ter acesso a informação de peritos (nomeadamente através de websites e/ou portais ou apps específicas), bem como manter o contacto com os seus entes queridos.

Contudo, o potencial dos instrumentos digitais vai muito para além de crises pandémicas. Entre tantas outras vantagens, a transição digital pode gerar crescimento económico, aumentando a competitividade, promovendo a riqueza, e melhorando os padrões de bem-estar. E a tecnologia pode ser uma ferramenta ao serviço de mais qualidade de vida para todos, nomeadamente, em termos de sustentabilidade ambiental ou equilíbrio individual entre vida profissional e pessoal. Os diferentes estudos económicos conhecidos convergem para a mesma conclusão: a crescente utilização digital irá melhorar a riqueza das pessoas e gerar novas oportunidades de emprego. Segundo um estudo da Comissão



Europeia, a contribuição adicional cumulativa das novas tecnologias digitais no PIB poderá ascender a 2,2 *trillion* euros na UE até 2030¹. Assim como poderão contribuir para enfrentar os desafios climáticos, reduzindo – em sete vezes – as emissões da responsabilidade do setor tecnológico e contribuindo para a redução das emissões globais em 15%².

Ou seja, os incentivos para uma crescente adoção tecnológica são gigantescos, sendo assim uma tendência irreversível e com uma dinâmica em aceleração.

Riscos

Não obstante, dever-se-á reconhecer que as mudanças estruturais que estes tempos estão a propiciar conduzem a ruturas cujas consequências se poderão tornar incontáveis.

Com efeito, no reverso da medalha, apesar das enormes oportunidades da transição digital, é necessário reconhecer-se os riscos relevantes que esta era de alvoroço poderá gerar. Três ameaças concretas podem ser destacadas.

Em primeiro lugar, a rápida adoção de ferramentas digitais pode levar a um aumento das desigualdades e das tensões sociais, se não forem tomadas as medidas adequadas.

O tema da educação e formação é, a este respeito, crítico. Dentro das sociedades, existe um risco real de aprofundamento de um fosso entre aqueles que – tendo acesso a competências e vivências no mundo digital – podem ter mais bem-estar e ser cada vez mais bem-sucedidos, em contraponto com aqueles que – incapazes de aceder à mesma oferta de formação e recursos – poderão ficar para trás. A atual transformação do mundo laboral e dos postos de trabalho representa, a este respeito, um desafio ao nível da inclusão. De igual modo, os modelos económicos associados ao mundo digital tendem a promover os chamados “*network effects*” e efeitos de escala, em que o acesso a dados e ao poder computacional, ficando limitado a determinados atores, pode levar a uma concentração da riqueza apenas em alguns, impedindo uma distribuição justa das oportunidades.

Um segundo risco advém do potencial da tecnologia para multiplicar as ameaças à segurança e privacidade dos cidadãos, organizações e Estados. A vigilância personalizada ou maciça, aproveitando a ligação à rede, os milhares de milhões de dispositivos conectados e a poderosa computação que nos rodeia, estão a gerar novos dilemas éticos que devem ser confrontados. No mesmo sentido, os riscos associados a ciberataques são uma decisiva questão para um futuro equilíbrio global. A sofisticação crescente dos agressores de diferente cariz exige uma resposta consentânea, sendo essencial perceber a multiplicidade de atores criminosos e de motivações que origina a prática destas ações ilícitas. Aqueles não são somente hackers individuais ou grupos profissionalmente capacitados em busca de extorsões. Os “*nation-state attackers*” são atualmente um

elemento crítico nestas novas equações do ciberespaço. A recente agressão à Ucrânia teve contornos evidentes que sustentam a tese da crescente relevância dos ataques desta natureza. Os indivíduos, as empresas e os Estados devem dar prioridade máxima a este tópico.

Do mesmo modo, algumas novas potencialidades proporcionadas pela inteligência artificial e pelo *Big Data* levantam novas questões sobre a aplicação ética desses instrumentos, sendo fundamental evitar pôr em risco valores e princípios que defendemos enquanto sociedade moderna, livre e justa.

Finalmente, como terceiro risco, a revolução digital está a gerar incertezas em torno do quadro geopolítico tradicional. Devido à importância do avanço tecnológico, estamos a assistir a uma redefinição de poderes e equilíbrios. Este novo cenário tem implicações muito diversas, não só nas relações internacionais e nas tensões políticas entre países, mas também nos valores dominantes nas comunidades e na resiliência das democracias, mesmo no mundo ocidental. A sociedade interligada, onde as redes sociais desempenham um papel tão relevante, ergue novos dilemas imprevisíveis no passado recente. Ou seja, não existe um manual de instruções ou um código de boas práticas a ser seguido. São temas novos que carecem de reflexão e decisão. Esta turbulência causada por avanços tão disruptivos acarreta vulnerabilidades que fomentam populismos, nacionalismos e outros fenómenos que exacerbam ameaças para a estabilidade política, económica e social.

Em paralelo, um dos atuais tópicos mais desafiantes, em que a economia digital desempenha um papel relevante, é a forma como cada Estado gere a sua própria capacidade para garantir que não está excessivamente dependente de outros atores ou regiões. Os últimos anos têm, a este respeito, sido particularmente impressionantes. A sucessão de acontecimentos inesperados, como uma pandemia que afetou, de forma brutalmente significativa, as cadeias de abastecimento globais, assim como uma inusitada guerra, iniciada com a invasão da Ucrânia pela Rússia, numa zona do globo crítica para o abastecimento energético e alimentar, constituiu um momento de viragem na perceção generalizada do fenómeno da globalização. Talvez seja exagerado assumir que estamos perante um fenómeno de “desglobalização”, como várias correntes advogam. Contudo, não restarão grandes dúvidas que um forte abrandamento no comércio internacional e na interdependência global fará o seu caminho no futuro próximo. Os diferentes Estados caminharão para um maior foco na sua autonomia estratégica, evitando dependências que possam colocar em causa a sua viabilidade soberana.

Esta nova realidade tem especial importância ao nível da economia digital. Com efeito, a conectividade global e a erosão da relevância das fronteiras físicas trouxeram novos dilemas às nações que procuram manter a sua autonomia política e interdependência económica. O poder de certos blo-

cos regionais onde se concentram os produtos e serviços digitais mais sofisticados é uma ameaça potencial para outros atores em todo o mundo.

Na Europa, este é um tema decisivo, em grande parte devido ao posicionamento dos EUA e da China como os grandes centros globais, onde se reúne a esmagadora maioria dos dados e os recursos mais avançados ao nível da inteligência artificial e de outras inovações tecnológicas.

Contudo, esta tendência não deverá justificar protecionismos egoístas, nem poderá conduzir a que Estados e economias, como a portuguesa, se vejam limitados na sua capacidade de beneficiar das novas oportunidades emanadas desta era digital. As empresas e a sociedade portuguesas necessitam de fronteiras abertas e interações globais por forma a integrarem-se nas cadeias de valor que possam dar a escala necessária a um ecossistema como o nacional. Sem prejuízo das necessárias garantias, ao nível da sua soberania digital, designadamente no que respeita a infraestruturas, recursos e dados críticos, o País deve pugnar pela consagração de parcerias e alianças internacionais, designadamente com os seus aliados, em prol de um contexto que retire todas as potencialidades deste novo mundo.

Conclusão

Tendo em consideração a relevância estrutural do “mundo digital”, qualquer estratégia nacional terá de incorporar esta variável no seu conteúdo prioritário. Para um país como Portugal, esta opção deverá ter em linha de conta algumas premissas que advêm do ponto de partida. Portugal compara bem internacionalmente do ponto de vista das infraestruturas tecnológicas e da conectividade, mas carece de investimento constante, por forma a garantir que não perde esta posição relativa. No entanto, é nas qualificações dos cidadãos e no volume de profissionais preparados para este setor que a aposta mais determinada deve ser assumida.

Portugal tem condições ímpares para se afirmar como um *hub* global com capacidade de atração de competências, investimento e dinâmicas económicas que poderão ajudar a ultrapassar bloqueios estruturais que têm prejudicado a competitividade da economia nacional. Para tal, será necessário apostar decisivamente nas infraestruturas tecnológicas, na qualificação, atração e retenção de talento e, não menos relevante, na instituição de um ecossistema potenciador de novas oportunidades, designadamente, posicionando Portugal como um epicentro e ponte entre diferentes blocos regionais que maximize os benefícios da transformação digital. ■

Notas

¹ Relatório da Comissão Europeia, «*Shaping the Digital Transformation in Europe*»: <https://www.standict.eu/sites/default/files/2021-02/McKinsey%20report.pdf>

² Relatório da Comissão Europeia, «*Supporting the Green Transition*»: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bd211835-5390-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en>

AMBIENTE, ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E SUBIDA DO NÍVEL DO MAR NA REVISÃO DO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL

Patrícia Galvão Teles
 Texto entregue em Junho de 2022

O ACORDO DE PARIS¹, CELEBRADO EM 2015, e fruto de um esforço conjunto de multilateralismo, estabelece determinadas metas de modo a que se limite o aumento da temperatura média global a níveis abaixo de graus centígrados acima dos níveis pré-industriais. No entanto, mesmo que as metas do Acordo de Paris sejam cumpridas, e que se pudesse limitar o aumento global da temperatura a níveis até 1 grau e meio, alguns efeitos já estão a ser sentidos e vão continuar a ser sentidos, o que se repercutirá num aumento de fenómenos extremos (Vide Figura 1). Além disso, como foi deixado ao critério de cada Estado o modo de atingir esse objetivo global insito em Paris (isto é, que medidas tomar para o efeito) através de Contribuições Nacionalmente Determinadas, é de notar que apesar da Europa seguir de avanço no que respeita a planos mais ambiciosos para cumprir as metas de Paris, muitas outras zonas do globo sofrem de pouca vontade política e menos capacidade económica (a transição energética comporta, inclusive, avultados custos económicos).

Um caso especial dos efeitos adversos das alterações climáticas: a subida do nível do mar

Um dos efeitos das alterações climáticas é a subida do nível do mar. Mesmo com a redução de emissões no melhor cenário possível (com o fun-

cionamento em pleno do Acordo de Paris, com a adoção de medidas de mitigação e adaptação), os cientistas estimam um aumento de 1 metro do nível médio das águas devido às atividades humanas, pelo que já não é possível travar certos efeitos a longo-prazo. Apesar de, à partida, não parecer um aumento muito significativo, pode ser sentido de forma muito grave (em alguns casos com uma subida superior a 1 metro) em determinados pontos de globo, uma vez que se trata de um fenómeno não uniforme (Vide Figura 2). Os Estados mais afetados por este fenómeno situam-se sobretudo no Pacífico e Caraíbas, bem como em países de zonas costeiras baixas (é o caso do Vietname, Bangladesh, Países Baixos).

“ Um dos impactos com maior relevância para o caso português é o da diminuição das zonas costeiras, por consequência da elevação do nível médio das águas, o que resulta numa correlativa diminuição de zonas marítimas.

O continente asiático também é particularmente vulnerável tendo em conta a existência de pequenas ilhas atol baseadas em recife (e não de carácter vulcânico). A subida do nível do mar tem, nos cenários mais graves, o potencial de fazer desaparecer alguns Estados que hoje são membros das Nações Unidas, para além de afetar o território marítimo e terrestre de vários Estados e ter o potencial de gerar grandes movimentos de população a nível interno e internacional.

