

O ESPAÇO PÓS-SOVIÉTICO

BERNARDO TELES FAZENDEIRO CONDIÇÕES PARA CONFLITO NO MUNDO PÓS-SOVIÉTICO: COMPARANDO A RÚSSIA NA EUROPA DE LESTE E NA ÁSIA CENTRAL MARIA RAQUEL FREIRE NARRATIVA ESTRATÉGICA RUSSA, ESPAÇO PÓS-SOVIÉTICO E UCRÂNIA: REGRESSO AO PASSADO? VANDA AMARO DIAS A CRISE UCRANIANA E A TRANSFORMAÇÃO DAS DINÂMICAS DE SEGURANÇA NA EUROPA ORIENTAL TOM CASIER RUSSIA'S WAR IN UKRAINE: A WATERSHED FOR EUROPE

O ESPAÇO PÓS-SOVIÉTICO

BERNARDO TELES FAZENDEIRO CONDIÇÕES PARA CONFLITO NO MUNDO PÓS-SOVIÉTICO: COMPARANDO A RÚSSIA NA EUROPA DE LESTE E NA ÁSIA CENTRAL MARIA RAQUEL FREIRE NARRATIVA ESTRATÉGICA RUSSA, ESPAÇO PÓS-SOVIÉTICO E UCRÂNIA: REGRESSO AO PASSADO? VANDA AMARO DIAS A CRISE UCRANIANA E A TRANSFORMAÇÃO DAS DINÂMICAS DE SEGURANÇA NA EUROPA ORIENTAL TOM CASIER RUSSIA'S WAR IN UKRAINE: A WATERSHED FOR EUROPE

NAÇÃO E DEFESA

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Assistente Editorial

António Baranita

Conselho de Redação

Isabel Ferreira Nunes, Luís Cunha, Rui Garrido, Patrícia Daehnhardt, Pedro Seabra

Conselho Editorial Nacional

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Paulo Duarte (Instituto da Defesa Nacional), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-IUL), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vítor Rodrigues Viana (Exército Português).

Conselho Consultivo Nacional

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino (Organização Internacional das Migrações), António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Moita (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Maria Carrilho (ISCTE-IUL), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), George Modelski (University of Washington), Josef Joffé (Hoover Institution), Ken Booth (University of Aberystwyth), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas).

Editorial Board

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Paulo Duarte (National Defence Institute), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vítor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

National Advisory Board

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusiada University), António Vitorino (International Organization for Migration), António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense Portugal), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Luís Moita (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Maria Carrilho (ISCTE-University Institute of Lisbon), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

International Advisory Board

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas, USA).

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração

Consultar final da revista

Propriedade, Edição e Sede da Redação

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 444 340

Fax.: 218 492 061

E-mail: geral@europress.pt

www.europress.pt

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



Esta publicação está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

Anotado na ERC

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

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Editorial	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
Condições para Conflito no Mundo Pós-Soviético: Comparando a Rússia na Europa de Leste e na Ásia Central	9
<i>Bernardo Teles Fazendeiro</i>	
Narrativa Estratégica Russa, Espaço Pós-Soviético e Ucrânia: Retorno ao Passado?	25
<i>Maria Raquel Freire</i>	
A Crise Ucraniana e a Transformação das Dinâmicas de Segurança na Europa Oriental	45
<i>Vanda Amaro Dias</i>	
Russia's War in Ukraine: a Watershed for Europe	71
<i>Tom Casier</i>	
Extra Dossiê	
Fundo Europeu de Defesa: Desafios e Perspetivas de Integração Nacional	91
<i>Carlos Ferreira</i>	
Conceito Estratégico Nacional: uma Necessidade Imperiosa	115
<i>Henrique José Pereira dos Santos</i>	

Em dezembro de 1991 assinalava-se a dissolução da União Soviética, o fim da política de blocos tal como existiu durante o período da Guerra Fria, a transição de 14 países, com exceção do Cazaquistão, para um estatuto plenamente independente e soberano com a formação de uma Comunidade de Estados Independentes. Este foi um processo de transição complexo e heterogêneo em termos de respeito pelos princípios do Estado de direito e princípios democráticos, direitos humanos e das minorias nacionais, reconhecimento das fronteiras acordadas e respeito pelas normas do direito internacional.

Passadas três décadas, alguns dos Estados que integram o designado espaço pós-soviético carecem de situações políticas estáveis, confrontando-se com uma ténue delimitação de fronteiras, com economias de mercado com um desenvolvimento limitado e sociedades com uma expressão democrática incipiente. Este número temático, face à atual conjuntura de intervenção da Rússia na Ucrânia, tem por objetivo refletir sobre esse espaço no quadro das suas dinâmicas político-económicas internas, da construção de discursos legitimadores das suas políticas externas, do impacto da crise ucraniana sobre o contexto regional da Europa Oriental e sobre a Europa como um todo. Os dois artigos extra dossier versam sobre uma perspetiva nacional relativamente aos incentivos financeiros da União Europeia no plano da defesa e uma reflexão sobre o conceito estratégico de defesa nacional.

Bernardo Teles Fazendeiro parte de uma análise comparada na perspetiva geopolítica e económica para examinar as diferenças entre os países da Europa do Leste e do Cáucaso e a região da Ásia Central, que fundamentam os motivos que estão na origem da tentativa russa de recuperar influência naquele espaço geopolítico e geoestratégico, face à relativa ausência dessa motivação em relação à Ásia Central. Maria Raquel Freire com base no conceito de “narrativa estratégica” examina os fundamentos materiais e ideacionais, que caracterizam a política externa russa, em particular a partir de 2014, que sustentam a afirmação da identidade nacional e justificam a intervenção russa na Ucrânia. Vanda Amaro Dias examina o contexto de relacionamento político entre a União Europeia e a Rússia, no quadro do conflito na Ucrânia e a forma como este tem impactado nas dinâmicas de segurança na Europa Oriental, e no futuro da segurança europeia. Tom Casier, conclui este dossier temático, analisando o retorno da guerra de atrição entre Estados e do exercício de políticas de coerção em escala, na sequência da guerra na Ucrânia, anunciando o fim da ordem imposta pela Guerra Fria, o início de um reforço inesperado da relação transatlântica e um agravamento das preocupações de segurança russas em relação ao espaço euro-atlântico.

Este número contempla ainda um contributo de Carlos Ferreira que analisa a consistência entre o interesse nacional em matéria de defesa e os incentivos decorrentes do Fundo Europeu de Defesa e do Plano de Desenvolvimento de Capacidades no plano das capacidades militares e do necessário desenvolvimento da indústria de

defesa nacional. Henrique José Pereira dos Santos aborda as dimensões estruturantes de um Conceito Estratégico Nacional, enquanto instrumento orientador que identifica a posição nacional no quadro da segurança e da defesa dos interesses do Estado, sustentando a necessidade de um documento de carácter estrutural, consensual e inclusivo que traduza as grandes opções orientadores no quadro das vulnerabilidades e potencialidades nacionais.

Isabel Ferreira Nunes

O Espaço Pós-Soviético

Condições para Conflito no Mundo Pós-Soviético: Comparando a Rússia na Europa de Leste e na Ásia Central

Bernardo Teles Fazendeiro

Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Resumo

O chamado mundo pós-soviético compreende a Europa de Leste, o Cáucaso e a Ásia Central tendo a Rússia procurado, de maneira cada vez mais visível, assumir um papel assertivo em toda esta vasta região geográfica. Porém, somente na Ásia Central esse posicionamento não se traduziu, até à data, em qualquer intervenção militar direta. Este artigo parte de uma perspectiva comparativa para analisar a inexistência de manifestações de intervencionismo russo na região, em comparação com o eclodir de guerras no Cáucaso e na Europa de Leste. Esta análise centrar-se-á no exame de características políticas, económicas e geográficas regionais específicas na região do Cáucaso e Europa de Leste que possam fomentar uma ação agressiva da Rússia naquela parte do mundo pós-soviético.

Palavras-Chave: Rússia; Europa de Leste; Ásia Central; Guerra; Conflito; Paz.

Abstract

Conditions for Conflict in the Post-Soviet World: Comparing Russia in Eastern Europe and Central Asia

The so-called post-Soviet world includes Eastern Europe, the Caucasus, and Central Asia, and Russia has sought, in an increasingly visible way, to assume an assertive role in this vast geographical region. However, only in Central Asia has this positioning not, to date, translated into any direct military intervention. This article takes a comparative perspective to analyse the lack of manifestations of Russian interventionism in the region, in comparison with the outbreak of wars in the Caucasus and Eastern Europe. This analysis will focus on the examination of specific regional political, economic, and geographical features in the Caucasus and Eastern Europe region that could foster aggressive Russian action in that part of the post-Soviet world.

Keywords: Russia; Eastern Europe; Central Asia; War; Conflict; Peace.

Artigo recebido: 25.05.2022

Aprovado: 19.07.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.162.01>

Introdução

A Europa a Leste tornou-se palco de uma guerra intensa entre a Ucrânia e a Rússia, desde 2014. Também no Cáucaso ocorreu um conflito armado, embora bastante mais curto, no verão de 2008, quando a Geórgia foi temporariamente invadida por forças armadas russas, na sequência do conflito entre Tbilisi e os separatistas da Ossétia do Sul.¹ Somente na Ásia Central pós-Soviética é que a Rússia ainda não utilizou a força contra uma autoridade política no poder. Embora Moscovo anuísse a deslocação de tropas para a região, para o Cazaquistão em particular, em janeiro de 2022, fê-lo a pedido do governo de Nursultan e no contexto da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC).

Apontar as características gerais da Ásia Central revela-se especialmente pertinente, considerando as operações militares russas no mundo pós-Soviético. Comparar regiões diferentes, embora constituídas por um legado geopolítico semelhante, isola os vetores preponderantes por detrás de um determinado conflito político; fatores que mais tarde poderão contribuir para o início de uma guerra. Procuro, portanto, elucidar, de um ponto de vista empírico e exploratório, aqueles elementos que exacerbaram um conflito político com a Rússia, uma das principais potências económicas e militares do continente Eurasiático. Mas o texto debruça-se mais sobre a agudização de clivagens políticas do que guerra. Neste sentido, importa ressaltar que o começo de guerras invoca razões múltiplas, de escrutínio difícil. Conflitos armados, sobretudo aqueles acionados por Estados soberanos são resultado de planos premeditados, de estratégias definidas e de combatentes especificamente alocados. A existência de determinadas condições políticas, económicas e geográficas podem agravar antagonismos, mas a transformação de conflito político em armado requer vontade deliberada, em conjunto com a capacidade de organização coletiva, a qual nunca é, evidentemente, desprovida de vontade e ação humana. *Não são condições materiais* – muito menos estruturas abstratas – que provocam guerras. São autoridades políticas que as impulsionam. Por outras palavras, guerras refletem mais decisões tomadas em resultado de conflitos políticos pré-existentes do que a materialização pré-determinada de alguma condição histórica, económica ou geográfica. Indago, portanto, essas condições, as quais motivaram uma disputa política vincada numa região e não noutra, sem depois esmiuçar aquilo que levou um conjunto de autoridades, nomeadamente em Moscovo, a transfigurar essa disputa em luta armada.²

1 A intervenção russa na Geórgia permanece fonte de disputa entre Tbilisi e Moscovo, sobretudo sobre quem deve ser responsabilizado pelo espoletar do conflito armado e pela entrada de tropas russas no país (Fawn e Nalbandov, 2012).

2 A literatura sobre as causas das guerras, ao contrário de conflitos políticos, é vasta. Fica uma pequena amostra, embora não seja o principal objeto de estudo (Waltz, 1959; Morgenthau, 1960; Van Evera, 1999; Gat, 2011 e 2014)

Por forma a delimitar o exercício, compararei principalmente a região da Europa de Leste, da qual a Ucrânia faz parte, com a Ásia Central. Com base nas diferenças, delinearei subseqüentemente três condições relevantes, que contribuiram para um clima de estabilidade na Ásia Central: a existência de uma divisão de funções entre a China e a Rússia, quanto à provisão de segurança e de bens económicos à região; a ausência de intervencionismo interno significativo por parte de potências ou organizações vizinhas; e a promoção de programas nacionais, principalmente no Cazaquistão, mais inclusivos em relação a minorias russas. Entenda-se, neste caso, intervencionismo como uma prática de intromissão, normalmente contra a vontade de governantes e/ou governados, nos assuntos internos de outro estado (Hoffman, 1984; Lake, 2016; Swatek-Evenstein, 2020).

De modo a efetivar a comparação, começo por apresentar as prioridades da Rússia no espaço pós-Soviético, seguido da Ásia Central e da Europa de Leste. O texto discute, de seguida, aquelas que foram algumas das condições, frequentemente apontadas por especialistas, para a eclosão do conflito na Ucrânia, muitas das quais estiveram ausentes na Ásia Central. Concluo, depois, com algumas observações sobre o significado, impacto e as limitações da comparação.

A Rússia e a Comparação entre a Ásia Central e a Europa de Leste

O estudo baseia-se sobretudo numa análise exploratória e comparativa. Uma abordagem exploratória consiste, por um lado, em realçar aqueles elementos empíricos que poderão constituir um estudo conceptual e aprofundado de futuro. Serve, neste sentido, para demarcar uma “agenda” de investigação em assuntos considerados relevantes para as humanidades e ciências sociais (Stebbins, 2001). Uma abordagem comparativa procura, por outro lado, responder a questões sobre casos com semelhanças assinaláveis, mas que divergem num resultado observado (Samuels, 2013). Neste caso, e pelas razões em baixo enumeradas, a Europa de Leste e a Ásia Central incorporavam semelhanças suficientemente relevantes por forma a se isolar, de um modo exploratório, aquelas condições que mais contribuíram para desfechos diferentes. Por outras palavras, comparar as duas regiões permite responder à seguinte questão: quais foram as condições empíricas que agravaram um conflito numa região e não noutra?

A comparação entre a Ásia Central e a Europa de Leste pós-soviética justifica-se principalmente pela respetiva proximidade com a Rússia e pela forma com que Moscovo paulatinamente se tornou mais assertivo, na medida em que procurou manter-se como a potência preponderante na sua vizinhança imediata, durante o final do século XX e no início do século XXI. Na sequência daquilo que é por vezes rotulado como o *período ocidentalista* da política externa russa, baseado numa aproximação política e económica aos EUA e à Europa Ocidental, Moscovo começou aos

poucos a mudar a orientação internacional e a focar-se no mundo pós-soviético. Fá-lo por razões várias, entre as quais a ameaça da expansão dos Talibã no Afeganistão para a Ásia Central; a desilusão em relação à dita transformação liberal; a necessidade de resolver assuntos pendentes, tais com o futuro das economias soviéticas ainda interligadas; a proliferação de novas concepções ideológicas inspiradas em antigas ideias russófilas, que sublinham o papel da Rússia como potência dominante em todo o continente eurasiático; e a aceção da necessidade de se reequilibrar em contraposição aos EUA, procurando tornar, assim, o mundo mais multipolar do que unipolar. No seguimento dessas prioridades no mundo pós-Soviético, Moscovo acabou por definir todos esse espaço como a sua “vizinhança próxima” (*blizhneye zarubezh'ye*), um espaço a ser privilegiado e de algum modo também protegido pelas autoridades russas (Allison, 2004; Tsygankov, 2012 e 2016; Sakwa, 2015a).

Todas as principais condicionantes para a dita “vizinhança próxima” convergem em sentido único em meados da década de noventa, quando Yevgeny Primakov assume a tutela do ministério dos Negócios Estrangeiros russo, constituindo aquilo que depois também se tornaram as prioridades de Vladimir Putin, o segundo presidente da Rússia, após a dissolução da União Soviética. A Rússia, assumiu-se, a partir de então, como a potência *primus inter pares* de todo o espaço pós-Soviético (Tsygankov, 2012). Se já o era de facto pela dimensão geográfica, tamanho da economia, capacidade militar e número de habitantes, transparecia ostensivamente a vontade de consolidar formalmente esse predomínio.

A busca por domínio resultou num conjunto de prioridades logo após a chegada de Putin à presidência, em 2000, nomeadamente: controlar a produção e o escoamento de bens energéticos em toda a região, o que originou disputas relativamente à renegociação dos preços e do transporte de petróleo e gás natural na Europa de Leste e também na Ásia Central (Kandiyoti, 2008); conter o alargamento de blocos ou de organizações reconhecidas como rivais aos projetos russos (Sakwa, 2015a); impedir, tanto quanto possível, interferência externa em assuntos dentro de todo esse espaço; e reforçar o papel de potência militar na região, assim como no resto da cena internacional. Essa assertividade crescente revelou-se agressiva, quando a Rússia interveio na Geórgia, em 2008 e iniciou uma guerra com a Ucrânia, em 2014, na sequência da anexação da Crimeia.

Independentemente da busca por preponderância crescente, o programa político de Moscovo originou graus de conflitualidade no mundo pós-Soviético, inclusive na própria Ásia Central, onde Estados como o Uzbequistão procuravam tornar-se cada vez mais independentes da Rússia (Teles Fazendeiro, 2017b e 2017a). Contudo, o grau de antagonismo foi especialmente visível na Europa de Leste e no Cáucaso, em contraposição à Ásia Central. Importa, portanto, esmiuçar algumas das semelhanças entre esses espaços de forma a delimitar a comparação, especialmente o que correu diferente em cada uma das regiões da antiga União Soviética.

A Ásia Central constitui uma das várias regiões do continente Eurasiático e da antiga União Soviética, a qual também englobava a Europa de Leste e o Cáucaso. A região nem sempre foi universalmente reconhecida, até porque dentro da União Soviética, fora geralmente apelidada de “Cazaquistão e Ásia Meridional” (*Kazakhstan i Srednaya Aziya*). No entanto, quando a União Soviética se aproximava da dissolução, as chefias políticas locais rapidamente se reconheceram como parte daquilo a que hoje se refere à Ásia Central (*Aziya Tsentralnaya*), constituída por cinco antigas repúblicas Soviéticas – o Cazaquistão, Tajiquistão, Turquemenistão, Quirguistão e Uzbequistão – e rodeada pela Rússia e China, assim como pelo Afeganistão, Irão e Mar Cáspio (Cummings, 2012).

A região como um todo englobava, em 2020, mais de 75 milhões de habitantes, sendo o Uzbequistão o país mais populoso, com cerca de 33 milhões de pessoas – mais de 80% da população do seu vizinho a norte, o Cazaquistão – na região, o Estado com a maior superfície, a 9.^a no mundo – com 18 milhões de habitantes. Do ponto de vista étnico, a maioria da população, com a exceção do Tajiquistão – cujo idioma indo-europeu se assemelha ao *farsi* do Irão –, comunica em línguas altaicas, da família turca. De qualquer modo, não deixa de existir diversidade étnica na região, sobretudo no Cazaquistão. Neste último, aquando da dissolução da União Soviética, quase metade da população do citado país era de origem europeia, principalmente russa. Fruto de emigração massiva, o número de russos caiu significativamente depois de 1991, mas, mesmo assim, continua a representar uma minoria apreciável. De acordo com o censo de 2009, as populações de etnia russa, principalmente concentradas no norte do país, junto à fronteira com a Rússia, representavam 24% da população (ASRK, 2011).

Quanto à economia, a Ásia Central denota grandes desigualdades materiais entre e dentro dos Estados. O Tajiquistão, por exemplo, fora a república mais pobre da União Soviética, continuando a registar valores exíguos de desenvolvimento económico – por exemplo: em 2021, apresentava um PIB *per capita* de cerca de 896 dólares, segundo dados do Banco Mundial. O Cazaquistão, ao inverso, arrecadou um PIB *per capita*, em 2021, mais de dez vezes superior, cerca de 10.693,5 dólares, também de acordo com o Banco Mundial. A riqueza deste último país não reflete, porém, uma distribuição equitativa de rendimentos. De facto, as desigualdades económicas em toda essa região, dentro de cada país e entre cada um deles, aumentaram, desde o fim da União Soviética (Cooley e Heathershaw, 2017).

As economias desses mesmos Estados encontram-se também profundamente interligadas com a Rússia, a qual se mantém como a principal parceira comercial do Cazaquistão e Tajiquistão, representando em 2019, 21% e 37%, respetivamente, de todo o volume de negócio desses países. De qualquer maneira, em termos agregados, a China ultrapassou a Rússia como principal parceiro comercial de toda a Ásia Central pós-Soviética, estando, durante 2019, em 21% de todas as tran-

sações da região, quando comparadas com a quota de 19% da Rússia. No caso do Turquemenistão, 64% dos bens e serviços transacionados com o exterior, em 2019, foram alocados à China, um valor bastante acima dos 8% com a Rússia.³ Seja como for, apesar da existência de um gasoduto, inaugurado em 2009, a ligar o Turquemenistão, Uzbequistão e o Cazaquistão à China, todos os Estados da região necessitam ainda de passar pela Rússia, caso queiram escoar os seus combustíveis fósseis para outros parceiros, principalmente para a Europa. Essas ligações encontram-se ainda mais consolidadas no caso do Cazaquistão e do Quirguistão, pelo que fazem parte da União Económica Eurasiática (UEE), liderada pela Rússia; cumprem, portanto, os regulamentos e normas dessa união aduaneira. Se isso não fosse suficiente, a aliança militar, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), também chefiada pela Rússia, assume papel preponderante na provisão de segurança na região, uma vez que Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão pertencem à organização.

Muitas dessas características replicam-se por outras regiões da antiga União Soviética. No caso de parte da Europa de Leste – constituída pela Bielorrússia, Estónia, Letónia, Lituânia, Moldávia e Ucrânia – a região agrega algumas semelhanças quando comparada com a Ásia Central. Vale a pena, no entanto, excluir os três Estados Bálticos da análise. Não apenas porque se encontram plenamente integrados na União Europeia e na NATO, mas também porque nunca foram formalmente reconhecidos como parte da União Soviética. Conquistados após a assinatura do pacto Molotov-Ribbentrop, a sua incorporação nessa entidade política, em 1940, nunca fora geralmente aceite.

Sem os Estados bálticos, a Europa de Leste pós-Soviética englobava, em 2020, cerca de 57 milhões de habitantes, sendo a Ucrânia o Estado maior e de longe o mais populoso, próximo dos 43 milhões de pessoas. Embora as repúblicas da região sejam habitadas maioritariamente pela respetiva etnia nacional, existem minorias russas significativas em todos os três Estados: na Ucrânia, Bielorrússia e Moldávia. De acordo com o censo de 2001, existiam cerca 8 milhões de indivíduos, que se reconheciam como etnicamente russos na Ucrânia, localizados principalmente na região da fronteira com a Rússia e na Península da Crimeia.

Quanto à economia, a Ucrânia, em 2020, apresentava um PIB *per capita* de 3.724,9 dólares a valores correntes, quase metade do da Bielorrússia. As desigualdades económicas locais têm provocado descontentamento, sobretudo no caso da Ucrânia, cujo grupo dos chamados oligarcas tem sido fonte de contestação política,

3 Para o Quirguistão e o Uzbequistão, a China constituiu também, em 2019, o principal parceiro comercial: 26% e 21%, respetivamente, de todo o comércio, enquanto a Rússia representou 24% e 17%. Todas as percentagens foram calculadas de acordo com os dados disponibilizados pelo Asian Development Bank. Disponível em “Key Indicators Data Base”, <https://kidb.adb.org/>

desde o fim da União Soviética (Kuzio e Wilson, 1994; White e Feklyunina, 2014). Do ponto de vista macroeconômico aqueles países da Europa de Leste mantêm também fortes laços de integração com a Rússia; porém, sem combustíveis fósseis, o escoamento das principais fontes da receita russa – petróleo e gás natural – depende de gasodutos e oleodutos, que atravessavam a Bielorrússia e a Ucrânia. A indústria encontrava-se também profundamente ligada à Rússia. Mas apenas a Bielorrússia preservou formalmente esse grau de conectividade uma vez que é o único Estado da região a pertencer à UEE e à OTSC.

Em suma, a Ásia Central e a Europa de Leste pós-Soviéticas reúnem condições suficientes para permitir uma comparação. Para além do legado soviético incontornável e de constituírem parte da “vizinhança próxima”, a Ásia Central e a Europa de Leste fazem fronteira com a Rússia; participam no mercado de combustíveis fósseis; possuem minorias russas significativas, sobretudo nas fronteiras; e a influência formal da Rússia continua, uma vez que a UEE e a OTSC estão presentes em cada uma das regiões.

Para além do espaço político, a Ucrânia e o Cazaquistão surgem como Estados especialmente relevantes para a comparação. Não apenas porque a Ucrânia entrou em conflito armado com a Rússia e o Cazaquistão, mas igualmente porque um conjunto de características adicionais merecem ser destacadas: fronteira significativa com a Rússia – de 7.644 km no Cazaquistão e 1.944 km na Ucrânia; maior dimensão geográfica de cada um na respetiva região; territórios de trânsito e de proveniência de bens e serviços relevantes para a Rússia, sobretudo no mercado energético; fronteiras com potências relevantes e potencialmente rivais da Rússia em cada uma das áreas geopolíticas, como a China na Ásia Central e a UE e a NATO, no caso da Europa de Leste. Por essas mesmas razões, o exemplo da Ucrânia será ainda mais contrastado com o do Cazaquistão, aquando da comparação regional. De qualquer forma, explicações para o surgimento da guerra na Europa de Leste terá de ser escalpelizado, a fim de melhor esclarecer as diferenças da atuação da Rússia em cada uma das regiões.

Explicações para o Antagonismo Russo na Europa de Leste

O ambiente de crescente conflitualidade na Europa de Leste pode ser entendido segundo dois pontos de vista: a internacional e a interna. Assim e do primeiro ponto de vista, o grau de hostilidade explica-se principalmente em resultado do alargamento da NATO e da UE. Quanto mais a aliança transatlântica se alargava para oriente, maior se tornava o grau de assertividade russa na região. A voz que mais acentuou essa dicotomia foi a de John Mearsheimer que, desde cedo, salientou quão problemática seria a aproximação geográfica da aliança em direção às frontei-

ras ocidentais da Rússia. Moscovo sentir-se-ia de forma progressivamente ameaçada, segundo esse autor, justificando, por essa via, respostas e declarações russas cada vez mais afirmativas por forma a acautelar os seus interesses estratégicos (Mearsheimer, 1990 e 2014).

Segundo outros pontos de vista, a própria expansão da UE constituiu fator de potencial instabilidade na região. O alargamento da organização foi, de acordo com alguns analistas, importante para estabilizar a economia política do espaço do antigo Pacto de Varsóvia. Contudo, segundo outras vozes mais cétricas, acabou por exacerbar o antagonismo, sobretudo a partir do momento em que lançou a chamada “Parceria de Leste” em 2009, com o objetivo de auxiliar as repúblicas da antiga Europa de Leste e do Cáucaso através do incentivo a reformas políticas e económicas. Não obstante o carácter voluntário da dita parceria, pelo que dependia da iniciativa de cada Estado em aderir à iniciativa, acabou, segundo essas mesmas opiniões, por fomentar a rivalidade entre a UE e a Rússia, já que os Estados seriam forçados a definir qual o espaço geopolítico com o qual se manteriam alinhados (MacFarlane e Menon, 2014; Wilson, 2014; Haukkala, 2016; Nitoiu, 2016).

Dentro dessas dinâmicas de conflitualidade crescente, a Ucrânia surge como um caso especialmente relevante. Kiyv já se havia pronunciado a favor de adesão à NATO, como também se tornou palco de uma disputa entre o recém-formado UEE, apoiado pela Rússia e o bloco económico da UE. A onda de manifestações na Ucrânia, no fim de 2013, na zona de Maidan, em Kyiv, eclodiu em resultado da decisão do então Presidente Ucrainiano, Viktor Yanukovich, de rejeitar o programa proposto pela Parceria de Leste, em contrapartida ao empréstimo generoso oferecido pela Rússia. De qualquer maneira, o facto de os dois blocos proporem normas e programas de desenvolvimento económicos divergentes, ao contrário de complementares, revelou-se como condição essencial para a agudização de conflito regional (Wilson, 2014; Sakwa, 2015b).

Quanto à questão interna, as interpretações variam de acordo com a defesa das prioridades culturais e políticas das minorias russas em cada país. Parte do apoio de Moscovo prestado à região separatista da Transnístria, no início da década de noventa do século XX, onde aliás a Rússia detém uma base militar, provinha da tentativa de aplacar a aproximação da Moldávia à Roménia, através de um programa de cariz nacionalista baseado na exclusão de minorias do país, nomeadamente dos Gaugazes e da população eslava local (King, 2003).

No contexto interno, a Ucrânia surgiu também como um caso especialmente relevante. Moscovo opôs-se ao plano nacional ucraniano, frequentemente representado como anti-russo. Os casos mais ilustrativos dessa clivagem surgiram no âmbito do estatuto prestado a Stepan Bandera e ao evento *Holodomor*. Bandera fora um líder nacionalista ucraniano, influente durante a Segunda Guerra Mundial. Cooperou com a Alemanha Nazi e, se isso não fosse suficiente, as suas milícias perseguiram

judeus e polacos. Por outro lado, o *Holodomor* ou o período da “Grande Fome”, entre 1932 e 1933, no qual milhões de ucranianos morreram, suscitou uma série de interpretações, ainda hoje contestadas, sobre os fins anti-ucranianos dessas operações, principalmente porque a etnia ucraniana foi a que mais sofreu com essa reforma agrária. A homenagem prestada a Bandera, temporariamente aclamado como herói do país, em 2010, e os efeitos do *Holodomor* têm sido reivindicados como celebrações antissoviéticas e também anti-russas por parte de Moscovo e de minorias na Ucrânia (Wilson, 2014; Sakwa, 2015a).

O alargamento de organizações internacionais relevantes tais como a NATO e a UE – vistas como concorrentes face às prioridades russas – consolidaram o ambiente de constante antagonismo. Por outro lado, projetos internos que privilegiavam a identidade nacional de uma maioria em contraste com reivindicações de minorias, designadamente de russas, foram considerados hostis por Moscovo, cimentando desconfianças e incentivando conflitos.

Uma Rússia Menos Assertiva na Ásia Central

Apesar de algumas semelhanças que a Ásia Central partilha com a Europa de Leste, principalmente derivadas do legado pós-Soviético, as principais condições que suscitam os conflitos políticos na segunda região não se detetam na primeira.

Começando com a dimensão internacional, não existem na Ásia Central blocos económicos e políticos que a Rússia reconheça como potencialmente rivais. A China, a outra grande potência da região, com a qual três Estados da Ásia Central partilham uma fronteira – o Quirguistão, Tadjiquistão e Cazaquistão –, propôs a criação de uma organização política inclusiva da Rússia. Por outras palavras, a Organização de Cooperação de Xangai – Shanghai Cooperation Organisation (SCO), em inglês –, criada em 2001, incluía a Rússia, assim como todos os Estados da região, com a exceção do Turquemenistão, que se posicionara, desde o início da década de noventa, como neutro. Os objetivos político-económicos da SCO também nunca foram explicitamente definidos, facilitando convergências gerais entre os Estados, aquilo a que Roy Allison (2018) definiu de “Integração Protetiva”. A SCO destacava sobretudo a necessidade de se evitar os ditos “três males”: a oposição a extremismos, o combate ao terrorismo e a rejeição de separatismos. Independentemente de desentendimentos quanto ao futuro da SCO, a qual se alargou paulatinamente desde a sua fundação, a SCO surgiu como um fórum capaz de cimentar normas básicas com as quais todos os governos da região concordavam (Allison, 2008, 2018).

Para além da ausência de organizações rivais, a China e a Rússia posicionaram-se mais como potências complementares do que concorrentes, pelo menos até 2022.

A China rapidamente destacou-se no início do século XX, em termos agregados, como a principal parceira económica da região. Mesmo quando a Rússia lançou a UEE, em 2014, a Iniciativa do Cinturão e Rota (ICR), proclamada por Xi Jinping na capital do Cazaquistão, em 2013, não se opunha ao programa de integração económica promovido pela Rússia. Mais do que uma união político-económica, o ICR promovia investimento em infraestruturas, estradas, pontes e ferrovias por forma a mitigar a dependência de Pequim em relação ao estreito de Malaca e desenvolver a parte ocidental da China. Esses investimentos pressupunham negociações bilaterais com os Estados da região, pelo que não se contrapunham ao multilateralismo explícito da UEE, promovido pela Rússia.

A complementaridade persistia, pelo que a Rússia mantinha-se como o principal fornecedor de segurança da região, apesar da abertura de uma base militar chinesa na zona de Gorno-Badakhshan no Tajiquistão, em 2019 (Blank, 2019). Enquanto a China assumia um papel de liderança económica, quer enquanto parceiro comercial, quer como fonte de investimento direto estrangeiro, a Rússia preservava bases militares relevantes no Tajiquistão e no Quirguistão e, através da OTSC, oferecia capacidade de dissuasão militar a quaisquer invasões por parte de potências extrarregionais. De igual modo, muito do armamento dos Estados da Ásia Central provinha diretamente da Rússia, a qual também organizava a maioria dos exercícios militares na região. A China não se opunha, pelo menos publicamente, a essas operações, nem avançou com outras organizações militares rivais (Dadabaev, 2020).

No plano político-económico, nenhuma das iniciativas propostas pela Rússia e pela China se imiscuem manifestamente nos assuntos internos dos estados ou têm o propósito de reformar os sistemas políticos locais, que pouco se assemelhavam às democracias plurais e liberais da Europa, principalmente da UE. Deste modo, o sistema de “integração protetiva”, referido por Alisson, também servia para preservar as elites políticas no poder, diminuindo, por essa via, a pressão sobre a Ásia Central – em comparação à Europa de Leste – que se necessitava de se adaptar às normas da UE e da NATO (Allison, 2018).

As diferenças alastram-se também para o plano interno. Neste caso, a comparação entre a Ucrânia e o Cazaquistão é especialmente relevante, até porque o segundo país mencionado, é o único da muito vasta Ásia Central com o qual a Rússia partilha uma fronteira e onde vive uma apreciável minoria russófona. Apesar de algumas semelhanças geográficas e demográficas compreendidas na particularidade de cada uma das respetivas regiões, as elites dirigentes de ambos os estados prouseram programas nacionais distintos. O primeiro Presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev, procurou, desde cedo, disseminar um programa nacional inclusivo, acautelando as especificidades culturais das minorias, sobretudo da população etnicamente russa (Cumings, 2005; Lillis, 2018). Por essa mesma razão, a Constituição do Cazaquistão estipulava no Artigo 7.º, que o cazaque seria a língua

do Estado, mas que o russo seria igualmente utilizado pelos órgãos do Estado. Por outro lado, na Ucrânia, constitucionalmente, consagrou-se o ucraniano enquanto língua oficial, mas o russo mal era referido. O estatuto da língua russa, que até à revolta de Maidan, em 2014, era protegido em determinadas regiões do país, foi paulatinamente destituído, fomentando a desconfiança entre as minorias do país, assim como entre Kyiv e Moscovo.⁴

O programa nacional levado a cabo por Nazarbayev condicionou algumas das suas opções de política externa. Sem nunca alinhar totalmente com Moscovo, Nazarbayev desde cedo promoveu o conceito de “Eurasianismo” por forma a realçar as ligações culturais e políticas entre o Cazaquistão e a Rússia. Aliás, Nazarbayev já propusera, em 1994, uma união de Estados eurasiáticos, uma ideia que Moscovo acolheu posteriormente, quando promoveu a criação da EEU, em 2014 (Laruelle, 2008). Os líderes da Ucrânia, ao invés, distanciaram-se de uma política externa pró-russa, sinalizando o interesse em aderir à NATO e à UE, assim como fizeram parte do movimento GUAM – Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia –, apoiado por alguns políticos norte-americanos, no final do século XX, com o propósito de assegurar um alinhamento alternativo à Rússia.⁵

Explicações Adicionais e Apontamentos Finais da Análise Exploratória e Comparativa

Para além das diferenças indicadas, outras condições também se tornaram importantes para cimentar o menor grau de agressividade da Rússia na Ásia Central, quando comparado com outras regiões da dita “vizinhança próxima”. A Europa de Leste estava bem mais próxima dos principais centros de decisão políticos e económicos da Rússia. Era, portanto, uma região prioritária para Moscovo. Ciente, aliás, da história relacionada com as invasões francesas e nazi, as lideranças russas frequentemente argumentavam a necessidade de assegurar a sua posição na Europa, na sequência da aproximação de uma aliança político-militar de um espaço considerado nevrálgico para a segurança do país.⁶ Neste sentido, o legado histórico do reino de Kyiv da baixa Idade Média – no qual a Rússia, assim como a Ucrânia contemporânea, baseia a origem da sua cultura política, social, religiosa e artística – também destaca a preponderância simbólica da Ucrânia, ao invés do Cazaquistão, sobretudo entre intelectuais nacionalistas (Laruelle, 2008 e 2016; Sakwa, 2015b).

4 Para mais sobre o estatuto da língua russa no Ucrânia, ver Sakwa (2015a).

5 Ver, por exemplo, o apoio declarado de Brzezinski (1997) para uma força alternativa à Rússia na Eurásia.

6 São, aliás, argumentos clássicos da geopolítica. Ver, por, exemplo, Megoran and Sharapova (2013) e Marshall, (2016).

No entanto, apesar da história partilhada, convém não exagerar a relevância do passado, até porque intelectuais nacionalistas russos também se pronunciaram, após a dissolução da União Soviética, a favor da incorporação do Cazaquistão – inclusive do resto da Ásia Central – na Rússia, (Laruelle, 2008 e 2015; Tsygankov, 2016; Teles Fazendeiro, 2017b e 2018).

Por último, o ambiente de insegurança na Ásia Central também facilitava a capacidade de cooperação entre a Rússia, a China e as repúblicas da região. Em consequência da guerra civil no Tajiquistão e, mais tarde, a guerra no Afeganistão, todos os Estados da região tornaram-se mais solidários em relação à manutenção de estabilidade na região e de impedir o alastramento dos efeitos desses conflitos. Existiam, portanto, suficientes interesses convergentes desde praticamente o fim da União Soviética por forma a mitigar quaisquer conflitos políticos que pudessem surgir (Jonson, 2006).

