

III SEMINÁRIO DE DEFESA NACIONAL

HELENA CARREIRAS, JOÃO GOMES CRAVINHO, JAVIER SOLANA, BRUNO CARDOSO REIS, CARLOS GASPAR, THIERRY TARDY, MARK LEONARD, MIGUEL MONJARDINO, SÖNKE MARAHRENS

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
29 DE NOVEMBRO, 2021

III Seminário de Defesa Nacional

Outubro de 2022

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

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.

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Núcleo de Edições

António Baranita

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

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

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

© Instituto da Defesa Nacional, 2022

Table of Contents

Programa	5
Sessão de abertura	
Helena Carreiras, <i>Diretora do Instituto da Defesa Nacional</i>	7
João Gomes Cravinho, <i>Ministro da Defesa Nacional</i>	10
Javier Solana, <i>Antigo Alto-Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum e antigo Secretário-Geral da NATO</i>	14
I – O Conceito Estratégico da NATO e a Bússola Estratégica da UE depois do Afeganistão: como renovar a parceria UE-NATO e a Relação Transatlântica	
Bruno Cardoso Reis, <i>Subdiretor do Centro de Estudos Internacionais do Iscte-Instituto Universitário da Lisboa</i>	19
Carlos Gaspar, <i>Assessor do Instituto da Defesa Nacional</i>	24
Thierry Tardy, <i>Diretor da Divisão de Investigação no NATO Defence College</i>	31
II – Conflitos híbridos e transformações na ordem internacional	
Mark Leonard, <i>Diretor do European Council on Foreign Relations</i>	37
Miguel Monjardino, <i>Professor Convidado do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa</i>	43
Sönke Marahrens, <i>Diretor da Divisão Community of Interest on Strategy and Defence, no European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats</i>	45
Sessão de encerramento	
João Gomes Cravinho, <i>Ministro da Defesa Nacional</i>	53

Programa

DIA 29 (SESSÕES PÚBLICAS)

09:00-09:20 | **Sessão de Abertura**

Helena Carreiras, *Diretora do Instituto da Defesa Nacional*

João Gomes Cravinho, *Ministro da Defesa Nacional*

09:20-10:00 | **Intervenção de Abertura**

Javier Solana, *Antigo Alto-Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum e antigo Secretário-Geral da NATO*

10:00-11:30 | **O Conceito Estratégico da NATO e a Bússola Estratégica da UE depois do Afeganistão: como renovar a parceria UE-NATO e a Relação Transatlântica**

Bruno Cardoso Reis, *Subdiretor do Centro de Estudos Internacionais do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa*

Carlos Gaspar, *Assessor do Instituto da Defesa Nacional*

Thierry Tardy, *Diretor da Divisão de Investigação no NATO Defence College*

Moderação: Lara Martinho, *Deputada à Assembleia da República, membro da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional*

11:30-11:45 | **Pausa**

11:45-13:00 | **Conflitos híbridos e transformações na ordem internacional**

Mark Leonard, *Diretor do European Council on Foreign Relations (VTC)*

Miguel Monjardino, *Professor Convidado do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (VTC)*

Sönke Marahrens, *Diretor da Divisão Community of Interest on Strategy and Defence, no European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*

Moderação: Patrícia Daehnhardt, *Assessora do Instituto da Defesa Nacional*

13:00-14:30 | **Pausa para almoço**

(SESSÕES RESTRITAS)

14:30-16:00 | **O impacto das Tecnologias Emergentes Disruptivas nas capacidades de Defesa**

Jean-François Ripoché, *Diretor RTI na Agência Europeia de Defesa (VTC)*

Simona Soare, *Investigadora (Lead on defence innovation and EDT) no International Institute for Strategic Studies*

João Paulo Almeida, *Diretor do Departamento para a Inovação e Transformação no Estado-Maior-General das Forças Armadas*

Moderação: Jorge Côrte-Real Andrade, *Subdiretor-Geral da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional*

16:00-16:15 | **Pausa**

16:15-18:00 | **Como construir uma política da defesa para o Espaço**

Marco Capitão Ferreira, *Presidente da IdD Portugal Defence*

Ricardo Conde, *Presidente da Portugal Space*

Henrique Gouveia e Melo, *Adjunto para o planeamento e coordenação no Estado-Maior-General das Forças Armadas*

Moderação: Ana Baltazar, *Subdiretora-Geral da Direção-Geral de Política da Defesa Nacional*