Alterações climáticas como um aspeto importante no conceito estratégico de defesa nacional

As alterações climáticas são um aspeto importante do conceito de defesa, uma vez que representam um risco e uma ameaça. Tal está já plasmado no atual conceito estratégico de defesa nacional (2013)², que identifica – ainda que de forma genérica – as alterações climáticas como uma das principais ameaças à segurança nacional, referindo a necessidade de *i)* estudar os impactos das alterações climáticas nas zonas marítimas costeiras³, e *ii)* planear os custos necessários para adaptação das zonas marítimas àqueles impactos⁴. O novo conceito estratégico de defesa nacional deve comportar a fase de implementação daquelas medidas. Também os relatórios do Painel sobre Alterações Climáticas (IPCC) se pronunciaram sobre a relação entre

FIGURA 1 – EVENTOS EXTREMOS DO NÍVEL DO MAR. DIFERENÇA ENTRE RCP8.5 E RCP2.6

Fonte: Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (IPCC) – O Oceano e a Criosfera num clima em mudança (2019), p. 33.

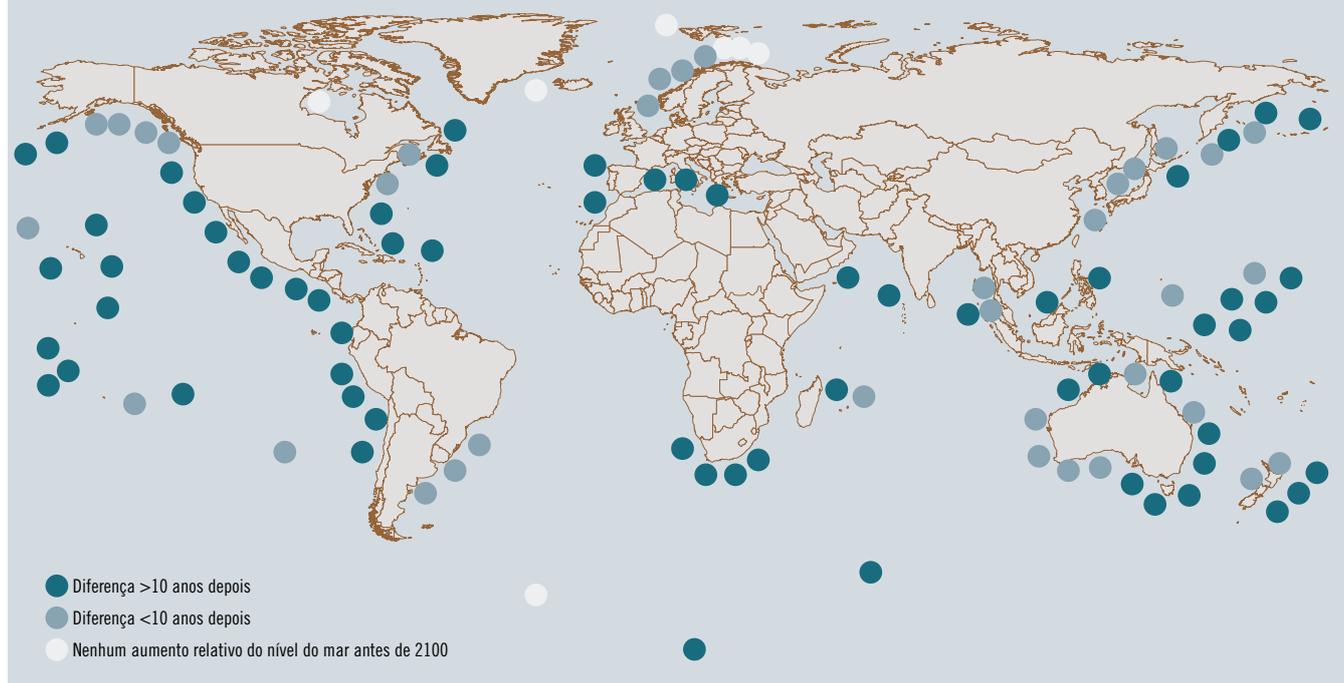
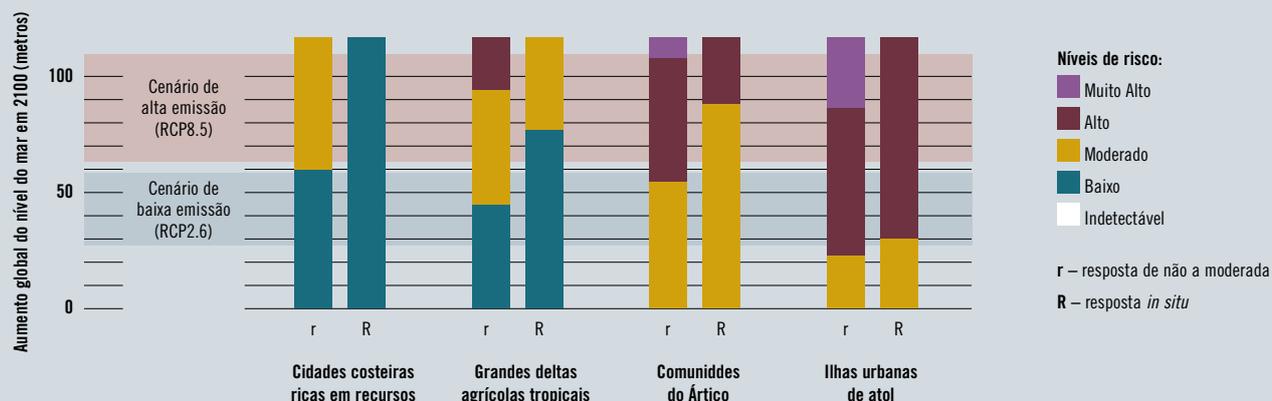


FIGURA 2 – RISCO DE AUMENTO DO NÍVEL DO MAR EM 2100

Fonte: Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (IPCC) – O Oceano e a Criosfera num clima em mudança (2019), p. 37.



alterações climáticas e defesa e nos trazem atualizações periódicas que infelizmente apontam para uma situação cada vez mais dramática.

No que toca a defesa do território nacional, um dos impactos com maior relevância para o caso português é o da diminuição das zonas costeiras, por consequência da elevação do nível médio das águas, o que resulta numa correlativa diminuição de zonas marítimas. É, por isso, preciso tomar medidas de mitigação e adaptação, nomeadamente através da construção de barreiras naturais.

Quanto à manutenção da segurança e paz internacionais, o Conselho de Segurança teve oportunidade de se debruçar sobre as questões de paz e segurança que o fenómeno das alterações climáticas levanta em algumas ocasiões⁵. Dois dos principais riscos devem-se a:

- Movimentos populacionais: seja na forma de deslocados internos, seja na forma de deslocados externos. A subida do nível do mar vem acrescer às demais questões subjacentes aos fluxos migratórios (ex. perseguições étnica) o risco de conflitualidade internacional – nomeadamente em termos da pressão que coloca nos países destinatários;
- Possível desaparecimento do território físico do Estado (fenómeno lento e progressivo): a subida do nível do mar pode conduzir ao desaparecimento do Estado nos próximos 100-150 anos. Alguns dos países em risco, em virtude das suas características geográficas e geomorfológicas, são Tuvalu, Vanuatu, Kiribati e Maldivas (atuais membros das Nações Unidas). A questão do futuro dos recursos e bens desses Estados é um potencial foco de conflitualidade e insegurança a que a comunidade internacional como um todo terá de responder.

O trabalho em curso do Grupo de Estudos sobre Subida do Nível do Mar da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas permitirá analisar os impactos jurídicos da subida do nível do mar e as possíveis soluções para que a comunidade internacional possa lidar da melhor forma com estes fenómenos que podem resultar em ameaças à paz e segurança internacionais. ■

Notas

- Acordo de Paris, adotado a 12 de Dezembro de 2015, entrou em vigor a 4 de Novembro de 2016.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Governo de Portugal (2013), p. 17 e p. 36.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Governo de Portugal (2013), p. 44.
- Idem*.
- Conselho de Segurança, 8451st meeting, 25 Janeiro de 2019. Vide, ainda, a reunião de Outubro de 2021 sobre “Sea Level Rise and Implications for International Peace and Security”, acessível em: <https://media.un.org/en/asset/k1i/k1im1x4if6t>.

PORTUGAL NA EUROPA E NO MUNDO: A FORÇA DO MULTILATERALISMO

Sandra Fernandes

Texto entregue em Junho de 2022

NAS SUAS RELAÇÕES EXTERNAS, PORTUGAL prioriza os ambientes multilaterais como a União Europeia (UE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), as Nações Unidas e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Desta forma, o país participa em vários centros políticos, materializa a sua vocação global e, porventura, evita a marginalização de um Estado que é pequeno. Ter vocação global e uma diplomacia a 360 graus tem vindo a estruturar a ação externa do país que, parafraseando o ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros Augusto Santos Silva, se traduz no “nosso à-vontade no multilateral”. Ademais, propicia a projeção de Portugal como uma potência média, mesmo tendo em conta a limitação dos seus recursos.

No entanto, o desiderato de ser um país atuante no mundo é hoje condicionado pelas transformações em curso nas dinâmicas transatlânticas e europeias. A administração Trump e o Brexit ameaçaram a fronteira de segurança tradicional, alicerçada nas relações transatlânticas. As incertezas na Europa, apesar da integração na UE, ameaçam o desenvolvimento socioeconómico do país. Surgem, então, cenários reais de periferização de Portugal. Por exemplo, Lisboa partilha com Londres um olhar mais transatlântico sobre os assuntos europeus. O seu afastamento constitui a perda de um referencial de peso para balancear a dimensão continental. Com Trump a referir-se à NATO como sendo obsoleta, foi o pilar de segurança português que estremeceu.

Se a guerra na Ucrânia, iniciada a 24 de fevereiro de 2022, inverteu o afastamento observado, esta última deve surgir como uma oportunidade para reforçar o pilar europeu no seio da aliança transatlântica.