Não obstante as explicações adicionais, a Ásia Central representa um caso especial dentro do mundo pós-Soviético. Conquistada pela Rússia ao longo do século XIX, a Ásia Central foi a arena do histórico “Grande Jogo”, o enorme espaço de uma disputa entre dois impérios – o russo e o britânico – pelo domínio dessa imensa região do continente eurasiático. Tão popular se tornou esse rótulo que, após o desaparecimento da União Soviética, no final de 1991, vários observadores referiam o início de um “Novo Grande Jogo” entre grandes potências – sobretudo entre os Estados Unidos da América (EUA), a China e a Rússia – por forma a alcançar aí a predominância continental, tal como o geopolítico Halford Mackinder previra no início do século XX. O Novo Grande Jogo refletiria a busca por superioridade estratégica numa Ásia Central repleta de recursos económicos apetecíveis, desde combustíveis fósseis a minérios raros como urânio (Cooley, 2012).

Não foi, no entanto, na Ásia Central onde a Rússia se tornou particularmente agressiva. De facto, o grau de antagonismo nessa região em pouco se aproximou ao “Grande Jogo” de outrora, o qual impelira o império britânico não só a invadir o Afeganistão como também a dominar a sua política externa, durante quase quarenta anos. Em todo o caso, a região não foi alheia à violência após o fim da União Soviética, pois no Tajiquistão deflagrou uma guerra civil – entre 1992 a 1997 – e porque algumas das repúblicas ex-soviéticas aplicaram sistemas de repressão por forma a aplacar dissidentes. De qualquer modo e ao contrário do Cáucaso e da Europa de Leste, a Ásia Central não foi ainda palco de intervencionismo militar por parte de Moscovo. Perante uma Rússia cada vez mais assertiva face à chamada “vizinhança próxima”, as condições político-económicas na Ásia Central e na Europa de Leste explicam, em parte, as diferenças entre o grau de conflitualidade nas regiões. Ao contrário da Europa de Leste, na Ásia Central não existiam blocos, grandes potências ou organizações económicas e militares rivais, que provocassem competição quanto ao alinhamento de cada um dos Estados. A NATO e a UE surgiam, do

ponto de vista de Moscovo, como organizações hostis aos seus interesses, competindo por influência no espaço da tal “vizinhança”. O mesmo não se passava com a China, nem com a OSC, que procurou, desde cedo, cooperar com a Rússia. Para além de blocos rivais, Moscovo foi-se opondo por razões internas a alguns dos valores defendidos pela UE e a NATO. A OSC baseava-se, ao invés, num número reduzido de normas por forma a consolidar interesses convergentes e a mitigar divergências. O Kremlin observava com crescente desconfiança as políticas seguidas pela Ucrânia e o seu projeto político, que somente promovia a sua própria língua ucraniana. O mesmo não se passou no Cazaquistão, que protegeu os interesses culturais de todas as minorias do país, principalmente da população russa.

Não obstante o grau de conflitualidade, os motivos para a guerra na Ucrânia são vários. As razões que levaram Putin a invadir o citado território, quer em 2014, quer em 2022, foi e continuará a ser fonte de discussão entre académicos, analistas e políticos. Seja como for, independentemente da motivação, esta certamente pressupôs uma Rússia assertiva, na medida em que pretendia defender as suas prerrogativas na chamada “vizinhança próxima”. Neste caso, a perceção de ameaça da NATO e da UE, enquanto um bloco militar e económico, rival ao da Rússia na região, foi especialmente importante para fomentar o conflito. De qualquer maneira, importa referir que nem a UE, nem sequer a NATO, ignoraram ostensivamente o papel especial da Rússia na região. A NATO, por exemplo, propôs o Conselho NATO-Rússia, em 2002, de modo a acautelar os interesses especiais da Rússia face ao alargamento da aliança. Mesmo assim, a criação do citado conselho, assim como todas as negociações subsequentes, não foi suficiente para diminuir as suspeitas da Rússia em relação à aliança e aos EUA, ainda para mais quando a NATO prometeu adesão futura a dois antigos Estados soviéticos, a Geórgia e a Ucrânia, na Cimeira de Bucareste, em 2008.

Para além do panorama internacional e regional, questões de política interna foram também relevantes. Enquanto que na Ásia Central, o Cazaquistão procurava salvaguardar interesses básicos russos, sendo a preservação da língua o caso mais relevante, a Ucrânia desde cedo procurou distanciar-se da Rússia. Portanto, divergências internas também contribuíram para exacerbar um clima internacional cada vez mais antagónico. Todas as citadas condições constituíram elementos relevantes para explicar o clima de menor hostilidade na Ásia Central em comparação à Europa de Leste. Não é dado adquirido que essas condições permaneçam num futuro próximo, uma vez que a rivalidade na Ásia Central pode muito bem surgir, caso as superpotências eurasiáticas reformulem a divisão de tarefas que tomaram na região. Embora seja difícil determinar qual o futuro da Rússia após a intensificação da guerra na Ucrânia, qualquer ordenamento político futuro poderá tomar alguns dos pontos relevantes das relações na Ásia Central por forma a amainar quaisquer conflitos futuros, sobretudo se a Rússia continuar a assumir-se como a potência preponderante da chamada “vizinhança próxima”.

Referências

- Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan (ASRK), 2011. *Results of the 2009 National population census of the Republic of Kazakhstan* [pdf]. Analytical Report. Astana: ASRK/Ed. A. A. Smailov. Disponível em: www.stat.gov.kz
- Allison, R., 2004. Strategic reassertion in Russia's Central Asia policy. *International Affairs*, 80(2), pp. 277-293.
- Allison, R., 2008. Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia. *Central Asian Survey*, 27(2), pp. 185-202.
- Allison, R., 2018. Protective Integration and Security Policy Coordination: Comparing the SCO and CSTO. *The Chinese Journal of International Politics*, 11(13), pp. 297-338.
- Blank, S., 2019. China's Military Base in Tajikistan: What Does it Mean? *The Central Asia-Caucasus Analyst*. April 18. Disponível em: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13569-chinas-military-base-in-tajikistan-what-does-it-mean?.html>
- Brzezinski, Z., 1997. *The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives*. Nova Iorque: Basic Books.
- Cooley, A., 2012. *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooley, A. e Heathershaw, J., 2017. *Dictator's Without Borders: Power and Money in Central Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Cummings, S., 2005. *Kazakhstan: Power and the Elite*. Londres: I.B. Tauris.
- Cummings, S., 2012. *Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations*. Londres: Routledge.
- Dadabaev, T., 2020. De-securitizing the "Silk Road": Uzbekistan's cooperation agenda with Russia, China, Japan, and South Korea in the post-Karimov era. *Journal of Eurasian Studies*, 11(2), pp. 174-187.
- Van Evera, S., 1999. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fawn, R. e Nalbandov, R., 2012. The difficulties of knowing the start of war in the information age: Russia, Georgia and the War over South Ossetia, August 2008. *European Security*, 21(1), pp. 57-89.
- Gat, A., 2011. *The Causes of War and the Spread of Peace: But Will War Rebound?* Oxford: Oxford University Press.
- Gat, A., 2014. The Changing Character of War, in Strachan, H. e Scheipers, S., eds., *The Changing Character of War*. Oxford: Oxford University Press, pp. 27-47.
- Haukkala, H., 2016. A Perfect Storm; Or What Went Wrong and What Went Right for the EU in Ukraine. *Europe-Asia Studies*, 68(4), pp. 653-664.

- Hoffman, S., 1984. The Problem of Intervention, in Bull, H., ed., *Intervention in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 7-28.
- Jonson, L., 2006. *Vladimir Putin and Central Asia: the shaping of Russian Foreign Policy*. Nova Iorque: I.B. Tauris.
- Kandiyoti, D., 2008. What price access to the open seas? The geopolitics of oil and gas transmission from the Trans-Caspian republics. *Central Asian Survey*, 27(1), pp. 75-93.
- King, C., 2003. Marking Time in the Middle Ground: Contested Identities and Moldovan Foreign Policy, in Fawn, R., ed., *Ideology and National Identity in Post-Communist Foreign Policies*. Londres: Frank Cass.
- Kuzio, T. e Wilson, A., 1994. *Ukraine: Perestroika to Independence*. Londres: MacMillan.
- Lake, D., 2016. *The Statebuilder's Dilemma: On the Limits of Foreign Intervention*. Ithaca: Cornell University Press.
- Laruelle, M., 2008. *Russian Eurasianism: Ideology of Empire*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Laruelle, M., 2015. Russia as a "divided nation," from compatriots to Crimea: A contribution to the discussion on nationalism and foreign policy. *Problems of Post-Communism*, 62(2), pp. 88-97. DOI: 10.1080/10758216.2015.1010902.
- Laruelle, M., 2016. The three colors of Novorossiia, or the Russian nationalist mythmaking of the Ukrainian crisis. *Post-Soviet Affairs*, 32(1), pp. 55-74. DOI: 10.1080/1060586X.2015.1023004.
- Lillis, J., 2018. *Dark Shadows: Inside the Secret World of Kazakhstan*. Londres: I.B. Tauris.
- MacFarlane, N. e Menon, A., 2014. The EU and Ukraine. *Survival*, 56(3), pp. 95-101.
- Marshall, T., 2016. *Prisoners of Geography: Ten Maps that tell everything you need to know about Geopolitics*. Londres: Elliot.
- Mearsheimer, J. J., 1990. Back to the future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, 15(1), pp. 5-56.
- Mearsheimer, J. J., 2014. Why the Ukraine Crisis is the West's Fault. *Foreign Affairs*, 93(77), pp. 1-12.
- Megoran, N. e Sharapova, S., eds., 2013. *Central Asia in International Relations: The Legacies of Halford Mackinder*. Londres: Hurst and Company.
- Morgenthau, H. J., 1960. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nova Iorque: Knopf. DOI: 10.2307/2086875.
- Nitoiu, C., 2016. Increasingly Geopolitical? The EU's Approach Towards the Post-Soviet Space. *Journal of Regional Security*, 11(1), pp. 9-32. Disponível em: <https://aseestant.ceon.rs/index.php/jouregsec/article/view/18342/pdf>

- Sakwa, R., 2015a. *Frontline Ukraine: Crisis in the borderlands*. Londres: I.B. Tauris.
- Sakwa, R., 2015b. *Ukraine and Russia : People, Politics, Propaganda and Perspectives*. Bristol: E-International Relations Publishing.
- Samuels, D., ed., 2013. *Case Studies in Comparative Politics*. Nova Iorque: Pearson.
- Stebbins, R., 2001. *Exploratory Research in Social Sciences*. Londres: SAGE.
- Swatek-Evenstein, M., 2020. *A History of Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teles Fazendeiro, B., 2017a. Uzbekistan's defensive self-reliance: Karimov's foreign policy legacy. *International Affairs*, 93(2), pp. 409-427.
- Teles Fazendeiro, B., 2017b. *Uzbekistan's Foreign Policy: The Struggle for Recognition and Self-Reliance under Karimov*. Londres: Routledge.
- Teles Fazendeiro, B., 2018. Spirituality and anti-Western rhetoric in Uzbekistan in the early 2000s: the consequences of international misrecognition. *Post-Soviet Affairs*, 34(4), pp. 228-245.
- Tsygankov, A. P., 2012. *Russia and the West from Alexander to Putin: Honor in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsygankov, A. P., 2016. *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham: Roman and Littlefield.
- Waltz, K., 1959. *Man, State and War*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- White, S. e Feklyunina, V., 2014. *Identities and Foreign Policies in Russia, Ukraine and Belarus: The Other Europes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137453112.
- Wilson, A., 2014. *Ukraine Crisis: What it Means for the West*. New Haven: Yale University Press.

Narrativa Estratégica Russa, Espaço Pós-Soviético e Ucrânia: Retorno ao Passado?

Maria Raquel Freire

Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Resumo

Este artigo usa o conceito de “narrativa estratégica” para analisar o processo de construção da narrativa russa em relação ao espaço pós-soviético, com especial enfoque no caso da Ucrânia. Para este efeito, serão analisados os principais documentos de política externa, segurança e doutrinas militares, declarações oficiais dos principais responsáveis pelo desenho e implementação da política externa do Kremlin, bem como fontes secundárias relevantes. A narrativa estratégica russa inclui três dimensões inter-relacionadas, que combinam elementos materiais e ideacionais, nomeadamente reconhecimento, inclusão/exclusão e policentrismo (Miskimmon e O’Loughlin, 2017, pp. 115-118), e que serão centrais a esta análise. O artigo conclui que o processo de construção da narrativa estratégica russa em relação ao espaço pós-soviético consolida esta área como parte da segurança nacional russa, entendida de uma perspectiva

de segurança ontológica, onde a Ucrânia é um elemento central e as ingerências ocidentais são consideradas ameaça existencial. O exercício de retorno a uma narrativa de confrontação, na identificação do “outro” como o “inimigo”, nas referências às divisões que marcaram a Guerra Fria, e nas “linhas vermelhas” que firmam a dissensão, em particular após os acontecimentos de 2014, é informado por narrativas estratégicas, que de forma consistente procuram justificar e legitimar a invasão russa da Ucrânia.

Palavras-chave: Narrativa Estratégica; Identidade; Rússia; Ucrânia; Ocidente.

Abstract

Russian Strategic Narrative, Post-Soviet Space and Ukraine: Return to the Past?

This article uses the concept of “strategic narrative” to analyze the process of construction of the Russian narrative in relation to the post-Soviet space, with a special focus on the case of Ukraine. For this purpose, the main foreign policy documents, security and military doctrines, and leaders’ official statements are analyzed, as well as relevant secondary sources. The Russian strategic narrative includes three interrelated dimensions, which combine material and ideational elements, namely recognition, inclusion/exclusion and polycentrism (Miskimmon and O’Loughlin, 2017, pp. 115-118), which will be central to the analysis developed in this article. It is here argued that the process of building the Russian strategic narrative in relation to the post-Soviet space consolidates this area as part of Russian national security,

understood from an ontological security perspective, where Ukraine is a central element and western interference is considered an existential threat. The exercise of returning to a narrative of confrontation, in the identification of the “other” as the “enemy”, in the references to the divisions that marked the Cold War, and in the “red lines” that affirm dissent, particularly after the events of 2014, is informed by strategic narratives, which consistently seek to justify and legitimize the Russian invasion of Ukraine.

Keywords: *Strategic Narrative; Identity; Russia; Ukraine; West.*

Artigo recebido: 20.06.2022

Aprovado: 16.07.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.162.02>

Introdução

No contexto da desagregação da União Soviética, que implicou 15 novos Estados independentes, incluindo a Rússia, donde os três Estados do Báltico – Estónia, Letónia e Lituânia – optaram por uma aproximação ao Ocidente, a Rússia assumiu um lugar de primazia na nova configuração do espaço pós-soviético. Herdou o lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, capacidade nuclear, incluindo através da assinatura do Memorando de Budapeste em 1994 (Memorandum, 1994), continuou a manter o estatuto de país número um em área territorial, embora perdendo 23,8% de território, mas sofreu profundamente neste processo, principalmente com o recuo demográfico (48,5%), económico, com perdas de 39,4% no produto interno bruto, e 44,6% de perda de capacidade militar, de acordo com fontes russas (Putin, 2018), com o necessário reajuste político e social, e a quebra no estatuto de superpotência. Neste processo de readaptação a um contexto profundamente modificado, a construção identitária e o objetivo de recuperação e reconhecimento de estatuto como grande potência no sistema internacional vão tornar-se fundamentais. De facto, vão acompanhar o desenvolvimento da política externa russa, com particular consolidação desde que Vladimir Putin chega ao poder em 2000.

A questão das dinâmicas de integração regional assumiu também contornos importantes, com a Rússia a procurar liderar os arranjos multilaterais no espaço pós-soviético. A criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI) em dezembro de 1991, no contexto de desagregação da União Soviética, foi decidida numa reunião entre os líderes da Rússia, Ucrânia e Bielorrússia. Este acordo entre os três líderes eslavos marca um momento importante no reconhecimento dos novos Estados independentes neste espaço, criando uma nova entidade que sucede à União Soviética. A CEI foi concebida com uma agenda alargada, reunindo então as 12 novas repúblicas independentes, à exceção dos Estados do Báltico¹. Esta organização nunca replicou a União Soviética, sendo entendida como um grupo com capacidade limitada além do espaço de diálogo regular que permite entre os Estados-membros. No entanto, foi sempre entendida em Moscovo como uma entidade aglutinadora neste espaço, especialmente nas duas primeiras décadas após o final da União Soviética, como evidenciado nos documentos de referência russos.

Outros arranjos regionais neste espaço foram sendo desenhados, como a União Económica Euroasiática – em vigor desde 2015 –, que resulta de um processo em

1 A agenda da CEI incluía questões políticas, económicas, visando o estabelecimento de uma área de comércio livre, relações externas, ambiente, questões culturais, entre outros. Após a guerra na Geórgia esta retira-se da Comunidade em 2008, e após 2014 a Ucrânia também o faz. O Turquemenistão é um Estado associado.

três fases, iniciado com a criação de uma União Aduaneira (2010) e depois de um Espaço Económico Único (2012) (Roberts e Moshes, 2016, p. 543), envolvendo a Rússia, Cazaquistão, Bielorrússia, Arménia e Tajiquistão, e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva, envolvendo a Rússia, Arménia, Cazaquistão, Bielorrússia, Quirguistão e Tajiquistão. Estas assumiram um papel mais relevante em termos de políticas económicas e em matéria de segurança e defesa, respetivamente, e aqui encontramos os principais aliados da Rússia no espaço pós-soviético. Estas configurações institucionais são demonstrativas da heterogeneidade existente nesta área alargada, como visível nos Estados-parte, e nos percursos políticos distintos que diferentes Estados neste espaço têm prosseguido, ora em lógicas mais próximas ora mais distantes de Moscovo. Isto significa que a Rússia não tem poder ilimitado no espaço pós-soviético, com alguns destes Estados a prosseguirem políticas bastante independentes da sua vontade, como a Geórgia e a Ucrânia acabaram por demonstrar de forma mais vencedora. Por outro lado, significa ainda que a Rússia não conseguiu desenvolver capacidade de atração neste espaço, no sentido de consolidar a CEI e a sua presença como polo aglutinador de vontades e opções políticas. Temos claramente assistido a uma postura mais assertiva da Rússia, evitando o que entende como desenvolvimentos desfavoráveis e recorrendo mesmo a políticas coercivas de modo a assegurar os seus interesses e evitar ingerências externas que considera como ameaçadoras (NSS, 2021). Isto é revelado na disponibilidade para o uso da força na promoção dos seus objetivos, como evidenciado com a guerra na Ucrânia, e visível noutros contextos como a Geórgia ou a Síria.

A visão que foi sendo construída na Rússia em relação ao espaço pós-soviético tem sido muito consistente ao longo do tempo. Este foi sempre definido como espaço vital, de importância estratégica, em todos os documentos fundamentais, nos conceitos de política externa e nas estratégias de segurança. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em particular o seu alargamento, é referido desde cedo, também nas doutrinas militares, como ameaça externa à segurança da Rússia. Apesar de mecanismos como o Conselho OTAN-Rússia estabelecido em 2002 – sucedendo ao Conselho Conjunto Permanente de 1997 – nunca foi possível criar verdadeira confiança entre a Rússia e a Aliança Atlântica. E argumentos como os de proteção de cidadãos russos fora do seu território, e de não ingerência no espaço pós-soviético têm estado sempre presentes na narrativa, salientando o discurso soberanista que acompanha o desenvolvimento da política externa russa. A questão das “linhas vermelhas”, a sinalizarem que as ações ocidentais cruzaram linhas consideradas fundamentais para a segurança nacional russa, e justificando por isso uma resposta militarizada ao que é entendido como uma ameaça à existência do Estado, surgiu de forma vencedora no discurso oficial russo.

A acompanhar esta postura mais assertiva de Moscovo temos referências ao espaço pós-soviético como fundamental na definição identitária russa. Por exemplo, em

2005 o Presidente russo Vladimir Putin referia que o “fim da União Soviética foi a maior catástrofe geopolítica do século XX. Para o povo russo, isto constituiu um verdadeiro drama” (Putin, 2005). Contudo, Putin afirmou também mais recentemente que na Rússia se diz que quem não lamenta o colapso da União Soviética não tem coração, e aqueles que lamentam não têm cérebro. Acrescentando que é preciso olhar em frente, não para trás, não permitindo que o passado impeça a Rússia de seguir em frente (Putin, 2020). Os princípios e ideais que norteavam a Rússia soviética e imperial foram perdidos, e a necessidade de restaurar o estatuto e glória passados torna-se premente. Numa entrevista em 2018, quando perguntaram que evento na história do país gostaria de ter mudado, Putin referiu-se exatamente ao colapso da URSS (Reuters, 2018). E em dezembro passado (Putin, 2022c), Putin referia-se ao fim “da Rússia histórica”, e à crise econômica profunda que se seguiu, como um passo atrás na história da Rússia. Contudo, a recriação de uma União Soviética 2.0 numa lógica territorial, em contexto de ofensiva russa na Ucrânia e mesmo de ameaças a outros Estados no espaço pós-soviético, como a Moldova, não parece viável. O objetivo de travar a perda de influência é evidente, e o prosseguimento de uma estratégia híbrida de consolidação de poder está em curso, com um aumento evidente de ataques cibernéticos, uso de propaganda, ou recurso a coerção, como dependência energética e econômica. Apesar destes métodos não constituírem novidade, tornaram-se mais assertivos, em particular após os acontecimentos de 2014, e foram cimentados com a invasão russa da Ucrânia.

A narrativa que contextualiza as leituras e visões do espaço pós-soviético não deve ser desligada dos entendimentos sobre a segurança europeia. Desde o final da Guerra Fria, a Rússia vem sublinhando a ideia de permanência da OTAN, quando o Pacto de Varsóvia foi dissolvido em julho de 1991, que se vai alargando através da inclusão de novos membros e aproximando das fronteiras russas, entendendo este processo como uma ameaça externa fundamental à sua segurança. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) é entendida como limitada na sua capacidade de atuação, e que a Rússia vem limitando crescentemente na sua capacidade de decisão (por unanimidade) com base em justificações de que os seus interesses não são devidamente acolhidos (Kropatcheva, 2012). A União Europeia (UE) alarga também o seu espaço, contando nos dias de hoje com 27 Estados-membros e com uma fronteira externa mais próxima do território da Federação Russa, que adensa a narrativa russa de exclusão das questões de segurança europeia. Dinâmicas como a Política Europeia de Vizinhança (PEV), e particularmente a Parceria a Leste, estabelecida em 2009, contribuem na perspectiva russa para esta percepção de maior envolvimento da UE num espaço que a Rússia continua a definir como prioritário na sua política externa. A designação de “vizinhança partilhada” nunca bem acolhida pela Rússia, continua a sublinhar o que esta entende ser um estatuto privilegiado que detém no espaço da antiga União Soviética.

A ideia de criar um anel de amigos em torno das fronteiras da UE, que no fundo é a ideia subjacente à PEV, é espelhada pela mesma lógica do lado da Rússia – manter um anel de amigos em torno das suas fronteiras. A incompatibilidade dos dois projetos torna-se evidente na questão da Ucrânia (Freire, 2020 e 2018; Averre, 2009; Sakwa, 2012). As críticas de ingerência ocidental, de promoção de “revoluções coloridas” com vista à alteração dos regimes políticos neste espaço, e o traçar de linhas vermelhas, como tem sido anunciado, não são novidade. A Rússia entende estas ações como tentativas de minar a sua influência no espaço pós-soviético e de promoção de instabilidade que considera uma ameaça à sua segurança nacional. A Rússia quer ser reconhecida no seu estatuto de grande potência, e assumir responsabilidades nas questões de segurança europeia, o que remete para uma narrativa sistémica, de ordenamento internacional da segurança, que inclui claramente a promoção de uma ordem internacional multipolar, onde a Rússia seja reconhecida a par de outros grandes Estados, em particular os EUA.

Além do mais, as interpretações de inclusão/exclusão da ordem de segurança europeia que têm sublinhado a postura russa apontam neste mesmo sentido de identificação de um “Ocidente-outro”. As demonstrações de força russas, como na Geórgia em 2008, na Ucrânia desde 2014 e agora com a invasão territorial em curso, são parte desta estratégia de afirmação enquanto grande potência, de demarcação de áreas preferenciais de atuação e de cristalização de esferas de influência, com o espaço pós-soviético a assumir centralidade na narrativa estratégica russa. A Ucrânia surge assim como um objetivo em si, parte deste alinhamento político russo, e também como um meio para a Rússia se afirmar no sistema internacional.

Deste modo, este artigo inspira-se nas linhas analíticas associadas ao conceito de “narrativa estratégica” como concetualizado por Miskimmon e O’Loughlin (2017)² para estudar o processo de construção da narrativa russa em relação ao espaço pós-soviético, com especial enfoque no caso da Ucrânia. Para este efeito, serão analisados os principais documentos de política externa, segurança e doutrinas militares, bem como declarações oficiais dos principais responsáveis pelo desenho e implementação da política externa do Kremlin, bem como fontes secundárias relevantes. A narrativa estratégica russa inclui três dimensões inter-relacionadas, que combinam elementos materiais e ideacionais, nomeadamente reconhecimento, inclusão/exclusão e policentrismo (Miskimmon e O’Loughlin, 2017, pp. 115-118), como identificado, e que serão centrais a esta análise. O artigo faz uma concetuali-

2 Neste trabalho seguimos a proposta analítica destes autores relativamente à identificação de narrativas estratégicas com três dimensões inter-relacionadas, identitária, sistémica e temática, não direcionando, contudo, a análise para as questões mais específicas dos estudos de comunicação política.

zação inicial do conceito de narrativa estratégica, e analisa depois de que modo esta tem evoluído na política externa russa, com especial enfoque na Ucrânia.

Narrativas Estratégicas: “Ordenar o Caos”

A construção de narrativas permite dar significado no tempo e no espaço a um conjunto de objetivos contextualizados estrategicamente, de modo a que a aceitação de determinadas opções políticas esteja devidamente informada. “As narrativas são mais importantes do que nunca para ordenar o caos” (Roselle *et al.*, 2014: 74), dando sentido e significado à realidade, mesmo quando diferentes narrativas colidam na sua (re)significação e (re)interpretação. A colisão nas narrativas estratégicas do Ocidente e da Rússia torna-se aqui evidente, sublinhando a importância destas nas estratégias de legitimação de determinadas opções e ações.

Narrativa estratégica pressupõe a leitura de uma questão e da sua resolução normativa, construída geralmente pela elite política, e que usa em grande medida os media como promotores dos objetivos definidos e como forma de expandir a sua influência (Khaldarova, 2021, p. 4). A narrativa torna-se estratégica quando é usada com o propósito de dar significado a uma realidade passada, presente e futura, visando moldar os comportamentos dos atores políticos quer a nível interno quer internacional (Miskimmon e O’Loughlin, 2017, p. 112). Ou seja, será estratégica sempre que integra os interesses e objetivos de quem a comunica, sugerindo o objetivo desejado e como este pode ser alcançado (Szostek, 2017, p. 575). Desta forma, a narrativa estratégica assenta em elementos identitários e materiais que garantem coerência discursiva, e uma identificação da audiência visada como parte da sua auto-legitimação. Além do mais, as narrativas estratégicas são uma componente central da atuação do Estado russo, ao moldarem a sua auto-conceção e definirem expectativas sobre o papel da Rússia no mundo e de como esta deve ser reconhecida (Miskimmon e O’Loughlin, 2017, p. 111). A ideia central é que narrativas robustas prevaleçam sobre contra-narrativas, reforcem legitimidade e consolidem poder. Esta leitura faz parte de um processo mais amplo denominado de “virada narrativa” (*narrative turn*) nas Relações Internacionais (Miskimmon e O’Loughlin, 2017, p. 5) que traz uma dimensão teórica Construtivista para a análise, implicando co-constituição dos processos e dinâmicas de interação que vão (re)ajustando visões e ações. Os olhares diferenciados sobre o modo como contamos uma determinada história e as suas implicações na forma como nos olhamos e como pretendemos que nos olhem, são relevantes para entendermos processos de ação e decisão, e como estes são influenciados por diferentes atores. O estudo de Miskimmon e O’Loughlin (2017, p. 1) traduz exatamente esta ideia de que através da estratégia narrativa os atores procuram criar um entendimento partilhado do mundo, de outros atores

políticos e de políticas. Assim, as narrativas estratégicas têm o potencial de moldar o comportamento doméstico e internacional através da estruturação do pensamento e da ação, definindo quem somos e que tipo de ordem pretendemos (Szostek, 2017, p. 575).

Freedman (2006, citado em Schmitt, 2018, p. 489) introduziu o conceito de narrativa estratégica nos estudos de segurança internacional para se referir a histórias que descrevem eventos de forma convincente, e que são estratégicas não só devido à sua importância, mas também porque resultaram da deliberação de determinados atores. Estes usam a narrativa para alcançarem objetivos políticos, apelando a emoções, metáforas ou analogias históricas. O mais importante é o apelo que podem ter junto de determinadas audiências, e o formato que dão a representações de determinados eventos ou processos políticos (Schmitt, 2018, p. 489). As narrativas estratégicas implicam o uso de mensagens positivas (constitutivas) e negativas (des-constitutivas ou subversivas) como parte de uma estratégia político-militar mais alargada e/ou de uma campanha tática específica (Tyushka, 2022, p. 119). Deste modo, podemos estar mesmo perante o que Tyushka (2022, p. 119) denominou de “narrativas armadas” (*weaponized narratives*), usadas em contextos de confrontação, traduzindo o contexto de guerra em ambiente de informação e contrainformação. Trata-se de uma estratégia de desinformação ou propaganda, que visa amplificar argumentos e legitimar ações. A guerra no Donbass e o conflito híbrido desde 2013-14 não é apenas um conflito entre a Rússia e a Ucrânia, mas sobrepõe-se a um conflito relativo à ordem de segurança económica e política europeia. Para este autor, trata-se de um conflito estilo-matrioska parecido às bonecas dentro das bonecas russas, i.e., um-conflito-dentro-de-um-conflito-dentro-de-um-conflito (Tyushka, 2022, p. 123).

Desta perspetiva, a invasão russa da Ucrânia significa mais do que uma guerra pelo controlo deste país, travada entre russos e ucranianos. Trata-se, tal como a narrativa o identifica, de um conflito armado que marca anos de relações difíceis da Rússia no espaço pós-soviético, onde a sua capacidade de influência foi sendo limitada em alguns casos, marca anos de relações difíceis com o Ocidente, em particular os EUA, mas também a UE e a OTAN, que a Rússia considera avançarem agendas que não se coadunam com os seus interesses nem respeitam as suas preocupações, e marca ainda anos de críticas a uma ordem de segurança europeia dominada por uma agenda neoliberal ocidental que não acautela os interesses da Rússia e a exclui do processo de decisão. Mas marca ainda uma política doméstica conservadora e autoritária, que visa preservar a continuidade do regime, para a qual a narrativa estratégica serve propósitos fundamentais de legitimação e contextualização discursiva e de decisões políticas. Do nível doméstico ao nível internacional as narrativas sobrepõem-se criando uma densidade discursiva em torno de temáticas e visões próprias que são refletidas nos discursos, nos documentos, e em última instância, nas políticas.

Isto significa que a narrativa estratégica atravessa os níveis sistêmico, nacional e local, e sublinha a relevância da dimensão doméstica na lógica de construção identitária e material que subjaz à atual situação na Ucrânia, bem como às leituras russas relativas ao espaço pós-Soviético. O caso da narrativa estratégica russa em relação a este espaço evidencia esta interconexão entre processos domésticos e dinâmicas internacionais de forma muito clara. Para o seu estudo seguimos as linhas de análise sugeridas no trabalho de Miskimmon e O'Loughlin (2017, p. 111), nomeadamente a existência de narrativas identitárias, sistêmicas e temáticas. Estas sugerem que estamos perante uma combinação de elementos centrados no sistema internacional, em questões identitárias, incluindo no nível nacional, e em assuntos no nível político, focando nos decisores e na forma como estes vão delinear a resposta a uma determinada questão, projetando os seus objetivos e interesses.

Para a Rússia, as narrativas estratégicas têm refletido e justificado a sua ação militar recente, incluindo na Ucrânia e na Síria (Oates e Steiner, 2018, p. 2). A OTAN é identificada em vários momentos como 'inimiga', e a narrativa do "Ocidente contra a Rússia" tornou-se parte da justificação que procura legitimar as decisões russas. A expressão "Ocidente contra a Rússia" torna-se, assim, uma narrativa poderosa (Oates e Steiner, 2018, p. 3). A narrativa estratégica é muito importante internamente na manutenção do regime, sendo que o alinhamento com a narrativa a nível nacional cria espaço de legitimação política. Além do mais, e como explica Szostek (2017), quando a Rússia acusa o Ocidente de hipocrisia, está a reforçar a sua identidade como grande potência, principalmente a dois níveis. Por um lado, ao justificar ações, como o envio de forças para países estrangeiros, com base em ações similares dos EUA (referências à intervenção no Iraque em 2003 são recorrentes), a Rússia está a agir como uma grande potência. O desafio que o Ocidente constitui transforma-se numa forma de demonstração de poder para a Rússia (Szostek, 2017, p. 589). Ao reproduzir o argumentativo ocidental, a Rússia procura reconhecimento e legitimação como parte do clube das grandes potências (Čanji e Kazharski, 2022). Por outro lado, a Rússia sublinha que age mesmo face a vozes de descontentamento no Ocidente, demonstrando o poder necessário para contestar a ordem ou regras definidas por outros, e das quais discorda (Szostek, 2017, p. 579). A narrativa estratégica permite assim contextualizar, informar e legitimar decisões políticas, com base no que é o entendimento do interesse nacional e das questões de segurança, em particular. Isto torna-se muito evidente nos documentos oficiais russos e nos discursos que informam a construção das narrativas estratégicas na Rússia.

Narrativa Sistêmica: uma Ordem Policêntrica

A narrativa estratégica russa de reconhecimento de prestígio e estatuto numa ordem policêntrica ou multipolar é consistente desde que Vladimir Putin chega ao

poder em 2000. No entanto os princípios normativos que informam a narrativa russa, incluindo os princípios de respeito pela integridade territorial dos Estados e não interferência nos assuntos internos, vão acabar por se revelar mais como arenas de contestação do que de convergência (Miskimmon e O'Loughlin, 2017, p. 111). Os vários documentos oficiais sublinham um sistema multipolar de relações internacionais que reflita a diversidade de interesses e atores no sistema internacional. A ideia de que o sistema internacional está em mudança, de que a hegemonia ocidental cria injustiças e assimetrias, e de que o contexto é de “crescentes tensões geopolíticas” (NSS, 2021), marca a narrativa nos anos mais recentes. O problema da liderança moral do sistema internacional é fundamental (NSS, 2021), aliado ao papel da Rússia na construção da ordem multipolar sublinhando responsabilidade e autonomia nas decisões (NSS, 2015; Military Doctrine, 2014), bem como a sua capacidade de influência na ordem internacional (FPC, 2016), “um dos maiores países do mundo, com uma história de séculos e tradições culturais ricas” (FPC, 2000). A pertença ao G8 é referida em sucessivos documentos e discursos ao longo dos anos, como demonstrando pertença ao clube dos grandes no sistema internacional, sendo que após os acontecimentos de 2014 na Ucrânia o grupo regressa ao formato G7.

Deste modo, a Rússia posiciona-se como “potência mundial líder (...) num mundo policêntrico” (NSS, 2015). A narrativa do policentrismo ou multipolaridade tem sido reafirmada, sendo que no discurso no Fórum Económico de São Petersburgo em 2022, com o tema “Novas Oportunidades num Novo Mundo”, Putin deixou claro que após 24 de fevereiro de 2022 uma nova ordem internacional emergiu, onde os mais poderosos ditarão as regras, ou ficarão “condenados a tornar-se ou permanecer colónias sem direitos”, sendo a Rússia descrita como entrando nesta nova era como uma “nação soberana poderosa” (Putin, 2022a). A narrativa estratégica de uma ordem policêntrica, que se tornou mais evidenciada após a guerra dos cinco dias na Geórgia, ganha agora um contorno diferenciado, com um posicionamento russo numa lógica competitiva e de sobrevivência, sublinhando a questão da segurança ontológica, tão cara ao regime. De facto, se recuarmos no tempo a 2007, no discurso de Putin na Conferência de Segurança de Munique, vemos a crítica à unipolaridade em dois sentidos. Por um lado, na crítica aos EUA como potência hegemónica que prossegue uma agenda unipolar, e por outro, como crítica aos Estados europeus e aliados dos EUA como Estados subalternos (Schmitt, 2018, p. 496).

Na narrativa do policentrismo, a Rússia foi-se posicionando como um ator que age dentro dos contornos do direito internacional, que segue princípios democráticos, e que visa cooperação internacional com Estados que partilhem vontades e preocupações na resposta aos desafios internacionais, salientando o espaço pós-soviético como área geográfica preeminente para a sua atuação. Parte da contra-narrativa

que vai ganhando forma de crítica ao Ocidente, refere ações de ingerência externa contrárias aos interesses russos, desafios ao princípio da igualdade soberana dos Estados através do uso de normas como a “responsabilidade de proteger” que é entendida de forma cínica pela Rússia como “criativa” para justificar violações do direito internacional (FPC, 2008), recusa na implementação de um novo quadro comum para a segurança europeia e desrespeito pelo princípio da “indivisibilidade” da segurança, além das constantes referências ao alargamento da Aliança Atlântica como parte de um processo de “expansão geopolítica” que ameaça a Rússia (FPC, 2016). As interferências ocidentais são entendidas como visando desestabilizar o espaço pós-soviético e “destruir” as ligações da Rússia com os seus aliados tradicionais (NSS, 2021).