Sessão de abertura

Helena Carreiras

Diretora do Instituto da Defesa Nacional

Senhor Ministro da Defesa Nacional,
Senhor Antigo Alto-Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum e Secretário-Geral da NATO, Javier Solana
Senhora Secretária de Estado de Recursos Humanos e Antigos Combatentes,
Senhor Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e Senhora Secretária-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa,
Senhores Chefes do Estado-Maior da Armada, Exército e Força Aérea, e representante do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas,
Senhora Deputada da Comissão de Defesa Nacional,
Senhor Chefe da Casa Militar de Sua Excelência o Presidente da República,
Senhor Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública e Representante do Comandante-Geral da GNR,
Senhora Embaixadora de Espanha,
Exmos. Senhores Dirigentes dos Órgãos aqui presentes, da Presidência de Conselho Ministros, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Ministério da Defesa, do Ministério da Administração Interna e do Ministério da Justiça
Senhores Oficiais Gerais,
Ilustres convidados,
Muito bom dia,

Começo por saudar todos os participantes neste seminário, bem como aqueles que nos acompanham esta manhã via *streaming*. É com enorme satisfação que acolhemos, uma vez mais, no IDN, o Seminário de Defesa Nacional, que se realiza pelo terceiro ano consecutivo. Este seminário é uma iniciativa do Ministro da Defesa Nacional e reúne anualmente os principais responsáveis políticos e institucionais da Defesa Nacional e das Forças Armadas, para refletir em conjunto sobre as prioridades das políticas de defesa, oferecendo, simultaneamente, uma ocasião de escrutínio democrático dessas políticas.

Num país onde consensualmente identificamos défices na nossa ação coletiva no plano da avaliação e comunicação de políticas públicas, esta iniciativa é duplamente relevante.

Por um lado, oferece ocasião para refletir coletivamente sobre o que se fez e os resultados obtidos, contribuindo assim para a necessária avaliação das políticas. Se é verdade que esse esforço de avaliação não dispensa uma abordagem e estudos mais sistemáticos, não pode deixar de contar com o debate de ideias entre os seus principais protagonistas;

queiramos e saibamos todos aproveitar a ocasião e reforçá-la enquanto oportunidade real para avaliar o trabalho realizado, os seus sucessos e insucessos.

Por outro lado, permite acompanhar os desenvolvimentos presentes e discutir as alternativas e soluções para o futuro relativamente às grandes questões com que nos confrontamos.

O 1º Seminário realizou-se em fevereiro de 2019 congregando os intervenientes na política de Defesa Nacional num formato restrito, pensado para proporcionar espaço de reflexão, essencialmente interno. Incluiu painéis sobre a relação entre as forças armadas e a sociedade, os desafios da ciberdefesa e as ciberameaças, a cooperação civil-militar na resposta a ameaças não-militares e a base tecnológica das indústrias de defesa.

O resumo dos trabalhos desenvolvidos foi publicado no IDN Cadernos nº 32.

O 2º seminário realizou-se em 26 e 27 de novembro de 2020 e os seus resultados foram publicados no IDN Cadernos nº 43. Nas sessões restritas abordou-se o papel das forças armadas nas respostas de emergência a crises complexas e o problema dos recursos humanos da defesa. As sessões públicas incidiram sobre os desafios à defesa europeia, as novas ameaças e a economia de defesa, num momento em que se preparava a Presidência Portuguesa da União Europeia.

Este ano, entre os temas em análise, estão os conflitos híbridos e as grandes transformações geopolíticas, os documentos estratégicos em preparação na NATO e na União Europeia, o impacto das tecnologias emergentes e disruptivas na Defesa, bem como as questões do Espaço.

Agradeço a todos os oradores e moderadores e endereço uma saudação muito especial ao Dr. Javier Solana que nos dá a honra da sua presença, fazendo a intervenção de abertura.

A co-organização deste seminário tem um significado muito especial para o IDN. Tendo embora entre as suas atribuições de produção e difusão de conhecimento especializado nas áreas da segurança e defesa a componente de apoio à tomada de decisão, o IDN goza de um estatuto de autonomia pedagógica e científica que é vital para a boa condução dos estudos e dos debates nos quais se ancora tal apoio. O trabalho que aqui é produzido é-o – e deve sê-lo – com independência, ainda que naturalmente incidindo sobre os problemas que mais preocupam e que, em cada momento, se colocam às políticas de defesa, tanto no plano interno como externo. Esta autonomia que o Instituto tem exercido sem quaisquer limitações, vai de par com uma crescente aproximação aos diversos órgãos e entidades da Defesa Nacional. Nesse espírito, e para dar apenas alguns exemplos, desenvolvemos com a DGRDN, um inquérito à população Portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas, apresentado publicamente aqui no IDN em julho passado e recentemente também no IUM. Realizado dez anos depois do último destes inquéritos no âmbito nacional, esse trabalho constitui um marco de grande relevância na monitorização da relação da sociedade com as questões de Defesa e as Forças Armadas, ao aferir o reconhecimento social das opções políticas, ou seja, o nível da sua legitimação social, sem a qual nenhuma política pública pode sobreviver em democracia; com aquela direção, o gabinete da igualdade e os ramos das Forças Armadas, planeámos um estudo, ainda