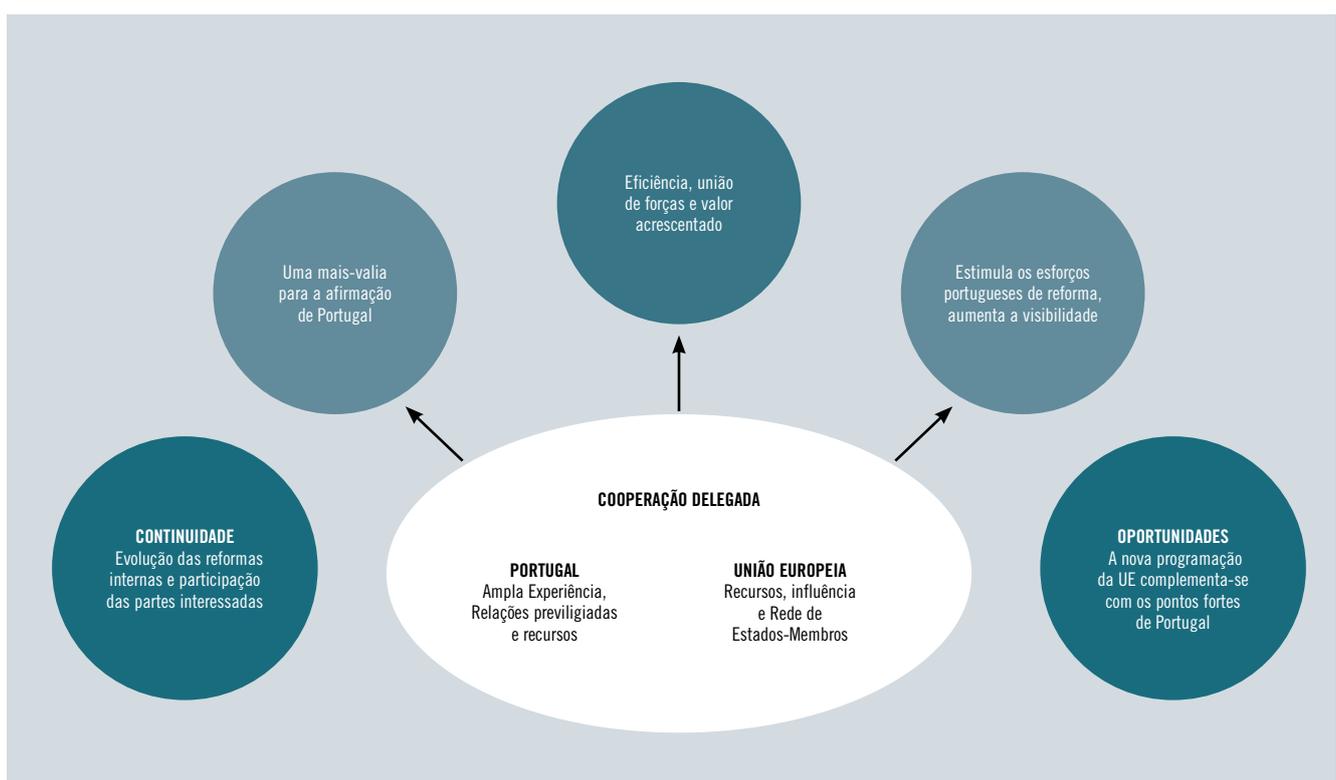
“
As incertezas na Europa, apesar da integração na UE, ameaçam o desenvolvimento socioeconómico do país. Surgem, então, cenários reais de periferização de Portugal.”

Sendo que o multilateralismo serve, essencialmente, aqueles que o dominam, esta aposta requer, por parte de Portugal, escolhas claras sobre dois fins possíveis: ou se trata de um elemento estabilizador da ordem mundial, ou se trata de uma gestão do interesse nacional português de cariz utilitário. Em ambos os casos, o multilateralismo é frágil porque os poderosos se afastam dele na atualidade e porque precisa de ser melhorado para trazer resultados às pessoas e às sociedades, oferecendo, assim, alternativas às pulsões nacionalistas (protecionistas e isolacionistas) que propõem soluções mais fáceis. As necessidades

de governação global face ao número crescente dos bens globais (como o ambiente e a saúde) lembram-nos, também, que os indivíduos e a sociedade portuguesa são, hoje, partes integrantes do jogo internacional.

De que forma a diplomacia de Portugal, a 360 graus, pode contribuir para a sobrevivência, e necessária transformação, dos sistemas multilaterais, numa lógica de inclusão? De que forma pode o país assumir esse papel? A necessária inclusão do multilateralismo na revisão vindoura do Conceito Estratégico de Defesa Nacional deve dar uma resposta tangível a estas interrogações. Os três elementos definidores da identidade portuguesa e da sua projeção externa – o atlantismo, o europeísmo e a lusofonia – refletem-se primordialmente na inserção em organizações multilaterais. Para Portugal, a UE, a NATO e a CPLP são organizações de primeiro plano para os seus interesses nacionais. De modo geral, a participação nos fóruns multilaterais tem sido uma aposta persistente, assumindo que “que este nosso à-vontade no multilateral possa ser constituído como um traço autónomo e característico da política externa portuguesa.”

Portugal vê-se hoje, portanto, como um país europeu e atlântico, mas com uma vocação global. Desde o final do Século XX, a Europa passou a ser a principal área geográfica de interesse estratégico nacional. No entanto, este espaço remete mais para as preocupações socioeconómicas, sendo que o espaço euro-atlântico continua



a ser estratégico para Lisboa, vulgo a aliança com Washington e a coesão da NATO. Deste modo, o país está no centro geográfico da comunidade transatlântica e é um elo natural nas relações entre Europa, América do Norte e do Sul e África Austral.

Existe um certo paradoxo no facto de a centralidade de Portugal – na sua dimensão marítima transatlântica e na ligação aos países de língua portuguesa (lusofonia) – coexistir com a sua posição geográfica periférica à escala europeia. Se do ponto de vista da segurança Lisboa é central devido nomeadamente às ilhas que possui no Atlântico, existe continuamente uma possibilidade de periferação, nomeadamente pela evolução do sistema internacional em direção à região Ásia-Pacífico. A crise das dívidas públicas na zona euro e o resgate financeiro de Portugal, entre 2011 e 2014, mostram também uma vontade de manter uma posição central e evitar a descida para um lugar mais periférico.

Em síntese, as três vertentes da política externa estão intimamente ligadas e concorrem para que o país participe em vários centros políticos e evite a marginalização de um Estado que é pequeno, mas que tem materializado a sua vocação global, em particular na aposta nos fóruns multilaterais. O multilateralismo afirmou-se, pela prática, como o quarto vetor que interliga as identidades múltiplas de Portugal e lhe permite atuar numa escala superior à sua dimensão.

No atual contexto de rutura nas relações com o maior vizinho europeu, com a Rússia, a dimensão geopolítica do Leste está a provocar mudanças históricas nos quadros multilaterais que Portugal integra, em resposta à necessidade premente de ajudar a Ucrânia, isolar Moscovo e gerir as consequências globais da guerra de invasão russa. Contribuir para soluções decididas em ambientes multilaterais, com vista à governação global das agendas políticas e económicas, é um desígnio que Lisboa tem não só a apetência, mas também a competência de realização. ■

Nota

¹ Lusa. 2018. “Internacionalização e multilateralismo são traços da política externa portuguesa – MNE.” Diário de Notícias (3 de janeiro).



AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O MULTILATERALISMO: VETORES ESTRATÉGICOS DA INSERÇÃO EXTERNA PORTUGUESA

Daniel Cardoso

Texto entregue em Junho de 2022

O MULTILATERALISMO E ESPECIFICAMENTE A PARTICIPAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS constituem-se como vetores estratégicos da política externa e de defesa portuguesas no período democrático. Portugal é, na atualidade, membro de mais de oitenta organizações internacionais, tendo o país e alguns dos seus nacionais assumido posições de relevo em várias delas. Contudo, a importância política atribuída às organizações internacionais não tem sido acompanhada, na atualidade, de um correspondente investimento financeiro, registando-se uma diminuição das contribuições do Estado português para estas entidades nos últimos anos. A esperada revisão do atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) poderá ser uma oportunidade para Portugal reverter esta tendência.

O multilateralismo na política externa e de defesa

A política externa portuguesa caracteriza-se pela sua vocação universalista e pelo enfoque em três grandes espaços geopolíticos: Europa, Atlântico e países de língua oficial portuguesa.¹ Estas características advêm da condição geográfica do país, da sua história ultramarina e imperialista e da sua condição de poder. Enquanto país pequeno, semiperiférico e com uma só fronteira terrestre, Portugal procurou sempre projetar a sua atenção para estes espaços num esquema de “geometria variável” que proporcionasse a prossecução dos seus interesses e defesa dos seus valores em cada momento histórico.²

Desde 1976, os vários governos constitucionais têm apostado claramente na vertente europeia, não descurando, contudo, as outras duas. Este reforço da ligação à Europa contribuiu para o declínio progressivo da visão bilateral soberanista da diplomacia portuguesa vigente até ao fim do Estado Novo. No seu lugar, ganhou relevância uma visão mais internacionalista do país, um compromisso com a consolidação de valores democráticos, de direitos humanos e do direito internacional e uma crescente multilateralização das relações externas.³ Neste último ponto, destaca-se a adesão a convenções internacionais ou a instituições internacionais das suas áreas de interesse estratégico.⁴ Para além da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO) e da Organização das Nações Unidas (ONU) de que Portugal é membro desde 1949 e 1955, respetivamente, o país aderiu ao Conselho da Europa em 1976, à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 e foi um dos fundadores da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996.

Para o Ministro dos Negócios Estrangeiros dos XXI e XXII Governos Constitucionais, Augusto Santos Silva, o multilateralismo é um elemento estruturante da política externa portuguesa. De acordo com o governante, o multilateralismo é de tal forma importante que este não pode ser considerado apenas como um meio, mas deve ser visto como um fim em si mesmo.⁵ Tal justifica-se pelo facto de Portugal ser um defensor do multilateralismo como condição necessária de “uma ordem internacional baseada em regras e na concertação entre todos. E, especificamente, enfatizar a centralidade e o papel insubstituível das Nações Unidas, como expressão maior dessa maneira de conceber e praticar as relações internacionais”.⁶ O multilateralismo é, assim, “o vero princípio da política externa [portuguesa], [e Portugal] tem de ser cada vez mais ativo na sua promoção”.⁷ Com este propósito em mente, Portugal associou-se em 2019 à “Aliança para o Multilateralismo”, uma iniciativa franco-alemã lançada nesse ano para defesa de arranjos multilaterais, das organizações internacionais e de uma ordem mundial fundada no direito internacional.

Esta aposta no multilateralismo como estratégia essencial da diplomacia portuguesa também é salientada no CEDN, cuja última revisão data de 2013. Neste, considera-se que a UE e a OTAN são vitais para segurança e a defesa nacionais e que o interesse do país é inseparável do fortalecimento da CPLP.⁸

Adicionalmente, Portugal tem sido um apoiante tradicional da ONU e do princípio de que a paz e a segurança mundiais são uma responsabilidade partilhada entre todos os Estados. Este apoio, numa lógica de solidariedade internacional, tem-se traduzido, em anos recentes, em várias participações em missões de manutenção da paz.⁹ Neste momento, Portugal está presente em várias operações, sendo a MINUSCA na República Centro Africana a mais expressiva de todas. Portugal tem, também, participado activamente no envio de forças militares e policiais para teatros operacionais sob a égide de organizações regionais – tais como a NATO (no Kosovo e Afeganistão) e a União Europeia (na Bósnia, República Democrática do Congo, Somália, Uganda, Kosovo, Geórgia e Guiné-Bissau).¹⁰

Vantagens do multilateralismo e da participação em organizações internacionais

Para um país de pequena dimensão, com vocação universal e de economia aberta como Portugal, o multilateralismo e, especificamente as organizações internacionais, oferecem

várias vantagens. Estas podem ser espaços estratégicos para promoção da imagem nacional e construção de reputação internacional. Portugal e a sua diplomacia têm tido bons resultados a este nível, comprovados pelo facto de vários portugueses assumirem ou terem assumido cargos de relevo nestas instituições: António Guterres é secretário-geral da ONU desde 2017; António Vitorino é diretor-geral da Organização Internacional das Migrações desde 2018 e José Manuel Durão Barroso foi presidente da Comissão Europeia entre 2004 e 2014. Adicionalmente, Portugal assumiu três vezes um dos lugares não permanentes do órgão mais importante da ONU, o Conselho de Segurança, tendo a última vez sido no biênio 2011-2012. Ainda neste âmbito, a participação em organizações internacionais pode contribuir para a reputação internacional de Portugal como Estado solidário e conciliador. Tal pode dar vantagens ao país em relação a médias e grandes potências, cuja política externa possa ser interpretada como sendo mais interessada e intervencionista, e menos atrativa em situações em que a negociação e a conciliação são necessárias para resolver diferendos internacionais.¹¹

As organizações internacionais, enquanto espaços de produção de regras, são também fundamentais para criar constrangimentos legais aos Estados mais fortes, contribuindo para a promoção de um ambiente internacional onde os Estados menores, como Portugal, se sentem menos vulneráveis. Os mais fortes aderem voluntariamente a este tipo de constrangimentos, entre outras razões, por considerarem que a reciprocidade entre pares é fundamental para uma governação global mais eficaz.