Uma dimensão importante da narrativa estratégica russa que ajuda a compreender esta leitura do Ocidente como “ameaça” é o discurso da “contenção” da Rússia, de modo a que o Ocidente mantenha o seu posicionamento privilegiado no sistema internacional (NSS, 2015). Esta ideia tem sido enquadrada na crítica ao recurso a uma “história seletiva” pelo Ocidente, em particular relativamente à Segunda Guerra Mundial e ao período pós-guerra (FPC, 2008), o que é muito relevante quando olhamos a narrativa estratégica de luta contra o fascismo e movimentos de extrema direita que tem prevalecido no contexto atual justificativo da guerra na Ucrânia, como analisaremos mais adiante. A OTAN surge neste contexto como um instrumento ao serviço da política de contenção, com as suas bases militares e presença de forças em torno das fronteiras russas a permitirem uma leitura de “cerco” ou de limitação às capacidades russas, e refletindo a militarização das “regiões adjacentes à Rússia” (NSS, 2015). O alargamento da OTAN como ameaça externa é uma narrativa que vem dos primeiros anos após o final da União Soviética, com o então Presidente Ieltsin a referir “Ouvimos explicações de que isto é alegadamente a expansão da estabilidade, face à possibilidade de haver desenvolvimentos indesejáveis na Rússia. Se o objetivo é trazer a OTAN até às fronteiras da Rússia, deixem-me dizer uma coisa: é muito cedo para enterrar uma Rússia democrática” (citado em Kempster e Murphy, 1994). Esta é uma velha questão na agenda de dissensão. A possibilidade da Ucrânia vir a pertencer à Aliança Atlântica, é assim, também entendida como uma ameaça à segurança nacional russa. No artigo que Vladimir Putin assina em julho de 2021 (Putin, 2021), fica claro que na sua grande estratégia para o espaço pós-soviético a Ucrânia é uma peça fundamental. As exigências russas de finais de 2021 que incluíam retirar a presença militar da OTAN dos países que passaram a integrar a Aliança após 1997, e inverter a sua política de “porta aberta”, demonstram o curso revisionista, parte da narrativa sistémica que procura legitimar as opções de política externa em relação à Ucrânia.

Complementar a esta narrativa crítica da hegemonia ocidental, e particularmente do papel dos EUA no sistema internacional, temos a narrativa de declínio ocidental

e dos novos centros de poder. Por um lado, o sublinhar da decadência ocidental, em termos dos seus valores – narrativa civilizacional russa –, e por outro lado a decadência política e económica face à alteração de poderes em favor da Ásia-Pacífico (FPC, 2016; FPC, 2013). No modelo de Tyushka (2022, p. 119) trata-se de uma narrativa negativa, de afirmação do prestígio e capacidades russas por contraposição ao Ocidente, onde o espaço pós-soviético mantém um papel securitário central na agenda russa. O caráter único da Rússia e do seu lugar na ordem policêntrica é também afirmado nesta dimensão, que cruza com a narrativa identitária analisada a seguir.

Narrativa Identitária: o “Outro” no Discurso e nas Ações

A Ucrânia foi sempre definida na narrativa estratégica russa como “irmã”, traduzindo a ideia de fraternidade subjacente à construção do referencial eslavo, e da união dos povos. O regime soviético usava a ideia de fraternidade, as “nações irmãs”, exatamente como forma de promover um patriotismo partilhado que permitisse ultrapassar os diferenciais entre as várias identidades nacionais (Kuzio 2015, citado em Khaldarova, 2021, p. 4). Também neste contexto, o conceito de *Ruskiy Mir* (Mundo Russo) promoveu ideias de união entre os povos no espaço pós-soviético, permitindo mesmo o desenvolvimento de uma agenda intervencionista, e promovendo uma leitura alargada das diásporas russas com todos aqueles que se identificam com a cultura, tradições, língua, religião e outros, além-fronteiras da Federação Russa – uma comunidade imaginada (Feklyunina, 2016, p. 781) alargada. A Rússia assume-se, nesta linha, como continuidade da tradição, história e memória eslava. A ideia do Mundo Russo acaba por implicar um certo dualismo, como argumenta Feklyunina (2016, p. 784) ao construir, por um lado, uma relação hierárquica entre a Rússia e outros membros da comunidade, a visão do espaço civilizacional multinacional, onde a Rússia é uma parte, e por outro lado, ao oferecer uma visão onde a Rússia está no centro, o Mundo Russo.

Apesar do entendimento desta centralidade russa no espaço pós-soviético, a narrativa estratégica vai-se alterar com a revolução laranja na Ucrânia em 2004/2005, quando Moscovo entende que o projeto de democratização promovido pela UE e EUA está em curso, e está a ter efeitos indesejados para a Rússia. Apesar da contínua afirmação dos valores da democracia na sua narrativa estratégica, o entendimento desta é diferenciado. Na Rússia, a democracia é entendida como partilha de princípios universais, como no quadro das Nações Unidas, contudo de forma mais específica traduz-se no poder do povo russo derivado das suas tradições de governação, e não no cumprimento de standards impostos de fora, sublinhando oposição a tentativas de domínio de algum país (Putin, 2008 e 2012). Mas a narrativa estraté-

gica vai para além desta combinação valorativa e de ordenamento do sistema internacional, como se torna muito visível na alteração profunda que decorre dos acontecimentos de 2014 na Ucrânia, com uma mudança fundamental da ideia de fraternidade para uma ideia de rivalidade, de traição (Khaldarova, 2021, p. 16). Esta alteração vai estar presente em vários documentos, com o artigo de Putin no verão de 2021 a tornar-se simbólico desta mudança. Nesse texto (Putin, 2021) a Ucrânia é identificada enquanto “país irmão” e por isso mesmo não lhe devendo ser reconhecido o estatuto de soberania. Aí, o presidente russo argumenta que houve uma mudança forçada de identidade, que implica que os russos na Ucrânia sejam forçados a negar as suas raízes, face a um curso de assimilação imposto que visa a constituição de um Estado ucraniano etnicamente puro, agressivo contra a Rússia. A narrativa identitária que foi sendo construída ao longo do tempo vai refletir uma inversão na lógica da fraternidade para uma lógica de rivalidade, procurando legitimar o curso agressivo russo na apropriação do Estado por forças de extrema-direita, retomando o discurso associado à Guerra Patriótica e à vitória das forças soviéticas sobre o nazismo.

Os media vão também ser um ator muito relevante neste contexto de difusão das narrativas, promovendo uma narrativa de “desumanização da Ucrânia” (Khaldarova, 2021, p. 5) como um “outro” diferente – a “narrativa armada” a que se refere Tyushka (2022, p. 119). Da “nação irmã” ao “outro ameaça” a forma de retratar as forças do *Maidan* assume contornos de “irracionalidade” na narrativa russa (Claessen, 2021, p. 2). Esta construção do “outro” traça a aproximação ucraniana do Ocidente como uma ameaça existencial à Rússia, além de informar os desenvolvimentos políticos na Ucrânia no quadro do regresso da ameaça nazi, do fascismo, recuando ao passado na referência à Grande Guerra Patriótica, e à vitória sobre as forças de Hitler na Segunda Grande Guerra. A narrativa estratégica russa vai sublinhar de forma consistente as ameaças à sobrevivência do Estado, e por isso à segurança ontológica russa, procurando assim legitimar a invasão da Ucrânia.

A construção do “outro” com base na narrativa fascista tornou-se ilustrativa da necessidade de mobilização de apoio das regiões ucranianas pró-russas e dentro da Rússia, e tornou-se mais evidente nos media. O uso do termo “fascistas” após os confrontos em Odessa em maio de 2014 que fizeram quase 50 mortos, generalizou-se (Khaldarova, 2021, p. 14; BBC News, 2014). Termos desumanizados como “monstros” começaram também a ser usados nos media em relação aos ucranianos. Desta forma tentou-se legitimar um discurso anti-russo assente em ideais de genocídio promovido pelos grupos fascistas que tomaram o poder. Estes grupos foram representados como violentos, igualizando o *Maidan* a fascismo e justificando assim uma intervenção russa mais musculada, com o envio de forças para o Donbass e a anexação da Crimeia. A Estratégia de Segurança Nacional russa de 2015 é muito crítica das ações do Ocidente na Ucrânia, acusado de promover um golpe de estado

anticonstitucional, e de apoiar grupos nacionalistas de extrema direita, que promovem a imagem da Rússia como inimigo, e transformaram a Ucrânia num foco de instabilidade crónica na Europa e na vizinhança da Rússia (NSS, 2015). Quando chegamos a fevereiro de 2022, a imagem do fascismo como violento e ameaçador aos russos e à Rússia estava já bem presente nos media e na narrativa estratégica. O “outro” definido enquanto fascista torna-se uma mensagem rápida de apreender nesta lógica de insegurança existencial legitimadora das ações russas. A narrativa da aproximação da Ucrânia ao Ocidente foi rapidamente substituída estrategicamente por uma narrativa de identificação da Ucrânia com o fascismo, o mal último para a Ucrânia (Khaldarova, 2021, p. 5).

Glazyev (citado em Tyushka, 2022, p. 131) introduziu na narrativa russa as ideias de euro-fascismo e euro-ocupação para sinalizar as ditas tentativas de alteração de regime na Ucrânia e noutros contextos do espaço pós-soviético. A narrativa do fascismo tem servido os propósitos de legitimação de políticas agressivas russas de proteção das suas minorias no estrangeiro, e tem sido associada à ideia de que o Ocidente vai excluir e marginalizar a Rússia sempre (Oates e Steiner, 2018, p. 3), cruzando elementos identitários e sistémicos, e domésticos e internacionais. No discurso de início da invasão (Putin, 2022b), Putin enquadra a decisão na urgência de conter movimentos opressivos e contrários aos interesses russos, implicando a desnazificação e desmilitarização da Ucrânia. Toda a narrativa enquadradora era já bem conhecida da sociedade russa, tornando mais fácil internamente legitimar a decisão de invadir. As referências nos discursos anuais do presidente russo à Grande Guerra Patriótica são aqui ilustração evidente (por exemplo, Putin, 2005; 2014; 2020).

Narrativas de Inclusão/Exclusão: o Lugar da Rússia na Ordem de Segurança Europeia

A narrativa da inclusão/exclusão da ordem de segurança europeia tornou-se cedo uma narrativa dominante, com a Rússia a criticar os alinhamentos e a arquitetura de segurança que se desenhou após o final da Guerra Fria como excludente. Desde os anos 1990 a questão da exclusão aparece em documentos oficiais, construindo uma narrativa que apresenta o Ocidente como um “outro” diferenciado que não tem em atenção os legítimos interesses da Rússia, e mais ainda, que desenvolve os seus projetos de segurança por oposição à Rússia, referenciando claramente a OTAN. Esta narrativa atravessa as dinâmicas domésticas e internacionais e cruza com as narrativas estratégicas sistémica e identitária, reforçando as mesmas. Em vários documentos oficiais é referido que a Rússia se mantém disponível para colaborar na segurança euro-atlântica mas que a OTAN terá de se mostrar disponível

para acolher as preocupações russas e assegurando condições de parceria em igualdade (NSS, 2015; FPC, 2008).

Claramente, o contexto pós-2014 denota uma alteração na narrativa estratégica russa sublinhando a dinâmica de exclusão e confrontação que o Ocidente vem dirigindo contra a Rússia. De acordo com Lavrov, o alargamento da OTAN “provoca instabilidade no espaço pós-soviético e encoraja sentimentos anti-russos” (Lavrov, 2017, citado em Rotaru, 2019, p. 32), ligando proximamente a narrativa de exclusão à narrativa da construção do “outro” como inimigo, e à recuperação de imagens de Guerra Fria. Aliás, a narrativa do retorno da insegurança e desconfiança à Guerra Fria traz ganhos face à descrição das ações ocidentais como hostis, e é facilmente instrumentalizável no contexto ucraniano. As ações do Kremlin são enquadradas como resposta a estas ameaças externas.

Num quadro revisionista de contestação à ordem de segurança europeia, a Rússia avançou com visões alternativas para o reordenamento desta, como por exemplo na Estratégia de Médio Prazo para o Desenvolvimento das Relações com a União Europeia de 1999, ou posteriormente na Proposta do Tratado de Segurança Europeia apresentada pelo então presidente Dmitry Medvedev em 2008 (European Security Treaty, 2009). Nestas propostas fica sublinhada a importância de manter os princípios da segurança cooperativa tal como redigido em 1975 na Ata Final de Helsínquia, embora reconhecendo os limites da OSCE e da necessidade de apresentar algo novo. A proposta pretendia na sua essência renovar velhos princípios e trazer a Rússia de volta à discussão e à tomada de decisões relativas à segurança europeia (Freire e Simão, 2019).

O investimento da Rússia na materialização de um novo regime de segurança europeia mais inclusivo foi introduzido na narrativa como parte de um ganho maior. A Rússia teria voz, voto e veto, e este novo regime basear-se-ia em princípios partilhados de soberania e respeito pela integridade territorial dos Estados, como normas centrais que vinculam as partes ao quadro comum proposto (Karaganov e Suslov, 2018). No entanto, não foi possível encontrar um equilíbrio entre o ordenamento contestado e as novas propostas russas para a sua reformulação. O conflito na Ucrânia desde 2014, agravado pela invasão territorial do país, e a já anterior anexação da Crimeia, questionaram os próprios fundamentos do regime de segurança que a Rússia foi promovendo, face à violação dos princípios de base que estavam no centro dessa mesma ordem de segurança. O resultado final não foi apenas a imposição de sanções, mas também uma dinâmica contrária relativamente à potencial inclusão da Rússia no sistema de segurança europeia, acompanhada do reforço da presença de forças da Aliança Atlântica no flanco leste, e de uma maior coordenação e união transatlântica e no quadro da Europa ocidental. A situação de guerra na Ucrânia representa uma mudança definitiva em relação à posição da Rússia na ordem de segurança europeia, distanciando Moscovo das normas

acordadas e dos princípios partilhados, inclusive o regime de fronteiras. No dia 24 de fevereiro de 2022, Putin retirou toda e qualquer legitimidade aos seus argumentos de exclusão da ordem de segurança europeia, tornando-se a sua maior ameaça (Freire, 2022). Como Sarotte (2022) escrevia recentemente, Putin ensaiou o requiem para o espaço pós-soviético.

Conclusão

O artigo analisou a narrativa estratégica russa, e a forma como esta contextualiza a questão ucraniana, desenvolvendo o argumento em torno de três narrativas principais: a narrativa sistêmica associada ao policentrismo e o Ocidente como referencial externo para a auto-representação russa do seu papel no sistema internacional (Claessen, 2021, p. 3); a narrativa identitária e a forma como a construção discursiva do “outro” tem lugar, com uma alteração discursiva onde a distinção e caráter único da identidade civilizacional russa se vai destacar, a par da superioridade normativa em relação ao Ocidente decadente e a responsabilidade especial que a Rússia tem pela manutenção de estabilidade no espaço pós-soviético (Feklyunina, 2016, p. 783), bem como o tradicionalismo e conservadorismo russos, como visíveis no discurso civilizacional, sublinham a “necessidade crescente de proteger os valores morais e espirituais tradicionais” (NSS, 2021). A Ucrânia é aqui enquadrada como desviante na sua aproximação ao Ocidente, e no regime em vigor em Kiev. A narrativa dos “compatriotas” contrapõe-se à narrativa dos “extremistas”. E por fim, a narrativa de inclusão/exclusão, em referência ao lugar da Rússia na ordem de segurança europeia, onde esta se foi auto-identificando como excluída, contestando a ordem através de políticas revisionistas, que na Ucrânia se traduzem num revisionismo militarizado.

Thomas Diez (2004, p. 331) argumenta que a “geopolitização do outro” (*geopolitical othering*) tem a ver com as dinâmicas de identidade, política e geografia que estão intimamente ligadas às práticas de caracterização do “outro”, mostrando o modo como estas linhas de análise se interligam nas dimensões identitária e sistêmica, e nos níveis doméstico e internacional. O processo de construção da narrativa estratégica russa em relação ao espaço pós-soviético consolida esta área como parte da sua segurança nacional, entendida de uma perspetiva de segurança ontológica, onde a Ucrânia é um elemento central e as ingerências ocidentais são consideradas ameaça existencial. O exercício de regresso a uma narrativa de confrontação, na identificação do “outro” como o “inimigo”, nas referências às divisões que marcaram a Guerra Fria, e nas “linhas vermelhas” que firmam a dissensão, em particular após os acontecimentos de 2014, é assim informado por narrativas estratégicas, que de forma consistente procuram justificar e legitimar a invasão russa da Ucrânia.

Referências bibliográficas

- Averre, D. (2009). Competing Rationalities: Russia, the EU and the 'Shared Neighbourhood'. *Europe-Asia Studies*, 61(10), pp. 1689-1713.
- BBC News (2014). Ukraine crisis: Tense divide in scarred Odessa. *BBC News*, 23 de maio, <https://www.bbc.com/news/world-europe-27517398>
- Čanji, D. e Kazharski, A. (2022). When the 'subaltern empire' speaks. On recognition, Eurasian integration, and the Russo-Georgian war, *Eurasian Geography and Economics*. *Eurasian Geography and Economics*. DOI: 10.1080/15387216.2022.2040375.
- Claessen, E. (2021). The making of a narrative: The use of geopolitical othering in Russian strategic narratives during the Ukraine crisis. *Media, War & Conflict*, July, <https://doi.org/10.1177/17506352211029529>
- Diez, T. (2004). Europe's others and the return of geopolitics. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(2), pp. 319-335.
- European Security Treaty (2009). The draft of the European Security Treaty. The Kremlin, Moscow, 29 de novembro, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/6152>
- Feklyunina, V. (2016). Soft power and identity: Russia, Ukraine and the 'Russian world(s)'. *European Journal of International Relations*, 22(4), pp. 773-796.
- FPC (2020). The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by the President of the Russian Federation Vladimir Putin, 28 de junho, <https://nuke.fas.org/guide/russia/doctrine/econcept.htm>
- FPC (2016). The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin, 30 de novembro, https://www.rusemb.org.uk/rp_insight/
- FPC (2013). The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin, 12 de fevereiro, <https://www.rusemb.org.uk/in1/>
- FPC (2008). The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, 12 de julho, The Kremlin, Moscow.
- Freire, M. R. (2022). A 'grande estratégia' da Rússia de Putin. *IDN Brief: A Guerra na Ucrânia*, 18 de março, pp. 12-13. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2022/IDN_brief_mar%C3%A7o_2022.pdf
- Freire, M. R. (2020). EU and Russia competing projects in the neighbourhood: an ontological security approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63(1), <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/JcT5x3BTDHVHpTqKcCDrntf/?format=pdf&lang=en>
- Freire, M. R. (2018). The quest for status: how the interplay of power, ideas, and regime security shapes Russia's policy in the post-Soviet space. *International Politics*, 56, pp. 795-809.
-

- Freire, M. R. e Simão, L. (2019). Security Challenges in Russia-European Union Relations". In R. E. Kanet (ed.), *Routledge Handbook of Russian Security* (pp. 31-52). Oxon e Nova Iorque: Routledge.
- Kempster, N. e Murphy, D. E. (1994). Broader NATO May Bring 'Cold Peace,' Yeltsin Warns: Europe: Russian president accuses U.S. of being power hungry. Speech comes as nations finalize nuclear treaty. *Los Angeles Times*, 6 de dezembro, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1994-12-06-mn-5629-story.html>
- Khaldarova, I. (2021). Brother or 'Other'? Transformation of strategic narratives in Russian television news during the Ukrainian crisis. *Media, War & Conflict*, 14(1), pp. 3-20.
- Kropatcheva, E. (2012). Russia and the role of the OSCE in European security: a 'Forum' for dialog or a 'Battlefield' of interests? *European Security*, 21(3), pp. 370-394.
- Memorandum (1994). Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Budapest, 5 de dezembro, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf>
- Military Doctrine (2014). The Military Doctrine of the Russian Federation. Approved by the President of the Russian Federation, 25 de dezembro, <https://rusemb.org.uk/press/2029>
- Military Doctrine (2010). The Military Doctrine of the Russian Federation. Approved by Russian Federation Presidential Edict, 5 de fevereiro, The Kremlin, Moscovo.
- Miskimmon, A. e O'Loughlin, B. (2017). Russia's Narratives of Global Order: Great Power Legacies in a Polycentric World. *Politics and Governance*, 5(3), pp. 111-120.
- NSS (2021). Russian National Security Strategy, On the National Security Strategy of the Russian Federation, 2 de julho, The Kremlin, Moscovo.
- NSS (2015). Text of 31 December Russian Federation Presidential Edict 683 approving appended text of "The Russian Federation's National Security Strategy", 31 de dezembro, <https://www.russiamatters.org/node/21421>
- Oates, S. e Steiner, S. (2018). Projecting Power: Understanding Russian Strategic Narrative. *Russian Analytical Digest*, 229, 17 de dezembro.
- Putin, V. (2022a). St Petersburg International Economic Forum Plenary session Putin's Address, 17 de junho, The Kremlin, Moscovo, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/68669>
- Putin, V. (2022b). Address by the President of the Russian Federation, 24 de fevereiro, The Kremlin, Moscovo, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>
- Putin, V. (2022c). Address by the President of the Russian Federation, 21 de fevereiro, The Kremlin, Moscovo, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>
- Putin, V. (2021) Article by Vladimir Putin "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians", The Kremlin, Moscovo, 12 de julho, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>

- Putin, V. (2020). PATH TO POWER: A political profile; Putin Steering to Reform, but with Soviet Discipline. *The New York Times*, 20 de fevereiro, <https://www.nytimes.com/2000/02/20/world/path-power-political-profile-putin-steering-reform-but-with-soviet-discipline.html>
- Putin, V. (2018). Presidential Address to the Federal Assembly, 1 de março, The Kremlin, Moscovo, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>
- Putin, V. (2005). Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, 25 de abril, The Kremlin, Moscovo, en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931.
- Reuters (2018). Putin, before vote, says he'd reverse Soviet collapse if he could: agencies, 2 de março, <https://www.reuters.com/article/us-russia-election-putin-idUSKCN1GE2TF>
- Roberts, S. P. e Moshes, A. (2016). The Eurasian Economic Union: a case of reproductive integration? *Post-Soviet Affairs*, 32(6), pp. 542-565.
- Roselle, L., Miskimmon, A. e O'Loughlin, B. (2014). Strategic narrative: A new means to understand soft power. *Media, War & Conflict*, 7(1), pp. 70-84.
- Rotaru, V. (2019). Instrumentalizing the recent past? The new Cold War narrative in Russian public space after 2014. *Post-Soviet Affairs*, 35(1), pp. 25-40.
- Sakwa, R. (2012). Looking for a greater Europe: From mutual dependence to an international regime. *Communist and Post-Communist Studies*, 45(3/4), pp. 315-325.
- Sarotte, M. E. (2022). Russia, Ukraine and the 30-year quest for a post-Soviet order. *Financial Times*, 25 de fevereiro, <https://www.ft.com/content/742f15fc-675a-4622-b022-cbec444651cf>.
- Schmitt, O. (2018). When are strategic narratives effective? The shaping of political discourse through the interaction between political myths and strategic narratives. *Contemporary Security Policy*, 39(4), pp. 487-511.
- Szostek, J. (2017). Defence and Promotion of Desired State Identity in Russia's Strategic Narrative. *Geopolitics*, 22(3), pp. 571-593.
- Tyushka, A. (2022). Weaponizing narrative: Russia contesting Europe's liberal identity, power and hegemony. *Journal of Contemporary European Studies*, 30(1), pp. 115-135.
- Van Noort, C. (2017). Study of Strategic Narratives: The Case of BRICS. *Politics and Governance*, 5(3), pp. 121-129.

A Crise Ucraniana e a Transformação das Dinâmicas de Segurança na Europa Oriental

Vanda Amaro Dias¹

Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.

Resumo

A crise ucraniana pode ser entendida como o resultado de uma prolongada e crescente competição entre a União Europeia e a Rússia por poder e influência sobre a sua vizinhança partilhada na Europa Oriental. Contudo, mais do que o culminar de um processo, esta crise parece ter iniciado uma nova etapa nesta competição, tendo ela própria um contributo significativo para a transformação do espaço pós-soviético e das dinâmicas de segurança no contexto europeu alargado. É justamente este contributo que este artigo se propõe a analisar e problematizar. Para o efeito, procede-se ao mapeamento do contexto regional que conduziu à crise ucraniana e que dá o mote para a análise crítica do seu contributo para a transformação das dinâmicas de segurança na Europa Oriental, em particular nos casos da Ucrânia, Moldova e Bielorrússia. O artigo termina com uma reflexão sobre a Guerra na Ucrânia e o futuro da segurança europeia.

Palavras-chave: Bielorrússia; Crise Ucraniana; Moldova; Segurança; Ucrânia.

Artigo recebido: 23.06.2022

Aprovado: 28.06.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.162.03>

Abstract

The Ukrainian Crisis and the Transformation of Security Dynamics in Eastern Europe

The Ukrainian crisis can be interpreted as the outcome of a protracted and increasing competition between the European Union and Russia for power and influence over their shared neighborhood in Eastern Europe. However, instead of marking the culmination of a process, this crisis seems to have started a new stage in this competition. Furthermore, it had a significant contribution to the transformation of the post-Soviet space and security dynamics in the wider European region. This article envisages to analyse and problematize this contribution. To do so, it starts by mapping the contextual setting leading to the Ukrainian crisis, thus setting the stage for a critical analysis of its contribution to the transformation of security dynamics in Eastern Europe, particularly in the cases of Ukraine, Moldova, and Belarus. The article concludes with some thoughts on the current war in Ukraine and the future of European Security.

Keywords: Belarus; Moldova; Security; Ukraine; Ukrainian Crisis.

1 Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Estímulo ao Emprego Científico – Apoio Institucional – 00152_2018.

Introdução

A crise ucraniana, iniciada em novembro de 2013, marcou de forma incontornável a evolução das dinâmicas de segurança no espaço europeu alargado. A não assinatura do Acordo de Associação com a União Europeia (UE), que devia ter ocorrido na Cimeira da Parceria Oriental, em Vilnius, gerou um enorme descontentamento junto da sociedade civil ucraniana. A opção do então Presidente Viktor Yanukovitch não só invalidava o esforço de integração europeia e de afastamento da órbita de influência russa, em que o país tinha apostado nos últimos anos, como o facto de coincidir com a celebração de acordos pouco transparentes com Moscovo sugeria um agravamento da sua dependência (Freedman, 2014). Perante este cenário, a população ucraniana saiu às ruas para exigir o combate à corrupção, ao abuso de poder, ao nepotismo, às desigualdades socioeconómicas e à violação de direitos humanos, vistos como as causas profundas da estagnação do país.

O movimento Euromaidan, como ficaria conhecido, via na aproximação à UE uma garantia de compromisso com as reformas exigidas, por oposição à manutenção de relações próximas com Moscovo, que servia os interesses de oligarcas corruptos que travavam o processo de democratização do país em benefício próprio. As manifestações, inicialmente pacíficas, dão lugar a confrontações entre a população e as forças de segurança leais a Viktor Yanukovitch. Estes confrontos arrastam-se até fevereiro de 2014, quando o Presidente ucraniano chegou a acordo com os líderes da oposição sobre a resolução da grave crise política em que o país tinha submergido. Não obstante, a 28 de fevereiro, Yanukovitch exila-se em Rostov, na Rússia, levando o Parlamento ucraniano a votar a destituição dos seus poderes e a eleger um governo interino para gerir o país até à realização de eleições. Estes acontecimentos foram percecionados por Moscovo como parte de uma estratégia ocidental para promover a aproximação da Ucrânia às instituições euro-atlânticas. Para reverter estas dinâmicas e garantir a manutenção da Ucrânia na sua esfera de influência, o Kremlin tornou-se um interveniente ativo nesta crise, através do apoio político e militar aos movimentos separatistas no leste ucraniano e da anexação da Crimeia, a 18 de março de 2014 (Dias, 2015).

A forma como a crise ucraniana se desenrolou evidencia que a mesma se reveste de uma dimensão internacional marcada por uma crescente disputa por poder e influência entre a UE e a Rússia sobre uma vizinhança partilhada. Conscientes da sua importância para os projetos regionais dos seus vizinhos mais significativos, os países da Europa Oriental têm procurado valer-se do seu posicionamento geoestratégico para maximizar os benefícios do seu relacionamento com Bruxelas e Moscovo. Como resultado, desenvolveram dinâmicas e estratégias de política externa distintas que influenciaram, quer a forma como foram afetados pela crise ucraniana, quer as respetivas reações à mesma. Por esse motivo, mais do que o culminar

de um processo, esta crise parece ter iniciado uma nova etapa na competição entre a UE e a Rússia numa área de influência contestada. Este artigo propõe-se a analisar e problematizar o contributo da crise ucraniana para a transformação do espaço pós-soviético e das dinâmicas de segurança no contexto europeu alargado, no contexto desta competição. Para o efeito, procede ao mapeamento do contexto regional que conduziu à crise ucraniana e que dá o mote para a análise crítica do seu contributo para a transformação das dinâmicas de segurança na Europa Oriental, em particular nos casos da Ucrânia, Moldova e Bielorrússia. O artigo termina com uma reflexão sobre a Guerra na Ucrânia e o futuro da segurança europeia.

A Dimensão Geopolítica da Crise Ucraniana

A leitura da crise ucraniana como resultado de uma prolongada e crescente competição entre a UE e a Rússia por poder e influência, sobre a vizinhança partilhada na Europa Oriental, constitui uma linha de investigação consolidada (Cadier, 2018; Casier, 2016; Dias, 2018; Haukkala, 2015). Não pretendendo negligenciar a dimensão interna desta crise, esta linha destaca que a mesma não poder ser plenamente compreendida fora do contexto geopolítico e de segurança em que Kiev se insere.

Na análise da dimensão geopolítica que envolve esta crise, destaca-se o papel da Rússia que, desde o início da mesma, fez uso de várias estratégias para assegurar a manutenção da sua influência e proteção dos interesses russos no espaço pós-soviético, bem como para enfraquecer e deslegitimar o novo poder político em Kiev, no contexto pós-Maidan. Segundo Elias Götz (2016), a postura de Moscovo pode ser entendida a partir de três grandes perspetivas: i) a Rússia revisionista – uma potência agressiva e neoimperialista que visa o colapso da ordem pós-Guerra Fria e a reconstrução do império soviético; ii) a Rússia-vítima – uma potência acomodada ao *statu quo* internacional, que se vê compelida a defender a sua honra e interesses geopolíticos das tentativas de cerco perpetradas pelos Estados Unidos da América (EUA), pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e pela UE; e, iii) a Rússia desordeira – um país desestabilizador que cria ou exacerba conflitos no plano externo, para desviar a atenção da opinião pública russa sobre a situação interna do país.

Ainda que aparentemente estas perspetivas se excluam mutuamente, a complexidade da realidade política e social, mostra-nos que, no caso da crise ucraniana, estas perspetivas não só coexistem como se constituem mutuamente naqueles que são os discursos e ações da Federação Russa. Por um lado, a forma como a grandeza e segurança russas têm vindo a ser articuladas desde o final da Guerra Fria faz com que as perspetivas revisionista e desordeira andem, frequentemente, de mãos

dadas. Apesar de a ingerência russa na crise ucraniana poder ter uma dimensão reativa, despoletada pela percepção do movimento Euromaidan como uma fabricação ocidental para ferir os interesses russos na região – tal como defendido pela perspectiva da Rússia-vítima –, reduzir a análise a esta dimensão implica ignorar uma série de dinâmicas que têm marcado o relacionamento de Moscovo com a sua vizinhança nas últimas três décadas.

Com efeito, a análise dos Conceitos de Política Externa da Federação Russa, desde 1993, demonstra que o espaço pós-soviético surge como uma área de interesses privilegiados para Moscovo, na medida em que a sua sobrevivência e a preservação do estatuto de grande potência estão dependentes da capacidade de exercer influência sobre esta região. Na prática, a Rússia tem explorado as várias dependências – económicas, políticas e militares – que os países na sua vizinhança herdaram do domínio soviético para garantir a manutenção de regimes políticos leais e instrumentais para a concretização dos objetivos estratégicos de Moscovo (Dias, 2014 e 2016). Quando vislumbrado deste prisma, o papel da Rússia na crise ucraniana surge como um prolongamento lógico da sua política externa e da ambição de se projetar internacionalmente como uma grande potência. Alguns autores defendem mesmo que o controlo do espaço pós-soviético é visto como o primeiro passo para desafiar a atual ordem internacional liberal e afirmar a Rússia como líder do mundo não-ocidental e promotora de uma ordem alternativa, construída com base em esferas de influência. Neste sentido, o que está em causa com a crise ucraniana – à semelhança do que sucedeu com outras estratégias desestabilizadoras no espaço pós-soviético, como a intervenção nos conflitos gelados, a Guerra com a Geórgia ou, mais recentemente, a Guerra na Ucrânia – não é a conquista de territórios *per se*, mas a reorganização da arquitetura de segurança europeia e do equilíbrio de poder internacional (Speck, 2015). Desta forma, não tendo conseguido assegurar a manutenção de um regime leal em Kiev, Moscovo envolveu-se nos processos de desestabilização do leste ucraniano, ao mesmo tempo que garantia o acesso ao Mar Negro através da anexação da Crimeia. Isto permitia satisfazer os interesses estratégicos relacionados com o acesso aos mares quentes, mas também garantia uma situação de conflito prolongado e de disputa de fronteiras que, na prática, impedia a integração da Ucrânia nas estruturas ocidentais.

Por outro lado, apesar de esta leitura parecer invalidar a perspectiva da Rússia-vítima, a análise das narrativas políticas russas revela que a mesma tem sido utilizada para justificar as opções de política externa de Moscovo. Esta argumentação visava atenuar as reações internacionais a uma atuação cada vez mais agressiva e violadora dos princípios e normas de Direito Internacional, bem como garantir o apoio da opinião pública russa, desviando a atenção da frágil situação socioeconómica do país e evitando que impulsos democráticos exógenos colocassem em risco a sobrevivência do regime (D'Anieri, 2016).

Por seu turno, a UE vinha a aproximar-se, gradualmente, dos países do espaço pós-soviético desde o final da Guerra Fria. No que diz respeito à Ucrânia, o estreitar de relações foi traduzido na celebração do Acordo de Parceria e Cooperação, em vigor desde 1997, e no estabelecimento de uma Estratégia Comum para a Ucrânia, em 1999, que em conjunto constituíam o enquadramento legal deste relacionamento e reconheciam o carácter distintivo de Kiev no quadro geoestratégico europeu. Se até este momento, a aproximação da UE, não apenas à Ucrânia, mas também aos demais países da Europa Oriental, não era percebida em Moscovo como uma ameaça aos seus interesses, a situação começa a mudar paulatinamente a partir da criação da Política Europeia de Vizinhança (PEV), em 2003. A PEV visava dar resposta ao novo contexto geopolítico da UE pós-alargamento a leste, abrangendo os países da Europa Oriental que agora constituíam a vizinhança partilhada com a Rússia. Isto teve um impacto significativo nas dinâmicas de poder e segurança no espaço europeu alargado e no relacionamento entre Bruxelas e Moscovo, desde logo, porque ambos partilham o entendimento de que a sua segurança está estreitamente dependente da sua capacidade de exercer influência sobre a sua vizinhança, por forma a garantir a manutenção de condições favoráveis à satisfação dos seus interesses. Como resultado desta percepção, os seus projetos e ambições regionais tornaram-se mutuamente exclusivos e impossíveis de conciliar, algo que se agravou com a criação da Parceria Oriental, em 2009 (Averre, 2009).

A disputa pela capacidade de exercer influência sobre uma vizinhança partilhada na Europa Oriental, traduziu-se na deterioração das relações entre Moscovo e Bruxelas. Contudo, a ingerência russa na crise ucraniana e a anexação da Crimeia marcam o momento paradigmático em que este relacionamento deixa de obedecer a uma lógica de competição por influência numa mesma área de interesses estratégicos, para se definir numa lógica de inimizade entre dois atores com objetivos irreconciliáveis (Dias, 2018). Não obstante, a resposta europeia à crise ucraniana ficou muito aquém das expectativas e do nível de ambição estabelecido pela própria UE no que toca à manutenção da paz e segurança regional. Apesar de ter condenado publicamente a posição de Moscovo e imposto uma série de sanções económicas, no fundamental a UE optou por aceitar a situação como um dado adquirido. Isto deve-se, em parte, à falta de coesão entre os Estados-membros da UE, profundamente divididos entre os defensores de uma posição mais dura, incluindo a Polónia e a Lituânia, e países como a França, Alemanha e Itália que se mostravam mais reticentes em agravar as relações com Moscovo, por recearem as consequências políticas e económicas que daí pudessem advir. Esta divisão fez com que, na prática, a condenação e as sanções aplicadas à Rússia fossem insuficientes para reverter a anexação da Crimeia ou atenuar a ingerência russa nos confrontos em solo ucraniano (Blockmans, 2014). Apesar desta resposta limitada, a UE vai procurar contribuir para aumentar a resiliência da Ucrânia e de todos os países do

espaço pós-soviético em que esta situação se pudesse repetir, num esforço de prevenção de novos desafios à estabilidade e soberania na sua vizinhança.

A nova fase nas relações UE-Rússia, inaugurada pela crise ucraniana, vai ser marcada por uma crescente confrontação estratégica e reforço da percepção que os seus projetos regionais são mutuamente exclusivos, com amplo impacto nas dinâmicas de segurança no espaço europeu alargado. É com base neste entendimento que as secções seguintes analisam as consequências da crise ucraniana na Ucrânia, Moldova e Bielorrússia.

Ucrânia

Desde o final da Guerra Fria, Kiev tem procurado uma posição de equilíbrio entre Moscovo e Bruxelas, que, no contexto da competição regional analisada, lhe permitiu gerir expectativas e maximizar ganhos, mas impediu que as suas elites políticas se comprometessem sustentadamente com a modernização do país. Nas vésperas da crise ucraniana, a corrupção e a desigualdade socioeconómica tinham escalado para níveis preocupantes, bem como a dependência face a Moscovo, que se agravava com o aumento de ligações pouco transparentes dos oligarcas ucranianos à Rússia, deixando o país vulnerável a pressões externas (Charap e Darden, 2014).

A recusa da assinatura do Acordo de Associação com a UE, em prol de uma maior aproximação à Rússia, aliada à débil situação socioeconómica do país, criou as condições para a mobilização da sociedade civil ucraniana. Nascia assim o movimento Euromaidan, que se assumia como uma tentativa de construir uma identidade nacional e definir o rumo político, económico e regional da Ucrânia (Carroll, 2014). Desde o início, os manifestantes associaram a aproximação à UE e a consolidação da escolha europeia da Ucrânia como a melhor hipótese de garantir a democracia, o primado do direito, o respeito pelos direitos humanos e a boa governação no país.