em curso, sobre obstáculos ao recrutamento (em ambos os casos no quadro de protocolos tripartidos com universidades); tornámo-nos parceiros sólidos do Centro do Atlântico, co-organizando o seu seminário anual, um curso sobre segurança marítima, apoiando a recolha e sistematização de informação e publicando resultados na linha editorial IDN Cadernos; com a mesma orientação, temos vindo a reforçar os laços com o IUM, estando em preparação, por exemplo, a partilha de sessões nos cursos de Defesa Nacional e de promoção a oficial general.

Com o EMGFA, a DGRDN e outros parceiros está em curso a articulação das entidades que no quadro do Ministério da Defesa, mas também na sociedade civil se ocupam da promoção de uma cultura de defesa, designadamente junto às escolas dos vários níveis de ensino, do pré-escolar ao secundário e universitário, potenciando mutuamente iniciativas como o RESDP, os programas do EMGFA de promoção do conhecimento das FA junto aos jovens, ou iniciativas como o Dia da Defesa Nacional, entre outras. Com a DGPDN, e com todas as instituições da Defesa estamos próximos e unidos na promoção da dimensão de género como uma componente fundamental da Defesa Nacional e da nossa acção externa, uma área que conheceu nos anos mais recentes um ímpeto decisivo, que assinala, na minha perspectiva, uma nova fase de políticas neste campo.

Com a idD-Portugal Defense, colaboramos ativamente na organização de eventos que visam o desenvolvimento da BTDI e uma mais eficaz articulação entre os diversos atores deste universo, tendo avançado com um protocolo, incluindo também o gabinete de planeamento do Ministério da Economia, o qual gerou um estudo sobre economia da defesa em Portugal que será apresentado no próximo dia 17.

É esse o espírito de cooperação que julgo deve ligar todos os que têm a responsabilidade de apoiar a tomada de decisão, planeamento, execução e monitorização das políticas de defesa. É esse o espírito deste seminário e a razão de estarmos aqui. Cabe-nos, como dizia, a responsabilidade de tirar o maior partido desta oportunidade.

Gostaria de terminar felicitando o Sr. Ministro da Defesa Nacional – que estará conosco durante o dia, dando-nos o prazer de encerrar o seminário – pela ideia da sua realização, pela forma como com esta e outras iniciativas se valoriza uma comunicação e cooperação mais eficaz entre as entidades que estão envolvidas na execução das políticas de defesa ou as devem apoiar; mas como se valoriza também a prestação de contas e a abertura da Defesa Nacional à sociedade portuguesa, cujos recursos mobiliza e cuja segurança, paz, bem-estar e prosperidade, são o seu sentido maior.

Agradeço às equipas do MDN, do Gabinete do Sr. Ministro e da Secretaria-Geral, bem como todos aqui no IDN com a coordenação do Sr. Coronel Borges da Fonseca, a excelente colaboração para a preparação deste seminário.

Desejo a todos um ótimo dia de trabalhos.

João Gomes Cravinho

Ministro da Defesa Nacional

Senhor Antigo Alto-Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum e Secretário-Geral da OTAN, Javier Solana
Senhora Diretora do Instituto da Defesa Nacional,
Senhora Secretária de Estado de Recursos Humanos e Antigos Combatentes,
Senhor Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e Senhora Secretária-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa,
Senhores Chefes do Estado-Maior da Armada, Exército e Força Aérea, e representante do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas,
Senhora Deputada da Comissão de Defesa Nacional,
Senhor Chefe da Casa Militar de Sua Excelência o Presidente da República,
Senhor Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública, e representante do Comandante Geral da GNR,
Senhora Embaixadora de Espanha,
Senhores Dirigentes dos Órgãos aqui representados,
Senhores Oficiais Gerais,
Minhas Senhoras e meus Senhores,

Começo por expressar a minha satisfação por podermos regressar ao convívio presencial, para a nossa sessão anual de reflexão sobre os caminhos da Defesa Nacional, caminhos que se confundem com as dinâmicas internacionais, e que por sua vez requerem um pensamento que é simultaneamente crítico e comprometido, sobre as matérias mais prementes para a segurança e defesa nacional e europeia.