Adicionalmente, vários dos principais desafios que as sociedades nacionais enfrentam hoje em dia, quer seja no âmbito da segurança quer noutros âmbitos, têm um carácter cada vez mais global e interrelacionado: desde a cibercriminalidade até às alterações climáticas, passando pelas pandemias, pelo controlo de armamentos, pela desigualdade económica e protecção da biodiversidade. Portugal, e qualquer outro Estado, pode e deve responder nacionalmente a estes desafios, mas a sua resolução tem de ser necessariamente partilhada. Aqui o papel do multilateralismo e das organizações internacionais é fundamental para articular as posições e pensar em soluções em comum, quer seja na ONU, na UE, na NATO, na CPLP ou em qualquer das outras das organizações internacionais em que Portugal participe.

Na impossibilidade de ter uma expressiva representação diplomática em todos as partes



do mundo, as organizações internacionais permitem a países como Portugal potenciar a sua presença e a sua influência internacional ultrapassando as limitações de meios. São plataformas onde os governantes portugueses podem promover e defender os interesses e valores do país, ficar a conhecer os interesses e valores dos restantes países e contribuir para compromissos internacionais nas diversas áreas. Neste âmbito, é crucial, por exemplo, o trabalho que a diplomacia portuguesa está a realizar desde 2009 no âmbito da Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU onde se decidirá se Portugal poderá alargar o limite exterior da sua plataforma continental para além das 200 milhas marítimas.

Por último, as organizações internacionais são também espaços para congregação de esforços no cenário internacional. Por exemplo, nas negociações sobre comércio internacional, Portugal junta a sua força à dos restantes Estados-membros da União Europeia (UE) e é a organização internacional que os representa em conjunto perante outros parceiros comerciais e no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC). Igualmente, a articulação com os restantes países de língua oficial portuguesa através da CPLP pode e deve constituir um instrumento diplomático para ganhar margem de manobra e poder acrescido nas áreas regionais em que cada um deles se integra. A pertença a várias organizações internacionais pode constituir, por isso, uma mais-valia à escala global já que a diversificação de compromissos institucionais confere a Portugal uma maior autonomia estratégica. Adicionalmente, essa diversidade consolida a centralidade geopolítica de Portugal, que sendo periférico no espaço Comunitário, é central na ligação da Europa com África e com as Américas (do Norte, Central e do Sul).

Recente desinvestimento português nas organizações internacionais

As organizações internacionais são aparelhos institucionais custosos que requerem contínuo financiamento para cobrir despesas com recursos humanos, manutenção de edifícios, logística, entre outras. Além disso, para levar a cabo as missões que constam dos seus atos constitutivos, as organizações internacionais precisam de ser sustentáveis financeiramente. O compromisso e o empenho político são cruciais, mas se não forem consubstanciados com investimento financeiro, são insuficientes para manter estes mecanismos a funcionar. Os Estados-membros são os principais financiadores de organizações internacionais. Fazem-no pagando quotas obrigatórias a que se podem somar também contribuições voluntárias. Estes atores têm, por isso, uma responsabilidade fundamental na sustentabilidade destas entidades. No caso português, que infelizmente não é caso

único, tem havido um desinvestimento nas mesmas em anos recentes. Analisando as propostas de Orçamento do Estado entre 2007 e 2022, regista-se um decréscimo das transferências correntes para as organizações internacionais na forma de quotizações e outras contribuições desde 2014, sendo o montante para 2022 (46 milhões de euros) o mais baixo dos últimos 15 anos.¹² As razões para este decréscimo não são claras. À partida, não parecem ser razões económicas dado que as contribuições aumentaram no período de crise e decaíram no período pós-crise. O fator ideológico também não parece explicar plenamente esta situação. As contribuições decaíram, sobretudo, nos governos minoritários do Partido Socialista (PS), mas o decréscimo iniciou-se já no último ano do governo liderado pela coligação do Partido Social-Democrata (PSD) e CDS-Partido Popular (CDS-PP). A avaliação das razões para esta situação requer uma investigação mais aprofundada e detalhada, sendo necessário perceber também quais os termos deste decréscimo (quais as organizações internacionais que têm recebido menos financiamento português) e quais as implicações diretas do mesmo (há quotas obrigatórias que não estão a ser pagas ou este decréscimo está relacionado apenas com contribuições voluntárias?). Como os dados desagregados das contribuições não estão disponíveis publicamente, é difícil responder concretamente a estas perguntas.

Este desinvestimento ocorre num momento em que as organizações internacionais e o multilateralismo que emergiram no pós-II Guerra Mundial sofrem crescente contestação. Em parte, esta provém dos países que tradicionalmente têm estado mais envolvidos nesta estratégia, nomeadamente Estados Unidos da América (EUA) e Grã-Bretanha (GB). Durante a administração Trump (2016-2020), os ataques ao multilateralismo e às organizações internacionais sucederam-se. Destacam-se as ameaças de cortar o investimento à ONU, a saída da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Acordo de Paris para Combate às Alterações Climáticas. A atual administração, liderada por Joe Biden, retomou estes compromissos, mas a suspeição mundial sobre o real interesse da sociedade norte-americana no multilateralismo permanece. O ceticismo relativamente à importância das organizações internacionais ficou também evidente quando a população britânica decidiu por uma curta margem no referendo de 2016 retirar o seu país da UE. Também no Brasil, Polónia, Hungria, Filipinas, entre outros, o crescimento do populismo e o nacionalismo representa ameaças sérias ao multilateralismo e às organizações internacionais. Um dos ataques mais contundentes ao multilateralismo e às organizações internacionais que emergiram no pós-II Guerra Mundial, e que formam a espinha dorsal do que alguns designam como ordem internacional liberal,¹³ foi levado a cabo pela Rússia ao invadir

a Ucrânia no início de 2022. Ao apostar num revisionismo radicalmente agressivo, Putin quebrou compromissos multilaterais antigos assumidos com a Europa e EUA, violou o direito internacional e desrespeitou o papel das Nações Unidas e das suas regras. Perante esta agressão russa, tem havido por parte dos EUA e da Europa uma resposta relativamente concertada no âmbito principalmente da NATO e do G7 no sentido de deter Putin e de defender a ordem internacional liberal. Este movimento do Ocidente não tem sido plenamente acompanhado por países de outras regiões do mundo, o que demonstra que, caladas as armas, terá de haver um momento de auto-reflexão por parte de todos sobre o sentido da ordem internacional num contexto de crescente multipolaridade.

Em conclusão, por um lado, tanto as ameaças internas quanto as externas ao multilateralismo e às organizações internacionais são indicadores preocupantes para um país pequeno e periférico como Portugal, que retira vantagens em fazer parte destes arranjos. Por outro lado, no caso da guerra da Rússia contra a Ucrânia, ao estar inserido na ONU, UE e NATO, Portugal tem tido oportunidade de estar na linha da frente das decisões que vão sendo tomadas neste contexto. Não estando nestas organizações, seria mais complicado para o governo português ter este raio de acção internacional. Por estas várias razões, o apoio político e financeiro de Portugal às organizações internacionais e ao multilateralismo mostra-se crucial. O próximo CEDN apresenta-se, assim, como uma oportunidade para que este apoio seja reforçado, revitalizado e aprofundado. ■

Notas

- ¹ Nuno Severiano Teixeira, «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa», *Relações Internacionais*, n. 28 (2010): 51–60; Maria Sousa Galito, «Ensaio sobre política externa portuguesa», *Working Paper CESA*, n. 176/2019 (2019): 1–33.
- ² José Palmeira, *O poder de Portugal nas relações internacionais* (Prefácio, 2006), 207.
- ³ Vanda Amaro Dias, Maria Raquel Freire, e Joana Rocha Barradas, «A Participação de Portugal em Missões Internacionais como Eixo Estratégico de Política Externa», *Nação e Defesa*, n. 159 (2021): 119–50.
- ⁴ Pedro Emanuel Mendes, «Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português», *Análise Social*, n. 227 (2018): 458–87.
- ⁵ Augusto Santos Silva, «O Desenvolvimento da Política Europeia e Externa de Portugal e os Desafios para 2018» (MNE Seminário Diplomático 2018, Lisboa, 2018).
- ⁶ Silva, *ibid.*
- ⁷ Augusto Santos Silva, «Perspetivas e desafios da política europeia e externa de Portugal, em 2017» (MNE Seminário Diplomático 2017, Lisboa, 2017).
- ⁸ XXI Governo de Portugal, «Conceito Estratégico de Defesa Nacional» (Lisboa, 2013), 8.
- ⁹ Dias, Freire, e Barradas, *ibid.*
- ¹⁰ João Gomes Cravinho, «Novas coordenadas da política externa portuguesa», *Anuário Janus*, 2012.
- ¹¹ Dias, Freire, e Barradas, *ibid.*
- ¹² Dados recolhidos a partir dos Relatórios do Governo sobre o Orçamento do Estado, especificamente o item «Quotizações e outras contribuições para organizações internacionais incluído nas «Transferências correntes» da secção sobre «Representação Externa».
- ¹³ G. John Ikenberry, *A World Safe for Democracy – Liberal Internationalism and the Crises of Global Order* (New Haven: Yale University Press, 2020).

CEDN 5.0: MODERNIZAÇÃO, CAPACITAÇÃO E PRONTIDÃO

EM PLENA CONJUNTURA DE GUERRA DE REGRESSO ao continente europeu após a invasão russa da Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022, com a consequente destabilização da arquitetura de segurança europeia e a transição de poder na ordem internacional em vigor, no que foi considerado o “11 de setembro da Europa” (Gruyter, C.; Gaspar, 2022)¹, a dimensão securitária motivou uma alteração estruturante nas políticas externas de vários países.

De entre o projeto europeu, o caso da Alemanha emerge como o mais paradigmático, o qual após uma política restritiva em matéria de segurança e defesa desde a II Guerra Mundial, o governo alemão consegue ver aprovado o fornecimento de armamento para uma zona de conflito em total alinhamento com a união do Ocidente alargado no apoio à causa ucraniana. No caso da aliança atlântica, além da sua revitalização, do reforço da parceria euro-atlântica e do novo conceito estratégico a ser aprovado aquando da Cimeira de Madrid ter necessariamente de refletir a abordagem à ameaça russa, perspectiva-se um novo alargamento, denominado “alargamento Putin”², após os pedidos formais de adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) de países que até então mantinham um estatuto de neutralidade, caso da Finlândia e da Suécia.