A administração do então Presidente ucraniano, Viktor Yanukovitch, respondeu de forma violenta aos protestos despoletando um conflito entre manifestantes e forças policiais que se arrastou por três meses. Apesar do acordo alcançado a 21 de fevereiro de 2014 entre Yanukovitch e os líderes da oposição para pôr fim à crise política, o Presidente ucraniano acabou por se exilar na Rússia poucos dias depois. No seguimento desta fuga, o Parlamento ucraniano votou a destituição dos poderes do Presidente e elegeu um governo interino para gerir o país até à realização de eleições legislativas. Estes eventos criaram o contexto para que a Rússia projetasse a situação na Ucrânia como resultado de um esquema para instaurar um regime pró-ocidental em Kiev, justificando o apoio político e militar de Moscovo a movimentos separatistas no leste da Ucrânia, a que se seguiria a anexação da Crimeia, em 18 de março de 2014. Para responder aos confrontos violentos desencadeados pelas

forças separatistas apoiadas por Moscovo e travar a tomada de edifícios públicos em Donetsk, Luhansk e Kharkiv, foi criada, em abril de 2014, uma Operação Antiterrorista, ainda sob a tutela do Governo Provisório.

Gradualmente, o conflito na região do Donbas escalou em intensidade e letalidade,² levando a Ucrânia a perder o controlo de alguns territórios, onde se proclamaram as Repúblicas Populares de Donetsk e Luhansk. Mesmo não assumindo a sua participação neste conflito, a Rússia tornou-se um elemento incontornável nas tentativas de resolução do mesmo, incluindo no apoio à formação de uma missão de monitorização da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a 17 de abril de 2014, e na garantia de manutenção da estabilidade necessária aos seus trabalhos. Segue-se um cessar-fogo, que incluía a suspensão da Operação Antiterrorista, permitindo aos observadores da OSCE entrar na região. No entanto, o seu contributo para a resolução do conflito foi muito limitado, uma vez que as tensões escalaram poucos dias depois com o anúncio de um pacote de assistência à Ucrânia por parte dos EUA e o retomar de atividades da Operação Antiterrorista, após o assassinato de um político local ucraniano por um grupo pró-russo. Entendendo o posicionamento de Kiev como antagónico aos interesses russos e a própria Operação Antiterrorista como uma punição contra Moscovo, o Kremlin elevou o nível de prontidão das suas forças armadas junto da fronteira com a Ucrânia, aumentando a preocupação da comunidade internacional sobre uma eventual invasão. Este cenário não se concretizou e, em maio de 2014, Moscovo acabou por refrear o seu posicionamento, com a diminuição de tropas na fronteira e a disponibilização para trabalhar com o novo governo em Kiev, desde que este respeitasse a autonomia das autoproclamadas repúblicas populares no leste do país, algo essencial para garantir que viessem a deter poder de veto em matérias relacionadas com política externa, tal como seria do interesse russo (Mudrov, 2020).

As eleições pós-Euromaidan, consideradas como livres e democráticas pela OSCE, confirmavam a escolha pró-europeia da Ucrânia e o compromisso das suas elites políticas com um afastamento de Moscovo e do legado soviético. As eleições presidenciais de 25 de maio resultaram na eleição de Petro Poroshenko – um dos rostos da oposição a Viktor Yanukovitch durante o Euromaidan – à primeira volta, com mais de 55% dos votos (BBC News, 2014). As eleições legislativas traduziram-se numa clara vitória dos partidos pró-europeus. Estas eleições destacaram-se pela perda de representação parlamentar do Partido Comunista, pela primeira vez desde 1991, e por o Bloco de Oposição – criado em 2014 para agregar os partidos políticos ucranianos que não apoiaram o movimento Euromaidan, incluindo o

2 Estima-se que o conflito entre as forças ucranianas e as forças separatistas apoiadas por Moscovo tenha causado mais de 14.000 vítimas mortais, e cerca de 37-39.000 feridos, entre 2014 e 2021 (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2022).

Bloco das Regiões de Viktor Yanukovitch – ser o único partido pró-russo representado no Parlamento ucraniano, com apenas 8% dos votos (Pifer, 2014).

O novo Governo iniciou uma série de reformas estruturais que visavam aumentar a qualidade da democracia e combater a corrupção. Nessa linha, assinou, em junho de 2014, o Acordo de Associação com a UE, com o triplo propósito de cumprir as reivindicações do Euromaidan, de promover o desenvolvimento do país, bem como de consolidar a opção europeia da Ucrânia e, assim, proteger o país da ingerência russa (Cadier, 2018). Perante este cenário, Moscovo manteve o seu apoio às forças separatistas e a presença de contingentes militares nas zonas fronteiriças, com o objetivo de condicionar as decisões políticas em Kiev. Esta estratégia teve alguns resultados na política doméstica ucraniana, incluindo a aposta na descentralização do país. No entanto, o impacto nas prioridades de política externa da Ucrânia mostrou-se mais limitado, permanecendo claro o compromisso de aproximação às instituições euro-atlânticas, em conformidade com o espírito do Euromaidan (Dias, 2015).

No que toca à gestão do conflito no leste do país, Petro Poroshenko, começou a armar uma nova Guarda Nacional, que contribuiu para o sucesso da Operação Antiterrorista. Apesar de esta medida ter levado Moscovo a reforçar as capacidades militares das forças separatistas em Donetsk e Luhansk, as forças ucranianas conseguiram recuperar o controlo das áreas ocupadas, cercando os separatistas em zonas cada vez mais pequenas. Como resultado, Moscovo aumentou novamente a sua participação no conflito, através do envolvimento direto – mas não assumido – das suas forças armadas e do apoio a atores não-estatais, incluindo redes de crime organizado e mercenários. Perante o risco cada vez mais real de uma invasão russa, no início de setembro de 2014, Vladimir Putin apresentou uma proposta de cessar-fogo ao seu homólogo ucraniano que conduziu à assinatura dos Acordos de Minsk I (Bowen, 2019).

Contudo, em janeiro de 2015, as forças separatistas de Donetsk e Luhansk envolveram-se em novas ofensivas com o intuito de reconquistar os territórios perdidos para as forças ucranianas, determinando o fracasso dos Acordos de Minsk I. A fim de cessar as hostilidades são assinados, em fevereiro, os Acordos de Minsk II. As 13 medidas aqui previstas não apresentam novidades estruturais face ao modelo dos primeiros acordos, razão que terá contribuído para que nunca tenham sido plenamente implementadas e para o cessar-fogo ter sido sucessivamente violado por todas as partes envolvidas no conflito. Outros motivos para o malogro destes acordos prendem-se com as diferentes perceções sobre o conflito, o carácter vago das suas medidas, a linguagem ambígua, questões práticas relacionadas com a implementação das medidas estipuladas e a falta de reconhecimento da Rússia sobre o seu envolvimento ativo no conflito (Åtland, 2020).

Perante o prolongamento do conflito e a falta de uma perspectiva de resolução realista, em abril de 2018, o Governo ucraniano substituiu a Operação Antiterrorista,

inicialmente planejada como uma resposta de curto-prazo, por uma Operação de Forças Conjuntas, composta por todas as unidades do exército ucraniano, as forças policiais, os serviços de segurança, a Guarda Nacional e as guardas fronteiriças. Esta operação apresentava-se como esforço nacional concertado e de longo-prazo para reintegrar o Donbas e a Crimeia e terminar com a ocupação russa. Simultaneamente, a Ucrânia reforçava as suas capacidades defensivas, com a compra de 210 mísseis Javelin aos EUA, considerados atualmente como a arma antitanque mais poderosa e sofisticada, sendo dotada de considerável versatilidade tática e capacidade letal (Detsch, 2022). Ainda que esta transação não possa ser definida como assistência militar prestada à Ucrânia, ela foi usada pelos meios de comunicação russos para disseminar a ideia de que Kiev se estaria a preparar para atacar a Rússia, construindo, paulatinamente, uma base de apoio e aceitação perante uma possível invasão russa. Esta escalada, aliada ao fracasso dos Acordos de Minsk, enfraqueceram o diálogo político e afastaram os envolvidos neste conflito da mesa de negociações (Sasse, 2018).

A evolução do conflito no Donbas e a consolidação da percepção da Rússia como uma ameaça à sobrevivência da Ucrânia, teve consequências significativas no mosaico político do país. Com efeito, as eleições presidenciais e legislativas de 2019 parecem confirmar a opção pelo afastamento da órbita de influência de Moscovo, que tinha sido afirmada pelo movimento Euromaidan. Em ambos os casos, Volodymyr Zelensky consagrou-se o grande vencedor, tornando-se Presidente da Ucrânia, com mais de 73% dos votos à segunda volta – contra o incumbente Petro Poroshenko –, e garantindo ao seu partido, Servo do Povo, 240 dos 450 assentos no Parlamento ucraniano. Apesar de esta vitória demonstrar o descontentamento da população com a administração de Poroshenko, ela não implicou um regresso à tradicional alternância entre governos pró-russos e pró-europeus, uma vez que o antigo Bloco de Oposição, renomeado Plataforma Vida e Paz, teve menos de 13% dos votos nas eleições legislativas (Gabidullina e Mankoff, 2019).

Zelensky foi eleito com base em duas grandes promessas: combater a corrupção no país e terminar com o conflito no Donbas. Esta última, levou-o a procurar dialogar com o seu homólogo russo, a fim de encontrar uma solução aceitável para todas as partes envolvidas. Numa primeira fase, isto implicou concessões por parte da Ucrânia envolvendo a troca de prisioneiros e a aceitação da chamada Fórmula Steinmeier, uma versão simplificada dos Acordos de Minsk II, proposta no outono de 2015, pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão e Presidente em Exercício da OSCE, Frank-Walter Steinmeier. Inicialmente, esta proposta não tinha sido aceite por ser desvantajosa para Kiev. Contudo, Vladimir Putin fez depender o retomar do diálogo no Formato Normandia – composto por representantes da Alemanha, França, Ucrânia e Rússia, e que estava paralisado desde 2016 – da aceitação da referida “Fórmula”. A assinatura do documento, em outubro de 2019, foi

procedida da cimeira do Formato Normandia, em dezembro, onde as partes assinaram uma declaração de compromisso para com os termos dos Acordos de Minsk II e da Fórmula Steinmeier (Åtland, 2020). Apesar dessas concessões e da aceitação de uma situação menos que ideal para Kiev, incluindo um modelo descentralizador que garantia poder de veto às regiões separatistas pró-russas em todas as matérias relacionadas com a política externa do país – assegurando a manutenção da Ucrânia na esfera de influência russa –, não só não foi possível encontrar uma solução sustentável para o conflito, como o mesmo foi levado para um novo patamar com a invasão russa perpetrada a 24 de fevereiro de 2022.

Moldova

Durante os anos 1990, a política externa da Moldova caracterizou-se por uma estratégia de diversificação cautelosa, marcada pela tentativa de preservação de relações amigáveis com Moscovo, ao mesmo tempo que procurava reduzir a sua dependência política, económica e militar (King, 2003). Apesar de o conflito da Transnístria e a presença de forças militares russas no seu território constituir um obstáculo a esta estratégia, paulatinamente, Chisinau foi conseguindo aproximar-se da UE. A sua inclusão na PEV e o papel mais ativo de Bruxelas na gestão do conflito da Transnístria marcam a viragem pró-europeia da Moldova (Dias, 2013). Com efeito, ainda que a integração europeia fosse apresentada como um objetivo estratégico desde finais dos anos 1990, só em 2003 é que a mesma é oficialmente assumida na Estratégia Europeia da República da Moldova. Este documento, aprovado pelo então Presidente Vladimir Voronin – eleito com o apoio de uma plataforma pró-russa –, demonstrava que a aproximação à UE surgia como a melhor hipótese de reduzir a dependência face a Moscovo e de preservar a soberania e integridade territorial do país (International Crisis Group, 2007). Desde então, Chisinau tem consistentemente apostado no processo de aproximação à UE, sendo frequentemente considerado como um dos casos de sucesso da PEV.

Percebendo a sua perda de influência sobre a Moldova, a Rússia procurou reverter esta situação através da exploração das várias dependências que o país apresenta, incluindo o conflito na Transnístria. Ainda antes da crise ucraniana, em 2012, a Rússia apresentou uma proposta de resolução do conflito baseada na federalização da Moldova e na atribuição de poderes de veto à região da Transnístria em todos os assuntos relacionados com política externa e com a manutenção das forças armadas russas no terreno – uma fórmula muito semelhante à descentralização sugerida como base para negociar a resolução do conflito no Donbas antes da invasão russa. O facto de esta proposta ter coincidido com a morte de um civil moldavo por um soldado russo e com a nomeação de Dmitri Rogozin, um apoiante da independên-

cia da Transnístria, como o Representante Especial da Rússia para a região, lançou enorme desconfiança em Chisinau sobre as verdadeiras intenções de Moscovo. Como resultado, a Moldova recusou prosseguir com as negociações, o que se traduziu num agravar das relações com a Rússia (Dias, 2016).

A crise ucraniana colocou a Transnístria novamente na agenda, com a Rússia a instrumentalizar o processo de resolução do conflito para desacreditar a Ucrânia como mediador e parceiro viável. Temendo os efeitos desta crise na estabilidade e integridade territorial do país, o governo em Chisinau demonstrou o seu claro apoio à escolha europeia da Ucrânia e condenou as estratégias desestabilizadoras de Moscovo na região. Percecionando os eventos na Ucrânia como uma punição pelo seu afastamento da esfera de influência russa, a Moldova admitiu reverter o seu estatuto de neutralidade e reforçar a sua aproximação à OTAN, vista, juntamente com a UE, como a melhor hipótese de sobrevivência e manutenção de integridade territorial perante uma Rússia cada vez mais agressiva (Timofti, 2014).

É neste contexto de consolidação da escolha europeia e crescente afastamento de Moscovo que a Moldova assina o Acordo de Associação com a UE, em junho de 2014. Isto despoleta o aumento do radicalismo pró-russo no país, sobretudo por parte de autoridades locais que viam no processo de integração europeia uma ameaça à manutenção do seu poder, mas também de minorias pró-russas e de meios de comunicação apoiados por Moscovo. Estes últimos passaram a estabelecer paralelismos entre a crise ucraniana e o conflito na Transnístria, mas também com a Gagaúzia, uma região autónoma russófona no sul da Moldova, que tinha manifestado a sua preferência em manter laços de proximidade com Moscovo, ao invés de apoiar a opção europeia do governo em Chisinau, num referendo realizado em fevereiro de 2014 (Tudoroiu, 2016). Na Transnístria, o descontentamento perante a assinatura deste acordo manifestou-se através da realização de exercícios militares conjuntos com a Rússia, gerando preocupações sobre a possibilidade de anexação da região, à semelhança do que tinha acontecido na Crimeia (Nilsson e Silander, 2016).

Apesar de a integração europeia ser clara na orientação de política externa da Moldova, estes eventos não podem ser dissociados da evolução das dinâmicas de política doméstica. À semelhança do que acontece noutros países do espaço pós-soviético, a identidade da Moldova continua a oscilar entre o europeísmo e o rússianismo. Esta questão é essencial para entender a divisão do executivo moldavo, entre 2016 e 2019, que passa a ser composto por um governo assumidamente pró-europeu e um Presidente pró-russo. Igor Dodon, um crítico do processo de aproximação à UE, tornou-se Presidente no decurso de eleições antecipadas, realizadas após escândalos de corrupção e fraude massiva terem desacreditado as elites políticas pró-europeias, tal com demonstrado pelos protestos populares que ocorreram entre 2015 e 2016. A grande bandeira de política externa do novo Presidente era

revitalizar as relações com Moscovo, através do aprofundamento da cooperação com a União Económica Eurasiática (UEE), uma organização internacional liderada pela Rússia e criada em 2015 para estimular a cooperação económica no espaço pós-soviético, ainda que isso pudesse implicar alterações ao relacionamento com a UE (Dembinska, Mérand e Shtaltovna, 2020). Esta posição é acompanhada por um declínio no apoio da opinião pública à integração europeia, sobretudo por se considerar que a UE devia ter tido um papel mais ativo no combate à corrupção no país, evitando que o aparelho estatal fosse capturado por interesses oligárquicos. Esta divisão do executivo moldavo só é transcendida com as eleições presidenciais de dezembro de 2020, que consagram a vitória da candidata pró-europeia e anterior Primeira-Ministra, Maia Sandu, com base numa agenda marcada pelo revitalizar da integração europeia, pela consolidação da democracia e pelo combate à corrupção e aos interesses oligárquicos (Corman e Schumacher, 2021).

Bielorrússia

A Bielorrússia tem mantido uma aliança estratégica com Moscovo, muito devido ao facto de o Presidente Aleksandr Lukashenko, no cargo desde 1994, considerar que a proximidade à Rússia é mais vantajosa para a sobrevivência do seu regime do que a diversificação de parceiros internacionais (Donaldson, Noguee e Nadkami, 2015). Porém, a natureza assimétrica deste relacionamento, aliada à crescente ingerência russa nos principais sectores políticos, económicos, energéticos e militares do país, gerou preocupação nas elites políticas bielorrussas sobre uma gradual perda de autonomia e independência nacional (Freire, 2011). Esta situação agravou-se a partir dos anos 2000, com Vladimir Putin a deixar claro que a Bielorrússia é um aliado incontornável de Moscovo, mas que a manutenção de boas relações com Minsk e, por conseguinte, a sua preservação na esfera de influência russa, não está dependente da perpetuação de Lukaschenko no poder. O apoio dado pelo Kremlin a partidos da oposição em várias ocasiões, geralmente coincidentes com momentos de tensão entre Lukashenko e o seu homólogo russo, parecem corroborar esta leitura. Este relacionamento tóxico caracterizado por disputas fratricidas intercaladas com declarações de unidade eslava, tal como definido por Nigel Gould-Davies (2020, p. 188), juntamente com o agravamento da dependência da Bielorrússia face a Moscovo, fez com que Lukaschenko percebesse os limites do seu isolamento internacional (White, 2012).

Neste contexto, a Bielorrússia aproxima-se estrategicamente da UE, embora numa dimensão mais instrumental que efetiva. Ainda que Minsk esteja incluído na PEV e na Parceria Oriental, Lukashenko nunca demonstrou vontade política para encetar as reformas inerentes ao processo de integração europeia e que, em última aná-

lise, são incompatíveis com a manutenção de um regime autoritário. A aproximação à UE servia assim o propósito de fornecer uma rede de segurança ao país sempre que as relações com Moscovo se mostravam mais tensas e permitir o acesso aos mecanismos europeus de assistência técnica e financeira para a vizinhança, sem representar uma alteração de fundo da sua política externa (Korosteleva, 2015).

Contudo, a crise ucraniana e a anexação da Crimeia levaram o Presidente bielorrusso a afastar-se do seu tradicional aliado e a procurar reforçar a sua autonomia. Não procedendo a um corte abrupto com Moscovo, Lukaschenko tornou-se cada vez mais crítico da agressividade russa no espaço pós-soviético, incluindo, como o próprio admitiria, a violação da soberania e integridade territorial do Estado ucraniano. Esta crítica sem uma rutura clara fica também explícita no facto de a Bielorrússia nunca ter reconhecido a Crimeia como parte da Federação Russa, apesar do alinhamento com Moscovo nos fóruns internacionais (Mudrov, 2020).

Por outro lado, a crise ucraniana constituía uma oportunidade para reverter o isolamento da Bielorrússia e melhorar as relações com o Ocidente. Neste sentido, Lukaschenko disponibilizou-se para facilitar a resolução do conflito no leste da Ucrânia, ao mesmo tempo que admitia o envolvimento da Rússia no mesmo, distanciando-se da agenda de Moscovo. Este posicionamento foi essencial para projetar a Bielorrússia como um ator neutral capaz de acolher as negociações de paz entre a Ucrânia e a Rússia. Ainda que Lukaschenko não tenha participado ativamente nas negociações dos Acordos de Minsk, este momento constitui uma vitória para a sua diplomacia que conseguia quebrar o isolamento do país e assegurar uma maior proteção face a uma Rússia mais agressiva. Do mesmo modo, permitiu aumentar o apoio doméstico à sua liderança aproximando-o dos movimentos pró-Europeus que se tinham reforçado nos últimos anos (Dias, 2016). Ao evidenciar a fragilidade do regime de Lukaschenko e o perigo que a excessiva dependência representava para a sobrevivência do regime, a crise ucraniana possibilitou a diversificação dos seus vetores de política externa e uma maior atenção da comunidade internacional para a evolução da influência russa no espaço pós-soviético.

Verificou-se uma aproximação ao Ocidente, traduzida num alívio das sanções que vinham a ser aplicadas a Minsk desde 2004, devido ao crescente autoritarismo do regime e às sucessivas violações de direitos humanos e repressão da oposição no país. Porém, o fracasso das negociações de Minsk, a resposta limitada do Ocidente à crise ucraniana e a indisponibilidade de Lukaschenko para reformar o regime, rapidamente levaram ao abandono de uma breve posição de equilíbrio pragmático entre a Rússia e a UE.

Optando pela manutenção da aliança com Moscovo, a Bielorrússia vai apoiar os projetos regionais russos, através da participação na UEE. No entanto, denota-se uma maior resistência por parte de Lukaschenko e uma tentativa de agir como uma voz moderada junto do Kremlin, o que demonstra o seu receio que o cenário

“Ucrânia” se pudesse repetir no território bielorrusso. Esta leitura é sustentada pelos vários apelos de Lukaschenko no sentido de uma maior flexibilização dos seus parceiros na UEE, face à recusa da Ucrânia e da Moldova em integrar a organização, e da procura de soluções alternativas para manter a cooperação com esses países, independentemente da sua opção de aproximação às instituições euro-atlânticas. Do mesmo modo, o líder bielorrusso manteve-se consistentemente contra as medidas retaliatórias de Moscovo contra o Ocidente e a Ucrânia, aproveitando a situação para explorar novas oportunidades de negócios, o que lhe custou vários embargos aos produtos bielorrussos, impostos pelo Kremlin, entre 2014 e 2016 (Vieira, 2017). O impacto destas medidas na já precária situação económica do país, bem como a crescente insatisfação contra Aleksandr Lukaschenko, traduziram-se num aumento de protestos, sobretudo em 2017, no seguimento da crise económica, e entre 2020 e 2021, no contexto das eleições presidenciais, demonstrando a fragilidade do regime, apesar das várias tentativas para reprimir a oposição ao longo dos anos (Vogel, 2022).

Por esta altura, as relações entre Minsk e Moscovo tinham-se deteriorado significativamente. A pressão exercida pela Rússia e a detenção de cerca de 33 membros do Grupo Wagner – uma empresa militar privada que opera na estreita dependência do Kremlin –, acusados de tentativas de desestabilização do país em vésperas das eleições presidenciais, em agosto de 2020, levaram Lukaschenko a procurar aproximar-se dos EUA, com a receção de visitas oficiais de alto nível, pela primeira vez desde a independência do país, e com a nomeação do embaixador norte-americano em Minsk, um lugar que se encontrava vago desde 2008 (O’Loughlin e Toal, 2022).

Nas eleições presidenciais de 2020, consideradas como fraudulentas e marcadas por uma forte repressão da oposição, regista-se um aumento das preferências pró-europeias dos protestantes anti-regime. Esta é uma evolução assinalável, uma vez que até esse momento as questões de política externa não eram uma matéria fraturante entre o governo e a oposição. No entanto, nos protestos que decorreram entre 2020 e 2021, parece ter-se consolidado a ideia que a transição democrática da Bielorrússia teria que passar necessariamente por uma aproximação à UE. Paralelamente, assiste-se a um decréscimo na preferência de aproximação a Moscovo e a um aumento significativo da perceção da Rússia como a principal ameaça à sobrevivência da Bielorrússia. Estas perceções contribuíram para uma cisão cada vez maior entre a oposição pró-europeia e o apoiantes pró-russos do regime, algo que foi exacerbado pelo posicionamento de Bruxelas e de Moscovo. Com efeito, verifica-se que à medida que os protestos se prolongavam, a UE, pressionada pela oposição exilada nas grandes capitais europeias, aumentou o seu apoio aos protestantes e reforçou as sanções a Minsk. Também Moscovo se tornou mais audível na sua retórica contra a interferência da UE nos eventos e nos avisos para que Bruxelas não ultrapassasse determinados limites, ao mesmo tempo que Vladimir Putin

demonstrava o seu apoio ao regime de Lukaschenko através de pacotes de assistência financeira e da disponibilização das forças de segurança russas para efeitos de restabelecimento da ordem no país (Onuch e Sasse, 2022).

Perante este cenário, Lukaschenko aceita o apoio de Moscovo e afasta-se novamente do Ocidente, destacando-se aqui a suspensão da sua participação na Parceria Oriental, em agosto de 2021. Este parece ter sido o preço a pagar pela preservação do regime autoritário de Lukaschenko (Gould-Davies, 2020). Como resultado, a dependência de Lukaschenko face a Moscovo acentuou-se significativamente, seja para garantir a sua sobrevivência política, seja porque a economia bielorrussa é controlada pela Rússia, seja ainda porque o número elevado de forças russas no país não só representa uma ameaça para a sua independência e integridade territorial, como impossibilita qualquer capacidade de decisão política autónoma, sobretudo em matéria de política externa, como a Guerra na Ucrânia evidencia (Simão, 2022).

A Guerra na Ucrânia e o Futuro da Segurança Europeia

Se a ingerência russa na crise ucraniana pode ser entendida como um prolongamento lógico das suas ambições regionais e do seu padrão de política externa no pós-Guerra Fria, a invasão da Ucrânia, a 24 de fevereiro de 2022, surge como um fenómeno bastante distinto. Se retomarmos as perspetivas avançadas por Elias Götz, o desfazamento entre esta guerra e os objetivos políticos de Moscovo tornam-se claros.

De acordo com a tese da Rússia desordeira, o que se verifica é uma instrumentalização da política externa para efeitos de manutenção da ordem interna e da sobrevivência do regime de Vladimir Putin. No entanto, esta leitura não permite justificar como – após anos de silenciamento e perseguição da oposição ao regime, resultando na sua morte, detenção ou exílio (Kramer, 2021), de alterações legislativas e constitucionais que permitem que Putin se mantenha no poder até 2036 (Radio Free Europe/Radio Liberty, 2021), e de taxas de popularidade consistentemente acima dos 60% (Levada-Center, 2022)³ – o esforço de guerra teria um impacto positivo nesta dimensão. Poder-se-ia equacionar que esta guerra serviria para desviar as atenções da preocupante situação socioeconómica em que a Rússia se encontra, unindo os russos em torno de uma causa nacional e criando um culpado externo

3 O ponto mais baixo da popularidade de Vladimir Putin, desde que assumiu a Presidência da Federação Russa, registou-se em abril e maio de 2020, altura em que o apoio da população se situou nos 59%. De registar que este período coincidiu com o confinamento motivado pela pandemia Covid-19.

para a precária situação do país. Porém, a forte condenação internacional e a aplicação de sanções robustas por parte de vários Estados e Organizações Internacionais, bem como o fardo que a guerra coloca à já frágil economia russa fazem com que esta opção se revista de pouca racionalidade.

Por outro lado, a tese que defende que a Guerra na Ucrânia é uma reação russa a um suposto cerco estratégico por parte do Ocidente – perspectiva da Rússia-vítima –, carece de sustentação factual. A análise das relações de Kiev com a UE e com a OTAN revela que a questão da adesão não se encontrava em cima da mesa, nem existiam sinais que indicassem a sua ponderação num futuro próximo. Pelo contrário, o relacionamento entre a UE e a Ucrânia, ainda que obedecendo a uma lógica de aprofundamento da integração europeia da última, encontrava-se balizado pela estrutura da PEV que foi desenhada, em 2003, especificamente para enquadrar o relacionamento com países sem perspectiva de adesão (Comissão Europeia, 2004). De realçar que as discussões iniciais sobre a PEV previam a inclusão da Federação Russa, mas Moscovo rejeitou este modelo por não reconhecer o seu lugar distintivo na arquitetura de segurança europeia (Browning e Joenniemi, 2008). No que toca à OTAN, o único momento em que a questão foi trazida para o debate público foi em 2008, na Cimeira de Bucareste, mas sem tração suficiente para se traduzir na concessão de uma perspectiva de adesão à Ucrânia (Götz, 2016). Esta análise revela igualmente que os interesses russos no espaço pós-soviético constituíram um bloqueio às aspirações euro-atlânticas da Ucrânia, e de outros países como a Moldova ou a Geórgia, na medida em que os parceiros da UE e da OTAN preferiram em várias ocasiões adiar a discussão sobre uma eventual adesão destes países, em prol da manutenção de uma relação cooperativa, ou não expressamente antagónica, com Moscovo. Por outro lado, em 2010, a própria Ucrânia rejeitou a possibilidade de adesão à OTAN ao adotar uma nova Doutrina de Política Externa que previa o não-alinhamento com blocos militares.⁴ A perda de relevância do assunto foi sentida também ao nível da opinião pública ucraniana. No final de 2013, apenas 13% da população apoiava a adesão à OTAN, números que só se viriam a alterar com a anexação da Crimeia e a intensificação dos conflitos no leste do país a partir de 2014 (Shelest, 2015).

Por fim, a perspectiva de uma Rússia revisionista que quer desafiar a ordem internacional liberal e ser considerada (novamente) como um dos grandes polos de poder mundial, pode ter algum fundamento, se considerarmos que as transformações nas dinâmicas geopolíticas e geoestratégicas internacionais se orientavam para uma crescente periferização da Rússia nas agendas de segurança europeia e global. Com efeito, os EUA tinham passado a identificar a região Ásia-Pacífico como o seu principal foco de atenção estratégico, e a China como o seu principal adversário e ameaça

4 Esta postura foi abandonada após a anexação da Crimeia, em 2014.

à unipolaridade norte-americana (Bilt, 2021; The White House, 2022). Esta reorientação estratégica, a par com um crescente desacordo entre os parceiros da OTAN, nos últimos anos, sugeria que também esta organização teria um papel bastante diferente na arquitetura de segurança. No plano regional, a UE parecia querer acompanhar as novas tendências geoestratégicas internacionais, ao mesmo tempo que era compelida a canalizar a sua atenção para dinâmicas internas. Destaca-se aqui a recuperação económica pós-Covid-19, a unidade do projeto europeu e o combate aos extremismos e crescentes violações ao Estado de direito que colocavam em causa os princípios fundamentais da União. Em qualquer dos casos, a Federação Russa caía significativamente nas prioridades dos atores em questão.

A Guerra na Ucrânia veio, efetivamente, dar uma nova visibilidade à Rússia que rapidamente se viu no centro do debate e da agenda de segurança regional e internacional. No entanto, esta centralidade parece difícil de sustentar, seja porque a Rússia é hoje considerada como um Estado agressor pela esmagadora maioria dos membros da Organização das Nações Unidas (United Nations General Assembly, 2022), seja pelo seu crescente isolamento internacional, seja ainda porque os seus cálculos estratégicos não contemplaram que as alternativas ao relacionamento (político e económico) com o Ocidente podem não ser suficientemente fortes ou confiáveis, para permitir a sustentação de uma guerra prolongada. Por outro lado, a forma como Vladimir Putin tem gerido a dimensão diplomática deste conflito reforça os indícios de que esta guerra está fortemente ligada à posição da Federação Russa no mundo. Putin tem sistematicamente recusado negociar num patamar de igualdade com o seu homólogo ucraniano. E, apesar de parecer manter abertas as linhas de diálogo com os principais líderes políticos europeus, tem estabelecido com os mesmos uma relação pouco permeável à negociação ou a concessões tangíveis e realistas, sugerindo que não serão os interlocutores mais adequados para lidar com a situação num patamar de igualdade para com Moscovo. As tentativas de trazer os EUA para o centro do processo de negociação e diálogo político sugerem que a estratégia russa passa, de alguma forma, pelo reconhecimento que o Kremlin permanece no topo da hierarquia internacional, no que demonstra algum saudosismo da ordem bipolar da Guerra Fria. Esta dimensão internacional da Guerra na Ucrânia, é, de certa forma, ontológica, porque nela se joga a definição da identidade da Rússia e do seu lugar no mundo. Contudo, os EUA não têm mostrado disponibilidade para se sentar à mesa de negociações com Moscovo, rejeitando o reconhecimento da Federação Russa como um igual. Em alternativa, Washington tem preferido apoiar a Ucrânia, nos domínios militar, económico e humanitário (BBC News, 2022), ao mesmo tempo que contribui ativamente para denunciar as manobras agressivas do Kremlin, os crimes de guerra cometidos na Ucrânia e os erros estratégicos de Vladimir Putin, numa lógica de crescente antagonismo que parece invalidar qualquer possibilidade de diálogo construtivo no curto e médio prazo (Euronews, 2022).

Contrariamente aos interesses de Moscovo, até ao momento a Guerra na Ucrânia parece estar a contribuir para o reforço das estruturas de governação ocidentais, em particular da OTAN e da UE. Relativamente à OTAN, após um período conturbado e desentendimentos vários entre os parceiros atlânticos, que levaram o Presidente francês, Emmanuel Macron, a declarar a sua morte cerebral (The Economist, 2019), verifica-se que a Guerra na Ucrânia contribuiu significativamente para um reforço da organização. Para além de dar à OTAN um novo propósito, forneceu a base para o entendimento entre os seus Estados membros e para o compromisso com o aumento do investimento na defesa. Porém, o ponto mais significativo para o futuro da organização e da segurança europeia prende-se com o seu alargamento, que volta a estar em cima da mesa com a submissão dos pedidos de adesão da Suécia e da Finlândia. Na histórica Cimeira da OTAN, realizada entre 29 e 30 de julho, em Madrid, os parceiros da aliança reafirmaram o seu compromisso para com uma política de “porta aberta”, convidando formalmente a Suécia e a Finlândia a aderirem à organização.⁵ Para além disso, esta Cimeira ficou marcada pela adoção de um novo Conceito Estratégico que enquadra a atuação e o propósito da organização para os próximos 10 anos, num mundo tido como mais perigoso e imprevisível. A Guerra na Ucrânia surge como contexto para uma firme condenação à Rússia, articulada como a principal e mais direta ameaça à segurança dos aliados, e para a reafirmação do apoio continuado à defesa da Ucrânia, incluindo através de um reforçado pacote de assistência alargada. Da mesma maneira, justifica a reorientação de uma política de dissuasão e defesa para uma lógica de resposta rápida em todas as áreas e domínios considerados como um desafio ou ameaça para a segurança dos aliados, nomeadamente através de mais defesa aérea avançada, mais equipamento pré-posicionado nos domínios terrestre, aéreo, marítimo, cibernético e espacial, e do reforço da presença militar no flanco leste da OTAN (OTAN, 2022). Isto está em forte contradição com os objetivos russos de enfraquecimento da OTAN, contenção do seu alargamento e, como declarado pela diplomacia russa, o abandono de todas as atividades militares no espaço pós-soviético (Tétrault-Farber e Balmforth, 2021).

No caso da UE, o que se verificou foi que a invasão da Ucrânia reavivou o debate sobre o papel da União como ator de paz e segurança regional, permitindo transcender a tradicional divisão entre Estados-membros que defendem o aprofundamento de relações com a vizinhança a leste, e aqueles que privilegiam a manutenção de um relacionamento estável com Moscovo. Com efeito, a UE demonstrou grande

5 Nesta mesma Cimeira ficou estabelecido que os Protocolos de Adesão da Suécia e da Finlândia seriam assinados no dia 5 de julho (France 24, 2022). Após a assinatura, os Protocolos terão que ser ratificados pelos Parlamentos dos 30 Estados membros da Aliança, momento a partir do qual passaram a produzir efeitos.

rapidez e unidade na resposta a esta guerra, apoiando a resistência ucraniana contra as forças invasoras russas. Este apoio manifestou-se de múltiplas formas, incluindo a tradicional assistência económica e humanitária, mas também elementos inovadores como o fornecimento de armamento à Ucrânia e, pela primeira vez desde o estabelecimento de relações formais com Kiev, nos anos 1990, a consagração de uma clara perspectiva de adesão ao país. Soma-se a aplicação de severas sanções à Federação Russa e à Bielorrússia, vista como aliada de Moscovo nesta manobra agressiva (Comissão Europeia, 2022). Daqui decorrem três importantes consequências. Em primeiro lugar, assistimos a uma transformação na forma como a UE atua no plano internacional, que passa a incluir pela primeira vez a aquisição e entrega de armamento a um país sob ataque (Von der Leyen, 2022). Em segundo lugar, o regresso da guerra ao território europeu criou as condições para a UE se afirmar como um ator de segurança mais forte, responsável e confiável. Para o efeito, a Bússola Estratégica, aprovada a 21 de março de 2022, estabelece que a UE deve ser capaz de defender os seus interesses estratégicos por todos os meios e políticas disponíveis. Aqui inclui-se o domínio da defesa, onde fica desde logo previsto um aumento significativo do investimento e das capacidades militares da União, o que representa uma viragem assinalável relativamente ao posicionamento dos Estados-membros da UE antes da guerra, quando esta matéria não era tida como urgente (European External Action Service, 2022). Da mesma forma este documento orientador das políticas externas europeias, prevê o reforço da presença da UE na vizinhança e um maior assumir de responsabilidade pela segurança europeia, onde se inclui necessariamente a Guerra na Ucrânia, mas também o que a União denuncia como um clima de constante intimidação estratégica da Moldova, através de ameaças à sua soberania e integridade territorial e do conflito na Transnístria (European Union, 2022). Por fim, esta guerra alterou a dinâmica do relacionamento entre a UE e os seus vizinhos a leste, com impacto no seu processo de integração europeia. Se até este momento, a UE nunca tinha considerado oferecer a estes parceiros uma real perspectiva de adesão, o pedido oficial de adesão à UE, efetuado pelo Presidente ucraniano, a 28 de fevereiro de 2022, quatro dias após a invasão russa, numa tentativa de amarrar o destino da Ucrânia ao projeto europeu, faz com que esta situação se altere substancialmente. Este pedido, rapidamente acompanhado por iniciativas análogas por parte da Moldova e da Geórgia, foi inicialmente recebido com alguma relutância pela UE, que reconheceu o caminho europeu da Ucrânia sem se comprometer formalmente com a sua adesão. No entanto, o forte apoio da opinião pública europeia perante uma eventual adesão da Ucrânia (Bélanger, 2022) e a necessidade de uma clara tomada de posição nesta matéria levariam a que, a 8 de abril de 2022, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, oferecesse a Kiev uma via acelerada para iniciar o processo de adesão à UE (Laizans, 2022). O Conselho Europeu de 23 e 24 de junho de 2022, para além de debater a agressão da Rússia e de

reiterar o apoio da União à resistência ucraniana, nos domínios económico, financeiro, social, humanitário e militar, fica marcado pela decisão histórica de conceder o estatuto de país candidato, não apenas à Ucrânia, mas também à Moldova (Conselho Europeu, 2022). Ainda que isto esteja longe de significar que o país estará em condições de integrar a UE como membro de pleno direito no curto prazo, o início do processo de adesão da Ucrânia e da Moldova significa que estes países deixam de se relacionar com a UE com base na PEV e passam a estar enquadrados pela Política de Alargamento, aumentando a sua permeabilidade à influência europeia e estimulando um processo de aprofundamento da sua integração.⁶ Ora, isto contraria as ambições russas de controlo sobre a região.