Sem uma base sólida de conhecimento da realidade não é possível tomar boas decisões políticas. É, por isso, fundamental continuarmos a promover o diálogo entre decisores e investigadores, e entre a sociedade e a Defesa, para melhor se desenvolver o pensamento estratégico nacional e melhor contribuir para os debates internacionais em curso.

Este Seminário é um contributo para este objetivo. A todas e a todos os oradores e moderadores, muito obrigado pela vossa presença.

Agradeço em particular a Javier Solana a disponibilidade imediata com que aceitou o meu convite. Caro Javier, a tua partilha de uma experiência tão vasta e relevante, na União Europeia, na NATO, na política espanhola e na academia, é um privilégio para o Ministério da Defesa Nacional.

Agradeço também à Diretora do Instituto da Defesa Nacional, Helena Carreiras, pelo empenho na parceria que iniciámos em 2019 na organização deste Seminário.

Uma das lições positivas que podemos retirar da pandemia foi a de podermos chegar a um número maior de pessoas através dos meios digitais. Assim, cumprimento também todos e todas que nos acompanham via *streaming* nesta manhã de trabalhos, esperando que disfrutem da nossa reflexão. Esta é uma forma de darmos mais impacto público ao

Seminário de Defesa Nacional e de contribuir para alcançar aquela que tem sido uma das nossas grandes prioridades nestes últimos anos: aproximar o conjunto da sociedade portuguesa das suas Forças Armadas e dos temas da Defesa Nacional, e tornar mais compreensíveis para o público estas realidades tão complexas quanto vitais.

Realizamos a terceira edição do Seminário de Defesa Nacional num contexto mundial ainda marcado pela pandemia, que veio agravar muitas das tendências preocupantes que temos vindo a observar na geopolítica global, nomeadamente, o acentuar da competição agressiva entre grandes potências. É sobre estas tendências e os desafios que representam para a defesa nacional e para a segurança internacional que vamos refletir neste dia de trabalhos, e sobre os quais gostaria de partilhar convosco algumas ideias.

Vivemos um momento de enormes transformações globais, das alterações climáticas e da revolução digital à ascensão da China como potência económica e militar, com o consequente reposicionamento dos Estados Unidos, da própria União Europeia e de outras potências. Esta é uma era de transição, em que apenas sabemos que as certezas do passado valerão de pouco para as décadas que se seguem.

Uma primeira tendência evidente para todos tem a ver com o fim do período de domínio unipolar dos EUA no pós-Guerra Fria e um prenúncio de multipolaridade, e é esse quadro que está subjacente ao primeiro painel desta manhã. Temos de pensar sobre o papel que as grandes instituições multilaterais, como a NATO e a União Europeia, que são a âncora fundamental para a nossa segurança, têm a desempenhar nestes novos alinhamentos e no novo sistema de poder que deles está a emergir.

Para mim é absolutamente claro que a parceria entre a União Europeia e a NATO é uma parte necessária e vital da nossa resposta transatlântica a este novo contexto. Por um lado, a NATO continua a ser a aliança defensiva mais robusta, durável e eficaz da história, e continua a ser a melhor forma de garantirmos a paz e a segurança na região euro-atlântica a que pertencemos. Por outro lado, a União Europeia é um ator político multifacetado, com um poder económico incontestável, protagonista das grandes transições do nosso tempo, por exemplo em matéria digital e ambiental, e cada vez mais verificamos que precisamos de formas de poder não militares para corresponder aos desafios de segurança, incluindo os desafios militares.

Tratando-se de duas organizações complementares, convenhamos, no entanto, que há muitas matérias já hoje, e outras haverá no futuro, que constituem prioridades estratégicas para a União Europeia, nomeadamente no que toca às crises de segurança na sua vizinhança a sul, mas que não o são para a NATO ou para todos os Aliados.

Isso leva-me à controvérsia em torno da noção de Autonomia Estratégica europeia. Portugal tem sido claro, nesta matéria, ao sublinhar que a Europa tem de ser capaz de fazer mais na área da Defesa para ser um ator estratégico mais credível e atuante num mundo de crescente conflitualidade entre potências. Precisamos de ser capazes de fazer mais juntos enquanto europeus, mas o objetivo não é, nem deve ser, fazer menos com a NATO ou com os EUA. Pelo contrário. É fazer mais e melhor em conjunto.