No caso de Portugal, e tendo em conta as três linhas estruturantes permanentes da sua política externa – europeísta, atlantista e lusófona (Teixeira, 2010)³ – vislumbra-se não apenas a concertação de posição com os seus parceiros euro-atlânticos em matéria dos compromissos assumidos em termos internacionais, mas uma

necessária alteração da sua política de defesa nacional, refletindo os impactos da guerra na Ucrânia e materializando a exigência de uma maior capacitação militar em termos de investimento, modernização e operacionalidade em matéria de defesa e segurança nacionais.

Conceito e objetivos estratégicos de defesa nacional

O CEDN enquanto documento estratégico remete necessariamente para uma “reavaliação e reorientação dos interesses dos países” tendo em vista “a afetação de meios e recursos com vista a alcançar objetivos” delineados pelo próprio “instrumento formal” (Seabra, 2021)⁴. Este importante instrumento orientador das prioridades da agenda externa portuguesa deve conter em si mesmo as orientações e acautelar os meios necessários para atingir os objetivos estratégicos a que se propõe.

“
No caso da aliança atlântica, além da sua revitalização, do reforço da parceria euro-atlântica e do novo conceito estratégico (...) perspectiva-se um novo alargamento, denominado “alargamento Putin”.

Em paralelo o documento deve assumir-se como uma “grande estratégia holística”⁵ para poder refletir a concertação e a contribuição dos vários atores nacionais na sua elaboração, de entre forças armadas, poder executivo e Academia. Ainda que no âmbito do quadro normativo, se consagre uma hierarquização da estratégia nacional a ser definida, a mesma deve configurar um carácter abrangente tendo em conta os métodos e objetivos que pretende alcançar. Em paralelo, sendo o Presidente da República o comandante supremo das Forças Armadas, a estratégia global é articulada ao mais alto nível da chefia do Estado e está intimamente ligada às linhas estruturantes defini-

das; por sua vez, as estratégias gerais remetem para missões atribuídas e meios disponíveis e, finalmente, as estratégias particulares emergem como subdivisões das gerais e cuja origem é ministerial (Cor.Machado Barroso, 2008).

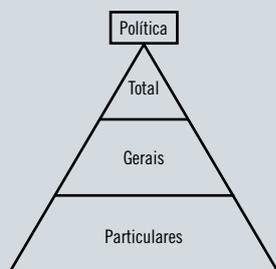
Em paralelo, a sua divulgação e publicitação deve ser um exercício misto, entre o que deve ser conteúdo que pode e deve ser publicitado e o que deve ser classificado. Seguindo-se a tendência das democracias liberais de promover a sua difusão dando conta da narrativa oficial que subjaz aos que se consagra em termos de intenções de ação nacional relativa à segurança e defesa, evitando-se assim interpretações erróneas e permitindo a compreensão da finalidade a que se destina a alocação de financiamento e efetivos nacionais, deve em simultâneo, fazer-se reserva de orientações e capacidades em aspetos mais sensíveis que possam, mediante a sua publicitação, ser objeto de apreciação por parte de potenciais rivais no plano externo e colocar em causa a sua implementação.

O Conceito deve congrega assim, em si mesmo, os contributos de várias áreas da sociedade e ser representativo do real mapeamento de capacidades e necessidades com vista a permitir a prossecução dos objetivos estratégicos nacionais no momento da sua elaboração. Existem objetivos macro, imutáveis, tais como a defesa da soberania, integridade territorial, liberdade, paz e segurança do país⁶, aos quais se devem aliar objetivos micro, elencados pelos vários atores, militares e políticos, em franca articulação com as responsabilidades assumidas junto de alianças militares como é o caso da NATO ou de organizações multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), com o exemplo da Missão Multidimensional das Nações Unidas para a Estabilização (MINUSCA) na República Centro Africana ou o caso da União Europeia (UE), com o exemplo da missão de treino militar da União Europeia em Moçambique (EUTMMOZ).

De uma perspectiva global e tendo em conta a rotatividade governativa, os “objetivos político-estratégicos intermédios devem constar nos programas partidários” de todo o espetro político nacional precisamente para se acautelar quer a sua prossecução, quer a responsabilização da sua execução, quer reconhecer a relevância a ser atribuída à segurança e defesa nacionais. “A definição da estratégia geral do Estado, que deve ser concebida ao nível de Presidente da República e Primeiro-ministro dadas as competências, deve partir do pressuposto de se identificar inicialmente os objetivos estratégicos, identificar como alcançá-los, mapear as capacidades existentes e reconhecer as ameaças incipientes” (Mendes Dias, 2022)⁷.

PIRÂMIDE DE BEAUFRE

Fonte: Cor.Machado Barroso, 2008.



ESTRUTURA DA DIREÇÃO ESTRATÉGIA EM PORTUGAL

Nível	Tutela	Órgão de Conselho	Órgão de Staff
Total	Primeiro-ministro	CSDN	Gabinetes de Estudo
Gerai	Ministérios	CSM (no caso do MDN)	EMGFA
Particulares	Chefes de Estado-Maior	Conselhos Superiores dos Ramos	Estados-Maiores

Fonte: Cor.Machado Barroso, 2008.



O novo Conceito Estratégico da NATO e o CEDN

O novo Conceito Estratégico da NATO⁸ (CEN) recentemente aprovado na Cimeira da NATO, em Madrid, materializa a destabilização na arquitetura de segurança europeia e na ordem internacional em transição, motivada pela incursão militar russa na Ucrânia. Ao contrário do que constava na sua versão anterior aprovado na Cimeira de Lisboa em 2010, a Rússia emerge agora como “ameaça direta” à segurança europeia. Outra referência igualmente relevante neste documento fundamental da Aliança Atlântica é a dos “desafios sistémicos” incutidos pela China, virando também o foco para a militarização no mar do sul da China e para a importância que detém a região do Indo-Pacífico para os Estados Unidos da América e os seus aliados. Assim, a nova estratégia da NATO, no quadro de uma dimensão mais securitária, aponta três eixos fundamentais para as suas linhas estruturantes para as próximas décadas: dissuasão e defesa, prevenção e gestão de crises e segurança cooperativa. Por outro lado, e tal como referido pelo próprio Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, ao contrário do pretendido por Moscovo, a coesão e união do Ocidente alargado tem como uma das principais consequências “mais NATO”⁹ junto às suas fronteiras. O denominado “alargamento Putin”, com a adesão da Finlândia e da Suécia, países até então detentores do estatuto de neutralidade, é encarado como um “momento histórico” para a Aliança Atlântica. Em termos operacionais, com a aprovação do reforço do Flanco Leste, houve um aumento em termos de presença militar de 40 para 300 mil efetivos, como forma de dissuasão da Rússia e de defesa de “cada milímetro da NATO”. Tal como os restantes aliados, Portugal assume que irá corresponder aos compromissos assumidos e que dará o seu contributo para a defesa da Aliança Atlântica de acordo com as “circunstâncias nacionais”¹⁰. Tendo em conta a necessidade de reflexão desta nova conjuntura e a sua materialização no novo CEDN, quer em termos de adequação de capacidades, quer em termos de resposta, Portugal terá necessariamente de fazer alinhar um maior foco em matéria de defesa e segurança nesta nova lógica mais securitária na Europa.

Considerações finais

Dada a relevância para o país que pressupõe a elaboração da sua estratégia nacional, materializando-se a mesma em linhas estruturas da política de defesa nacional por via da consagração no documento orientador que de denomina por “Conceito Estratégico de Defesa Nacional”, três considerações finais devem ser realizadas para eventual reflexão: i) os três eixos com os quais o CEDN deve ser elaborado passa pela definição do que é estratégico para

o país no quadro da conjuntura em que é definido, após o qual deve ser feito o mapeamento de capacidades e, finalmente, o planeamento da sua execução face às ameaças identificadas; ii) um dos maiores constrangimentos atuais e reiteradamente apontado no quadro das forças armadas nacionais é a falta de efetivos pela pouca atratividade que exerce por força de não existir, por um lado, uma carreira duradoura e, por outro, igualmente aliciante em termos salariais e iii) a falta de investimento nacional na área da defesa, em matéria de capacidades e efetivos, alocando-se para o efeito verbas públicas em detrimento de outros sectores da sociedade como a educação, justiça ou saúde, o que no caso particular português parece comprometer o aumento do potencial estratégico nacional. Finalmente, parece pertinente referir a percepção de existir um certo afastamento da sociedade civil face às forças armadas nacionais quer em termos de justificação da sua necessidade, quer da sua respeitabilidade, quer ainda do receio de um caminho tendente a uma maior militarização. Tal com o referido no último CEDN, “o conceito estratégico de defesa nacional só se torna nacional a partir do momento em que Portugal e os portugueses o assumam como seu”¹¹. Tal exige necessariamente um esforço acrescido de coesão e união nacional em torno do futuro da estratégia de defesa nacional. ■

Notas

- ¹ Gruyter, C., (2022), Putins War is Europe's 9/11, Foreign Policy, 28 de fevereiro de 2022, in: <https://foreignpolicy.com/2022/02/28/putins-war-ukraine-europe-hard-power/> e Gaspar, C. (2022), O 11 de setembro europeu, Público, 6 de março de 2022, in: <https://www.publico.pt/2022/03/06/opiniaio/opiniaio/11-setembro-europeu-1997654>.
- ² Serhan, Y. (2022), Putin's Strategic Error, The Atlantic, 9 de março de 2022, in: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/03/putin-nato-finland-sweden-support-ukraine/626965/>.
- ³ Teixeira, N. S. (2010), Breve ensaio sobre a política externa portuguesa, Relações Internacionais, n.28, Lisboa, dezembro.
- ⁴ Seabra, P. (2021), Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa, IDN Cadernos, nº 44, dezembro, p.11, in: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2021/IDN_Cadernos_44.pdf.
- ⁵ Idem.
- ⁶ Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p. 27, in: https://www.defesa.gov.pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf
- ⁷ Mendes Dias, C. (2022), Entrevista realizada a 18 de junho de 2022 ao Coronel Mendes Dias, Diretor do Centro Português de Geopolítica.
- ⁸ Conceito Estratégico da NATO 2022, in: <https://www.nato.int/strategic-concept/>.
- ⁹ Stoltenberg, J. (2022), Discurso proferido aquando das conversões na Finlândia, 12 de junho de 2022, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_196300.htm.
- ¹⁰ Observador, “Portugal acompanhará reforço de tropas da NATO de forma adequada às suas circunstâncias”, 29 de junho de 2022, in: <https://observador.pt/2022/06/29/portugal-acompanhara-reforco-de-tropas-da-nato-de-forma-adequada-as-suas-circunstancias/>
- ¹¹ Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p. 48, in: https://www.defesa.gov.pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf

Referências

- Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, in: https://www.defesa.gov.pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf
- Conceito Estratégico da NATO 2022, in: <https://www.nato.int/strategic-concept/>.
- Gaspar, C. (2022), O 11 de setembro europeu, Público, 6 de março de 2022, in: <https://www.publico.pt/2022/03/06/opiniaio/opiniaio/11-setembro-europeu-1997654>.
- Gruyter, C., (2022), Putins War is Europe's 9/11, Foreign Policy, 28 de fevereiro de 2022, in: <https://foreignpolicy.com/2022/02/28/putins-war-ukraine-europe-hard-power/>
- Mendes Dias, C. (2022), Entrevista realizada a 18 de junho de 2022 ao Coronel Mendes Dias, Diretor do Centro Português de Geopolítica.
- Teixeira, N. S. (2010), Breve ensaio sobre a política externa portuguesa, Relações Internacionais, n.28, Lisboa, dezembro.
- Seabra, P. (2021), Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa, IDN Cadernos, nº 44, dezembro, p.11, in: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2021/IDN_Cadernos_44.pdf.
- Serhan, Y. (2022), Putin's Strategic Error, The Atlantic, 9 de março de 2022, in: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/03/putin-nato-finland-sweden-support-ukraine/626965/>.
- Stoltenberg, J. (2022), Discurso proferido aquando das conversões na Finlândia, 12 de junho de 2022, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_196300.htm.