Com efeito, os objetivos russos em termos de manutenção de uma esfera de influência no espaço pós-soviético parecem estar longe de produzir resultados positivos. Tal não se deve apenas às já mapeadas alterações nas instituições euro-atlânticas, mas sobretudo às reações dos países da Europa Oriental. A este respeito destaca-se a Ucrânia, enquanto nação agredida, mas não submetida ao domínio russo. Desde o primeiro momento, Kiev fez uso de todos os meios ao seu dispor para resistir à invasão russa e reunir os esforços da comunidade internacional no apoio à Ucrânia e, por conseguinte, na condenação da grosseira violação ao Direito Internacional, por parte da Federação Russa. Inclui-se aqui a queixa apresentada ao Tribunal Internacional de Justiça, dois dias após a invasão, que se pronunciou a favor de Kiev estabelecendo que a Rússia deveria suspender a invasão militar na Ucrânia o mais rapidamente possível, uma vez que não teriam sido encontrados indícios de atos de genocídio nas regiões de Luhansk e Donetsk que justificassem a “operação militar especial” da Rússia ao abrigo da Convenção de 1948 sobre o Genocídio (International Court of Justice, 2022).

Conclusão

A vizinhança partilhada na Europa Oriental tem sido alvo de uma prolongada e crescente competição entre a União Europeia e a Federação Russa por poder e influência na região. A crise ucraniana surge como resultado desta disputa, mas mais do que representar o culminar de um processo, ela iniciou uma nova etapa nesta competição, sendo um contributo significativo para a transformação do espaço pós-soviético e das dinâmicas de segurança no espaço europeu alargado. Com efeito, esta crise alterou os equilíbrios na Europa Oriental. Se até esse momento

6 Paralelamente, o Conselho Europeu demonstrou disponibilidade para reconhecer a Geórgia como país candidato, fazendo depender a concessão deste estatuto do cumprimento das condições identificadas pela Comissão Europeia no seu parecer relativo ao seu pedido de adesão (Conselho Europeu, 2022).

era notória uma distribuição mais ou menos ponderada entre a Rússia e a UE, a situação altera-se com a Ucrânia a abdicar da sua tradicional posição de equilíbrio em prol de uma clara opção pelo caminho da integração europeia, respeitando o espírito do Movimento Euromaidan e exigindo uma posição mais firme dos parceiros ocidentais na resposta ao conflito no leste do país e à anexação da Crimeia. Por seu turno, a Moldova consolida a sua posição pró-europeia, sobretudo pelo receio de escalada de violência na Transnístria ou de integração deste território na Federação Russa. E, pelo menos numa primeira fase, vemos que a Bielorrússia adotou uma postura pragmática perante a crise ucraniana, vendo-a como uma oportunidade para quebrar o tradicional isolacionismo do país, reduzir a dependência do mesmo face a Moscovo e se posicionar como um interlocutor privilegiado no processo de negociação de paz entre a Ucrânia e a Rússia.

Apesar de oscilações na política doméstica destes países, o prolongamento da crise ucraniana contribuiu para consolidar a perceção de Moscovo como uma ameaça à independência, integridade territorial e desenvolvimento dos países da Europa Oriental. Como resultado, assistimos a um reforço das opções pró-europeias (no caso da Moldova), da oposição pró-europeia (no caso da Bielorrússia) e de consolidação de um sentimento nacionalista e anti-russo (no caso da Ucrânia). Isto reflete a forma como estes países veem na UE, e demais estruturas ocidentais, a sua melhor hipótese de resistir às manobras agressivas da Rússia e garantir a democratização dos seus países. Em todos os casos fica evidente a dificuldade de Moscovo em preservar esta região na sua esfera de influência.

A invasão da Ucrânia demonstra que o controlo do espaço pós-soviético continua a ser um elemento central para a Rússia, seja no que concerne a definição da sua identidade, seja para a sua afirmação como uma potência regional e global. No entanto, a Guerra na Ucrânia parece não estar a contribuir para um dos principais objetivos do Kremlin, que passa por travar a aproximação dos países da Europa Oriental às instituições euro-atlânticas. De forma geral, o Kremlin parece não ter compreendido a transformação que a crise ucraniana provocou nos países da região e como a perceção de aproximação ao Ocidente, como forma de proteção contra uma Rússia cada vez mais imperialista e agressiva, se consolidou. Apesar de o fim desta guerra ser incerto e imprevisível, a invasão russa parece representar um dos mais significativos contributos para reforçar o sentimento pró-europeu e anti-russo nas suas fronteiras, para além de ter fortes implicações na consolidação da identidade nacional de todos os países do espaço pós-soviético que veem na Rússia uma ameaça existencial. Este cenário indica-nos que independentemente do curso das hostilidades no terreno, o espaço pós-soviético se transformou num espaço de resistência – resistência de povos que lutam pela sua independência, soberania e integridade territorial, e resistência de povos que se querem libertar de um agressor ocupante. A aproximação à UE, e ao Ocidente em geral, surge aqui como elemento

essencial desta resistência, fragilizando o poder e influência da Rússia na região e contrariando os seus objetivos de política externa, tal como assumidos nos seus Conceitos de Política Externa, desde o início dos anos 1990.

Referências Bibliográficas

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (2022). *Conflict-related civilian casualties in Ukraine*, 27 de janeiro. Disponível em: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2022-02/Conflict-related%20civilian%20casualties%20as%20of%2031%20December%202021%20%28rev%2027%20January%202022%29%20corr%20EN_0.pdf [acedido a 18 de maio de 2022].
- Åtland, K. (2020). Destined for deadlock? Russia, Ukraine, and the unfulfilled Minsk agreements. *Post-Soviet Affairs*, 36(2), pp. 122-139.
- Averre, D. (2009). Competing Rationalities: Russia, the EU, and the ‘Shared Neighbourhood’. *Europe-Asia Studies*, 61(10), pp. 1689-1713.
- BBC News (2014). Petro Poroshenko claims Ukraine presidency. *BBC News*, 25 de maio. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-27569057> [acedido a 18 de maio de 2022].
- BBC News (2022). Biden proposes \$33bn to help Ukraine in war. *BBC News*, 28 de abril. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-61260511> [acedido a 30 de maio de 2022].
- Bélangier, M.-E. (2022). What prospect is there of Ukraine joining the EU? *London School of Economics – EUROPP: European Politics and Policy*, 16 de março. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/03/16/what-prospect-is-there-of-ukraine-joining-the-eu/> [acedido a 30 de maio de 2022].
- Bilt, C. (2021). The evolution of US strategic priorities. *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief, 17 de março. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/the-evolution-of-us-strategic-priorities/> [acedido a 29 de maio de 2022].
- Blockmans, S. (2014). How should the EU respond to Russia’s war in Ukraine? *CEPS Commentary*, 3 de setembro, pp. 1-5.
- Bowen, A. (2019). Coercive Diplomacy and the Donbas: Explaining Russian strategy in Eastern Ukraine. *Journal of Strategic Studies*, 42(2-3), pp. 312-343.
- Browning, C. e Joenniemi, P. (2008). Geostrategies of the European Neighbourhood Policy. *European Journal of International Relations*, 14(3), pp. 519-551.
- Cadier, D. (2018). The Geopoliticisation of the EU’s Eastern Partnership. *Geopolitics*, 24(1), pp. 71-99.
- Casier, T. (2016). Identities and Images of Competition in the Overlapping Neighbourhoods: How EU and Russian Foreign Policies Interact. In R. Piet e L. Simão, eds., *Security in*

- Shared Neighbourhoods: Foreign Policy of Russia, Turkey, and the EU*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 13-34.
- Carroll, J. (2014). This is not about Europe: reflections on Ukraine's EuroMaidan revolution. *Perspectives on Europe*, 56(2), pp. 8-15.
- Charap, S. e Darden, K. (2014). Russia and Ukraine. *Survival*, 56(2), pp. 7-14.
- Comissão Europeia (2004). *Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*. COM (2004) 373 final. 12.05.2004, Bruxelas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN>
- Comissão Europeia (2022). *Sanções da UE contra a Rússia na sequência da invasão da Ucrânia*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_pt [acedido a 30 de maio de 2022].
- Conselho Europeu (2022). *Conclusões do Conselho Europeu sobre a Ucrânia, os pedidos de adesão da Ucrânia, da República da Moldávia e da Geórgia, os Balcãs Ocidentais e as relações externas*. Conselho Europeu, Conclusões, 23 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/> [acedido a 2 de julho de 2022].
- Corman, M. e Schumacher, T. (2021). Going back and forth: European Union resilience-building in Moldova between 2014 and 2020. *Journal of Contemporary European Studies*. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14782804.2021.1989388> [acedido a 30 de maio de 2022].
- D'Anieri, P. (2016). Democracy and Geopolitics: Understanding Ukraine's Threat to Russia. In A. Pikulicka-Wilczewska e R. Sakwa, eds., *Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives*. Bristol: E-International Relations Publishing, pp. 221-228.
- Dembinska, M., Mérand, F. e Shtaltovna, A. (2020). Conflict and Cooperation between Europe and Russia: the autonomy of the local. *East European Politics*, 36(4), pp. 477-498.
- Detsch, J. (2022). Ukraine Pins Hopes on Javelin Missiles to Dent Putin's Armor. *Foreign Policy*, 26 de janeiro. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/01/26/ukraine-missile-russia-baltics-biden/> [acedido a 29 de maio de 2022].
- Dias, V. A. (2013). The EU's post-liberal approach to peace: framing EUBAM's contribution to the Moldova-Transnistria conflict transformation. *European Security*, 22(3), pp. 338-354.
- Dias, V. A. (2014). As relações da Rússia com a Ucrânia, Bielorrússia e Moldova: poder, dependências e assimetrias no espaço pós-soviético. In P. Daehnhardt e M. R. Freire, coord., *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de Cooperação e Competição num Espaço Alargado*. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 57-84.
- Dias, V. A. (2015). As dimensões interna e internacional da crise na Ucrânia. *Relações Internacionais*, 45, pp. 45-55.

- Dias, V. A. (2016). *Hegemony, Agency and Resistance: a critical analysis of power and security relations in the European Union-Russia-shared neighbourhood triangle*. Coimbra: Repositório Científico da Universidade de Coimbra.
- Dias, V. A. (2018). The battle of giants: the collision of EU and Russian foreign policies towards the contested neighborhood and the Ukrainian crisis. *Debater a Europa*, 18, pp. 63-83.
- Donaldson, R., Noguee, J. e Nadkarni, V. (2015). *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*, 5.^a edição. Londres: Routledge.
- Euronews (2022). Biden diz que Putin “não pode continuar no poder”. *Euronews*, 26 de março de 2022. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2022/03/26/biden-diz-que-putin-nao-pode-continuar-no-poder> [acedido a 30 de maio de 2022].
- European External Action Service (2022). We need to increase European defence capabilities, working better together. *EEAS Press Team*, 22 de maio. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/we-need-increase-european-defence-capabilities-working-better-together_en [acedido a 30 de maio de 2022].
- European Union (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values, and interests and contributes to international peace and security*. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf [acedido a 30 de maio de 2022].
- France 24 (2022). Replay – Stoltenberg: Sweden, Finland to sign NATO accession protocol on Tuesday. *France 24*, 30 de junho. Disponível em: <https://www.france24.com/en/video/20220630-sweden-finland-to-sign-nato-accession-protocol-on-tuesday-stoltenberg-says> [acedido a 2 de julho de 2022].
- Freedman, L. (2014). Ukraine and the art of crisis management. *Survival: Global Politics and Society*, 56(3), pp. 7-42.
- Freire, M. R. (2011). *A Rússia de Putin: Vectores Estruturantes de Política Externa*. Coimbra: Almedina.
- Gabidullina, R. e Mankoff, J. (2019). Ukraine’s Parliamentary Elections. *Center for Strategic International Studies*, 24 de julho. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/ukraines-parliamentary-elections> [acedido a 1 de junho de 2022].
- Götz, E. (2016). Russia, the west and the Ukraine crisis: three contending perspectives. *Contemporary Politics*, 22(3), pp. 249-266.
- Gould-Davies, N. (2020). Belarus and Russian Policy: Patterns of the Past, Dilemmas of the Present. *Survival*, 62(6), pp. 179-198.
- Haukkala, H. (2015). From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russia Relations. *Journal of Contemporary European Studies*, 23(1), pp. 25-40.
- International Court of Justice (2022). *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. 16 March / Order. General List no. 182.

- International Crisis Group (2007). *Moldova's Uncertain Future*. In D. Hamilton e G. Mangott, orgs. *The New Eastern Europe: Ukraine, Belarus, Moldova*. Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, pp. 77-124.
- King, C. (2003). Marking time in the middle ground: Contested identities and Moldovan foreign policy. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19(3), 60-82.
- Korosteleva, E. (2015). The European Union and Belarus: democracy promotion by technocratic means? *Democratization*, 23(4), pp. 678-698.
- Kramer, A. (2021). In Shadow of Navalny Case, What's Left of the Russian Opposition? *The New York Times*, 10 de junho. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/06/10/world/europe/putin-navalny-russian-opposition-crackdown.html> [acedido a 29 de maio de 2022].
- Laizans, J. (2022). Condemning Bucha cruelty, EU offers speedy start for Ukraine membership. *Reuters*, 8 de abril. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-leaders-head-kyiv-see-ukraine-leader-show-support-2022-04-08/> [acedido a 30 de maio de 2022].
- Levada-Center (2022). Putin's Approval Rating. *Indicators*. Disponível em: <https://www.levada.ru/en/ratings/> [acedido a 29 de maio de 2022].
- Mudrov, S. (2020). Belarus, Crimea and the Donbas: Belarusian attitudes to the post-maidan events in Ukraine. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 28(1), pp. 85-91.
- Nilsson, M. e Silander, D. (2016) Democracy and Security in the EU's Eastern Neighbourhood? Assessing the ENP in Georgia, Moldova, and Ukraine. *Democracy and Security*, 12(1), pp. 44-61.
- O'Loughlin, J. e Toal, G. (2022). The geopolitical orientations of ordinary Belarusians: survey evidence from early 2020. *Post-Soviet Affairs*, 38(1), pp. 43-61.
- Onuch, S. e Sasse, G. (2022). Anti-regime action and geopolitical polarization: understanding protester dispositions in Belarus. *Post-Soviet Affairs*, 38(1), pp. 62-87.
- OTAN (2022). *Madrid Summit Declaration*. Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022. Press Release 095, 29 de junho de 2022. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm [acedido a 2 de julho de 2022].
- Pifer, S. (2014). Ukraine's Parliamentary Election: What Happened? What's Next? *Brookings Institution*, 24 de outubro. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/10/27/ukraines-parliamentary-election-what-happened-whats-next/> [acedido a 18 de maio de 2022].
- Radio Free Europe/Radio Liberty (2021). Putin Signs Constitutional Changes That Allow Him to Rule Until 2036. *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 5 de abril. Disponível em: <https://www.rferl.org/a/putin-signs-law-to-rule-until-2036/31187934.html> [acedido a 29 de maio de 2022].
- Sasse, G. (2018). Ukraine's New Military Engagement in the Donbas. *Carnegie Europe*, 3 de maio. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/76246> [acedido a 29 de maio de 2022].
-

- Shelest, H. (2015). After the Ukrainian crisis: Is there a place for Russia? *Southeast European and Black Sea Studies*, 15(2), pp. 191-201.
- Simão, L. (2022). O risco é real que, por acidente ou desespero, sejamos arrastados para um conflito direto com a Rússia. *Diário de Notícias*, 16 de março. Disponível em: <https://www.dn.pt/internacional/o-risco-e-real-de-que-por-acidente-ou-desespero-sejamos-arrastados-para-um-conflito-direto-com-a-russia-14684381.html> [acedido a 1 de junho de 2022].
- Speck, U. (2015). Russia's Challenge to the International Order. *Carnegie Endowment for International Peace*, 13 de agosto. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2015/08/13/russia-s-challenge-to-international-order/iexd> [acedido a 29 de maio de 2022].
- Tétrault-Farber, G. e Balmforth, T. (2021). Russia demands NATO roll back from East Europe and stay out of Ukraine. *Reuters*, 17 de dezembro. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/russia-unveils-security-guarantees-says-western-response-not-encouraging-2021-12-17/> [acedido a 30 de maio de 2022].
- The Economist (2019). Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. *The Economist*, 7 de novembro. Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead> [acedido a 30 de maio de 2022].
- The White House (2022). *Indo-Pacific Strategy of the United States*. Executive Office of the President, National Security Council, Washington, February 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> [acedido a 29 de maio de 2022].
- Timofti, N. (2014). *President urges Moldovans to vote together for European future*. Presidency of the Republic of Moldova, 24 de novembro. Disponível em: <https://www.presedinte.md/eng/presa/nicolae-timofti-sa-votam-impreama-pentru-un-viitor-european> [acedido a 30 de maio de 2022].
- Tudoroiu, T. (2016). Unfreezing failed frozen conflicts: a post-Soviet case study. *Journal of Contemporary European Studies*, 24(3), pp. 375-396.
- United Nations General Assembly (2022). *Eleventh emergency special session*. A/ES-11/L1, 1 de março. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/272/27/PDF/N2227227.pdf?OpenElement> [acedido a 30 de maio de 2022].
- Vieira, A. (2017). A Tale of Two Unions: Russia-Belarus Integration Experience and its Lessons for the Eurasian Economic Union. *Journal of Borderland Studies*, 32(1), pp. 41-53.
- Vogel, S. (2022). Anti-opposition crackdowns and protest: the case of Belarus. *Post-Soviet Affairs*, 38(1-2), pp. 9-25.
- Von der Leyen, U. (2022). Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine. *European Commission*, Statement/22/1441.
- White, S. (2012). *Understanding Russian Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Russia's War in Ukraine: a Watershed for Europe

Tom Casier

Brussels School of International Studies, University of Kent, Brussels.

Abstract

Russia's invasion of Ukraine in February 2022 marks a watershed. First, it signifies the return in Europe of large-scale interstate war, aimed at territorial expansion. Second, it indicates a radical shift in Russia's strategy, from destabilising Ukraine through relatively limited means to massive military coercion. Third, it seals the end of the post-Cold War security order, whose deep crisis made it ineffective to prevent the conflict. Fourth, the war reinforced the transatlantic front, thus aggravating Russia's security concerns. The war cannot be explained as the result of an escalation of tensions with the West, as there is too much of a disconnect and disproportionality between Moscow's voiced security concerns and its war objectives. It is vital to understand domestic factors: the Kremlin's perception of the 'loss' of Ukraine, in a blend of geopolitical and identity-based thinking, and the gradual escalation of its Ukraine strategy, because of consecutively failing scenarios.

Keywords: Ukraine; War; Russia; West; Security; Identity.

Resumo

A Guerra da Rússia na Ucrânia: um Ponto de Viragem para a Europa

A invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, marca um ponto de viragem. Primeiro, significa o regresso da guerra inter-estatal em grande escala à Europa, visando expansão territorial. Em segundo lugar, indica uma mudança radical na estratégia da Rússia, da desestabilização da Ucrânia por meios relativamente limitados para a coerção militar massiva. Terceiro, sela o fim da ordem de segurança pós-Guerra Fria, cuja profunda crise a tornou ineficaz na prevenção do conflito. Quarto, a guerra reforçou a frente transatlântica, agravando assim as preocupações de segurança da Rússia. A guerra não pode ser explicada como resultado de uma escalada de tensões com o Ocidente, pois há enorme desconexão e desproporcionalidade entre as preocupações de segurança manifestadas por Moscovo e os seus objetivos. É essencial, assim, entender os fatores domésticos: a perceção do Kremlin sobre a "perda" da Ucrânia, numa mistura de pensamento geopolítico e identitário, e a escalada gradual da sua estratégia na Ucrânia, face a cenários consecutivamente falhados.

Palavras-Chave: Ucrânia; Guerra; Rússia; Ocidente; Segurança; Identidade.

Artigo recebido: 25.05.2022

Aprovado: 02.06.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.162.04>

Introduction

On 24 February 2022 we woke up in a new world. Russia's full-scale invasion of Ukraine, on three different fronts, came as a surprise to many, including most Russian analysts, even those close to the Kremlin.¹ It was clear from the onset that Russia's war announced a new era in international relations. This was the case for at least four different reasons. First, the war is the biggest war of its kind in Europe since World War II. It is an interstate war, whereby the largest country in Europe, Russia, attacked the second largest, Ukraine. By all standards, it was a clear violation of international law, an 'act of aggression' under article 2(4) of the UN Charter and a violation of the European border regime. The use of massive force with the objective of territorial expansion is a fundamental new fact for Europe's security order, or rather, it is the return of an old fact, one that triggered two world wars in the 20th century and that therefore became a core principle of that security order. Second, the invasion indicated that Russia's strategy towards Ukraine had fundamentally changed, from a policy of destabilising Ukraine and keeping a foot in the door – between 2014 and the start of the 2022 invasion – to a policy of violent and large-scale territorial expansion, immersed in a rhetoric that simply denied Ukraine's right to exist. Third, this war sealed the end of the post-Cold War security order. The latter had been an ailing patient for many years, with its core pillars and principles steadily crumbling – as is described in more detail below. This means there is no common ground left, no shared normative framework, to renegotiate this security order. It has been buried and relations between Russia and the Euro-Atlantic community are probably doomed to be based on confrontation, deterrence and distrust for a long time to come. Finally, the war has triggered the return of a united transatlantic front, not so long after Donald Trump called NATO 'obsolete' and Emmanuel Macron declared the alliance 'braindead'. Countries on both sides of the Atlantic have been united in imposing far-reaching sanctions on Russia, but also in defining the current war as a regional conflict, of which NATO 'is not part' (Stoltenberg 2022). For the EU, the invasion offers an opportunity to reinforce its security and defence policy and to raise its profile – even if this will have to happen in 'cooperation' with a revitalised NATO.

Despite this clear rupture with the past, many uncertainties and unclarity remain, not least related to why Russia decided to start this war, what the link is with the European security order and how it may affect the international order. It is on these topics that this article seeks to focus, trying to get a better understanding of moti-

1 See for example Trenin, stating less than one month before the invasion that a use of force scenario is 'unlikely': 'It's fraught with many negative consequences, and great human and financial losses.' (Trenin 2022)

vements, developments and implications of the war, but acknowledging at the same time that there are few final answers. Each analysis amidst unfolding events is doomed to have a degree of speculation. The next section seeks to understand Russia's motives for the invasion. It will be argued that the war cannot be understood without grasping internal Russian dynamics and that it is not simply an escalation of tensions with the West. The article then continues to assess the significance of the decaying post-Cold War security order for the current conflict. It concludes by reflecting on the impact the war may have on Russia's international position and security concerns.

Why Did Russia Invade Ukraine?

War has been raging in Eastern Ukraine since 2014 and made over an estimated 14,000 casualties in eight years. The Minsk II agreement failed to bring peace, plagued by implementation problems on both sides. The conflict lacked a final settlement and cemented a sort of permanent frontline, with frequent ceasefire violations. The invasion of Ukraine on 24 February 2022 was in that sense not an entirely new war, but it was clearly a new stage of a fundamentally new significance. First of all, different from the 2014-2022 war in the Donbas, Russia no longer pretended not to be an involved party. On the contrary, it chose to use massive force, attacking Ukraine on three different fronts, clearly targeting control over the entire territory and aiming to topple the regime. Also, the scale of the war and its brutality were obviously substantially different, including the widescale, indiscriminate shelling of civilian targets.

The invasion came after a year of escalating rhetoric from the Kremlin about Russia's 'red lines', reflecting the security concerns it had voiced many times, even before Putin came to power. In his State-of-the-nation speech of 21 April 2021, Putin spoke about red lines without specifying where exactly they were drawn: 'We really do not want to burn bridges. But if someone mistakes our good intentions for indifference or weakness and intends to burn or even blow up these bridges, they must know that Russia's response will be asymmetrical, swift and tough. Those behind provocations that threaten the core interests of our security will regret what they have done in a way they have not regretted anything for a long time. ... I hope that no one will think about crossing the "red line" with regard to Russia. We ourselves will determine in each specific case where it will be drawn.' (Putin 2021a). Only later, in December 2021, he translated the red lines into three unconditional demands: no further expansion of NATO to post-Soviet states, no deployment of offensive weapons in the proximity of Russia and the withdrawal of NATO military infrastructure from member states that joined after 1997. It was crystal

clear that these demands were unrealistic and were never expected to lead to full concessions by Washington.

The question that looms large for all analysts is what the link is between Moscow's demands – embedded in a harshening rhetoric – and the invasion of Ukraine in February 2022. There are good reasons to assume that the carefully built up rhetoric, resulting in unconditional and unrealistic demands, was primarily a distraction and a pretext for the massive deployment of force. One reason is that there is a complete disconnect and disproportionality between the unconditional demands and the war Russia is fighting in Ukraine. This is in particular the case for the central demand to halt NATO expansion. The promise of NATO accession was made to Kyiv in 2008, that is not less than fourteen years before the invasion. Nor was accession imminent: no one expected that Ukraine would effectively be admitted to the alliance in the short or the mid-term. Moreover, leading Russian foreign policy analyst, Dmitri Trenin, argued briefly before the war that NATO membership of Ukraine would not pose a major strategic threat to Russia as it does not disrupt the deterrence balance:

'No degree of NATO expansion, including to incorporate Ukraine, will threaten the military balance and deterrence stability. ... Therefore, in terms of military security, it's correct to say I don't see NATO expansion as such a terrible threat. But there is another factor: a country that becomes a NATO member undergoes profound reformatting, which touches upon all walks of life. The country transforms politically and ideologically. While Ukraine is outside of NATO, it's still possible that the entire country or some part of it may decide that the Slavic identity, the "Russian world," and other things matter, and this may lead to a normalization of relations with Russia, and even closer relations with it. At least, from Moscow's vantage point, such a possibility remains. But if a country joins NATO, that's it: that ship has sailed. In this sense, yes, there is a threat but not a military one; rather, it's geopolitical and geocultural.' (Trenin 2022)

Starting a war of this scale, at the cost of so many lives, cannot be justified on the basis of such non-imminent and non-vital security concerns. Nor can it be argued that a large-scale war and territorial control over Ukraine were the only option for Russia. Moreover, the war itself created the biggest European security crisis since the Second World War, and contrary to the unlikely possibility of Ukraine joining NATO, it was a real, unfolding crisis rather than a potential threat. As will be argued below, the invasion further increased the security problems Russia claimed to tackle: Moscow is now confronted with a stronger and further expanding NATO and a further militarisation of Russia's western borders. There is also a disconnect in terms of argumentation. In the days leading up to the invasion, for example, the speech of Putin of 21 February put the emphasis mainly on the historical (selective) arguments claiming that Ukraine was an artificial creation and had no right to exist

(Putin 2022a). The declared objectives were the denazification and demilitarisation of Ukraine, covered in a language of absurdly reversed threat. The link to Putin's three unconditional demands to the West of December 2021 remained very vague. Interestingly, the invasion also made the issue shift from a security issue between Russia and the US – negotiated over Ukraine's head – to a direct issue between Russia and Ukraine, whereby the US and NATO positioned themselves as an external party.

It would be erroneous to claim that the invasion of Ukraine was simply the result of an escalation over Russian security concerns unmet by the West. Differently from what many analysts expected, the invasion was not a spillover from the war that had raged in the Donbas since 2014, nor was it the result of an escalation with the West. On the contrary, it was a deliberate, unprovoked invasion, clearly driven by its own motives. However, this does not mean that the steady erosion of the post-Cold War security order has not facilitated the invasion, as will be argued below.

What then were Russia's motives for the invasion? A considerable part of the analysis of Moscow's reasons for starting a full-scale war may have focused too exclusively on abstract images of spheres of influence, balances of power and clashing great power interests (Mearsheimer 2014 and 2022). These broad schemes fail to explain the disconnect mentioned between Russia's security demands to the West and the type of war it launched against Ukraine. Most crucially, they fail to take domestic factors into account. Three need to be mentioned. First, the reading of the 2014 Ukraine crisis in Russia. While for the West, this was a serious security crisis, for Russia the impact went way further; it was experienced as an 'existential crisis' (Youngs 2017, p. 14). As Igor Torbakov states: 'The Ukraine conflict has undoubtedly been pivotal. It threw into question Russia's self-understanding as a great European power and smashed to smithereens the two main pillars of the Kremlin's long-term strategy: maintaining good working relations with Europe, especially with Germany and France, and promoting the 'Eurasian integration' of former Soviet lands.' (Torbakov 2021).

One reason for this existential crisis had to do with the way Russia's leadership read the Euromaidan revolt and the change of regime in Kyiv in a blend of geopolitical and identity-based interpretations. The geopolitical reading was one of 'losing' Ukraine to the West and the catastrophic impact this had on Russia's strategic position. This is very much reflecting the famous claim of Brzezinski in *The Grand Chessboard*: 'Without Ukraine, Russia ceases to be a Eurasian empire. Russia without Ukraine can still strive for imperial status, but it would then become a predominantly Asian imperial state ...' (Brzezinski, 1997, p. 46). Keeping control of Ukraine was understood as crucial for Russia's future as great power. While this may sound like a full-blooded geopolitical argument, it is particular for Russia that this is entangled with the complex relation the country has with its national identity.

Russia has in its history developed as empire, before it has developed as a nation. As an empire it has grown dramatically, absorbed new territories and people, without a clear delineation between the motherland and colonised areas (Lieven 2002). Russia has therefore struggled to embrace a clear-cut national identity, distinct from its identity as empire. To put it differently, post-communist Russia has continued to struggle with its imperial past and to live and think within the current borders of the Russian Federation. This produced strong imaginaries of 'national loneliness' and Russia as 'fortress or solitude' (Akopov 2020, pp. 296 and 305). The collapse of the USSR produced 'fraternalist narratives concerning brotherly links and paternalistic relationships to the Russian leaders, who continue to consider former Soviet states, especially Ukraine and Belarus, as 'naturally' belonging to Russia's cultural and political sphere of influence' (Akopov 2020, pp. 295-296). A similar idea was defended by Solzhenitsyn, who pleaded in the early 1990s to maintain the Slavic core of the Soviet Union, with Russia, Belarus and Ukraine (Robinson 2020). As a result, views continued to simmer of Ukraine as Russian land or Ukrainians and Russians as 'one people', an argument frequently repeated by Putin in the year preceding the invasion (see inter alia Putin 2021b and 2022a). While these debates have never entirely faded, they got a new boost with the 2014 Ukraine crisis, leading to widespread debates on Russia's identity (Torbakov 2019). For some, like then Putin's personal advisor on Ukraine, Vladislav Surkov, the Ukraine crisis implied 'the end of Russia's epic journey to the West' and a return to 'one hundred (two hundred? three hundred?) years of geopolitical solitude' (Surkov 2018). Others returned to Tsymbursky's concept of an insular Russia (see for example Mezhuyev 2017), that became 'vogue geopolitical thinking' (Torbakov 2021). With the idea of 'island Russia', Tsymbursky casts post-communist Russia as a 'lonely great power', representing an autonomous civilisation of its own, which had to maintain control over its 'Great Periphery' – though he opposed territorial expansion (Torbakov 2021). On this basis Mezhuyev developed a strategy of 'civilisational realism' where he envisages a world of civilisational blocs and pleads for a 'demilitarized zone of buffer states separating Russia from the Euro-Atlantic region, providing mutual security guarantees and ensuring the territorial integrity of these states and the right of their ethnic and sub-ethnic groups to cultural and linguistic identity' (Mezhuyev 2018). Well beyond the ideas of Tsymbursky, Akopov (2020, p. 295) notes a revival of the concepts of 'greater' and 'historical' Russia, resulting in expansionist and irridentist positions. Those varied from more limited scenarios based on the 'Russian world' idea, to radical scenarios in line with the imperialist thinking of Dugin.

A second important domestic factor was the Kremlin's frustration with the stalemate over Eastern Ukraine and Putin's ambition to find a permanent solution for the conflict. With the establishment of the People's Republic of Donetsk and

Luhansk, Russia had managed to keep a foot in the door in Ukraine. It exerted what can be called 'negative compulsory power', aimed at 'preventing effective control by and to the advantage of the West', making Ukraine a liability for its Western partners rather than a benefit (Casier 2018, p. 103). Yet, the weak implementation of the Minsk II agreement led to a stalemate and the strategy of preventing control and destabilising Ukraine from within had only limited success. Moscow's Donbas policy lacked coherence and its final goals remained unclear. Putin tried to remedy this by centralising the Ukraine policy under the leadership of Dmitry Kozak (Watling & Reynolds 2022, pp. 6-7).

This takes us to a third domestic factor. Russia's renewed Ukraine policy under Kozak tried out different actions, following a strategy of escalation, whereby the strategy was adapted when it failed. Consecutive failures thus led to a radicalisation of scenarios. Though we have no detailed insight into these escalating strategies, it may have looked something like this (Watling & Reynolds 2022, p. 17). Initially, Russia sought to put pressure on Ukraine, through economic pressure and by keeping a foot in the door through the decentralisation of power and local self-governance for Donetsk and Luhansk – inscribed in the Minsk II agreement, but never implemented. Through troop mobilisation and eventually the recognition of the People's Republics of Donetsk and Luhansk, it sought to put pressure on the West. Next, it sought to overthrow the government in Kyiv through covert actions. Finally, this led Russia to the most radical scenario of military invasion and occupation of Ukraine. A scenario implying the use of military force had become more 'acceptable' over time, driven among others by the quick military success of Azerbaijan in the second Nagorno-Karabakh war of 2020. The choice of a military scenario based on the massive use of force against Ukraine indicates a drastic shift in Russia's strategy. Before the 2022 invasion, Moscow sought to use minimal means in order to resort maximal effects, often acting by surprise and by stealth. In this way, it also took control of Crimea through 'deniable intervention' (Allison 2014), initially ignoring the involvement of Russian troops and annexing a big chunk of territory with minimal effort. Similarly, it sought to achieve foreign policy success by making use of a wide spectrum of limited means, from meddling in elections to cyber-attacks. The contrast can hardly be bigger: with the invasion of Ukraine, Russia opted for the massive use of military force, aiming at large-scale territorial expansion. Ironically, the massive losses of troops and material Russia incurred in the first months of the war and massive sanctions imposed on the country, underline exactly the discrepancy between these maximal means and the relatively limited results at the time of writing.

This escalation of scenarios may explain how a discourse, denying Ukraine the right to exist as a sovereign entity, gets prominence at the highest political level in 2021 and early 2022. In Summer 2021, Putin publishes a lengthy article on the topic

(Putin 2021b). Closer to the invasion, this discourse further radicalises and appears in statements of both Putin (Putin 2022a) and Foreign Minister Lavrov (Lavrov 2022). It goes without saying that their argumentation is based on a distorted and selective reading of history and reflect a strong imperialist mindset.

In all likelihood, the original goal of the February 2022 invasion was the dissolution of the Ukrainian state. Yet, it is also likely that the tunnel vision that the Kremlin developed about Ukraine, is part of the explanation of why the war efforts faltered during the first stage of the war, when Russia was unsuccessfully trying to get control of Kyiv. Many reasons have been mentioned for Russia's failed northern offensive and lack of military success in general, from low morale among the military, to bad intelligence, logistics problems, ineffective tactics and inefficient coordination between its forces. But it is equally assumed that the Russian leadership has vastly underestimated Ukraine's unity, capacity and will to resist. Drawing on Taras Kuzio, who claims that 'Russian nationalist stereotypes and myths about Ukraine and Ukrainians had little basis in reality' (Kuzio 2019, p. 304), it may be argued that the Kremlin was blinded by the myths it created about Ukraine by its own doing. To put it differently, the consistently repeated ideas about Ukraine as 'Russian lands', and Russians and Ukrainians as 'one people' (see Putin 2021b) or about Ukraine as 'an inalienable part of our own history, culture and spiritual space', a country 'entirely created by ... Communist Russia' (Putin 2022a) may have led to unrealistic expectations about a quick destabilisation of the country, a swift fall of the regime, massive defection among the military, and so on. Russian key decision-makers may have understood identity as something immutable and grounded in the common past of Ukraine and Russia. By doing so, they completely underestimated not only how Ukraine's common identity has developed over time, and not least how it was given a boost by Russia itself, when it annexed Crimea and fuelled the 2014 Donbas war. To put it bluntly, Russia's previous, aggressive policies vis-à-vis Ukraine may have turned it into the biggest unifier of Ukraine. This seems to be supported by data: whereas 17% of the Ukrainian population identified as Russian in the 2001 census, only 6% did so in 2017 in research carried out by the Razumkov centre (Kuzio 2019, p. 299).

Why the Invasion Signifies the End of the post-Cold War Security Order in Europe

As argued above, the invasion of Ukraine was not simply an escalation of tensions with the West, but a conscious attempt at dissolving the Ukrainian state and expanding Russia's territory, in the biggest war in Europe since 1945. This act dealt a death blow to the European security order that was created mainly at the end of

the Cold War, in the late 1980s and early 1990s. Already before the invasion, the post-Cold War security order was already in a deep, systemic crisis, with all four of the pillars on which it rested crumbling. The war, however, forms a watershed, as it wiped out the last chance at renegotiating Europe's security order on the basis of common principles. Only confrontation, deterrence and distrust now drive security relations between Russia and the West.