No nosso país há um registo histórico profundo de debate entre atlantismo e europeísmo, mas já devia ser claro para todos que o mundo do século XXI não cria uma

contraposição entre as duas vertentes. Pelo contrário, verificamos que não apenas são perfeitamente compatíveis, como o seu exercício simultâneo corresponde ao interesse nacional de Portugal como país euro-atlântico, e corresponde também a nosso ver ao interesse europeu.

Por essa razão, Portugal encontra-se numa fase de intensa atividade, a contribuir com propostas concretas para o novo Conceito Estratégico da NATO e para a Bússola Estratégica da União Europeia, que serão ambos aprovados no próximo ano. E temos insistido que não faria qualquer sentido que, havendo coincidência temporal nestes dois exercícios tão relevantes não houvesse o máximo de sinergias entre os dois documentos estratégicos.

Uma segunda tendência fundamental tem que ver com a crescente prevalência de conflitos armados de tipo não-convencional, e esse é o pano de fundo para o segundo painel. Se as grandes guerras convencionais praticamente desapareceram nas últimas décadas, este facto, no entanto, está longe de ser sinónimo de paz. Pelo contrário, vemos um aumento da tendência para a proliferação de ameaças não convencionais por grupos armados não-estatais, que são com frequência transnacionais e bem equipados. Igualmente preocupante é a utilização, por alguns Estados, de instrumentos não convencionais para alimentar conflitos indiretos, no quadro das chamadas ameaças híbridas.

Ao nível da defesa, a resposta a estes novos desafios tem de ser conjunta nas Forças Armadas e tem também de ser conjunta e cooperativa no plano internacional, entre Aliados e parceiros que partilham os mesmos valores.

As Forças Armadas devem, portanto, preparar-se para um campo de batalha mais complexo e mais imprevisível. Precisaremos de elevada flexibilidade no emprego das nossas forças, de forma a que se adaptem rapidamente à mudança da realidade no terreno, tropas com grande agilidade operacional e as ferramentas certas para cada missão e ambiente. Sobretudo, precisamos de uma abordagem integrada e multidomínio aos conflitos.

Em Portugal, incorporámos já estas lições na importante reforma legislativa que foi aprovada este verão e que está a ser implementada pelos Ramos e o EMGFA, visando precisamente reforçar as estruturas de comando conjunto e a sua capacidade de resposta operacional integrada, nomeadamente, para este tipo de missões de resposta a ameaças híbridas, bem como de resposta a emergências civis complexas decorrentes das alterações climáticas ou de pandemias. Também no âmbito da Ciberdefesa, da política espacial e da inovação tecnológica e doutrinal, a reforma de 2021 cria estruturas que contribuirão para uma defesa nacional necessariamente voltada para os desafios do presente e do futuro.

No plano internacional, a estreita cooperação e a coordenação entre Aliados na NATO e Estados-membros da UE são fundamentais para desenvolver mecanismos de resposta coletiva adequados contra novas metodologias dos nossos adversários, como a desinformação, a instrumentalização de migrantes ou os ciberataques com forte potencial disruptivo, que visam criar divisões entre as nossas sociedades democráticas.

O potencial disruptivo da atual revolução tecnológica leva-me a uma terceira tendência fundamental que tem a ver com as enormes transformações tecnológicas em curso

com impacto na defesa, e que são o tema do primeiro dos painéis desta tarde, os quais já não terão difusão pública por serem circunscritos ao universo da defesa nacional. As chamadas tecnologias emergentes disruptivas são um novo tabuleiro estratégico vital deste século. Exigem um acompanhamento constante dos riscos e oportunidades, sobretudo tendo em consideração que alguns dos nossos principais adversários as identificaram como prioridades estratégicas. Se não formos eficazes a abordar esta questão no espaço euro-atlântico, arriscamo-nos a uma degradação significativa da nossa credibilidade e da capacidade de segurança coletiva.

É essencial que a Europa e a NATO estejam na linha da frente da inovação tecnológica e, simultaneamente, na linha da frente da definição de salvaguardas normativas adequadas para um uso ético destas tecnologias.

Na Defesa Nacional, criámos no Estado-Maior das Forças Armadas uma nova Divisão centrada precisamente nas mudanças em curso, em linha com aquilo que fez a NATO, em 2003, com um novo Comando Estratégico centrado na Transformação do conflito armado.

Uma das lições que retirámos da pandemia é que temos de ter uma capacidade rápida de adaptação a situações inesperadas. Esta é uma lição valiosa quando se trata deste tipo de tecnologias, um domínio muito competitivo que nos leva a ter de melhorar a ligação entre as indústrias civis e de defesa, em vários campos, entre os quais o Espaço, que é o último tema de discussão neste Seminário.