DE QUE VALE PENSAR NO AMANHÃ QUE TEMOS...!?

Ana Isabel Xavier

Texto entregue em Junho de 2022

Um Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) visa definir as prioridades do Estado em matéria de defesa e de acordo com o interesse nacional, sendo parte integrante da Política de Defesa Nacional. É assim que o Governo de Portugal define e entende este documento basilar do ordenamento jurídico nacional. O CEDN surge-nos assim como referência essencial para a articulação das prioridades do Estado, para o necessário e consequente alinhamento das estratégias subordinadas (conceitos estratégicos sectoriais) públicas e privadas e, finalmente, para se obter a coordenação de esforços a pedir à sociedade em geral e, em particular, a exigir do Estado. O Conceito deverá assumir-se como a estratégia total do Estado português, destinado a dar cumprimento às suas tarefas fundamentais, para o qual concorrem todas as suas instâncias e organismos, bem como a própria sociedade. (Governo de Portugal, 2013: 49).

Assim, em 2013, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) assumia-se como uma “Estratégia Nacional do Estado” que “(...) só se torna nacional a partir do momento em que Portugal e os portugueses o assumam como seu”. Independentemente do teor do próximo Conceito Estratégico, que será conhecido nos próximos meses, e que decerto irá plasmar muitas das reflexões que esta publicação pretende antecipar, não deve ser esquecida a referência a uma metodologia de monitorização da implementação das ações relativas às estratégias sectoriais. O caminho foi sinalizado em 2013 (ver caixa 1). Espera-se que em 2023 se dê solidez à necessária operacionalização e controlo que nunca chegou efetivamente a ser concretizada. Uma proposta metodológica é ensaiada neste contributo que encerra também a coletânea dedicada a pensar “O País que Somos, o(s) Mundo(s) que Temos.

Que entidades devem ser responsáveis pela implementação das diferentes linhas de ação identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional?

Reconhecendo os vetores e as linhas de ação estratégica como prioridades transversais e interdependentes, um grupo de trabalho interministerial alargado deve ser responsável pela implementação, monitorização e acompanhamento da proposta da metodologia. O critério de seleção deve ser duplo: por um lado, as entidades que apoiaram a definição e conceção do CEDN, avaliando a pertinência da sua inclusão no processo de implementação a iniciar; por outro, a identificação de entidades que têm

no seu escopo de atribuições e competências a respetiva implementação setorial. Um |a coordenador|a-geral deverá ser nomeado|a, sendo responsável pela estrutura matricial global, desde a apresentação das propostas de metodologia de funcionamento do grupo, às matrizes de avaliação e monitorização.

Como se poderão implementar e monitorizar as ações relativas às estratégias sectoriais identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional?

Uma primeira tarefa deve repercutir-se inevitavelmente no diagnóstico e levantamento prévio dos indicadores consubstanciados no CEDN e que deverá incluir quer os Objetivos Estratégicos Estruturais Permanente, quer as Políticas e Instrumentos de Monitorização Conjuntural (Não Permanentes). Numa interpretação direta, literal e restrita, os objetivos não permanentes enquadram-se nos chamados Vetores e Linhas de ação Estratégica Nacional. No entanto, numa interpretação extensiva, a Política de Defesa Nacional deve também dar por adquirido o cumprimento dos objetivos permanentes que, não sendo necessariamente objeto de avaliação, não podem ser descurados sob pena de não se acautelar a redução/ /supressão dos riscos e ameaças e potenciar os ativos estratégicos do País¹.

“
Espera-se que em 2023 se dê solidez à necessária operacionalização e controlo que nunca chegou efetivamente a ser concretizada.”

A este respeito, terão de ser decompostos os objetivos enunciados no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e acautelados os seguintes fatores:

OBJETIVOS ESTRUTURAIS PERMANENTES

1. Os valores fundamentais – pois justifica ações contínuas em todo o tempo;
2. Os interesses de Portugal – a sua observância a o ajuste de políticas e instrumentos;
3. Elementos essenciais na Estratégia Nacional – as linhas condutoras para a sua prossecução;

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril. A sua operacionalização e controlo são plasmados no ponto VI.4. prevendo que: *De acordo com as melhores práticas internacionais, serão adotadas metodologias que assegurem a integração, a partilha de informação e a responsabilização das entidades que têm a seu cargo a implementação das diferentes linhas de ação através de estratégias sectoriais específicas.*

4. Portugal no mundo – espaços de interesse que, ao serem identificados, justificam a adequação de políticas e instrumentos no âmbito das Organizações Internacionais, Relação bilateral e multilateral;
5. Ameaças e Riscos – que, estando perfeitamente identificadas, requerem políticas e estratégias para a eliminação ou diminuição dos impactos. Referem-se ameaças e riscos no ambiente de segurança global, principais riscos e ameaças à segurança nacional (Ameaças de natureza global e Riscos de natureza ambiental);
6. Principais vulnerabilidades Nacionais – a sua identificação justifica medidas e instrumentos políticos tendo em vista a eliminação ou diminuição das mesmas;
7. Ativos Nacionais – a permanência destes ativos requerem e exigem esforço e atenção política no tempo;
8. Objetivos Nacionais permanentes – que requerem continuidade no tempo, fazendo e adequando;
9. Objetivos Nacionais conjunturais – que suscitam intervenção imediata e relacionadas com os Vetores e Linhas de ação estratégica;
10. A realização da estratégia nacional – que estabelece pressupostos de concretização de uma Estratégia nacional em torno do CEDN;

OBJETIVOS CONJUNTURAIS NÃO PERMANENTES

- Vetores e Linhas de Ação Estratégica (I):
Exercer soberania, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional
– Defender a posição internacional de Portugal
– Consolidação das relações externas de defesa
– Valorizar as informações estratégicas
– Adequar as políticas de segurança e defesa nacional ao ambiente estratégico



- Vetores e Linhas de Ação Estratégica (II): Responder às vulnerabilidades nacionais
 - Promover o equilíbrio financeiro e o crescimento económico
 - Assegurar a autonomia energética e alimentar
 - Incentivar a renovação demográfica e gerir o envelhecimento da população
 - Melhorar a eficácia do sistema de justiça
 - Qualificar o ordenamento do território
 - Envolver a sociedade nos assuntos da segurança e defesa nacional
- Vetores e Linhas de Ação Estratégica (III): Valorizar os recursos e as oportunidades nacionais
 - Investir nos recursos marítimos
 - Valorizar o conhecimento, a tecnologia e a inovação
 - Desenvolver o potencial de recursos humanos
 - Valorizar a língua e a cultura portuguesas

Feito o diagnóstico inicial em cada um dos objetivos definidos e determinada a situação desejada a atingir até ao final da vigência do CEDN (*grossa modo* 10 anos), é imprescindível a definição das ações operacionais a serem implementadas sectorialmente, tendo por base uma matriz.

Nesse sentido, deverá dar-se relevo à análise, discussão e aprovação de uma matriz de avaliação do impacto de cada vetor e linha de ação estratégica identificada por cada ponto de contacto do grupo de trabalho interministerial e o seu grau de execução. Este processo deverá distinguir os impactos diretos e indiretos para cada entidade, sendo de considerar que os impactos diretos resultam em variações imediatas e objetivamente identificáveis na implementação do CEDN e os indiretos os que têm potencial de influência na implementação do CEDN, não resultando, no entanto, em variações imediatas. Poderão também ser identificados elementos sem Impacto, ou seja, que não revelam potencial de execução/ impacto.

Quer a matriz de avaliação do impacto, quer a matriz de avaliação do grau de execução serão da responsabilidade das entidades envolvidas sendo que, nesta fase de diagnóstico, cada entidade pode adotar uma análise metodológica de diagnóstico SWOT, identificando as que considera poderem vir a ser as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a concretização dos objetivos.

Seguidamente, deve avançar-se para a análise, discussão e aprovação de um método de gestão e acompanhamento da avaliação e definição de uma *timeline* e *milestones* concretas. Neste âmbito, importa também efetuar uma avaliação dos recursos necessários à implementação destas ações, bem como conhecer, com elevado grau de exatidão, os recursos disponíveis durante o período de execução estimado/ previsto com identificação de dias, indivíduos abrangidos, ações desenvolvidas e execução orçamental (ver Figura 1).

Será importante que a metodologia de monitorização e acompanhamento de projetos esteja estandardizada a nível interministerial para se assegurar a coerência da análise.

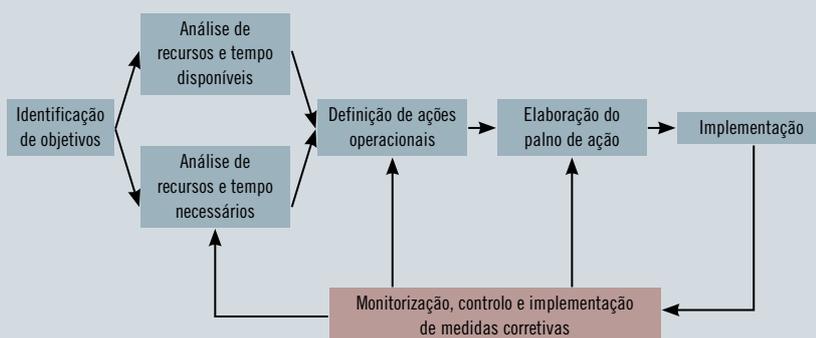
Como se poderá avaliar o grau de execução das ações relativas às estratégias sectoriais identificadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional?

Será necessária a definição de indicadores de execução e de resultado para cada uma das ações, bem como dos respetivos cronogramas de implementação, faseados de forma a poder proceder a avaliações intercalares e monitorizar eventuais desvios. Regularmente, poderão ser elaborados relatórios intercalares sobre as atividades ocorridas, permitindo ainda identificar os progressos realizados para a prossecução das estratégias identificadas no CEDN. Sendo de conhecimento transversal aos ministérios, julga-se potenciar a criação de sinergias interministeriais no desenvolvimento coordenado de medidas, bem assim

a capacidade de análise prospetiva de apoio futuro à revisão do CEDN e às políticas públicas transversais do domínio da defesa. Poderá ainda considerar-se como pertinente a discussão dos resultados com elementos das Forças Armadas previamente designados pelos Ramos e outros especialistas que tenham contribuído para a redação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional ou outras personalidades reconhecidamente da área, permitindo uma reorientação estratégica no início de cada ciclo anual de trabalho. ■

FIGURA 1 – PROPOSTA DE MODELO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

Fonte: Autoria própria.