The first pillar of the post-Cold War security order was formed by the normative framework underlying the order, by the principles that were laid down in several agreements, such as the 'Charter of Paris for a new Europe' of 1990. They created a framework of mutual expectations as to how Russia, the post-Soviet states and Western states would behave. At the heart of the Paris Charter were the principle of the indivisibility of security and a Europe without dividing lines, calling for a 'Europe whole and free' (Charter of Paris 1990, pp. 5-6). Signatories promised 'to refrain from the threat or use of force' but also vowed to respect 'the freedom of states to choose their own security arrangements' (Charter of Paris 1990, pp. 6 and 8). It is clear we have moved already a long time ago away from this Europe without dividing lines. Binary security structures have arisen in Europe and slid into confrontation. NATO enlarged eastwards and met with increasingly assertive opposition from Russia, who regarded the expansion as a redistribution of spheres of influence (Putin 2017).

The second, related pillar was the ambition to create a collective security system for wider Europe. Institutionally, this role was to be played by the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE). Yet, the organisation did not manage to play that role, operating in the shadow of NATO and constrained by consensus decision-making (Freire and Simão, 2018, pp. 160 and 165). Russia itself had an ambiguous attitude vis-à-vis the organisation. The Ukraine crisis of 2014, whereby the OSCE was first humiliated and then unable to play a significant role, demonstrated the absence of any effective collective security mechanism in Europe, that could have helped to control and de-escalate a crisis.

A third pillar was formed by the arms control agreements signed predominantly in the transition years between the communist and post-communist era. Four treaties were key to this arms control regime, of which only one is standing today. The Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM) dates back to 1972 and aimed to prevent the development of a missile defence system, which could disrupt the strategic balance between the two main superpowers. The United States withdrew from the ABM treaty in 2002, allowing the country to deploy its anti-missile shield. The Intermediate-range Nuclear Forces Treaty (INF 1987) banned the possession and production of missiles with a range of 500 to 5500 km. Alleging Russian violations, the Trump administration announced its intention to withdraw from the INF Treaty in February 2019 – followed by a similar Russian declaration shortly thereafter – and

effectively withdrawing in August 2019. The Conventional Forces in Europe Treaty (CFE, 1990) set equal limits on conventional weapons among NATO and former Warsaw Pact member states. The treaty faced problems from an early stage on and the adapted CFE agreement of 1999 was not ratified by all parties. Russia announced the suspension of the treaty in 2007; the US came up with a similar statement in 2011. The Strategic Arms Reductions Treaty (START I treaty of 1991, renewed in 2010, known as the 'New START') set limits to strategic nuclear weapons of the US and Russia and provided a far-reaching inspection mechanism. It is the only treaty still standing. In 2021 the US and Russia agreed on an extension of the treaty till 2026.

The last pillar was formed by Europe's border regime. Given Europe's history, the principles on the inviolability of frontiers and the territorial integrity of states (laid down inter alia in the 1975 Helsinki Final Act, 1.III and 1.IV) are crucial to the continent's security. They have been violated flagrantly by Russia's 2014 annexation of Crimea and brutally by its 2022 invasion of Ukraine. Moscow has eagerly used the 'Kosovo precedent' to legitimise the annexation of Crimea, invoking the principle of self-determination. While most legal experts reject the validity of this argument, some recognised that 'Western states bear their share of responsibility for the fact that Russia can make at least a political argument for a right to self-determination of Crimea under international law, even if that argument does not hold a thorough legal analysis.' (Marxsen 2014, 389). It is clear that the 2022 invasion went way further than the take-over of Crimea and indicates the most blatant violation of the European border regime.

The significance of this cannot be overrated, as the following examples illustrate. The crumbling of the post-Cold War security order means that the foundation of common normative principles for security in greater Europe has disappeared. With it vanished a set of trust- and confidence-building measures. Many of them were translated into specific measures that allowed for surveillance, either on the ground or through monitoring flights, as was the case for the Open Skies Treaty, discontinued today. Moreover, the now defunct CFE Treaty was exactly meant to avoid the possibility of a conventional *Blitzkrieg* in Europe (Kimball 2017). It prohibited, for example, the mobilisation of forces close to the border, something Russia did on a massive scale close to the Ukrainian border in 2021 and 2022. On 18 and 19 March 2022, Moscow claimed the first use in combat of two hypersonic *Kinzhal* missiles. These missiles are difficult to track by radar because of their speed and ability to change trajectory. They have been developed as a response to the US missile defence system, for which George W. Bush had withdrawn from the ABM Treaty in 2002. These examples demonstrate how instruments to avoid escalation and to build trust have disappeared with the erosion of the post-Cold War order. They do not demonstrate that this erosion *caused* the war in Ukraine,

but only that it facilitated Russia's invasion, as few prevention mechanisms or trust-building measures were left.

Russia's Security Concerns Revisited

At this point, it is impossible to predict how the war will affect international relations in the longer term. This will depend on the outcome of the war in the first place and the costs it will imply for Russia in the longer term. The chances of a protracted war and a new permanent frontline are a likely outcome. So will be an enduring confrontation with the West, with little or no common ground for negotiating a new security order for Europe. Also, black swans may impact the outcome: domestic developments in Russia, an internationalisation of the war, changes in the attitudes of third countries, etc.

Despite all these uncertainties, a couple of consequences stand out at the time of writing. Most importantly, the Putin regime got about everything at the international level it wanted to avoid – and this in a context where the gains from the war are most uncertain. First of all, Russia has suffered a tremendous loss of prestige and credibility. This holds in the first place for its status as great power. So far, its efficiency on the battleground has been underwhelming. The war effort has faltered and after one month of war Russia was forced to adapt its war objectives and to withdraw from northern Ukraine, reconcentrating its efforts on eastern and southern Ukraine. The loss of prestige is even bigger when it comes to its credibility in the normative field. For years the regime invoked International Law to defend its security concerns and to challenge the West for its double standards. This position had already suffered major damage as a result of the annexation of Crimea, but suffered a death blow with the invasion of Ukraine on 24 February 2022, a blatant violation of international law, triggering a probe into war crimes by the International Criminal Court from an early stage of the war. Russia's war has subverted the legitimacy of the security concerns it has expressed over NATO enlargement ever since the 1990s. Even if these concerns were reasonable, it is water under the bridge to discuss them now. Russia's territorial expansion and willingness to fight a large-scale, ruthless war, have now become Europe's biggest security problem and the country is now undeniably perceived as the major security threat by most European countries.

Furthermore, the war in Ukraine does not seem to solve any of Russia's security problems. It has only aggravated them. On its Western borders, Moscow finds itself confronted with a stronger and more militarised NATO, a united EU and a united transatlantic front. Euro-Atlantic states are willing to increase their defence efforts considerably. Of those, Germany's 'historic shift' has been the most significant for

Russia. Chancellor Scholz broke with German's policy not to send weapons to conflict areas and pledged to invest an additional 100 billion EUR in defence. The significance of this is enormous. It is a rupture with the policy of reconciliation between Germany and Russia, that dates back to the Ostpolitik of Willy Brandt in the early 1970s, and has been seen as a linchpin of any European security order.

Moscow is confronted with an extended set of far-reaching sanctions, that broke many taboos. Most importantly, the EU seized the initiative in the field of energy, vowing a reduction of gas imports from Russia with two thirds by the end of 2022, as well as putting the phasing out of oil imports on the table. In doing so, the EU reversed the dependency problem: it was not the supply dependence of European states on Russian energy that limited their policy options, but Russia's dependence on European demand and the huge income it generates that left Moscow in a weak position. At the time of writing, the EU has agreed six sanctions packages. This requires unanimity among member states, displaying a high degree of unity, despite some disagreements on an oil embargo. It would not be correct to say the EU has only now regained its unity vis-à-vis Russia. The EU continuously had sanctions on Russia since the annexation of Crimea, renovating them unanimously every six months. More than being divided over Russia, EU member states have been ambiguous vis-à-vis Russia. Despite uninterrupted EU sanctions since 2014, the trade volume between Russia and the EU largely normalised in 2017 after an initial drop (DG Trade 2018) and the import of natural gas from Russia exceeded 41.3% of EU natural gas imports in 2019 (European Commission 2021, p. 26). Business thus continued as usual, leading to an odd co-existence of conflict and cooperation. The goal of the new EU sanctions, however, has radically changed. They are no longer about sending signals to Russia, nor is it expected the sanctions will deter the Kremlin from fighting this war. This time the main goal, in the words of Commission President von der Leyen, is 'to cripple Putin's ability to finance his war machine' (von der Leyen 2022).

The invasion of Ukraine also created a window of opportunity for the EU to reinforce its security and defence policy. That the invasion happened under the Council's French presidency increased the chances for the EU to play the cards right. President Macron, a long-time proponent of stronger European defence cooperation, seized the opportunity to enhance the commitment of the member states in the Versailles declaration (2022) to bolster defence capabilities and to increase the EU's capacity to act autonomously in the field of security. Inevitably, this opportunity goes hand in hand with a revival of NATO. The alliance seems to have closed ranks and its reason of existence is hardly questioned. Despite their long neutral traditions, Sweden and Finland applied for accession to NATO in May 2022. In the case of Finland, this would bring a country into the alliance, sharing a border of 1340 km with Russia and capable of mobilising an army of 280,000 – which makes it a major

force in NATO. There is little doubt that, however much the EU grows its security potential, it will continue to operate in the shadow of NATO on this front. Moreover, if it ever were to come to negotiating security arrangements and nuclear arms control with Russia again, the key role will inevitably be for the US.

At a global level, the war has pushed Russia further into isolation. Yet, a lot will depend on the choice of some key players, in the first place China. Russia and China have a strategic partnership. The latter was confirmed in a Joint Statement, on 4 February 2022, just a few weeks before the start of the war (Joint Statement 2022). In the statement Moscow and Beijing 'reaffirm their strong mutual support for the protection of their core interests' and explicitly oppose the further enlargement of NATO. Yet, the spokesperson of China's Foreign Ministry was quick to confirm, on the day of Russia's invasion, that 'that China-Russia relations are based on the foundation of non-alliance' (Hua Chunying 2022).

Despite taking over Russia's narrative about the 'special military operation' in Ukraine and about the West's responsibility, Beijing abstained in the UN Security Council resolution condemning Russian aggression against Ukraine. This seems illustrative of China's attitude of keeping a low profile over the conflict. Prior to the war, the country also had important trade relations with Kyiv. Ukraine acted as a hub in China's Belt and Road initiative. It is clear that China has little interest in protracted instability in the area. Nor does it have an interest in being seen siding with Russia in this conflict, thus running the risk of reputational damage and possibly sanctions. Beijing is thus walking a tightrope and the longer the conflict lasts, the bigger the pressure will be to take more distance from Moscow. Eventually, Russia and China are mainly united by a negative common link: their rejection of Western dominance in international affairs. Yet, they position themselves very differently in the international system. Russia has been a vocal and provocative contender of the current structures of international governance. It regards the current international system as an obstacle to its development and great power status. China, on the other hand, has benefited in many ways from the current international governance structures: it has risen spectacularly because of the relative openness of the global economic order, which was vital for its export-oriented economy. Beijing shares Russia's concern over Western dominance and unilateral actions. It is seeking a better representation, but has no interest in overhauling the international system abruptly. On the contrary, it follows a long-term, more prudent strategy. This is why Krickovic calls China a 'cautious riser' and Russia a 'desperate challenger' (Krickovic 2017). As a result, Beijing's support for Russia is neither unconditional nor unlimited. If China explicitly takes distance from Russia, the latter's isolation may become highly problematic and the Kremlin would see itself confronted with one more major strategic loss. If this happens, the Ukraine war would again prove to be a watershed, undermining an anti-Western coalition of some sort.

Similar arguments can be made about the possible debilitation of the Eurasian Economic Union (EAEU). The latter will likely be severely weakened by the heavy sanctions imposed on Russia and Belarus, which inevitably have serious ramifications for other member states. Moreover, it is likely that several EAEU members have serious concerns about the invasion of Ukraine, but most of them have their hands tied. The president of Belarus, Lukashenko – who back in 2014 called the annexation of Crimea ‘a bad precedent’ (Lukashenko 2014) – had to buy Russia’s support in his crackdown of the protests of 2020-21. Armenia is dependent on Russian security guarantees, not least to control the ceasefire agreement that ended the second Nagorno-Karabakh war in 2020. In the case of Kazakhstan, President Tokayev requested and got the assistance of the Collective Security Treaty Organisation (CSTO), including Russian soldiers, to suppress the domestic unrest in January 2022 and preserve Tokayev’s regime.

Conclusion

Despite many uncertainties, it is clear that Russia’s invasion and full-scale war in Ukraine constitutes a watershed. The war cannot simply be seen as the result of an escalation of tensions between Russia and the West. It would be erroneous to see the invasion as the only option left for Russia after its security concerns fell repeatedly on deaf ears in Washington. On the contrary, there is a striking disconnect and disproportionality between Russia concerns over NATO enlargement and its objectives in the current war, in particular that of territorial expansion. The disproportionality rests in its action to respond to potential long-term security threats by triggering nothing less than the biggest security crisis in Europe and endeavouring the most extended territorial expansion since the Second World War. The disconnect is even more obvious, as Russia sees many of its security concerns aggravated as a result of the invasion, finding itself confronted with a stronger and further expanding NATO. Also the Kremlin’s overstretched rhetoric underlines the discrepancy, seeking to combine a discourse on the strategic threat of NATO expansion with a discourse on the denazification of Ukraine detached from reality.

It would be reductionist to explain the war on the basis of power balances and spheres of influence. The decision to invade Ukraine cannot be understood without taking domestic factors and perceptions into account. The Russian leadership has struggled with what it perceived as the existential loss of Ukraine in 2014, a country it considered to be key to both its great power status and its (post-imperial) identity. Against this background, consecutive failures of different Ukraine strategies have likely radicalised the Kremlin’s approach to the point a full-scale invasion. This signifies a fundamental change of its strategy, whereby Russia no longer seeks to

punch above its weight by using minimal means to resort maximal effects, but has opted for a full-blown interstate war and the use of massive force aimed at the dissolution of Ukraine and its own territorial expansion.

The war seals the end of the post-Cold War security order, not least because of the brutal rupture with one of the most fundamental principles of that order, i.e. that borders cannot be changed by force. Yet, it may be argued that the war has been facilitated by the gradual decay of that same security order. In the new context, post 24 February 2022, there is no common ground left for renegotiating the broader European security order. A protracted period of confrontation and distrust may thus well be on the cards.

Bibliography

- Akopov, S. (2020). Russia's 'fortresses of solitude': Social imaginaries of loneliness after the fall of the USSR. *Social Science Information*, 59(2), pp. 288-309. DOI: 10.1177/0539018420925967
- Allison, R. (2014). Russian 'Deniable' intervention in Ukraine: How and why Russia broke the rules. *International Affairs*, 90(6), pp. 1255-1297.
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard. American primacy and its geostrategic imperatives*. (New York: Basic Books)
- Casier, T. (2018). The different faces of power in European Union – Russia relations. *Cooperation and Conflict*, 53(1), pp. 101-117.
- Charter of Paris for a New Europe (1990). Paris, 21 November 1990. <https://www.osce.org/mc/39516?download=true>
- European Commission (2021). *EU energy in figures. Statistical Pocketbook 2021* (Luxembourg: Publication Office) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/41488d59-2032-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en>
- Freire, M. R. & Simão, L. (2018). EU-Russia relations and the unravelling of the European security regime in the context of the Ukraine crisis. In: T. Casier and J. DeBardeleben (eds.), *EU-Russia relations in crisis. Understanding diverging perceptions*. (London: Routledge), pp. 159-177.
- Hua Chunying (2022). Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference on February 24, 2022, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AYm4rd9dWwOJ:https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202202/t20220224_10645282.html+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=us
- Joint Statement (2022). *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*. 4 February 2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

- Kimball, D. (2017). *The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and the Adapted CFE Treaty at a Glance*. (Arms Control Association, Factsheet, August 2017).
- Krickovic, A. (2017). The symbiotic China-Russia partnership: cautious riser and desperate challenger. *The Chinese Journal of International Politics*, 10(3), pp. 299-329.
- Lavrov, S. (2022). Russia's Lavrov questions Ukraine's right to sovereignty (Reuters, 22 February 2022), https://www.youtube.com/watch?v=Xp9Cvxzs_WE
- Lieven, D. (2002). *Empire. The Russian Empire and Its Rivals*. Yale University Press.
- Lukashenko, A. (2014). Belarus sees Russia's Crimea incursion as "bad precedent", *Reuters*, <https://uk.reuters.com/article/uk-ukraine-crisis-belarus/belarus-sees-russias-crimea-incursion-as-bad-precedent-idUKBREA2M04Z20140323>
- Marxsen, C. (2014). The Crimea Crisis – An International Law Perspective (November 7, 2014). *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 74(2), pp. 367-391.
- Mearsheimer, J. (2014). Why the Ukraine crisis is the West's fault. The Liberal delusions that provoked Putin. *Foreign Affairs*, Sep/Oct.
- Mearsheimer, J. (2022). John Mearsheimer On Who Gains The Most From The Ukraine-Russia War & What Could End Putin's Assault. *Crux* online interview. <https://www.youtube.com/watch?v=XgiZXgYzI84>
- Mezhuyev, B. V. (2017). Island Russia and Russia's Identity Politics. Unlearned Lessons from Vadim Tsymbursky. *Russia in Global Affairs*, 15(2).
- Mezhuyev, B. V. (2018). 'Civilizational Realism'. A chance to bring theory back in touch with real politics. *Russia in Global Affairs*, 16(4), pp. 31-50.
- Putin, V. (2017). Vladimir Putin meets with members of the Valdai Discussion Club. Transcript of the plenary session of the 14th annual meeting, <https://valdaiclub.com/events/posts/articles/putin-meets-with-members-of-the-valdai-club/>
- Putin, V. (2021a). Presidential Address to the Federal Assembly, 21 April 2021, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/65418>
- Putin, V. (2021b). Article by Vladimir Putin "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians", 12 July 2021, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>
- Putin, V. (2022a). Address by the President of the Russian Federation, 21 February 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>
- Putin, V. (2022b). Address by the President of the Russian Federation, 24 February 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>
- Robinson, P. F. (2020). Russia's emergence as an international conservative power. *Russia in Global Affairs*, 20(1), pp. 10-37.

- Stoltenberg, Jens (2022). Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the Extraordinary meeting of NATO Ministers of Foreign Affairs, 4 March 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_192739.htm
- Surkov, V. (2018). Odinochestvo polikrovki (14+). *Rossiya v global'noy politike*, <http://www.globalaffairs.ru/global-processes/Odinochestvo-polukrovki-14-19477>
- Torbakov, I. (2019). 'Middle Continent' or 'Island Russia': Eurasianist Legacy and Vadim Tsymburskii's Revisionist Geopolitics. In: Bernsand, Niklas, and Barbara Törnquist-Plewa, eds. *Cultural and Political Imaginaries in Putin's Russia*. (Leiden: Brill).
- Torbakov, I. (2021). Towards 'Island Russia'. *Eurozine*, 14 May 2021, <https://www.eurozine.com/towards-island-russia/>
- Trenin, D. (2022). Are we on the brink of war? An interview with Dmitri Trenin. Interview in *Kommersant*, published in English translation by Carnegie, 29 January 2022, <https://carnegiemoscow.org/commentary/86304>
- Versailles Declaration (Informal meeting of the Heads of State and Government), 11 March 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>
- Von der Leyen, Ursula (2022). Statement by President von der Leyen on further measures to react to Russia's invasion of Ukraine (26 February 2022), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1422
- Watling, Jack & Reynolds, Nick (2022). *The plot to destroy Ukraine*. RUSI Special Report, 15 February 2022, <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/plot-destroy-ukraine>
- Youngs, Richard (2017). *Europe's Eastern Crisis. The Geopolitics of Asymmetry* (Cambridge University Press).

Extra Dossîe

Fundo Europeu de Defesa: Desafios e Perspetivas de Integração Nacional

Carlos Ferreira

Mestre em Ciências Militares pela Academia Militar.

Resumo

Este artigo analisa a forma como a integração nacional no Fundo Europeu de Defesa é convergente com os propósitos da sua criação e com os interesses de Portugal. O autor parte da assunção de que o Fundo Europeu de Defesa visa promover a investigação e o desenvolvimento colaborativos em matéria de produtos e tecnologias de defesa. O autor reconhece existir uma coerência significativa entre o interesse nacional de Portugal e os preceitos daquele mecanismo de financiamento comunitário e o Plano de Desenvolvimento de Capacidades da União, admitindo a transformação necessária rumo a uma identidade europeia de defesa, aceitável pelos benefícios do reforço das capacidades militares e da indústria de defesa nacional.

Palavras-chave: União Europeia; Fundo Europeu de Defesa; Colaboração; Investigação e Desenvolvimento; Indústria de Defesa.

Abstract

European Defence Fund: Challenges and Prospects for National Integration

This article analyses how the national integration in the European Defence Fund is convergent with the purposes of its creation and with the interests of Portugal. The author takes the assumption that the European Defence Fund aims to promote collaborative research and development in defence products and technologies. The author recognizes that there is a significant coherence between Portugal's national interest and the precepts of that community financing mechanism and the Union Capabilities Development Plan, admitting the necessary transformation towards a European defence identity, acceptable for the benefits of strengthening military capabilities and the national defence industry.

Keywords: *European Union; European Defence Fund; Collaboration; Research and Development; Defence Industry.*

Artigo recebido: 04.04.2022

Aprovado: 20.07.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2022.162.05>

Introdução

O presente artigo insere-se no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia (UE), numa altura em que a segurança tem vindo a ganhar relevância na preocupação dos cidadãos europeus, especialmente desde o início da última década, impulsionando as instituições europeias a procurar soluções de reforço e integração, legitimadas pela ambição progressiva de uma defesa comum, conforme vertido no Tratado de Lisboa.

Neste sentido, a seguir à Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE (EUGS), adotada em junho de 2016, surge o Plano de Ação Europeu de Defesa, que tem como um dos pilares o lançamento de um Fundo Europeu de Defesa (EDF). Institucionalizado pela Comissão Europeia em junho de 2017, o EDF veio aliciar o interesse no conhecimento do funcionamento deste importante instrumento, cujo mote é auxiliar os Estados-membros no investimento mais eficiente em capacidades de defesa, de forma conjunta e coordenada, promovendo uma base mais competitiva e inovadora da indústria de defesa europeia, no sentido de fomentar a interoperabilidade entre as forças armadas nacionais e da prossecução da autonomia estratégica da União.

Assim, interessa verificar de que modo a incorporação nacional deste mecanismo é convergente com as intenções da sua criação e com os interesses de Portugal, assumindo-se, como hipótese, que a perspetiva nacional relativamente ao mecanismo do Fundo Europeu de Defesa corresponde aos propósitos para os quais foi concebido, em termos de colaboração entre os Estados-membros da União Europeia.

O estudo abrange as instituições da União Europeia e o caso concreto de Portugal no que concerne ao mecanismo do EDF, desde o anúncio do seu lançamento, no discurso do estado da União de 14 de setembro de 2016 (Comissão Europeia, 2016), até ao seu lançamento oficial em 30 de junho de 2021, e tem por objetivo geral melhorar a compreensão das dimensões que o EDF engloba e o posicionamento nacional face às mesmas.

A pesquisa envolveu uma análise qualitativa, adotando o estudo de caso sobre a perspetiva nacional face aos propósitos do mecanismo do EDF, privilegiando a análise documental e uma entrevista. A entrevista foi dirigida a um dos representantes nacionais no Comité do programa do EDF, com o intuito de captar as suas experiências e interpretações, de modo a melhorar o conhecimento dos preceitos de incorporação do EDF a nível nacional, dada a ausência de outros elementos escritos, pela juventude do mecanismo e da sua operacionalização.

Decorrentes dos conceitos de colaboração entre Estados-membros e de perspetiva nacional de colaboração entre Estados-membros, no âmbito do EDF, foram elencadas as seguintes dimensões de análise, com os inerentes indicadores:

- **Dimensão de integração:** abrange a investigação e desenvolvimento colaborativos, a aceitação de produtos e tecnologias europeus, a redução da fragmentação e normalização de sistemas, a interoperabilidade entre capacidades e a cooperação transfronteiriça;
- **Dimensão de governação:** abrange a centralização do regime de execução do EDF na Comissão Europeia;
- **Dimensão da prioridade de ações:** compreende as prioridades conjuntas e a integração de prioridades regionais e internacionais, que o EDF estabelece como destino de apoio;
- **Dimensão da elegibilidade de ações:** abrange os domínios que o EDF visa apoiar, incluindo as tecnologias disruptivas. Compreende, ainda, os destinatários dos instrumentos financeiros, a segurança do financiamento de desenvolvimento e do investimento no desenvolvimento;
- **Dimensão da contribuição orçamental:** abarca o nível de contribuição para o EDF, designadamente para a constituição dos recursos próprios da UE a alocar ao financiamento de incentivos em matéria de defesa.

O artigo aborda, numa primeira fase, a caracterização geral do mecanismo do EDF e a colaboração que visa alcançar, sob o ponto de vista de cada uma das dimensões assinaladas, seguindo-se o posicionamento nacional face às mesmas, tendo em vista verificar o grau de correspondência com as intenções da criação do EDF.

1. O Fundo Europeu de Defesa e a Colaboração que Visa Alcançar

Neste capítulo, é efetuada uma abordagem ao mecanismo do EDF e a um dos principais desideratos que visa alcançar, a colaboração entre os Estados-membros, vista sob a perspetiva das dimensões enumeradas para análise.

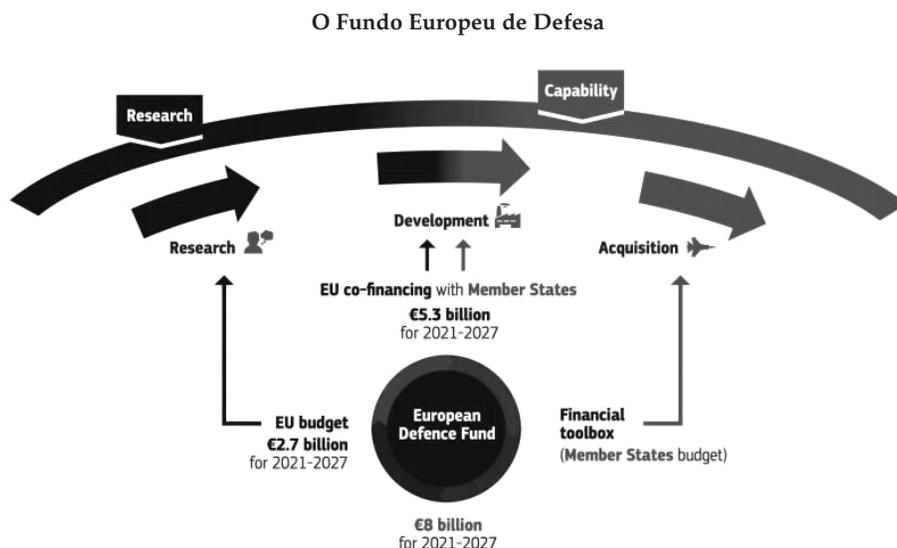
a. O Fundo Europeu de Defesa

O Regulamento n.º 2021/697 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o EDF, define-o como um mecanismo de financiamento da União, para o período de 1 de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2027, alinhado com o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (QFP 21-27), cujo objetivo geral é promover a competitividade, a eficiência e a capacidade de inovação da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (BTIDE), de modo a contribuir para a autonomia estratégica da União e a sua liberdade de ação. As ações que visa apoiar são a colaboração e cooperação

transfronteiriça, especialmente entre Pequenas e Médias Empresas (PME) e empresas de média capitalização, o incremento da agilidade das cadeias de abastecimento e de valor no domínio da defesa, fomentando a melhoria em cada fase do ciclo de vida industrial dos produtos e tecnologias de defesa. Os objetivos específicos do EDF são o apoio à investigação colaborativa, que contribua para o reforço do desempenho das capacidades futuras da União, e o apoio ao desenvolvimento colaborativo de produtos e tecnologia de defesa, para uma maior eficiência das despesas com a defesa, geração de economias de escala, redução de duplicações e da fragmentação de produtos e tecnologias, normalizando sistemas e aumentando a interoperabilidade (Parlamento e Conselho da UE, 2021, p. 161).

De acordo com o mesmo Regulamento (Parlamento e Conselho da UE, 2021, p. 162), o orçamento para a execução do Fundo ascende a 7.953 milhões de euros, montante que, segundo Thierry Breton (2021), Comissário Europeu do Mercado Interno e responsável pela implementação do EDF, representa 13,5% da despesa total europeia em investigação e desenvolvimento de defesa, alavancando mas não substituindo os investimentos nacionais, sendo orientado pelas capacidades identificadas pelos Estados-membros.

O mecanismo do EDF, tal como anunciado, abrange duas vertentes distintas, mas complementares, a vertente da “Investigação”, financiada pelo orçamento da UE, e a vertente de “Capacidades”, que conta com a fase de desenvolvimento, cofinanciada pelo orçamento da UE, e a fase da aquisição, a cargo dos Estados-membros.



Fonte: Comissão Europeia (2021).

De forma a preparar a integração do EDF no QFP 21-27, ambas as vertentes foram precedidas de iniciativas preliminares, servindo como experiência e teste a programas mais arrojados.

No que concerne à vertente de “Investigação”, focada em tecnologias e produtos inovadores a nível da UE, a aprovação de um Projeto Piloto em 2015 serviu de teste à iniciativa da investigação integrada de defesa, financiada no quadro da União, sendo a primeira vez que tal sucedeu. Posteriormente, foi lançada em 2017 a Ação Preparatória de Investigação em matéria de Defesa (PADR), para o período de 2017-2019, com o objetivo de demonstrar o valor acrescentado da investigação e das tecnologias de defesa financiadas pela União, de modo a preparar o futuro Programa de Investigação no Domínio da Defesa, contendo as prioridades identificadas pelos Estados-membros a serem consideradas para apoio do EDF, no QFP 21-27 (Comissão Europeia, 2021, pp. 5-10).

A vertente das “Capacidades”, cujo intento é apoiar o desenvolvimento conjunto e a aquisição conjunta de capacidades de defesa, especialmente na redução de riscos inerentes às primeiras fases do ciclo de desenvolvimento industrial, prevê o financiamento maioritário por parte dos Estados-membros, acarretando, desde logo, constrangimentos a programas de desenvolvimento em regime de cooperação, como sejam a avaliação comum das ameaças e das necessidades, a parceria entre Estados-membros participantes e a indústria, e a sincronização com os ciclos de planeamento nacionais. Mas há argumentos que interessam aos Estados, desde logo a possibilidade de aceder a tecnologias que, de forma individual, não lograriam conseguir, assim como a possibilidade de partilharem os elevados riscos técnicos e financeiros desta fase do ciclo industrial. Como precursor do EDF do QFP 21-27, foi proposto o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (EDIDP), tendo por objetivo cofinanciar custos de desenvolvimento de projetos colaborativos, decididos por acordo dos Estados-membros no quadro do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (CDP)¹, apoiando PME inovadoras e fomentando a sua inclusão nas cadeias de abastecimento. Não sendo em exclusivo para esse fim, o EDIDP garante sinergias com o instrumento da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO)²,

-
- 1 O CDP é um planeamento que tem vindo a ser encetado pela EDA desde 2008, em estreita cooperação com os Estados-membros e com a contribuição do Comité Militar da UE e o Estado-Maior da UE. Este planeamento permite fornecer uma imagem das capacidades militares europeias ao longo do tempo, apoiar os Estados-membros a identificar as prioridades e oportunidades de cooperação, verificar as tendências de longo prazo para a defesa europeia e identificar as prioridades para onde direcionar o desenvolvimento de capacidades (European Defence Agency, s.d.).
 - 2 A PESCO é uma estrutura baseada no Artigo 42.º do Tratado da União Europeia e um processo para aprofundar a cooperação de defesa entre os Estados-membros da UE capazes de se dispor a fazê-lo. O objetivo é desenvolver conjuntamente capacidades de defesa e disponibilizá-las a
-

dada a importância deste no apoio à consecução do nível de ambição da segurança e defesa da UE, no que toca à cooperação e eficácia do desenvolvimento de capacidades (Comissão Europeia, 2021, pp. 5-13).

A base da criação do EDF está relacionada com a intenção de uma maior integração das capacidades de defesa europeias, que veio a ser estimulada desde 2014 com a posse de Jean-Claude Juncker como presidente da Comissão Europeia, com a extensão da metodologia dos fundos comunitários à indústria da BTIDE, para desenvolvimento de tecnologia e capacidades de defesa prioritárias (Martill e Sus, 2019, p. 12). Dando a entender a importância política a atribuir a esta matéria, incumbiu a Alta Representante/Vice-Presidente e a Comissão Europeia de avaliar as alterações no contexto global, de modo a dar corpo à EUGS, apresentada em junho de 2016 ao Conselho Europeu. Acolhida pelos Estados-membros, a EUGS deu origem Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa, exposto aos Estados-membros em 30 de novembro de 2016, com a proposta de criação de um Fundo Europeu de Defesa (Turunen, 2019, p. 3; Karakas, 2021, p. 2).

A comunicação do lançamento do EDF (Comissão Europeia, 2021, p. 2) menciona que o reforço da autonomia estratégica carece de desenvolvimento de tecnologias apropriadas em capacidades estratégicas, algo só possível com uma cooperação que garanta a qualidade do investimento dos Estados-membros sendo, por conseguinte, uma prioridade incentivar essa cooperação e apoiar a competitividade da indústria europeia de defesa. Para tal, a primeira medida é a identificação sistemática das prioridades, em linha com o nível de ambição da União, sendo o CDP a referência principal. A segunda medida é a coordenação melhorada do planeamento de defesa dos Estados-membros, através da Revisão Anual Coordenada sobre Defesa (CARD)³, reforçando a cooperação europeia e melhorando a visibili-

operações militares da UE, de modo a aumentar a capacidade da UE como ator de segurança internacional e maximizar os gastos com defesa. Foi estabelecida em março de 2018, com os primeiros 17 projetos, atingindo os 47 em fevereiro de 2020, dos quais 46 ainda estão em execução. A PESCO desenvolve projetos em sintonia com o CDP, e tem em consideração os resultados da Revisão Anual Coordenada sobre Defesa. Os projetos podem beneficiar de financiamento ao abrigo do EDF (EUDefence, 2021).

- 3 A CARD é um instrumento aprovado pelo Conselho da UE em maio de 2017, que fornece aos Estados-membros e à UE uma imagem do panorama das capacidades de defesa existentes na UE, de modo a identificar potenciais áreas de cooperação. A ideia subjacente é a sincronização gradual e a adaptação mútua dos ciclos de planeamento de defesa nacionais e práticas de desenvolvimento de capacidades, de modo a assegurar a coerência da despesa em defesa, desenvolvimento de projetos colaborativos e evitar a duplicação com a NATO. O trabalho é desenvolvido pela EDA em colaboração com o Estado-Maior da UE, e resulta da disponibilização voluntária das capacidades que os Estados-membros estão a desenvolver, incluindo os orçamentos de defesa, com base na transparência, visibilidade política e compromisso, de modo a ser supervisionada a implementação das prioridades estabelecidas pelo CDP (Karakas, 2021, p. 4).

dade sobre os planos de despesa nacionais, em prol do preenchimento de lacunas em capacidades europeias. A terceira medida são os mecanismos de financiamento conjunto, como o EDF prevê, voltados, de igual modo, para o fortalecimento da cooperação, garantindo incentivos nas várias fases do ciclo industrial, de forma a afiançar o incremento de projetos colaborativos, desenvolver competências tecnológicas e incentivar cadeias de abastecimento transfronteiriças integradas e competitivas.

b. O Incentivo à Integração

De acordo com Nunes (2018, p. 48), os desenvolvimentos desde a EUGS proporcionaram um efeito incremental sobre a cooperação no domínio da defesa, sobretudo pela definição de prioridades estratégicas e pelo início de incentivos financeiros, como é o caso do EDF. Håkansson (2021, pp. 3-4) alude ainda a fatores exógenos que vieram intensificar a procura de integração, como é o caso de ameaças e crises, onde uma abordagem de integração regional é, frequentemente, vista como mais efetiva perante a incerteza do ambiente de segurança internacional.

Interessa ter em consideração que, no setor da defesa, a procura é quase exclusiva dos Estados, ou seja, o investimento em investigação e desenvolvimento é orientado pela despesa pública, num mercado cujo modelo de negócio não segue as regras convencionais dos mercados tradicionais, como seja o de bens de consumo. Por essa razão, um baixo nível de despesa pública em defesa coloca em causa a capacidade de inovação e o futuro da competitividade da indústria de defesa europeia (Ianakiev, 2019, pp. 6-8).

Não sendo sustentável a produção nacional ou a aquisição fora do território, a resposta poderá estar na colaboração entre Estados-membros, de modo a partilhar custos de investigação e desenvolvimento, reduzir a fragmentação, aumentar economias de escala e fomentar a eficiência, pela experiência partilhada de diferentes Estados (Ianakiev, 2019, p. 9). Assim, um dos objetivos do EDF é possibilitar que a UE produza, de forma autónoma, os equipamentos e capacidades que os Estados-membros requeiram, por suportar projetos colaborativos industriais, cofinanciar custos de desenvolvimento de prototipagem e encorajar a participação de PME e empresas de média capitalização, de modo a ultrapassar os constrangimentos da transição entre a investigação, o desenvolvimento e o lançamento no mercado. Muitos projetos de investigação não alcançam a fase de desenvolvimento, e os governos não têm conseguido prover suporte financeiro para os apoiar, pelo que esta possibilidade poderá ser a chave do EDF (Karakas, 2021, p. 8).

c. A Governação e o Papel Central da Comissão Europeia

Conforme estatuído no Regulamento que cria o EDF (Parlamento e Conselho da UE, 2021, pp. 175-176), salvo determinadas ações fundamentadas, este Fundo é executado pela Comissão Europeia em regime de gestão direta, através de programas de trabalho anuais que especificam a forma de financiamento da União, conforme prevê o Regulamento Financeiro n.º 2018/1046 (Parlamento e Conselho da UE, 2018). Esta centralização na Comissão significa deter autoridade e estruturas para poder realizar as novas atribuições que lhe foram consignadas, e que constituem o resultado de uma longa caminhada desta instituição da UE numa área política historicamente reservada aos Estados-membros. A autonomia das indústrias de defesa nacionais era até considerada a chave dos interesses de segurança nacional (Karakas, 2021, p. 1) e por isso imune a regulamentos da UE (Besch, 2019, p. 1).