Lançámos em outubro a Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço e temos agora de edificar os instrumentos e os recursos para implementar esta política e para criar esta capacidade nas Forças Armadas.

Embora a vida quotidiana e a segurança das pessoas dependam cada vez mais de serviços e infraestruturas espaciais, o rápido aumento das atividades no Espaço, com cada vez mais atores públicos e privados ativos neste ambiente, aumenta a sua complexidade e riscos. E há uma consciência crescente de que os ativos críticos no Espaço não estão a salvo de ataques e perturbações. Temos de tirar consequências práticas desta realidade.

Em suma, o contexto que vivemos exigem grandes mudanças nas nossas estratégias e políticas, nos nossos investimentos e capacidades, e na nossa compreensão deste novo ambiente estratégico. Espero que os debates de hoje nos ajudem a compreender melhor todas estas novas tendências. Termino agradecendo de novo a vossa presença e desejando um dia de trabalho frutífero.

Obrigado.

Javier Solana

Antigo Alto-Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum e antigo Secretário-Geral da NATO

Ladies and gentlemen, dear Minister,

It is a great pleasure for me to be here in Lisbon. I would like to thank the Ministry of National Defence and the National Defence Institute for inviting me to participate in this timely seminar.

Let me start with the recent events in Afghanistan, which will have far-reaching implications for the future of European foreign and security policy.

It is very difficult to fully grasp what happened in Afghanistan a few months ago in August without going back to the beginning of this century. The September 11 attacks on the World Trade Center in 2001 were a shock to the world for their sheer brutality. They also led to a wave of international solidarity across the world for the United States and its citizens. For those of you who might remember, I think the title of the editorial of *Le Monde* (*‘Nous sommes tous Américains’*) the day after the attacks captured the spirit of the moment.

The September 11 attacks were the real start of this century. It is only now that we are starting to grasp the historical significance of that horrific event. The September 11 attacks were the first attack on such a scale to be perpetrated by a non-state actor on a global superpower, the only one at the time.

Two months after the attacks, another event would also radically change the world for the coming years. In December 2001, China entered the World Trade Organisation. From that point onwards, China’s rise would change the face of international politics, shifting the global order away from the unipolar order that had resulted from the end of the Cold War.

The 9/11 attacks showed that despite its vulnerability to terrorist attacks, the US was the world’s sole superpower. The US was able to command the support of the international community through the Security Council and launch a NATO mission that would quickly defeat the Taliban, which was sheltering al-Qaeda terrorists at the time.

Twenty years after the successful intervention in Afghanistan, we can say that what ensued that intervention has not brought about the expected result. In my view, it has shown the limits of the idea that democratic institutions can be successfully promoted through external military force. Nonetheless, I think that the Western experience in Afghanistan has valuable lessons for the future of the transatlantic relationship.

The Afghanistan withdrawal underscores the need for developing European military capabilities. Let me recall that the evacuation of personnel that was fundamental to the NATO mission in Afghanistan would not have been possible without the American capabilities. Europe will therefore also have to develop its own capabilities to avoid these situations in future.

This does not mean that the European Union will be increasingly detached from its most important ally. The USA is Europe's most important ally, and it will continue to be so. At the same time, we should grasp the opportunity of a stronger Europe for a more robust transatlantic relationship. Let me state this very clearly, the idea of a stronger Europe is a purely pro-Europe idea. It does not go against anyone, especially not its allies.

Furthermore, the European Union will have to adapt to a changing international environment. In the past twenty years the face of the international order has changed radically. The largely unipolar order of the post-Cold War period has been dramatically replaced by a new, more multipolar order, in which new actors are becoming increasingly present and assertive in the international sphere. Little did we know that two decades after its entry in the WTO, China would become the superpower that it is now in all respects.

Of course, the centre of gravity of international politics is no longer in Europe, as was the case during the Cold War. Economic power, and geopolitical power, has shifted eastwards from the Atlantic to the Indo-Pacific region. It is in this area of the world that the future of international relations will be decided, so Europe must be prepared to play a positive role. As for the recent events surrounding the security cooperation agreement AUKUS between the United States, Australia and the United Kingdom, let us hope that tensions can be reduced on both sides of the Atlantic and that trust can be rebuilt to face our common challenges together.