Nota

¹ A este respeito, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril identifica claramente 3 vetores, 14 linhas de ação, 7 sub-linhas de ação e 94 prioridades estratégicas



Colaboradores

Colaboradores

Alessandro Vesprini

Researcher at Center for Geopolitical Studies “Geopolitica.info”, Master Graduate in Economics and former PhD candidate in Socio-Statistical and Economic Science at Sapienza University of Rome. Current research on Chinese-US economic and commercial relations, South Korean foreign policy, and economic integration in the Indo-Pacific.

Amélia Pita-Gróz

Doutoranda em Relações Internacionais: Geopolíticas e Geoeconómicas pela Universidade Autónoma de Lisboa, mestre em Direção Estratégica e Gestão da Inovação pela Universidade Autónoma de Barcelona, e licenciada em Economia e Gestão pela Universidade Jean Piaget de Angola – Luanda. É Professora Assistente da Faculdade de Economia da Universidade Katyavala Bwila (Benguela-Angola) desde 2011.

Ângelo Garcia Manuel Cambundo

Doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia pela UAL, desde 2020. Mestre em Ciências Policiais na especialidade em Criminologia e Investigação Criminal pelo ISCP, Lisboa, 2018-2020. Professor Assistente no Instituto Superior de Ciências Policiais e Criminais em Luanda, desde outubro de 2021.

Ana Isabel Xavier

Professora Associada em Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa. Investigadora integrada do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores e coordenadora da linha de investigação “Estudos de segurança, da paz e da guerra”. Coordenadora executiva do projeto “O país que somos, o(s) mundo(s) que temos” (2020-2022) cofinanciado pelo Ministério da Defesa Nacional e CEU- Cooperativa de Ensino Universitária (UAL). Subdiretora geral de Política de Defesa Nacional (2015-2017).

Ana Paula Brandão

Professora de Relações Internacionais e investigadora do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da Universidade do Minho. Diretora do Mestrado em Ciência Política. Interesses de investigação: Estudos de Segurança (teorias da segurança, segurança europeia, segurança humana); Estudos da União Europeia (PESC/PCSD, segurança interna da UE, security actorness, sistema político da UE).

António dos Santos Queirós

Investigador, Filosofia/Ética Ambiental, Centro de Filosofia, U.Lisboa, visit. U.Salamanca e U.Sorbonne. Professor, Ph.D. Filosofia das Ciências _ FLUL. Mestre, Filosofia da Natureza: FLUL. Mestre, Teoria da Arte _ FBAUL. Wah Ching Centre of Research on Education in China, HKSAR Consultor, CCP _ Fórum dos Serviços Publicou e editou mais de 500 trabalhos científicos.

António José Martins Seguro

Mestre em Ciência Política, pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). Licenciado em Relações Internacionais, pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Professor do ensino superior e Investigador Integrado no OBSERVARE – Observatório de Relações Internacionais.

António Raimundo

Doutorando Relações Internacionais – UAL, Engenheiro de Telecomunicações – IST, Gestor com missões em Portugal, Espanha, Brasil e França.

Bruno Oliveira Martins

Investigador sénior no Peace Research Institute Oslo (PRIO), onde coordena o PRIO Security Research Group. Ao longo dos últimos 15 anos teve posições, entre outras, nas universidades de Aarhus (Dinamarca) e Malmö (Suécia). É membro da United Nations Global Network of Experts on the Protection of Vulnerable Targets against Terrorist Attacks.

Carla Valério

Doutoranda em Direito na NOVA School of Law, investigadora no CEDIS e no NOVA Tax Research Lab, bolsista de doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Mestre em Direito das Empresas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e graduada do Advanced LLM in International Tax Law pela Universidade de Amesterdão e IBFD.

Carlo Catapano

PhD Candidate in Political Science at the Department of Political Science, Roma Tre University. Coordinator of the Latin American Desk in the Center for Geopolitical Studies “Geopolitica.info”. Current research on South American Relations with China and the United States in the XXI century, South American Foreign Policy, International Relations Theory, Neoclassical Realism.

Carlos Alberto Sousa Magalhães

Comissário da Polícia de Segurança Pública. Investigador do ICPOL / PSP. Doutorando em Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa

Carlos Augusto Dos Santos Nascimento Martins

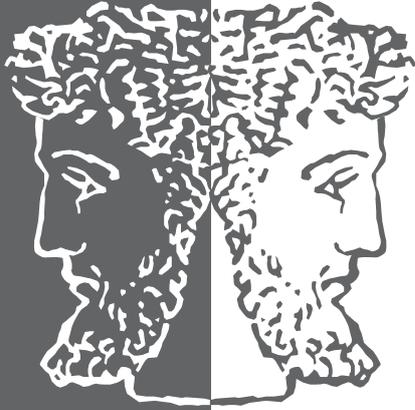
Formado em História pela Universidade Estadual do Paraná (1996-1999) e Direito pelo Centro Universitário Curitiba (2004-2008). Professor Universitário e Advogado. Mestre em Direito das Relações do Trabalho (2015-2017). Doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia Universidade Autónoma de Lisboa. <https://orcid.org/0000-0002-0607-2932>

Carlos Branco	Major-General, Ex-porta-voz do Comandante da ISAF.
Catarina Mendes Leal	Doutorada em Relações Internacionais, Mestre em Gestão Pública, pós-graduada em Estudos Europeus e em Estudos Avançados em Gestão Pública (INA), licenciada em Relações Internacionais. Auditora de Defesa Nacional (IDN) e de Política Externa Nacional (MNE). Diretora de Serviços dos Assuntos Europeus da Direção-Geral das Atividades Económicas (Ministério da Economia). Membro do Concelho Diretivo e Investigadora integrada do IPRI.
Christian Ploberger	Lecturer – CBIS, Valaya Alongkorn Rajabhat University, Bangkok
Constança Urbano de Sousa	Doutora em Direito Europeu pela Universidade do Sarre, Alemanha. Professora Associada de Direito da União Europeia e Investigadora do Ratio Legis e do OBSERVARE da Universidade Autónoma de Lisboa. Membro e investigadora da Rede Odysseus (Rede Académica de Estudos Jurídicos sobre Imigração e Asilo na Europa). Deputada à Assembleia da República e membro efetivo da Comissão de Assuntos Europeus, foi Ministra da Administração Interna (2015-2017) e Conselheira e Coordenadora da Unidade Justiça e Assuntos Internos (JAI) da Representação Permanente de Portugal junto da UE.
Daniel Cardoso	Doutorado pela Universidade Livre de Berlim. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e sub-diretor do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL. Os seus interesses de investigação centram-se na governação em rede e multi-nível e nas políticas externas do Brasil, China e União Europeia.
Eduardo Caetano de Sousa	Coronel Tirocinado na Reserva, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada. É atualmente membro da Direção do Centro de Estudos Eurodefense-Portugal. Cumpriu missões no âmbito das Forças Armadas na Bélgica, Itália, Bósnia-Herzegovina e Angola. Especialista em Geopolítica Energética, com diversos livros e estudos publicados.
Fernando Jorge Cardoso	Doutorado e agregado em economia, professor catedrático convidado da UAL e investigador integrado do OBSERVARE. É coordenador de Estudos Estratégicos e do Desenvolvimento do IMVF e diretor executivo do Clube de Lisboa.
Filipe Vasconcelos Romão	Professor auxiliar da Universidade Autónoma de Lisboa. Professor convidado na Universidade ORT do Uruguai. Investigador integrado do OBSERVARE. Comentador de política internacional da Antena 1 e da RTP. Presidente da Câmara de Comércio Portugal – Atlântico Sul.
Francisco Carvalho Vicente	Analista de media na Wipro Limited. Licenciado em Ciências da Informação e doutorando em Ciências da Comunicação na Universidade Nova de Lisboa (UNL). Os seus interesses de investigação são os estudos dos media e jornalismo, tendo já publicado alguns trabalhos na área da comunicação política.
Giuseppe Ammendola	Doctor in Economics and Business (Italy) and Ph.D. in Political Science – International Political Economy (USA). Adjunct Professor at New York University where he teaches graduate level courses in international finance, management, and marketing. International consultant on strategic management, marketing, and communications. Observare/UAL investigador integrado.
Henrique Morais	Licenciado em Economia pela Universidade Técnica de Lisboa / Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG). Mestre em Economia Internacional pelo ISEG. Doutor em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia pela Universidade Autónoma de Lisboa. Quadro do Banco de Portugal, onde desempenha funções de Coordenador da Área de Inovação e Suporte do Departamento de Mercados. Professor na Universidade Autónoma de Lisboa e no MBA em Corporate Finance da Universidade do Algarve. Investigador integrado no OBSERVARE.
Jaime Lourenço	Doutorando em Ciências da Comunicação no ISCTE-IUL, Mestre em Jornalismo e licenciado em Relações Públicas e Comunicação Empresarial pela Escola Superior de Comunicação Social do Politécnico de Lisboa. É professor assistente convidado no Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e investigador do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, do ISCTE-IUL e do NIP-C@M, da UAL.
Joana Ramos Vidal Gomes Lopes	Doutora em Relações Internacionais (com especialização em Geopolítica e Geoeconomia) pela Universidade Autónoma de Lisboa. Mestre em Estudos Europeus pelo College of Europe de Bruges e Mestre em Finance and Management pela University of Exeter. Licenciada em Economia pela Universidade Católica Portuguesa. Economista e Investigadora em migrações internacionais e fluxos de refugiados no Mediterrâneo.