Paralelamente, fatores exógenos de segurança e defesa contribuíram para o reforço da confiança dos Estados-membros na Comissão, como a crise na Ucrânia e a aneção da Crimeia pela Rússia, os ataques terroristas na Europa, as crises migratórias no Norte de África, o BREXIT e a eleição de Donald Trump nos EUA, colocando em questão a parceria transatlântica e a garantia da segurança da Europa (Karakas, 2021, p. 2), os quais geraram uma janela de oportunidade bem aproveitada por várias iniciativas da era Juncker, envolvendo os Estados-membros. Outro fator exógeno de pressão foi o argumento da competição internacional pelo nível de gastos em defesa, num ambiente de segurança em deterioração, legitimando algum envolvimento da Comissão na política de defesa (Håkansson, 2021, pp. 7-8).

Neste sentido, o EDF parece ser um caso onde os Estados-membros se dispuseram a ultrapassar o cariz intergovernamental que, no passado, constituía o garante da salvaguarda de elementos da sua soberania política em matéria de segurança e defesa, delegando numa instituição supranacional, a Comissão Europeia, os poderes para escrutinar e decidir sobre a orientação das capacidades a erguer e os critérios de concessão de financiamento comunitário.

d. O Estabelecimento de Prioridades de Ações

De acordo com o Regulamento (Parlamento e Conselho da UE, 2021, p. 161), o EDF destina-se a apoiar ações compatíveis com as prioridades em termos de capacidades de defesa definidas conjuntamente no contexto da política externa e de segurança comum, em especial as resultantes do CDP, bem como as prioridades regionais e internacionais quando alinhadas com os interesses da UE.

O CDP, que se constitui como o instrumento base de planeamento estratégico nacional e da UE, identifica 11 capacidades prioritárias de defesa na sua atual ver-

são de junho de 2018, que foram desenvolvidas em conjunto com os Estados-membros, integrando contributos do Comité Militar e o Estado-Maior da UE, e são o resultado de uma avaliação profunda das tendências de curto, médio e longo prazo, incluindo a análise de deficiências de capacidades, lições aprendidas com as operações recentes, potencial cooperação europeia e inovação tecnológica esperada para o futuro. As prioridades aludem a carências existentes em capacidades da UE, pelo que orientam os planeamentos nacionais de defesa, servindo de referência para a CARD, a PESCO e o EDF, assegurando que esses instrumentos produzem o conjunto de capacidades necessárias para a utilização em operações de âmbito nacional e multinacional, incluindo a NATO e a ONU (European Defence Agency, s.d.).

As prioridades elencadas são implementadas com o foco em resultados, tendo em vista desenvolver projetos cooperativos que eliminem deficiências nas capacidades identificadas. Para tal, a EDA preparou casos de contexto estratégico, com o apoio de especialistas dos Estados-membros, da UE, da NATO, de outras partes multinacionais relevantes interessadas e de representantes da indústria de defesa, para permitir ter uma visão geral do cenário das capacidades, de modo a gerar projetos de desenvolvimento de capacidades colaborativas (European Defence Agency, s.d.). Este nível de envolvimento de atores públicos e privados, logrando o consenso de objetivos comuns e a definição estratégica de prioridades e governação do processo político e financeiro, é apontado por Nunes (2018, pp. 70-72) como motivação para o estabelecimento de prioridades aceites conjuntamente e para o desafio da cooperação europeia de defesa, com ações que se aproximam a uma iniciativa legal.

e. A Elegibilidade de Ações

A elegibilidade de ações a apoiar pelo EDF, que se consubstanciam nas vertentes da investigação colaborativa e do desenvolvimento colaborativo, tem em vista concorrer para o aumento da eficiência das despesas da defesa, gerando economias de escala, reduzindo duplicações e ampliando a interoperabilidade das capacidades globais.

A garantia da cooperação é assegurada pela realização das ações em consórcio, de acordo com as regras estabelecidas, à exceção da candidatura ao financiamento de tecnologias disruptivas, que podem não seguir as regras do consórcio.

No campo da segurança do financiamento e do investimento no desenvolvimento, não resolvendo os problemas aliados à sincronização dos procedimentos orçamentais dos Estados-membros, o EDF prevê a possibilidade de recurso a um mecanismo cooperativo de financiamento coordenado entre a EDA e o Banco Europeu de Investimento, como forma de incentivar o lançamento de projetos colaborativos. Adicionalmente, é exigido que o consórcio que concorre ao Fundo demonstre que os

custos não cobertos pelo EDF são assegurados por outras fontes de financiamento, incluindo o cofinanciamento pelos próprios Estados-membros. Por último, é também condição de elegibilidade das ações a certificação de que os Estados-membros pretendem adquirir os sistemas e tecnologias a desenvolver (Besch, 2019, p. 19).

f. A Contribuição Financeira

O EDF constitui a utilização de recursos próprios da UE para o financiamento de incentivos aos Estados-membros, de modo a cooperarem e aumentarem os gastos em capacidades conjuntas e investigação em matéria de defesa. Contudo, não tem como objetivo substituir o investimento nacional em investigação de capacidades de defesa (Karakas, 2021, pp. 8, 10).

O orçamento inicial do EDF, proposto em junho de 2018 pela Comissão, ascendia a 13.000 milhões de euros (Comissão Europeia, 2018), mas vários Estados-membros foram a favor da sua redução, alguns por entenderem não tirar vantagem do montante que colocariam no fundo, outros por razões de constrangimentos orçamentais para dotar todo o QFP 21-27. Por ocasião do lançamento oficial do EDF, em 30 de junho de 2021, o Ministro da Defesa João Gomes Cravinho (2021) asseverou que o fundo tem o orçamento possível, que é mais do que existia no passado, e constitui um sinal de que a UE está a apostar de forma séria nos seus interesses estratégicos.

O financiamento do orçamento anual da UE é proveniente da afetação de recursos próprios, com o limite máximo de 1,4% dos Rendimentos Nacionais Brutos da soma de todos os Estados-membros (Resolução da Assembleia da República n.º 37-A/2021, 2021, pp. 15-(7)-(9)). A percentagem a aplicar a cada Estado-membro varia anualmente, sendo determinada em função do total de outras receitas do orçamento da UE.

2. A Perspetiva Nacional de Colaboração no Âmbito do Fundo Europeu de Defesa

Após a descrição do mecanismo do EDF e do incentivo à colaboração que visa estabelecer entre Estados-membros, neste capítulo é evidenciado o posicionamento nacional relativamente às dimensões de colaboração identificadas, de modo a verificar o grau de correspondência com os propósitos da sua criação.

a. Alinhamento de Intenções Políticas

Para identificar o alinhamento político com as dimensões de colaboração do EDF, é fundamental a análise das orientações constantes no Programa do Governo, na Lei

de Programação Militar (LPM), no Planeamento de Defesa Nacional e noutras intenções ministeriais.

Programa do Governo

O Programa do XXII Governo Constitucional, publicado em 2019, aponta para várias prioridades na Defesa que demonstram a intenção do Governo na realocação do esforço financeiro no equipamento, de modo a aumentar a qualidade, bem como participar ativamente na construção europeia, defendendo os interesses nacionais na negociação do QFP 21-27, tendo em vista preparar o aproveitamento dos programas da política externa de defesa (Governo de Portugal, 2019, pp. 7 e 39).

Após a concretização da intenção de participar na PESCO, em dezembro de 2017, o Programa do Governo alude ao desígnio do EDIDP e EDF, em linha com uma “Identidade Europeia de Defesa”, assumindo a transformação profunda que essa medida acarreta, mas com os benefícios do reforço da capacidade militar e das indústrias de defesa. De igual modo, no quadro da NATO, o compromisso de aumentar a despesa em Defesa, apontando para um rácio entre 1,66% e 1,98% do PIB em 2024, deve impactar positivamente na economia nacional. Ao nível da LPM, revista em 2018, a estratégia de edificação de capacidades assenta no desenvolvimento e inovação, gerando valor acrescentado para a economia nacional, reforçando o emprego qualificado e promovendo as exportações das empresas do setor. Em linha com estes desideratos, é assumida a modernização e reforço das capacidades militares, centrando a execução da LPM em equipamento de importância estratégica, apostando nos programas conjuntos e no duplo uso (civil e militar), com a consequente criação de riqueza para a economia nacional (Governo de Portugal, 2019, pp. 43-46).

Concretamente ao nível da economia da Defesa, é evidente a intenção de uma indústria de Defesa, que pode beneficiar da evolução europeia em curso, designadamente para a manutenção do emprego qualificado e estímulo à especialização e capacidade de exportação das empresas que operam em Portugal. Por essa razão, foi considerado centralizar numa empresa, a idD Portugal Defence, S.A.⁴, a ação da

4 Este desígnio foi consumado pela publicação do Despacho n.º 786/2020, de 30 de dezembro, do Ministro da Defesa Nacional, que deu origem à liquidação da EMPORDEF SCPS e à reestruturação da IdD Portugal Defence, S.A., na prossecução da reforma da gestão das participações públicas na área da Economia da Defesa, tendo em vista melhorar o modelo e criar sinergias entre os setores público e privado. Esta reforma teve ainda como justificação a melhoria da atenção às oportunidades criadas pelo EDF e pelo quadro de financiamento da União, no âmbito de uma política de defesa comum, em linha com as prioridades anunciadas pela Comissão Europeia (Despacho n.º 786/2020, 2020, pp. 38-40).

tutela setorial, enquanto facilitadora para a internacionalização. É igualmente clara a intenção de participação em programas conjuntos, no âmbito da PESCO e do EDF, e ainda da EDA, da NATO e outros programas cooperativos (Governo de Portugal, 2019, p. 47).

Lei de Programação Militar

A LPM, principal instrumento para a edificação de capacidades do Sistema de Forças Nacional, “tem por objeto a programação⁵ do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização, operacionalização e sustentação do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas capacidades” (Lei Orgânica n.º 2/2019, p. 2982). As aquisições devem responder aos objetivos de interoperabilidade, flexibilidade e adaptabilidade, que se materializam na obtenção de meios que permitam operações conjuntas, para resposta ao atual ambiente de segurança internacional. Outro objetivo da LPM é “potenciar o investimento na economia nacional, através das indústrias da defesa, do apoio à inovação e ao desenvolvimento, e da criação de emprego qualificado, constituindo-se como uma alavanca para o desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa.” (Lei Orgânica n.º 2/2019, p. 2982). A LPM permite a adoção de procedimentos de contratação cooperativos, mediante autorização do Ministro da Defesa Nacional, que são desenvolvidos pela entidade responsável pela LPM dos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional.

A atual Lei, publicada em junho de 2019, apresenta uma programação de 4.740 milhões de euros desde 2019 a 2030, evidenciando um crescimento orçamental progressivo de 295 milhões de euros em 2019 até 455 milhões de euros em 2027⁶, mantendo, depois, essa dotação até 2030 (Lei Orgânica n.º 2/2019, pp. 2984-2985). De acordo com Correia (2020) as capacidades constantes da programação da atual LPM apresentam uma conformidade de cerca de 87% em comparação com as capacidades priorizadas no CDP de 2018, com tendência a aumentar em futuras revisões, o que se revela promissor em relação à possibilidade de acesso a financiamento do EDF por parte da Base Tecnológica e Industrial de Defesa.

5 A LPM baseia-se num planeamento de modernização, sustentação e reequipamento para um período de três quadriênios (Lei Orgânica n.º 2/2019, p. 2984).

6 A implementação da atual LPM tem subjacente o objetivo de atingir o valor de 1,66% do PIB em despesas com defesa até 2024 (Correia, 2020), conforme limite mínimo do rácio definido no Programa do Governo.

Planeamento de Defesa Militar

O Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro, veio estabelecer o planeamento estratégico militar para a edificação do Sistema de Forças Nacional, articulado com o ciclo de planeamento da NATO e com o Processo de Desenvolvimento de Capacidades da UE, erigindo um Ciclo de Planeamento de Defesa Militar baseado em capacidades⁷ militares. Em 2018, a Diretiva Ministerial de Orientação Política para o Investimento na Defesa, aprovada pelo Despacho n.º 19/MDN/2018, de 12 de abril, veio reforçar a necessidade de sincronização e coerência com os processos de planeamento da NATO e da UE, com prioridades para programas conjuntos e equipamentos de duplo uso, e preferência por equipamentos adotados por países aliados, mediante concursos multinacionais. É ainda salientado o envolvimento da indústria, centros de investigação e universidades, bem como o recurso aos instrumentos da PESCO e do EDF (Freitas, 2021, pp. 6-8). Em fevereiro de 2020, a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar para o quadriénio 2019-2022, prosseguiu a mesma linha de prioridades políticas, enfatizando a prioridade nos programas conjuntos e, em especial, aos equipamentos de duplo e multiuso, no âmbito da PESCO e do EDF, mas também da EDA, da NATO e de outros programas cooperativos. O documento alude ainda ao desenvolvimento da economia nacional, promovendo a indústria nacional, em parceria com os centros de investigação e as universidades. É explícita a intenção de fomentar e contribuir para o desenvolvimento económico nacional, reforçando a ligação da Defesa Nacional com o Sistema Científico e Tecnológico Nacional e a Base Tecnológica Industrial de Defesa, acompanhando e participando nas oportunidades cooperativas no plano internacional (Despacho n.º 2536/2020, pp. 37-38).

Lançamento do Fundo Europeu de Defesa

Em 30 de junho de 2021, no último evento oficial da presidência portuguesa do Conselho da União Europeia, dedicado ao “Fundo Europeu de Defesa – Evento de lançamento”, o Ministro da Defesa Nacional João Cravinho (2021) destacou o excelente trabalho da Comissão Europeia e o compromisso dos Estados-membros neste processo ambicioso, que demonstra o apoio político europeu a um mecanismo vital

7 De acordo com a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar de 2014 (Despacho n.º 11400/2014, 2014, p. 23657), “entende-se por capacidade militar o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade.”

para o desenvolvimento militar e a interoperabilidade, e um suporte ao mercado europeu de defesa, relevante para a indústria, reforçando uma defesa europeia robusta, de modo a proteger os valores europeus no mundo. Portugal tem seguido as orientações e prioridades estratégicas definidas, e tem tido uma forte participação da indústria no acesso ao cofinanciamento, nomeadamente de PME, que são a espinha dorsal da economia europeia.

Cravinho (2021) salientou ainda o benefício da abertura de cadeias de abastecimento de defesa a entidades que pretendam entrar neste mercado dinâmico, evidenciando as tecnologias disruptivas como vitais para o desenvolvimento de tecnologia de elevado risco, de modo a prosseguir a autonomia estratégica da União. A mesma fonte revelou ainda ser vital ter cidadãos europeus a apoiar outros cidadãos europeus, na medida em que, pelo menos três Estados-membros terão que estar envolvidos, tendo em vista apoiar a construção de um mercado integrado. Foi destacada a importância da criação de sinergias com os restantes mecanismos europeus, bem como a complementaridade com a NATO, a fim de evitar a duplicação e fragmentação, algo que é conseguido pela identificação de capacidades-chave. Este planeamento tem que estar, desde já, integrado no ciclo de planeamento de defesa nacional, de modo a poder realizar uma leitura tempestiva dos resultados.

Uma vez que naquele evento foram apresentados os resultados do EDIDP, Cravinho (2021) aludiu à elevada participação de empresas portuguesas, sendo um bom sinal de como as PME estão a responder, estimando-se que, no contexto do EDF, as mesmas sejam chamadas a participar em consórcio com as de outros Estados-membros, dada a sua capacidade e conhecimento. As empresas portuguesas não estão apenas focadas no mercado nacional, mas em outros países europeus. O EDF é um incentivo aos mercados de defesa, que agora entram em paridade com outros mercados, com acesso a apoios europeus. Portugal está a criar mecanismos de modo a promover que empresas de outros países trabalhem com as nacionais, pelo que se evidencia uma alteração no conceito de *procurement* que vigorava do antecedente para as capacidades de defesa, o que poderá trazer um bom resultado em sede do EDF.

b. Intervenientes no Processo e Beneficiários

O principal interveniente no processo alusivo ao EDF é o Ministério da Defesa Nacional, através da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, pelas atribuições predominantes no que concerne a capacidades de defesa, na medida em que coordena a elaboração da proposta de LPM e assegura a sua execução e controlo. Paralelamente, promove e coordena os projetos no âmbito do armamento, equipamento e sistemas de defesa, em cooperação com as Forças Armadas, sendo também

este órgão que propõe a concessão de autorizações para acesso ao exercício de atividades de indústria e ou comércio de bens e tecnologias militares, procedendo à supervisão da atividade das empresas do setor da defesa e o controlo das importações e exportações de bens e tecnologias militares. Contribui, ainda, para a definição da política de investigação, desenvolvimento e inovação da defesa nacional, e assegura a representação em organizações e entidades nacionais e internacionais, propondo, coordenando e desenvolvendo atividades de cooperação internacional na execução de políticas de defesa no domínio do armamento e equipamentos (Marques, 2021).

Já a idD Portugal Defence, S.A., sociedade de capitais exclusivamente públicos, com tutela conjunta do Ministério da Defesa Nacional e do Ministério das Finanças, tem como responsabilidade a promoção e divulgação, a nível nacional e internacional, da atividade das empresas do setor empresarial da Defesa, bem como as que integram a Base Tecnológica e Industrial de Defesa⁸, dando-lhes relevo internacional. Realiza, ainda, a gestão das participações sociais que o Estado detém em empresas⁹ do setor da Defesa, e a gestão da Base Tecnológica e Industrial de Defesa, incluindo a representação na União Europeia, na NATO e em fóruns internacionais relevantes para a Economia da Defesa. Concomitantemente, promove a cooperação entre as Forças Armadas, as empresas e as universidades e centros de investigação, e assessora as transações de equipamentos militares, nomeadamente no âmbito da execução da Lei de Programação Militar (idD Portugal Defence, 2021).

Em Portugal, podem desenvolver a atividade de produtos relacionados com a defesa, que inclui bens e tecnologias militares, as empresas públicas, sociedades comerciais sediadas em Portugal, pessoas singulares residentes em Portugal e pessoas singulares ou coletivas habilitadas noutros Estados da UE, todos eles carecendo de credenciação de segurança adequada, atribuída pelo Gabinete Nacional de Segurança (Marques, 2021; Veiga, 2021).

No total, existem na Economia de Defesa Portuguesa 346 empresas (dados de 2019), sendo 0,1% Grandes, 0,5% Médias e 99,4% Pequenas, em 40 setores de atividade

8 De acordo com a idD (2021), a Base Tecnológica e Industrial de Defesa “é o conjunto de instituições, empresas e entidades científicas e tecnológicas nacionais públicas (incluindo capacidades orgânicas das Forças Armadas) e privadas, com capacidade para intervir nas diferentes fases do ciclo de vida dos sistemas e equipamentos das FA, e que contribuem para a criação de emprego qualificado, o reforço das exportações e afirmação nacional nos mercados internacionais de Defesa.”

9 O Estado detém participações sociais em sete empresas na área da Defesa que cobrem vários domínios, desde as indústrias naval e aeronáutica, a engenharia, a simulação e treino, sistemas críticos ou os sistemas de comunicação, promovendo uma gestão coerente e integrada dessas participações. As empresas são o Arsenal do Alfeite, a Gti Simulation & Engineering Solutions, a NavalRocha, S.A., a OGMA Embraer Group, a EID A Cohort PLC Company, a DISOFT Defence Aerospace Technologies e a EXTRA (idD Portugal Defence, 2021).

(idD Portugal Defence, 2021). De acordo com Correia (2020), a maioria das PME são bastante qualificadas na cadeia de valor e suscetíveis de integrar consórcios cooperativos europeus no quadro do EDF.

c. Participação em Projetos Financiados

No âmbito das iniciativas de preparação e teste a mecanismos de apoio financeiro da UE destinados a projetos da área de defesa, incluindo a investigação tecnológica e o desenvolvimento industrial, Portugal participou num¹⁰ dos três Projetos Piloto, que decorreram entre 2015 e 2018, assegurando cerca de 19,3% do cofinanciamento europeu, orçado em 1,4 milhões de euros. No que concerne ao PADR, cujo programa decorreu entre 2017 e 2019, avaliado em 90 milhões de euros, a participação nacional verificou-se em cinco¹¹ dos 18 projetos aprovados, representando 2,4% do cofinanciamento europeu. Relativamente ao EDIDP, com hiato de pedidos entre 2019 e 2020 e um orçamento de 500 milhões de euros, a participação nacional resultou em dez¹² projetos selecionados, com 13 entidades envolvidas (Pinto *et al.*, 2021). Já no contexto do EDF, foram publicados 23 pedidos de candidatura alusivos ao ano 2021, para um orçamento de 1.200 milhões de euros, cujas candidaturas decorreram de setembro a dezembro de 2021, estimando-se que os resultados sejam conhecidos em meados de 2022, após o processo de avaliação (Comissão Europeia, 2021). Portugal apresentou nove¹³ propostas de tópicos para pedidos de candidatura (Pinto *et al.*, 2021, pp. 33-41).

d. Operacionalização em Concreto

De acordo com Veiga (2021), da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, um dos representantes nacionais no Comité do programa do EDF, a assunção nacional

10 A participação nacional no Projeto SPIDER contou com a empresa TEKEVER, líder do consórcio, e a IT Aveiro (Pinto *et al.*, 2021, p. 6).

11 Os cinco projetos são o OCEAN2020, com a participação da GMVIS Skysoft e do CINAV, o GOSSRA, com a participação da TEKEVER, o VESTLIFE, com a participação do CITEVE, o ACAMSII, com a participação do CITEVE e da DAMEL, e o SPINAR, com a participação da INL. Dos projetos destaca-se o OCEAN2020, com um orçamento global de 35,48 milhões de euros, e que conta com 42 participantes (Pinto *et al.*, 2021, p. 8).

12 Os dez projetos são os seguintes: DISCRETION, de liderança nacional, SEANICE, TACAP, MIRICLE, E-COLORSS, PLATINIUM, SIGNAL, FIRES, CERES e 3MACS (Pinto *et al.*, 2021, p. 29).

13 As nove propostas de tópicos apresentados por Portugal abrangem quatro categorias, designadamente “Defense medical response and CBRN”, “Cyber”, “Materials and components” e “Simulation and Training” (Pinto *et al.*, 2021, p. 41).

dos preceitos do EDF é consonante com as suas regras, na medida em que os próprios documentos que o legitimam foram discutidos em sede de Comité, tendo merecido a concordância nacional. No âmbito da dimensão de integração, é acolhida a investigação e o desenvolvimento colaborativos em matéria da defesa. No que concerne à recetividade de tecnologias e equipamentos europeus, há ainda um caminho a percorrer, na medida em que, sendo as Forças Armadas o único cliente de bens e tecnologias militares, tem havido mais interesse em optar pela “prateleira”, em detrimento da aposta no desenvolvimento com o apoio da indústria. Contudo, apesar da juventude destas soluções, parece começar a notar-se o interesse por parte das Forças Armadas, dada a possibilidade de alavancar o financiamento da LPM, algo que só será possível se for considerado no processo de levantamento de capacidades, aceitando a plurianualidade e o cofinanciamento subjacentes ao hiato do desenvolvimento, mas podendo beneficiar de melhores condições económicas do que seria adquirir produtos acabados sem o envolvimento. Paralelamente, há ainda o benefício da interoperabilidade e cumprimento das normas, que permite que os produtos sejam utilizados em Teatros de Operações de forma integrada com Forças de outras nações. A indústria nacional pode, igualmente, avançar no desenvolvimento por sua conta e risco, com a vantagem de participar nas cadeias de abastecimento europeias, criando conhecimento e mercado, sem um cliente certo. Mas, sendo a tendência europeia a interoperabilidade e a racionalização de meios de defesa, de forma a evitar a fragmentação, existe alguma chance de sucesso no mercado, beneficiando da integração na indústria europeia. O mecanismo do EDF tem ainda subjacente a cooperação transfronteiriça, atribuindo até um bónus nessa relação, fomentando os consórcios. As PME só têm a ganhar com este preceito, pois se houver, por exemplo, um consórcio liderado por uma grande empresa espanhola, as PME de Espanha não podem contar para o abono, incentivando a procura transfronteiriça de outras empresas.

No que diz respeito à dimensão de governação, Veiga (2021) assevera que o regime de execução centralizado da Comissão Europeia é encarado com normalidade, significando que aquela instância é responsável por administrar o EDF e os projetos que dele derivam, à semelhança do EDIDP. Em Portugal, a centralização da gestão do EDF reside na Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, única entidade que está mandatada, através dos seus delegados, representando o país no Comité do programa, dada a necessidade da validação política, como é o caso dos requisitos técnicos quando forem lançados os projetos, passando, necessariamente, pelo “filtro” das Forças Armadas.

Quanto à dimensão da prioridade de ações, Veiga (2021) refere que as áreas que estão previstas no programa de trabalho do EDF cobrem o espetro previsto pelo CDP e pela CARD, instrumentos fundamentais para elencar as capacidades necessárias, que estão em linha com o defendido pela NATO. Um dos pressupostos para

qualquer projeto do EDF é evitar duplicações, incluindo com os projetos da NATO, até porque 22 dos Estados-membros integram, de igual modo, aquela Organização. Sobre a dimensão da elegibilidade de ações, Veiga (2021) realça as competências da Base Tecnológica e Industrial de Defesa, bem como dos centros de investigação e desenvolvimento, logrando responder às duas componentes associadas ao EDF, a investigação e o desenvolvimento, e ainda às tecnologias disruptivas, que se incluem na investigação. Tomando como referência a adesão ao EDIDP, que é apenas de desenvolvimento e, logo, unicamente com cofinanciamento europeu, estão envolvidas 18 entidades, o que significa que existem competências, caso contrário não seriam convidadas por consórcios de outros países.

Contudo, no que concerne à segurança do financiamento e investimento de desenvolvimento, é obrigatório que a parte do cofinanciamento que não é suportada pela UE seja assegurada por alguém, que pode ser a própria indústria, não sendo forçoso que seja um Estado-membro. Na prática, quando há notícia de um consórcio a formar-se para responder a um pedido de candidatura, é enviada uma proposta, contendo os requisitos iniciais comuns, que são apresentados às Forças Armadas para pronúncia sobre a utilidade para o levantamento de capacidades, ou para suprir lacunas existentes, e se têm disponibilidade de financiamento para apoiar. Desta instância pode resultar, ou não, a intenção de financiamento, sendo certo que poderá existir outro Estado-membro interessado, assegurando, dessa forma, a segurança do investimento.

Sobre a segurança das especificações conjuntas, caso haja validação pelas Forças Armadas num projeto de resposta a pedido de candidatura, os requisitos são trabalhados em conjunto. Mas como existe um alinhamento do pedido do EDF com o CDP e com a CARD, os requisitos conjuntos são facilmente atingíveis, até porque existem *standards* ratificados por vários Estados-membros, promulgados pela NATO e pela UE.

No que diz respeito à dimensão da contribuição, Veiga (2021) afirma que o montante que Portugal aloca ao fundo é consonante com o critério da repartição nacional para o QFP 21-27. De acordo com o orçamento geral da UE para o exercício de 2021, Portugal contribui com 1,53% no total das contribuições nacionais (Jornal Oficial da União Europeia, 2021, p. 46). Assim, se considerarmos a contribuição de 1,53% no caso do orçamento previsto para o EDF, ainda que a percentagem possa variar anualmente, estima-se uma contribuição para o EDF de cerca de 121 milhões de euros ao longo do período de 2021-2027. De acordo com Correia (2020), é essencial estabelecer medidas no sentido de assegurar um retorno económico igual ou superior a 121 milhões de euros, não só no quadro do levantamento das capacidades prioritárias de defesa, mas também na alavancagem da economia e da Base Tecnológica e Industrial de Defesa, com a criação de emprego e o incremento de exportações.

e. Análise Comparativa de Resultados

Uma vez explanadas as iniciativas políticas nacionais de alinhamento com os preceitos do EDF, bem como o nível de participação e operacionalização nos instrumentos precursores, foi encetada uma análise aos resultados, sob o ponto de vista das dimensões em apreciação conforme a seguir se explicita.

Dimensão de integração

No setor da defesa, a procura é, efetivamente, proporcionada pelos Estados-membros, pelo que um baixo nível de despesa pública em defesa coloca em causa a inovação e as capacidades de defesa, bem como a competitividade da indústria. As atuais orientações políticas nacionais são no sentido de incrementar o esforço financeiro em defesa, de modo a participar ativamente na construção europeia. A programação financeira da LPM em curso tem subjacente um crescimento constante no investimento até 2027, e apresenta uma lista de capacidades a levantar consonante com o CDP, com tendência a poder melhorar em sede da próxima revisão, a encetar em 2022. O desenvolvimento de projetos das próximas gerações de sistemas de defesa não são acomodáveis a título individual pelos Estados, razão pela qual as orientações nacionais são no sentido do reforço da sincronização e coerência com os processos de planeamento da NATO e da UE, dando prioridade a programas conjuntos e adotados por países aliados. A via da colaboração em projetos comuns é a que se apresenta mais viável, pela partilha de custos e experiência, redução da fragmentação e aumento da interoperabilidade. Neste campo, é clara a intenção do Governo na assunção da profunda transformação em prol da “identidade europeia”, admissível pelos benefícios do reforço das capacidades militares e da indústria de defesa. A LPM é também explícita quando refere que as aquisições devem responder aos objetivos da interoperabilidade, para a obtenção de meios passíveis de utilizar em operações conjuntas. É algo a melhorar em termos nacionais, na medida em que as Forças Armadas ainda se mostram atraídas pela aquisição de bens e tecnologias militares já disponíveis, em detrimento de opções de desenvolvimento. No entanto, esse cenário parece estar a mudar, pela necessidade de sistemas de defesa mais evoluídos, que carecem de componentes de investigação e desenvolvimento mais arrojados. E o EDF poderá apoiar na investigação e nas fases iniciais de desenvolvimento, que são os momentos mais críticos do ciclo de vida de tecnologias e equipamentos de defesa. À semelhança da participação em outros mecanismos europeus, como a PESCO e o EDIDP, o EDF é também um desígnio nacional, até pelos resultados que os programas precursores atingiram. A colaboração transfronteiriça é fomentada e acompanhada pelas entidades nacionais respon-

sáveis, quer da representação nacional junto do programa, quer da divulgação das empresas portuguesas do setor.

Dimensão de Governação

Fruto de persistentes iniciativas e de uma notável resiliência, a Comissão Europeia logrou ultrapassar o caráter nacional e intergovernamental associado à segurança e defesa europeia, especialmente após a publicação da EUGS em 2016. Sendo uma instituição supranacional, foi ganhando a confiança dos Estados-membros, numa matéria típica de soberania nacional, reforçando o seu papel no campo da segurança e defesa, seja pelo estabelecimento de mecanismos que requerem a sua atuação e reforço, ou pelo desalento do sentimento de incapacidade das elites nacionais em resolver problemas internamente, como é o caso das indústrias de defesa no processo de desenvolvimento do EDF, passando a responsabilidade para uma instância supranacional. Neste sentido, a conceção do EDF permitiu romper com os constrangimentos de soberania, relegando para a Comissão poderes para escrutinar e decidir sobre capacidades da UE, bem como o financiamento comunitário.

É explícita a intenção nacional em acompanhar a construção europeia, aproveitando os programas e mecanismos da política europeia de defesa, aos quais Portugal tem vindo a aderir. Paralelamente, tem vindo a crescer em orçamento de defesa, com a preocupação do alinhamento com os benefícios vaticinados, como sejam a melhoria das capacidades de defesa, apostando em programas conjuntos e no duplo uso, e o desenvolvimento do tecido empresarial nacional do setor da defesa. Assim, o regime de execução do EDF centralizado numa instituição supranacional é visto com normalidade e oportunidade, dada a criação de sinergias com os restantes mecanismos europeus e a complementaridade com a NATO.

Dimensão da Prioridade de Ações

O grande dinamizador para o estabelecimento de prioridades conjuntas é o CDP, que serve de referência a vários programas e mecanismos europeus, como é o caso do EDF. A legitimidade e a importância atribuídas a este plano resultam do envolvimento de vários intervenientes na sua conceção e do foco em resultados que preconiza. O CDP envolve as instâncias militares da UE, especialistas dos Estados-membros, da UE e da NATO, bem como a indústria, entre outros interessados. Sendo construído com apoio em cenários de capacidades, é aceite como base de geração de projetos de capacidades colaborativas, para utilização regional e internacional, e um guia para a indústria e centros de investigação no que concerne às

suas apostas no campo da investigação e desenvolvimento de bens e tecnologias de defesa.

O alinhamento nacional com os programas e mecanismos europeus em matéria de defesa já foi evidenciado nas anteriores dimensões de análise. A participação nesses programas conjuntos é incentivada e apoiada, assim como em outros programas cooperativos e no quadro da NATO, de forma a responder aos objetivos de interoperabilidade, flexibilidade e adaptabilidade, tendo em vista a obtenção de meios para participar em operações conjuntas.

Dimensão de Elegibilidade de Ações

O Regulamento do EDF é bem explícito sobre as ações que visa apoiar, quer na vertente da investigação quer do desenvolvimento, bem como os potenciais destinatários dos benefícios. É suficientemente abrangente para envolver a indústria nas suas várias dimensões, especialmente as PME que são a base do tecido industrial europeu. O EDF foi concebido tendo em conta o risco associado a cada fase do ciclo industrial, oferecendo mais apoio durante a investigação, incluindo as tecnologias disruptivas, o que é bem aceite em países cujos recursos são mais limitados. Para garantia de sucesso do cofinanciamento na fase de desenvolvimento, o EDF obriga a que os consórcios demonstrem que os custos não cofinanciados estão assegurados, e ainda que os Estados-membros certifiquem que pretendem adquirir os bens e tecnologias de defesa desenvolvidos. O facto de os pedidos de candidatura serem consonantes com o CDP, e os consórcios terem que envolver as autoridades nacionais para concorrerem, as quais realizam a consulta as suas Forças Armadas, é uma garantia de maior facilidade no estabelecimento de especificações conjuntas dos projetos de capacidades a desenvolver.

As indústrias de defesa e os centros de investigação nacionais têm dado mostras de competência e vontade na adesão a candidaturas a mecanismos europeus, quer em consórcios liderados por Portugal quer em consórcios liderados por outros países, pelo que é esperada igual performance em sede do EDF. Os organismos nacionais responsáveis têm prosseguido o apoio necessário e a divulgação de oportunidades, assegurando o envolvimento das várias instâncias, como é o caso das Forças Armadas, que é quem gere a maior fatia do financiamento da LPM.

Dimensão da Contribuição Orçamental

O EDF é uma medida sem precedentes, cujo acordo se constitui como um passo importante na integração europeia. Pese embora o montante global do EDF tenha

decrecido durante as negociações, face ao inicialmente proposto de 13.000 milhões de euros, o resultado final de cerca de 8.000 milhões de euros é considerado, pela tutela da Defesa em Portugal, como um sinal em como a UE está a apostar de forma séria nos seus interesses estratégicos. Sendo uma contribuição que varia anualmente, estima-se que a Portugal caiba a fatia de 121 milhões de euros, valor que se espera ultrapassar em termos de benefícios, não só no desenvolvimento de capacidades militares como na indústria de defesa nacional.

Conclusões

O EDF é um mecanismo de financiamento da UE, constante do QFP 21-27, cujo objetivo geral é promover a competitividade, a eficiência e a capacidade de inovação da BTIDE, em prol da autonomia estratégica da UE e da sua liberdade de ação. Os objetivos específicos são o apoio à investigação colaborativa e ao desenvolvimento colaborativo de produtos e tecnologias de defesa, em prol de uma maior eficiência, geração de economias de escala, redução da fragmentação e aumento da interoperabilidade.

A sua criação está relacionada com a intenção de uma maior integração das capacidades de defesa europeias, que ocorreu de forma mais veemente após a EUGS, com a publicação do Plano de Ação Europeu de Defesa em novembro de 2016. O mecanismo teve programas precursores de montantes mais modestos, designadamente a PADR e o EDIDP, de modo a servirem de teste a um nível de financiamento mais avultado, que veio a suceder com a publicação do seu Regulamento em abril de 2021, com um orçamento de 7.953 milhões de euros para o período de 2021 a 2027. Neste artigo verificou-se que, no setor da defesa, a procura é proporcionada pelos Estados, pelo que a inovação, as capacidades de defesa e a competitividade da indústria estão dependentes do nível desta procura. Sendo a colaboração um denominador comum incentivado pelo EDF, verificou-se um alinhamento nacional com os seus intentos e com as consequências daí advenientes.

Tratando-se de um mecanismo de financiamento que está a dar os primeiros passos, ainda que tenha sido precedido de programas precursores menos ambiciosos, o estudo permitiu melhorar o conhecimento sobre o EDF, especialmente nas dimensões de colaboração entre os Estados-membros e na forma como as instituições supranacionais da UE incrementaram a sua atuação em matéria de defesa, sobretudo a Comissão Europeia. Foi ainda possível avaliar a perspetiva de Portugal face às mesmas dimensões de colaboração, verificando-se um alinhamento com a política europeia de defesa e os preceitos do EDF, assumindo a profunda transformação daí decorrente, aceitável pelos benefícios do reforço das capacidades militares e da indústria de defesa nacional.

Concluimos o presente artigo com a convicção de que o mecanismo do EDF, a par de outros instrumentos de colaboração no campo da investigação e desenvolvimento conjunto de tecnologias e capacidades de defesa europeia, contribui para a definição gradual de uma política de defesa comum da União, e Portugal encontra-se alinhado com os seus preceitos de colaboração, permanecendo disponível para a transformação necessária em prol da identidade europeia.