In addition to rising actors, new security threats are becoming more and more visible. In this sense, I do not mean security only in military terms. Security is no longer just about defence and conventional warfare. Security will be more and more about preventing pandemics, cyber threats, climate change, terrorism, supply chains. Europe should adopt a broad definition of security that equips it with the right mindset to tackle the many threats that it will face in the coming decades.

What Europe needs is a common strategic culture. That is why adopting a Strategic Compass that is to be adopted in May of next year will be so important. But this will be a very complicated process. It will require lots of coordination and compromise to align a diverse array of national defence cultures. Ultimately, it will mean that European capitals will have to start thinking about their own defence policies in a European manner.

These are all complicated, challenging issues. Despite their difficulty I do not believe they are outside of Europe's ability to act. Europeans have time and again been able to grow in challenging circumstances. To respond to the economic consequences of the COVID-19 pandemic, the European Union was able to pool sovereign debt, which would have been unthinkable in 2008, for instance. At the core of this response is a great will to integrate ourselves even further and I am certain that Europeans will continue to show such a strength in all domains.

It is with this spirit of optimism and desire to continue strengthening Europe as a project that Europe should continue to work to be a more a capable ally and a positive force in the world.

Thank you very much for listening.

I

O Conceito Estratégico da NATO e a Bússola Estratégica da UE depois do Afeganistão: como renovar a parceria UE-NATO e a Relação Transatlântica

Bruno Cardoso Reis

Subdiretor do Centro de Estudos Internacionais do Iscte-Instituto Universitário da Lisboa

(texto transcrito da intervenção do orador)

Muito obrigado. Muito bom dia.

Queria começar por saudar o Senhor Ministro da Defesa, o Doutor Javier Solana, a Senhora Secretária de Estado, os Chefes Militares, a Senhora Diretora do IDN e demais Altos Responsáveis, civis e militares.

Queria também, obviamente, saudar a nossa moderadora, a Senhora Deputada Lara Martinho, e também os demais membros do painel com quem é um prazer partilhar esta mesa. Agradeço muito o honroso convite que me foi feito. E como, de facto, temos tempo limitado, vou passar diretamente para o tema.

Começando pelo princípio, ou seja, pela questão da Relação Transatlântica, recordar que, de facto, em termos conceituais, “Relação Transatlântica” significa simplesmente uma relação entre Estados das várias margens do Atlântico. Mas sabemos que desde a II Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, os Estados Unidos lideraram um processo de redefinição do Atlantismo em termos mais restritivos, ou, se quisermos, mais precisos, em termos da relação entre os Estados Unidos e os seus aliados na Europa, muito centrada na Aliança Atlântica, mas também fortemente complementada por um processo de integração europeia, que veio a culminar na criação da União Europeia.

Portanto, esta Relação Transatlântica tem um pilar que é a forte garantia de segurança dos Estados Unidos em relação à Europa Ocidental, e que se traduz numa estrutura militar permanente, não só numa aliança multilateral vaga, mas também numa estrutura militar e de consulta político-diplomática permanente.

Um segundo pilar é esta enorme interdependência entre duas das mais prósperas economias de mercado do mundo, que ainda hoje se mantêm, apesar das mudanças em curso: um terço da economia global continua a ser a soma dos Estados Unidos com a Europa, um nível de interligação e interdependência que é, de facto, único. 60% do investimento externo da Europa é nos Estados Unidos, e vice-versa. Mesmo em termos, por exemplo, da nova economia digital, o volume de dados que passa nos cabos transatlânticos é 50% superior àquele que passa nos cabos transpacíficos. Ainda hoje, 48 dos 50 estados dos Estados Unidos exportam mais para a Europa do que para a Ásia, e isto inclui estados como a Califórnia, que foi conquistada como porta para o Pacífico dos Estados Unidos.

Um terceiro pilar fundamental foi o enorme consenso em torno de valores fundamentais, e também de uma certa visão do mundo, apesar de ocasionais tensões, como o Suez ou os euromísseis, e isso é fundamental em termos de uma Relação Transatlântica, que, de facto, não é simplesmente uma aliança de ocasião, mas se constituiu em torno de organizações com um grau de densidade e robustez, que é inédito. E também se traduz na sua enorme resiliência. Sabemos que uma questão fundamental que temos desde pelo menos o final da Guerra Fria, e que agora se renovou com a questão, em particular, da

ascensão da China, é saber se estas estruturas que foram criadas essencialmente no período da Guerra Fria, continuam a estar *fit for purpose*, se continuam a ser adequadas.