José Carlos Amaro	Licenciado em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e mestrando em Relações Internacionais na mesma instituição, efetuou um estágio curricular na Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), em Lisboa, entre 2020 e 2021, encontrando-se atualmente a colaborar como estagiário no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL.
José Manuel Félix Ribeiro	Doutorado em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Licenciado em Economia pelo ISCEF. Economista. Colaborador regular do IDN e do IPRI. Aposentado do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território de que foi subdirector-geral. Responsável até 2011 da área de Prospectiva nos Cursos de Dirigentes da Administração Pública no INA.
Lorenzo Termine	PhD Candidate in Political Studies at the Department of Political Science, Sapienza University of Rome. Coordinator of the China and Indo-Pacific Desk in the Center for Geopolitical Studies “Geopolitica.info”. Research interests include power transition theory, rising powers, revisionism and US-China relations.
Luís Lobo-Fernandes	Ph.D., University of Cincinnati, 1995. Professor catedrático (aposentado) de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho, titular da cátedra internacional Jean Monnet de Integração Política Europeia desde 2004. Foi Fulbright Scholar na The Henry M. Jackson School of International Studies – University of Washington (Seattle), e Calouste Gulbenkian Fellow na School of Advanced International Studies (SAIS) – Johns Hopkins University (Washington DC).
Luís Moita	Professor catedrático de Relações Internacionais da UAL e investigador integrado no OBSERVARE.
Luis Tomé	Professor Catedrático da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), onde é Diretor do Departamento de Relações Internacionais e do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores.
Luís Valença Pinto	General de carreira, tendo desempenhado entre muitas outras, a distinta função de Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, é atualmente professor na Universidade Autónoma de Lisboa e no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, conciliando estas atividades com o exercício de investigação no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores e CIEP.
Luísa Godinho	Ph.D em Science Politique pela Université de Genève, Suíça, docente universitária desde 2014, atualmente professora associada do departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa. É ainda docente do curso de Defesa Nacional, e editora do Anuário Janus editado pelo Observare – Observatório de Relações Exteriores.
Maria Raquel Freire	Professora de Relações Internacionais da Faculdade de Economia e investigadora do Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra. É Coordenadora do Centro de Excelência Jean Monnet PRONE e Professora Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em RI, UFSC, Brasil. A sua área de investigação inclui política externa, segurança internacional, UE, Rússia e espaço pós-Soviético.
Mariana Morais de Jesus	Licenciada em Línguas, Literaturas e Culturas pela Universidade do Algarve. Estudante de Mestrado de Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa.
Mariana Passos Beraldo	Doutoranda em Direito na NOVA School of Law, investigadora no CEDIS e no NOVA Tax Research Lab, bolsista de doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Mestre em Direito Internacional e Europeu pela NOVA School of Law.
Mariano Aguirre	Associate fellow de Chatham House y coordinador de la Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva de la Fundación Friedrich Ebert. Una versión más amplia de este artículo fue publicado en La Vanguardia Dossier número 84, Barcelona, julio-septiembre 2022.
Mattia G. Barbera	Economista com uma carreira global em organizações internacionais, agências governamentais, instituições académicas, e no sector privado. As suas principais competências estão relacionadas com a investigação socioeconómica e ambiental, relações internacionais, finanças e políticas públicas, investimentos, desenho e gestão de projectos. Há leccionado em cursos universitários, liderado vários projectos de investigação e publicado numerosos ensaios.
Nancy Elena Ferreira Gomes	Professora Associada da Universidade Autónoma de Lisboa onde, actualmente, é Coordenadora da Licenciatura em Relações Internacionais. Investigadora integrada do OBSERVARE, especializada em Assuntos Ibero-Americanos. É autora de várias publicações científicas em revistas nacionais e internacionais, na área da especialidade.

Nuno Canas Mendes	Doutor em Relações Internacionais, professor associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e presidente do Instituto do Oriente.
Patrícia Daehnhardt	Investigadora integrada no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA) e assessora do Instituto Nacional de Defesa. É doutorada em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science com uma tese sobre a política externa da Alemanha após a unificação.
Patrícia Galvão Teles	Professora Associada da Universidade Autónoma de Lisboa. Membro da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas e Copresidente do Grupo de Estudos sobre a Subida do Nível do Mar e o Direito Internacional. A autora agradece o apoio na preparação deste artigo de Daniela Martins Pereira da Silva.
Paula Lopes	Doutorada em Sociologia pelo ISCTE-IUL, é Professora Associada na Universidade Autónoma de Lisboa e subdiretora do Departamento de Ciências da Comunicação. Coordenadora científica da Licenciatura em Ciências da Comunicação e do Mestrado em Comunicação Aplicada, é investigadora integrada no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (Universidade do Minho), investigadora associada no OBSERVARE e cocoordenadora do NIP-C@M.
Paulo Carvalho Vicente	Doutor em Ciência Política (2012) pela Universidade Nova de Lisboa e licenciado em História (2004) pela Universidade de Coimbra. Professor universitário (Instituto Superior D. Dinis e Universidade Lusófona do Porto). Investigador integrado no Observare, membro fundador do Observatório Político e do Centro Interdisciplinar de Documentação Linguística e Social (CIDLeS). Os seus interesses de investigação incluem a integração europeia, instituições e processos políticos e redes de poder.
Pedro Duarte	Doutorado em Estudos de Desenvolvimento (ISEG, Universidade de Lisboa), com Mestrado em Economia Internacional e Estudos Europeus, Licenciatura em Direito e MBA. Integra o Departamento de Corporate, External & Legal Affairs da Microsoft e preside ao Conselho Estratégico da Economia Digital da CIP. Foi membro eleito do Parlamento Português (1999-2011), membro da Assembleia Parlamentar da NATO e Secretário de Estado da Juventude no XVI Governo Constitucional.
Pedro Miguel da Silva Pereira	Subintendente da PSP, a exercer funções no Gabinete da Secretária de Estado da Administração Interna como Técnico Especialista. Professor auxiliar no ISCPPI, na Unidade Curricular de Prevenção e Segurança Rodoviária. Doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia na UAL. Mestre em Ciências Policiais, Especialização em Gestão da Segurança.
Ricardo Real P. de Sousa	Professor Associado de Relações Internacionais, coordenador do programa de Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e investigador integrado do centro de investigação OBSERVARE.
Rita Sousa e Silva Romeiras	Licenciada em Design de Comunicação pela Faculdade de Belas Artes (FBA-UL), em 2003. Especialista em Design editorial, gráfico e digital e em desenvolvimento de Marca, nos mercados nacional e internacional. Como designer, colabora em projectos do OBSERVARE, desde 2013.
Rui Pedro Reis	Doutorando em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia, na UAL. Mestre em Ciências Policiais, na especialização de Gestão da Segurança pelo ISCPPI. Licenciado em Direito. Polícia na Investigação Criminal do Comando de Setúbal. Desempenha funções na Unidade de Polícia Técnica e Forense. Investigador Assistente do Centro de Investigação do ISCPPI.
Sandra Fernandes	Docente de carreira na Universidade do Minho e investigadora no Centro de Investigação em Ciência Política (CICP). Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais por Sciences Po (Paris), recebeu o Prémio Jacques Delors 2005 pela sua investigação sobre a União Europeia e a Rússia. Tem experiência multifacetada dentro e fora da academia e de Portugal.
Sandra Ribeiro	Docente na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) desde 1999, professora adjunta convidada no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) desde 2014 e formadora desde 2003. Subdiretora do Departamento de Ciências Económicas e Empresariais da UAL. É investigadora integrada no OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores da UAL. Doutorada em Economia pela UAL, mestre em Economia Monetária e Financeira pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e licenciada em Economia pela UAL.

Sónia Candeias	Doutoranda em Geopolítica e Geoeconomia na Universidade Autónoma de Lisboa. Completou o Mestrado em Relações Internacionais, com a dissertação “O Mecanismo Europeu de Proteção Civil e Portugal”, e a Licenciatura em Economia na mesma instituição. Desempenha a função de técnica superior na Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.
Sónia Sénica	Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa (NOVA FCSH). Investigadora integrada do IPRI-NOVA. Coordenadora de projeto de investigação na Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, em 2016. Primeira portuguesa participante do curso “Rússia e o mundo contemporâneo” na Academia Diplomática do Ministério dos Negócios Estrangeiros Russo, em Moscovo, em 2003. Conferencista convidada em diversas instituições nacionais de ensino superior. Comentadora CNN Portugal de política internacional.
Tatiana Mineeva	Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa e estudante de Mestrado em Relações Internacionais, na mesma instituição. Coordenadora do Departamento da Administração da OHFEL, desde 2021. Estagiária na equipa editorial do OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores, em 2022.
Teresa Almeida Costa	Licenciada em Sociologia (ISCTE, 1985) e doutorada em Políticas Públicas, na especialidade Cooperação para o Desenvolvimento (Iscte-IUL, 2021), detém experiência profissional no quadro da planificação, gestão e avaliação de projectos e elaboração de estudos sócio-económicos, no âmbito de Programas de Desenvolvimento e Cooperação, fornecendo estudos e serviços de assistência técnica em vários domínios do desenvolvimento social, organizacional e institucional.



Deus ambivalente de dois rostos contrapostos, de origem indo-europeia e um dos mais antigos de Roma. Deus das transições e das passagens, assinalando a evolução do passado para o futuro, de um estado a outro, de uma visão a outra, de um universo a outro, deus das portas. Preside aos começos. O primeiro mês do ano (Janeiro, Janua, Januaris: a porta do ano) é-lhe consagrado.

Guardião das portas, que ele abre e fecha, tem por atributos a varinha do porteiro e a chave.

O seu duplo rosto significa que ele vigia tanto as entradas como as saídas, que olha tanto para o interior como para o exterior, para a direita e para a esquerda, para a frente e para trás, para cima e para baixo, a favor e contra. Os seus santuários são sobretudo arcos, como as portas ou galerias em lugares de passagem.

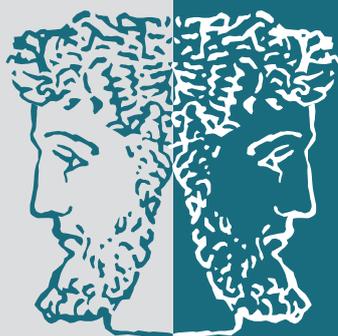
(segundo o *Dicionário dos Símbolos*, Teorema, Lisboa, 1994)

Toda a correspondência relativa a este anuário (pedidos, críticas e sugestões) deve ser dirigida a:

OBSERVARE – UAL • RUA DE SANTA MARTA, 56 • 1169-023 LISBOA

janus.anuario@autonoma.pt

www.observare.autonoma.pt/janusanuario



O anuário JANUS é editado regularmente, desde 1996-97, pelo OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores – da Universidade Autónoma de Lisboa.

Estuda a situação mundial, privilegiando o relacionamento de Portugal com os outros países. Procura uma nova abordagem das relações internacionais: não apenas as políticas externas dos governos, mas ainda a comunidade das nações e as interações das sociedades, cruzando os domínios da política, da diplomacia, da estratégia, do ambiente, da economia, da cultura e das dinâmicas sociais.

Os estudos que integram cada número do JANUS partem de dados concretos, desde o inventário de factos políticos às estatísticas económicas. Os seus autores são professores e investigadores da UAL, colaboradores de outras Universidades e especialistas em geral.

Em regra, cada número do JANUS tem um tema dominante que ocupa cerca de metade da publicação. Mas outros capítulos de menor dimensão preenchem o anuário, articulando o rigor da informação com as questões da actualidade internacional.

EDIÇÕES ANTERIORES

JANUS 2020-2021 – As relações internacionais em contexto de pandemia

JANUS 2018-2019 – A dimensão externa da segurança interna

JANUS 2017 – A comunicação mundializada

JANUS 2015-2016 – Integração regional e multilateralismo

JANUS 2014 – As metamorfoses da violência (1914-2014)

JANUS 2013 – As incertezas da Europa

JANUS 2011-2012 – Portugal num mundo em mudança

JANUS 2010 – Meio século de independências africanas

JANUS 2009 – Aliança de Civilizações: um caminho possível?

JANUS 2008 – O que está a mudar no trabalho humano

JANUS 2007 – Religiões e política mundial

JANUS 2006 – A nova diplomacia

JANUS 2005 – A guerra e a paz nos nossos dias

JANUS 2004 – O mundo e a justiça

JANUS 2003 – A convulsão internacional

JANUS 2002 – A política externa portuguesa

JANUS 2001 – Actualidade das migrações

JANUS 1999-2000 – Dinâmicas e tendências das relações externas

JANUS 1998 – Suplemento: As Forças Armadas Portuguesas

JANUS 1998 – Relações com as grandes regiões do mundo

JANUS 1997 – As relações exteriores