Bibliografia

- Besch, S., 2019. *Can the European Commission develop Europe's defence industry?* s.l.: Centre for European Reform.
- Breton, T., 2021. *The European Defence Fund. A Building Block for EU Strategic Autonomy. Launch Event of the Regulation and EDF Work Programme*, Online Edition: s.n.
- Comissão Europeia, 2016. *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends*, Estrasburgo: s.n.
- Comissão Europeia, 2018. *EU budget for future – the european defence fund*, Bruxelas: s.n.
- Comissão Europeia, 2021. *European Defence Fund (EDF). Calls 2021.*, Bruxelas: s.n.
- Comissão Europeia, 2021. *The European Defence Fund*, Bruxelas: s.n.
- Correia, A. M., 2020. *A Cooperação Estruturada Permanente, o Fundo Europeu de Defesa e a Lei de Programação Militar 2019-2030 – Segunda Atualização*, s.l.: s.n.
- Cravinho, J. T., 2021. *The European Defence Fund. A Building Block for EU Strategic Autonomy. Launch Event of the Regulation and EDF Work Programme*, Online Edition: s.n.
- Despacho n.º 11400/2014, 2014. *Diário da República* n.º 175/2014, Série II, Lisboa: IN-CM.
- Despacho n.º 2536/2020, 2020. *Diário da República* n.º 38/2020, Série II, Lisboa: IN-CM.
- Despacho n.º 786/2020, 2020. *Diário da República* n.º 14/2020, Série II, Lisboa: IN-CM.
- EUDefence, 2021. *Permanent Structured Cooperation – PESCO*. [Online] Available at: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_2021-05-version-2.pdf
- European Defence Agency, s.d.. *2018 CDP Revision. The EU Capability Development Priorities*, Bruxelas: s.n.
- European Defence Agency, s.d.. *Capability Development Plan*, Bruxelas: s.n.
- Freitas, J., 2021. *A Lei de Programação Militar: Programas, Valores e Oportunidades*, Lisboa: s.n.
- Governo de Portugal, 2019. *Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023*. Histórico, XXII Governo, República Portuguesa. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>

- Håkansson, C., 2021. *The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund*. s.l.: Routledge Taylor & Francis Group.
- Ianakiev, G., 2019. *The European Defence Fund. A Game Changer for European Defence Industrial Collaboration*. [Online].
- idD Portugal Defence, 2021. [Online] Available at: <https://www.iddportugal.pt/>
- Jornal Oficial da Uniao Europeia, 2021. *APROVAÇÃO DEFINITIVA (UE, Euratom) 2021/417 do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021*, s.l.: s.n.
- Karakas, C., 2021. *Defence industry cooperation in the European Union*, Bruxelas: s.n.
- Lei Orgânica n.º 2/2019, 2019. *Diário da República* n.º 114/2019, Série I, Lisboa: IN-CM.
- Marques, M. M., 2021. *Participar na Economia de Defesa: Licenciamento e Credenciação de Segurança. Controlo da Transmissão e Circulação de Bens e Tecnologias Militares.*, Lisboa: s.n.
- Martill, B. e Sus, M., 2019. Great expectations: The Brexit moment in EU security and defence and the return of the capabilities-expectations gap. *Europe and the World: A law review*, 19 December, pp. 1-17.
- Nunes, I. F., 2018. European Defence Cooperation. *Nação e Defesa*, pp. 48-75.
- Parlamento e Conselho da UE, 2018. *Regulamento n.º 2018/1046 – Disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União*, s.l.: s.n.
- Parlamento e Conselho da UE, 2021. *Regulamento n.º 2021/697 – Cria o Fundo Europeu de Defesa*, s.l.: Jornal Oficial da União Europeia.
- Pinto, M., Veiga, F. e Monginho, C., 2021. *Fundo Europeu de Defesa: Uma oportunidade para o desenvolvimento de projetos cooperativos cofinanciados pela União Europeia*: s.n.
- Resolução da Assembleia da República n.º 37-A/2021, 2021. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 22. Lisboa: IN-CM.
- Turunen, T., 2019. *Política Comum de Segurança e Defesa*. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Veiga, F., 2021. *Entrevista a Francisco Veiga, Coronel, Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional*, Lisboa: s.n.

Conceito Estratégico Nacional: uma Necessidade Imperiosa¹

Henrique José Pereira dos Santos

Oficial do Exército

Resumo

O autor analisa os objetivos e componentes estruturantes do Conceito Estratégico Nacional reconhecendo este instrumento da governação como definidor de uma Grande Estratégia Nacional para atingir os objetivos fundamentais do Estado: segurança, prosperidade e bem-estar. Esta orientação de natureza estratégica deve incluir os objetivos nacionais permanentes, as principais ameaças, a avaliação do potencial nacional, as orientações para as estratégias gerais e o Estado final que se pretende atingir. O autor defende a natureza estrutural do conceito estratégico de defesa nacional, a sua essência inclusiva integrando atores nacionais e os cidadãos, a sua substância abrangente e o seu caráter consensual e orientador da ação do Estado.

Palavras-chave: Estratégia; Objetivos Permanentes; Ameaças; Potencial Nacional; Estado Final.

Abstract

National Strategic Concept: an Urgent Need

The author analyses the objectives and structuring components of the National Strategic Concept, recognizing this instrument of governance as defining a Grand National Strategy to achieve the fundamental objectives of the State: security, prosperity and well-being. This strategic orientation should include the permanent national objectives, the main threats, the assessment of the national potential, the guidelines for general strategies and the end state to be achieved. The author defends the structural nature of the strategic concept of national defence, its inclusive essence integrating national actors and citizens, its comprehensive substance and its consensual and guiding character of state action.

Keywords: Strategy; Permanent Objectives; Threats; National Potential; End State.

Artigo recebido: 23.12.2021

Aprovado: 27.12.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2022.162.06>

1 O presente artigo foi elaborado no âmbito dos trabalhos de preparação do V Congresso da Associação para o Desenvolvimento Económico e Social (SEDES) – Grupo de Segurança e Defesa –, que decorreram de 28 de outubro a 5 de dezembro de 2021.

“Alice perguntou: Gato Cheshire...
pode dizer-me qual o caminho que devo tomar?
Isso depende muito do lugar para onde quer ir – disse o Gato.
Eu não sei para onde ir! – disse Alice.
Se não sabe para onde ir, qualquer caminho serve”.

Lewis Carroll, *Alice no País das Maravilhas*, 1865.

Introdução

Como fortalecer o espírito de cidadania nacional e utilizar a participação cívica no reforço das capacidades do Estado? Como garantir um papel relevante a Portugal e à comunidade lusófona no palco internacional? Como devem ser articulados e desenvolvidos os três setores de atividade económica?² O desenvolvimento das vias de comunicação deve ser feito privilegiando a ferrovia, a rodovia ou o transporte aéreo? Deve Portugal orientar o esforço de desenvolvimento nacional na direção da Europa ou do Atlântico (ou, se ambos, por que prioridade)? Como aproveitar o papel da história, língua e cultura portuguesas como instrumentos de poder? Devemos garantir uma maior autonomia nas diversas áreas – energia, alimentar, tecnológica, industrial, agrícola – de dependência externa? Como deve ser assegurada a sustentabilidade dos recursos naturais? Quais as ameaças ao interesse nacional que se prefiguram no longo prazo? Qual a melhor forma de articular as diversas estruturas de segurança e defesa no combate às diferentes ameaças – internas e externas – e no reforço do potencial nacional? As estruturas de saúde, ensino e de apoio social devem ser prioritariamente públicas ou privadas? Como garantir um efetivo funcionamento da justiça? Como portugueses queremos reforçar o nosso papel nas organizações internacionais ou dar prioridade às questões nacionais? Qual é a direção a seguir no desenvolvimento e implementação das novas tecnologias? Como garantir uma maior coesão nacional?

As questões que se colocam ao desenvolvimento, à segurança e ao bem-estar de um país e dos seus cidadãos são inúmeras, evolutivas e, por vezes, sem respostas claras. Garantir a salvaguarda do potencial nacional, o reforço do seu poder como nação, a satisfação das pessoas e a sua segurança, são condições permanentes para a existência de uma sociedade sã e socialmente avançada. Para articular as diversas forças nacionais é fundamental definir quais os objetivos nacionais permanentes,

2 Setor primário – que compreende as atividades ligadas à natureza, como sejam a agricultura, a silvicultura, as pescas, a pecuária, a caça ou as indústrias extrativas –, secundário – no qual são englobadas as atividades industriais transformadoras, a construção e a produção de energia – e terciário ou de serviços – que engloba o comércio, o turismo, os transportes e as atividades financeiras.

traçar uma orientação clara a seguir na prossecução daqueles e identificar quais os instrumentos a usar na aplicação dos recursos disponíveis.

A questão do Conceito Estratégico Nacional (CEN) tem sido abordada inúmeras vezes por pensadores e estudiosos das questões centrais do interesse nacional, existindo vários estudos e ensaios que abordam este assunto sob diversas formas, conteúdo e grau de desenvolvimento. Tratando-se de um assunto complexo, normalmente afastado do escrutínio da sociedade e aparentemente com pouco impacto imediato na ação política e nos cidadãos, a sua importância em Portugal tem sido menorizada e a sua discussão remetida para alguns nichos académicos, institucionais ou castrenses, que mostram alguma preocupação com este assunto. O mesmo não se tem verificado em países que se assumem como grandes potências – EUA, China e Rússia – ou mesmo como potências regionais – Reino Unido, França e até mesmo a nossa vizinha Espanha –, que procuram manter claro o rumo para onde seguem.

No entanto, a questão da grande estratégia nacional – na terminologia anglo-saxónica – não pode ser arredada da discussão pública, até porque ela é recorrentemente chamada à discussão quando é dada a palavra aos cidadãos, sob a forma de eleições, ou é questionada na praça pública, pelos *media* ou por grupos de interesse, quanto mais não seja sempre que interessa apontar erros ou vulnerabilidades na ação política. Assim importa avaliar se, e em caso afirmativo em que medida, a definição de um CEN é importante para o país, que caminhos podem ser apontados para o seu desenvolvimento e quais as grandes linhas que este documento estruturante deve conter.

Por outro lado, importa clarificar conceitos, separar ideias que estão por vezes misturadas em resultado do geralmente escasso conhecimento nacional sobre questões estratégicas e avançar propostas que possam vir a constituir-se como embrião de uma discussão aberta, participada e transparente sobre a importância de um CEN. Desde logo a permanente confusão e promiscuidade existentes com o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN), este sim, largamente conhecido, discutido e executado – com todas as limitações conhecidas –, deve ser afastada e, de uma vez por todas, aceitar que antes de um CEDN, o país precisa mesmo é de um CEN robusto, claro, consensual, interiorizado pela generalidade da sociedade e que integre todos os instrumentos do poder nacional – político, económico, social e militar, entre outros. Esta ideia é genericamente consensual a nível nacional, pelo menos desde a criação do primeiro CEDN, em 1985, embora na altura não tivesse havido condições políticas para se ir mais longe e criar um verdadeiro CEN, que enquadrasse aquele. Desde então generalizou-se a ideia que o desenvolvimento e aprovação de um CEN carece de revisão prévia da *Constituição da República Portuguesa*, o que não é uma posição consensual, mas que tem sido um argumento relevante para adiar esta discussão.

Na medida em que a *Constituição da República Portuguesa* não limita ou condiciona explicitamente a aprovação de um CEN, é possível o seu desenvolvimento e implementação, sem colocar em causa a lei principal do país. É evidente que a sua inclusão naquela – ou pelo menos a sua menção –, tornaria maior a sua eficácia, mas tal será sempre possível numa futura revisão constitucional. Esta inclusão, a acontecer, deveria ser feita fora do contexto do título X (defesa nacional) da Parte III, eventualmente numa nova parte II, a criar antes da atual – organização económica –, de forma a garantir a relevância e a transversalidade do conceito e a distingui-la definitivamente do CEDN.

A criação de um CEN é um trabalho de Hércules. Porque há muito tempo que não é feito em Portugal; porque a União Europeia (UE) e alguns dos nossos parceiros não têm este conceito; porque há uma relutância natural das classes dirigentes de discutirem abertamente assuntos que podem eventualmente condicionar a sua ação; porque exige um esforço enorme de estudo, análise e prospetiva; porque carece da procura de consensos e negociação com entidades com interesses por vezes antagónicos; porque, se mal explicado, pode ser entendido como imposição de cariz ditatorial; porque, porque, ... Mas se a História nos ensina algo, uma lição que facilmente retiramos do seu estudo é que Portugal evoluiu quando teve um CEN claro – mesmo que não formalmente escrito –, consensual e interiorizado pela generalidade da sociedade³ e regrediu quando faltou uma linha de rumo precisa, que permitisse orientar a ação do Estado e do país⁴. Embora conscientes das nossas fragilidades económicas e financeiras e dos condicionamentos resultantes da nossa integração no seio da UE e da OTAN, este é certamente um esforço que valerá a pena levar a efeito.

Há muitos anos que dizemos que nos encontramos num momento de mudança, de aparecimento de novas ameaças, de alteração dos paradigmas, de transformação da sociedade, até mesmo do “fim da história”, mas tendemos a enfrentar os novos desafios com velhas ferramentas. É este o momento de refletirmos sobre o que queremos para os nossos netos, pois também apreciamos o facto dos nossos avós terem pensado e preparado o caminho da sociedade em que hoje vivemos.

O objetivo do presente documento é dar um contributo para a discussão sobre a necessidade da elaboração e implementação de um CEN, apontando ideias para o seu desenvolvimento e apresentando propostas concretas, que visam a sua materialização. É dirigido aos responsáveis políticos, mas também aos cidadãos interessados na participação cívica, a todos os que desejam um rumo claro na condução do país na direção de um futuro melhor.

3 A título de exemplo citam-se os períodos correspondentes à afirmação da independência de Portugal (1128-79), da expansão marítima (1415-1543) ou da restauração (1640-68).

4 A título de exemplo citam-se os períodos da crise dinástica (1383-85), da perda da independência (1580-1640) e das guerras liberais (1832-34).

2. Conceitos Gerais

Antes de discutirmos as ideias relativas ao CEN, importa analisar um pouco do que está a montante desta noção. O estudo da Estratégia, entendido na pureza que nos foi ensinada nos bancos das escolas militares, em grande medida influenciada pelo pensamento dos generais Abel Cabral Couto e Loureiro dos Santos, é fundamental para perceber muitos dos conceitos associados à ideia de CEN. Sem aprofundar detalhadamente esta teoria, importa perceber as noções elementares de estratégia, de objetivos do Estado, as ameaças, o potencial e poder, conceito estratégico, entre outras.

A Estratégia é “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”⁵. Importa destacar neste conceito a ideia de hostilidade, vontade antagonónica, adversários ou competidores. Ao contrário de uma certa vulgarização do conceito, que o tornou quase obrigatório em todas as áreas – desde o futebol, aos concursos televisivos –, a estratégia é uma ideia clara, que tem subjacente aspetos que a tornam única: Estado – ou unidade política –, prossecução de objetivos e a existência (real ou potencial) de uma vontade antagonónica. Quando interiorizado, este conceito facilmente preside a grande parte das decisões de maior impacto na vida das sociedades, dado que tem subjacente todos os ingredientes necessários à ação política. A Estratégia, ao serviço da Política, é um elemento central da sua ação, pelo que a falta ou omissão do conhecimento dos decisores nesta área, pode induzir a erros com consequências desastrosas para a sociedade e para os cidadãos.

Os fins últimos do Estado – também designados como objetivos teleológicos – são a segurança, a prosperidade e o bem-estar. Quando uma unidade política não consegue assegurar, de forma consistente e continuada a prossecução destes objetivos, corre o sério risco de se desintegrar e desaparecer⁶. Toda a ação dos diferentes organismos que integram a administração do país, nos diversos níveis, deve ser permanentemente orientada por estes objetivos aparentemente simples, mas a partir dos quais se deduzem todos os outros que fazem parte do nosso dia a dia. A segurança consegue-se, entre outros, através da defesa (objetivo intermédio); a prosperidade e o bem-estar conseguem-se, por exemplo, através do desenvolvimento e da justiça (objetivos intermédios)⁷. De uma forma pictórica simples, podemos ir à origem das

5 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 209.

6 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 23.

7 Adaptado das lições do General Loureiro dos Santos no Mestrado de Estratégia do ISCSP.

sociedades organizadas buscar a imagem do agricultor-soldado, que segura numa mão a enxada e na outra a lança: a enxada dá-lhe o pão (bem-estar); a lança garante-lhe a segurança.

As ameaças – que também podem ser designadas por inimigos, antagonistas, competidores ou adversários – materializam a vontade, intenção ou capacidade de oposição – ou pelo menos de limitação – à prossecução dos objetivos de uma entidade. Toda a ação política é levada a efeito tendo em consideração a noção de ameaça – real, potencial ou percebida, conhecida ou desconhecida, presente ou futura –, entendida como o produto de uma possibilidade por uma intenção⁸, pois só assim pode ser garantida a implementação de mecanismos de salvaguarda dos nossos interesses. Nenhuma entidade pode ser ingénuo ao ponto de considerar que não existe, nem poderá existir futuramente qualquer tipo de ameaça à sua ação, mesmo que em determinado momento a conjuntura existente tal pareça indicar.

O poder de uma entidade é materializado em ação. Esta só pode ser conseguida se atempadamente tiver sido garantido o potencial para a sua implementação. Os conceitos de poder e de potencial existem em todas as áreas de atividade humana, bem como na natureza. Seja sob a forma de força bruta, de capacidade de influenciar ou seduzir, ameaçar, pressionar ou ludibriar, o poder aplica-se sobre um amigo ou inimigo, mas sempre tendo subjacente a ideia de realização dos nossos objetivos. Normalmente não é possível aplicar o poder – ou subentender a sua aplicação – sem este estar respaldado de um real potencial para o fazer. Salvo situações de *bluff*, que podem sempre voltar-se contra quem o utiliza, o potencial de uma entidade deve sempre, no mínimo, garantir a capacidade de aplicação do poder que materializa a intenção da mesma. Sendo conceitos próximos, não devem ser confundidos, sob pena de induzir em erro o decisor político, tomando por garantido aquilo que não o é.

Por CEN entende-se o documento que contém a definição da grande estratégia para atingir os objetivos fundamentais do Estado – bem-estar, prosperidade e segurança – procurando atingir, a cada momento, os objetivos políticos da Nação⁹. Pode revestir-se de distintas formas e grau de desenvolvimento mas deve, no mínimo, conter os aspetos relativos ao enquadramento da situação nacional e internacional, à definição dos objetivos permanentes da unidade política, do alinhamento das principais ameaças reais ou potenciais – incluindo ameaças de ordem natural –, da listagem dos fatores de avaliação do potencial nacional, as grandes orientações para a ação das estratégias gerais e, idealmente, do estado final (teórico ou utópico) desejado para a ação política. É o macro documento enquadrante da Estratégia ao

8 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 329.

9 Adaptado das lições do General Loureiro dos Santos no Mestrado de Estratégia do ISCSP.

dispor da Política, que define as grandes linhas de atuação do Estado e da sociedade devidamente organizada. É simultaneamente o documento orientador para as estratégias gerais e particulares.

Como referido, o CEN contém os objetivos permanentes do Estado, isto é, definidos para um período temporal alargado – no mínimo o ciclo de uma geração, cerca de 25 anos; situa-se ao nível da estratégia total, também designada de grande estratégia ou estratégia global¹⁰. São exemplos de objetivos permanentes a forma de organização política (república), o sistema de regime político (democracia parlamentar), o alinhamento das alianças políticas – ocidente, Europa e mundo lusófono –, a articulação da defesa e segurança nacionais, as prioridades dos setores da economia – primário, secundário ou terciário –, a natureza dos sistemas de ensino, saúde e apoio social (público ou privado), entre tantos outros.

As estratégias gerais e particulares, hierarquicamente subordinadas à estratégia geral, definem conceitos estratégicos gerais e particulares que, no seu somatório, materializam de forma mais detalhada o CEN. Estas estratégias definem objetivos temporários ou intermédios, isto é, para um período mais curto – como referência 5 a 10 anos para as estratégias gerais e 1 a 3 anos para as estratégias particulares – do que para a estratégia total. O CEDN, considerado ao nível das estratégias gerais, é um exemplo desta estrutura coerente, articulada e unívoca, que no caso específico usa como objeto central as questões inerentes à defesa, bem com as suas ligações e interações com todas as restantes áreas da ação política, cada uma por sua vez, organizada de acordo com o seu conceito estratégico geral ou particular.

Logo, o CEN é substancialmente diferente do CEDN, pela sua natureza, abrangência, grau de desenvolvimento e aplicação. Nos anos mais recentes Portugal não tem definido um CEN, mas sim um CEDN, criando lacunas e confusões que levam por vezes a um caráter errático na condução da política do Estado, ao longo do tempo. Por vezes procurou-se colmatar a falta de um CEN através do recurso a outros instrumentos globais da ação do Estado. Mas o CEN não pode ser substituído ou confundido, em nenhuma circunstância,



10 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 228.

com o Programa de Governo, com as Grandes Opções do Plano e muito menos com o Orçamento de Estado, desde logo dado o seu reduzido lapso de aplicação temporal. Nem tão pouco com documentos mais recentes, mas nem por isso adequados à estrutura de um CEN, como seja o caso do Plano de Recuperação e Resiliência, desenvolvido em 2020 pelo Prof. António Costa Silva¹¹. Este documento, embora se constitua como uma extraordinária compilação de medidas de desenvolvimento nacional a implementar no médio e longo prazo, apresenta a vulnerabilidade de não as priorizar, o que torna a sua implementação difícil e pouco estruturada, para além de não conter os restantes elementos inerentes a um CEN, acima indicados.

O CEN deve ser do conhecimento público e, como tal, inscrito na *Constituição da República Portuguesa*. Os conceitos das estratégias gerais devem ter a força de Lei, aprovada na Assembleia da República e as estratégias particulares devem ser definidas em diplomas do governo; no entanto, ambos devem ser classificados, dado que não é conveniente revelar as nossas intenções a potenciais competidores.

Qualquer país precisa de um CEN, de âmbito temporal alargado, consensual entre as principais forças políticas e a sociedade em geral, que se constitua como um farol orientador para a ação do Estado, que se estenda para além da duração de um único governo, que permita coordenar a atuação de todas as áreas de responsabilidade nacional e que sirva de ponto de partida para a definição das estratégias gerais e particulares. Não deve ser tão detalhado que condicione estas últimas, nem tão genérico que se torne uma referência inócua.

3. Desenvolvimento do Conceito Estratégico Nacional

Como acima referido, existe um conjunto mínimo de elementos que deve ser incluído no CEN. Assim, importa considerar na sua elaboração a situação nacional e internacional, os objetivos nacionais permanentes, as principais ameaças, os fatores do potencial, as orientações às estratégias gerais e o estado final desejado.

O enquadramento resultante da análise da situação nacional e internacional é um exercício relativamente simples e objetivo, utilizado em todos os estudos de situação inerentes a qualquer tipo de planeamento. No entanto, importa que este enquadramento seja direcionado para os passos seguintes, designadamente que produza linhas de orientação que permitam facilitar a dedução dos objetivos, das ameaças e

11 Ministério do Planeamento. *Recuperar Portugal, Construindo o Futuro: Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)* [pdf], 22 de abril de 2021. Lisboa: XXII Governo de Portugal. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQzNgYA62SpeQUAAAA%3d> (consultado em 23 de maio de 2021).

dos fatores de potencial, inerentes à grande estratégia. Deve ser enquadrado por uma breve análise histórica, política, securitária, económica, social ou outras que se revelem importantes para uma clara interpretação do conceito pretendido. Deve concluir com um esforço prospetivo de análise de tendências evolutivas, que permitam visualizar a evolução da situação nacional e internacional, num quadro temporal alargado (superior a 25 anos).

A definição dos objetivos nacionais permanentes é talvez a parte mais difícil e complexa da elaboração do CEN. Em primeiro lugar porque aqueles objetivos devem ser claros, abrangentes, realistas e consensuais. Em segundo, porque exige um esforço pouco comum de clarividência, criatividade, conceção e síntese. Por último, porque existem poucas referências internacionais para este exercício, pelo que o mesmo terá de ser feito com carácter inovador e criativo. Os objetivos devem ser suficientemente amplos para poderem ser concretizados pelas diferentes estratégias gerais, mas tão claros que não permitam interpretações dúbias ou demasiado flexíveis. Devem abranger todas as áreas de atuação da unidade política e, eventualmente, incluir orientações gerais para outros setores da sociedade, incluindo o tecido empresarial, as organizações privadas ou não governamentais e os próprios indivíduos, garantindo assim a sua transversalidade. Para além dos exemplos mencionados no parágrafo anterior muitos outros podem ser considerados, pelo que uma abordagem *bottom-up* – propostas a apresentar pelas estratégias gerais, desde que incluam objetivos com ligação a mais do que uma área –, poderá ser utilizada cumulativamente, de forma a garantir que nenhum tema é deixado para trás.

A identificação das ameaças terá necessariamente de ser genérica, ao nível do CEN, dada a natureza aberta do documento. É importante listar ameaças atuais, mas também futuras, o que uma vez mais exige um esforço de prospetiva, nem sempre fácil ou linear. Para além das ameaças ditas clássicas – entidades políticas hostis, terrorismo, pressão diplomática, económicas –, importa considerar as designadas (não tão) novas ameaças – ciberaameaças, crime organizado, tal como narcotráfico, lavagem de dinheiro, emigração ilegal, exploração de seres humanos –, as ameaças naturais – catástrofes naturais, alterações ambientais, crises sanitárias – e ainda outras menos perceptíveis – crime não organizado, poluição, ameaças industriais, culturais, ameaças contra o património. Importa considerar que uma ameaça de hoje pode ser revertida para uma oportunidade amanhã, ao mesmo tempo que um aliado atual pode vir a tornar-se um adversário no futuro. Não sendo possível adivinhar o dia de amanhã, este trabalho requer experiência, perspicácia, análise profunda, esforço de prospetiva e uma grande dose de realismo.

A listagem dos fatores de avaliação do potencial nacional baseia-se na situação presente e nas perspetivas de evolução das capacidades nacionais, mas deve ter ainda presente a possibilidade de serem orientadas ações específicas destinadas a desenvolver aspetos concretos daquele potencial. Assim, devem ser considerados

os principais fatores do potencial nacional¹² existentes – população, território, recursos, história, economia, cultura, ciência, tecnologia, político-administrativo, militar –, ao mesmo tempo que são identificadas áreas com potencial de desenvolvimento e outros fatores que possam futuramente vir a ser adquiridos ou perdidos. Uma vez mais, a parte difícil deste exercício reside no esforço de prospetiva, pelo que quanto mais preciso for este levantamento, melhor serão definidas as linhas de atuação estratégica a levantar.

Por fim, no processo de elaboração do CEN deve ser considerado o estado final desejado, como corolário de todo o trabalho a montante. Este estado final será sempre algo utópico, na medida em que apenas materializa uma direção a seguir e não um fim em si, isto é, quando atingida uma etapa deste processo, a ambição deve ser sempre de “colocar a fasquia um pouco mais alta”, garantindo assim a materialização dos fins últimos do Estado, num contínuo processo de evolução da sociedade e dos indivíduos. Reveste-se de um carácter genérico, embora possam ser listados indicadores ambiciosos, mas realistas, com parâmetros de avaliação mensuráveis do cumprimento dos objetivos definidos, como por exemplo “totalidade da população com a escolaridade obrigatória” ou “PIB per capita superior à média europeia”.

Abordada genericamente a estrutura de elaboração do CEN, importa ainda considerar outros aspetos relevantes para a sua aplicabilidade, utilidade e operacionalização. Desde logo a produção de um CEN exige um esforço incomensurável de consensualização e negociação, envolvendo todas as entidades relevantes do país – políticas, económicas, sociais – e os cidadãos. Seria uma espécie de “concertação social generalizada”. Talvez por esta razão faz muito tempo que este esforço não é levado a efeito nacionalmente, sendo por vezes substituído, nos momentos em que Portugal teve algo que se aproximou da ideia de um CEN, como aqui apresentado, de uma imposição de um estadista mais ou menos iluminado ou mesmo de um ditador, dotado de poder suficiente para o impor, sem qualquer negociação ou consenso – D. Afonso Henriques, D. João II, Marquês de Pombal, para só citar alguns exemplos.

Importa igualmente considerar a questão do seu ciclo de aplicabilidade (ou de vida). Assumindo que este é o principal documento estruturante para o progresso e a segurança de uma entidade política num período nunca inferior a 25 anos¹³, importa considerar mecanismos de controlo – acompanhamento, avaliação, verifi-

12 Couto, Abel Cabral, org. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, vol. I. Alfragide: Leya, 2019, pág. 256.

13 Vivemos num mundo em que a globalização crescente e a rápida evolução científica e tecnológica fizeram reduzir os tradicionais ciclos políticos e estratégicos; no entanto, mesmo correndo o risco de uma maior incerteza, o referencial temporal utilizado deverá ser sempre o dos ciclos geracionais.

cação e validação – dos pressupostos que o enforma, sob pena de se tornar um instrumento anacrónico e criador de inércia na ação do Estado. Se a evolução do ambiente interno e externo for lenta – o que pelos indicadores atuais, não parece que se venha a verificar nas próximas décadas –, então o CEN – caso tenha sido bem elaborado – deverá manter a sua atualidade e utilidade por um período alargado de tempo; se, pelo contrário, a evolução for rápida, então requeresse um acompanhamento mais exaustivo da sua validade, introduzindo alterações adequadas que, desejavelmente, não o descaracterizem. A articulação do CEN com os conceitos estratégicos gerais e particulares, na medida em que estes dispõem de um período de vida mais curto, deve ser cuidadosamente verificada a cada novo ciclo de revisão destes últimos, garantindo a coerência do sistema e a sua validade, ao mesmo tempo que permite ajustamentos nas estratégias gerais, tornando assim o sistema flexível, pelos eventuais ajustamentos introduzidos nos últimos, mas ao mesmo tempo sólido, dada a perenidade do primeiro.

O CEN é o instrumento fundamental para orientar a ação política do Estado, não só ao nível da estratégia global, mas também se constituindo como ferramenta base de orientação às estratégias gerais e particulares, pelo que estas serão sempre subordinadas daquele. De igual forma, sempre que adequado, a estrutura e o processo de elaboração dos conceitos estratégicos gerais e particulares devem seguir um modelo semelhante ao utilizado na produção do CEN. Assim, todos os decisores políticos e outros responsáveis participantes neste processo, utilizarão uma metodologia e um entendimento comuns, criando a *Escola* que permita tornar o processo cada vez mais transparente, eficaz e rápido. A mentalidade inerente à criação e implementação de uma abordagem estratégica na ação do Estado materializa um efeito secundário desejável na existência de um CEN.

Também importantes são os aspetos relativos à responsabilização de todos os atores. A elaboração e aplicação de um CEN requer um envolvimento alargado da sociedade, ao qual deve corresponder um comprometimento assumido, sem o qual não será possível alcançar os objetivos pretendidos. Tratando-se de um processo de abrangência nacional, todo o saber, experiência e vontade disponíveis devem ser canalizadas para este esforço, de forma envolvente, interiorizada, transparente e leal. A responsabilização dos decisores políticos deve ser acompanhada de mecanismos de crítica, caso não se verifiquem os pressupostos mencionados. Mas a palavra também deve ser dada aos cidadãos, na discussão aberta e participada que se pretende, a fim de se obter a máxima abrangência no resultado pretendido. O envolvimento da sociedade deve assim ser garantido ao longo de todo o processo de elaboração do CEN, o que não será possível de replicar nos conceitos estratégicos gerais e particulares, dada o seu carácter classificado.

Como também já referido, devem ser considerados mecanismos de avaliação, ajustamento e realimentação do ciclo, a ser incluídos no próprio documento, de forma

a garantir a transparência e eficácia da sua aplicabilidade. Da mesma forma que a iniciativa e condução da elaboração do CEN, estes mecanismos devem ser orientados ao mais alto nível político, com responsabilidades diretas bem definidas nos órgãos de soberania e nos primeiros magistrados da nação, Presidente da República, Assembleia da República e Primeiro-Ministro.

Por fim importa ainda afastar o receio de que o CEN possa condicionar ou limitar a ação do Estado, por se tratar de um documento prospetivo de longo prazo. Com a implementação de mecanismos de avaliação contínua e de ajustamento, mas essencialmente com a flexibilidade que lhe é dada pelas estratégias gerais e particulares, o sistema deverá permitir a definição de um rumo geral claro e constante para a direção política nacional, evitando alterações de rumo ou indefinições nas decisões, que maior influência tem na segurança e bem-estar de todos os cidadãos.

4. Conclusões

O desenvolvimento, a segurança e o bem-estar de qualquer entidade política e dos seus cidadãos, são condicionados e influenciados por um conjunto enorme de questões, para as quais importa obter respostas claras. A sua articulação sob a forma de um documento fundamental para a ação política e coordenada da Sociedade, deve conter como elementos essenciais a definição dos objetivos nacionais permanentes, a orientação para os atingir e quais os instrumentos a utilizar na aplicação dos recursos disponíveis. Assim, a criação e implementação de um Conceito Estratégico Nacional robusto, claro, consensual e interiorizado é um passo essencial para a maior eficiência da ação política e, conseqüentemente, para o progresso e segurança da nação em que nos integramos.

Este é um trabalho imenso, pela sua complexidade, pelo enorme impacto em todas as áreas da ação nacional, pela criticidade do seu conteúdo, enfim, pela exigência e consenso que requerem a sua elaboração. Mas é certamente um trabalho essencial e imprescindível a Portugal. Até porque o passado nos ensina que a definição de um rumo claro para a ação coordenada do coletivo, é um elemento essencial para se atingirem os fins últimos do Estado: segurança, prosperidade e bem-estar. Parafraseando o gato Cheshire, sem se saber para onde se vai, “qualquer caminho serve” para lá chegar. Mas este não é certamente o percurso que queremos seguir.

Para se construir um CEN importa conhecer profundamente os conceitos da Estratégia e da sua relação com a Política. Desde logo ter claro que quando falamos de estratégia – ou melhor, de ação estratégica –, é necessário considerar os seus elementos essenciais: a unidade política, os seus objetivos e uma (quase certa) vontade antagónica. Mas importa igualmente compreender e interiorizar os fins últimos do

Estado, identificar ameaças reais ou potenciais, articular os instrumentos de poder e conhecer o seu potencial.

O CEN será entendido, assim, como a base da grande estratégia nacional, orientada para os propósitos fundamentais do Estado, na prossecução dos objetivos políticos da Nação. Como documento estruturante deve conter o enquadramento da situação nacional e internacional, o elenco dos objetivos permanentes do Estado, a identificação das principais ameaças à sua ação e, ainda, a avaliação do potencial nacional, as orientações para as estratégias gerais e o estado final desejado. O CEN não pode ser substituído por outros instrumentos de ação política – tais como o Programa do Governo ou o Orçamento de Estado –, dada a abrangência temporal dos mesmos e a ausência de alguns dos elementos acima mencionados.

O levantamento da situação nacional e internacional é um estudo relativamente simples, que deve facilitar a elaboração das etapas seguintes, designadamente o estabelecimento de linhas de orientação e a definição de objetivos, identificação de ameaças e dos fatores do potencial. Os objetivos nacionais permanentes identificados deverão ser claros, genéricos, alcançáveis e consensuais, exigindo a sua delimitação uma grande capacidade de síntese, larga visão e enorme criatividade, ao mesmo tempo que procurarão abranger todas as áreas de ação do Estado. O inventário das ameaças deverá abranger um largo espectro, desde as mais comuns, passando pelas mais inesperadas ou menos perceptíveis, até às naturais, exigindo o seu levantamento larga experiência, excelente capacidade de análise e grande perspicácia. A avaliação do potencial nacional considera a situação presente e a perspectiva de evolução dos diversos fatores que contribuem para aquele. Por último, o estado final desejado indica o rumo geral a ser seguido, constituindo-se mais como uma orientação, do que como um fim em si, devendo ser materializado por indicadores ambiciosos, mas facilmente mensuráveis.

A criação e implementação de um CEN exige um enorme trabalho de encontro de vontades, através da consensualização e negociação, dado que estão em causa interesses dos principais atores que podem não ser coincidentes, além de que a sua aplicabilidade se deverá projetar num ciclo temporal alargado. Como documento enquadrante, deve igualmente garantir a articulação com os conceitos estratégicos gerais e particulares. A elaboração destes últimos seguirá um modelo semelhante ao do CEN, recorrendo a uma metodologia idêntica, garantindo assim uma abordagem holística desta temática, ao mesmo tempo que permite aos seus responsáveis a utilização de uma abordagem comum, independentemente do seu nível ou área de responsabilidade. Todo o processo deve envolver não só os decisores políticos, mas também outros atores, designadamente através da participação cidadã, emanada da Sociedade.

A implementação de um CEN requer a criação de mecanismos de avaliação e aperfeiçoamento, garantindo a sua permanente atualidade e validade, envolvendo os

mais altos níveis políticos nacionais. A flexibilidade do sistema é assim garantida através de eventuais ajustamentos introduzidos ao nível das estratégias gerais e particulares, na medida em que se pretende que a validade CEN se projete, tanto quanto possível, num ciclo temporal alargado.

Resulta do exposto que o CEN é uma necessidade ineludível. Adiar a sua discussão, criação e implementação apenas servirá para manter a incerteza no rumo que o país deve seguir. É evidente que não será fácil, nem imediata, a sua edificação; mas também resulta claro que a sua falta cria entropia nas grandes (e nas pequenas) decisões nacionais, tais como algumas das apresentadas no início do texto, aumentando a incerteza na Sociedade, causando desperdício de capacidades e recursos, condicionando e limitando a ambição para um futuro melhor. A necessidade de um CEN é, pois, um desiderato nacional, que deve ser assumido e discutido abertamente por todos aqueles que consideram que têm uma palavra a dizer no seu futuro e no das gerações vindouras.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferação
	141		Arquipélago dos Açores
	142		Índia
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos
	160	Dezembro	Relações Europa-África
2022	161	Abril	Conflitos Armados

Política Editorial

A Nação e Defesa proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

Nação e Defesa é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

Editorial Policy

Nation and Defense provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

Nation and Defense is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrônico para idn.publicacoes@defesa.pt devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf> devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrônicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to idn_publicacoes@defesa.pt observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

Nation and Defense adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €
 Individuais/Individuals 25,00 €
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

- Numerário**
- Cheque** nº _____ Banco _____ à ordem do IDN
- Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)
- Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
ids.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa

EXTRA DOSSIÊ

CARLOS FERREIRA FUNDO EUROPEU DE DEFESA: DESAFIOS E PERSPETIVAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL
HENRIQUE JOSÉ PEREIRA DOS SANTOS CONCEITO ESTRATÉGICO NACIONAL: UMA NECESSIDADE IMPERIOSA



idn Instituto
da Defesa Nacional