Sabemos que há autores de referência no campo das Relações Internacionais que dizem que não: por exemplo, Kenneth Waltz ou John Mearsheimer. Sabemos que, com o Presidente Donald Trump, pela primeira vez tivemos o líder do principal país, da potência indispensável neste sistema de segurança e de relações económicas, que são os Estados Unidos, a dizerem que ela estava em parte obsoleta, a dizerem que a NATO era obsoleta, a dizerem que a União Europeia era um inimigo dos Estados Unidos.

Será que o Presidente Trump terá alguma razão? Até um relógio avariado está certo duas vezes ao dia, não é assim? E sobretudo, será que estas ideias têm futuro nos Estados Unidos? Será que o Presidente Trump regressará, ou que alguém com este tipo de ideias regressará ao poder nos Estados Unidos? E essa é uma questão central, com a qual todos nós nos temos de debater: será que atualmente os 30 Estados membros da NATO continuam a ter interesses de segurança, interesses económicos, essencialmente convergentes? Será que têm valores e visões do mundo, também essencialmente convergentes?

Nós sabemos, através de sondagens, que a opinião pública na maior parte dos países da NATO continua a ser muito favorável à Aliança, ou maioritariamente favorável à Aliança. Talvez a única exceção sejam a Grécia e a Turquia. A média anda à volta de 60% de apoio à permanência na Aliança – no caso dos Estados Unidos anda à volta dos 61%. Mas também sabemos que há uma certa tendência para uma queda nesse apoio. Nos Estados Unidos, por exemplo, nos anos 40, o apoio à NATO, na altura da sua fundação, era à volta dos 75%. Atualmente estamos nos 61%. E sobretudo no caso dos Estados Unidos, temos também uma tendência para uma polarização, para já ainda pouco ténue, mas muito preocupante, até do tema da NATO, uma polarização partidária no seio dos Estados Unidos. Ou seja, enquanto durante muitas décadas a Aliança Atlântica e as relações transatlânticas eram uma prioridade consensual entre os dois grandes partidos, entre a esquerda e a direita norte-americana, isso atualmente já não é tão assim. De facto, assistiu-se nos últimos anos a uma certa quebra no apoio à NATO entre os republicanos. Se essa tendência se consolidar, isso seria uma péssima notícia para o futuro da Aliança e das relações transatlânticas.

Como disse, todos nós temos de nos confrontar com esta questão: será que a NATO, será que as relações transatlânticas ainda cumprem os seus propósitos? Obviamente, um dos sítios onde vamos procurar respostas, será certamente no novo Conceito Estratégico da NATO, será também no primeiro documento orientado para a Defesa Europeia, a chamada “Bússola Estratégica”, ambos se esperam que sejam aprovados na primeira metade de 2022, e também numa anunciada nova declaração conjunta NATO-União Europeia.

Há uma crítica relativamente popular e fácil a este tipo de documentos estratégicos, que é dizer que são meras declarações de intenções, que são documentos puramente retóricos, para entreter, em particular, académicos. E é verdade que estes são textos públicos, e que têm, de facto, uma função também de narrativa, e certamente política; é verdade que entretêm alguns académicos, geralmente a criticar os textos, porque não seguem

exatamente a linha que esses académicos defendem. Mas acho que não devemos desvalorizar o papel das narrativas, ou de uma visão de futuro na política. É evidente, também, que estes documentos podem ser excessivamente retóricos e puramente declaratórios, mas isso é uma crítica no sentido de se fazer documentos deste tipo, melhores, mais concretos, voltados para as questões do futuro. E acho que, sobretudo, estes documentos são muito importantes em momentos de grande mudança, em que é preciso reajustar prioridades. E são especialmente importantes em organizações muito complexas, ou em alianças com muitos Estados-membros. De facto, numa aliança com 30 Estados-membros, como é o caso da NATO, numa organização com 27 Estados-membros, como é a União Europeia, com prioridades que não sempre necessariamente coincidentes, este tipo de documentos parece-me absolutamente indispensável.

Quais são então os grandes desafios que me parece que estes documentos não podem ignorar, para renovarmos as relações transatlânticas de uma forma que seja adequada aos desafios atuais? Desde logo, não ignorar esses desafios. E um primeiro desafio evidente é o fim da unipolaridade e a ascensão de uma China, de uma Rússia, cada vez mais assertivas militarmente, mas tendo em conta que isso acontece não apenas nas suas regiões adjacentes, mas de uma forma cada vez mais global. Um segundo desafio fundamental é esta questão da afirmação pelos Estados Unidos de uma prioridade para o Indo-pacífico, e a garantia que isso não leve ao surgimento de vazios estratégicos perigosos, em regiões que deixam de ser consideradas como prioritárias. Um terceiro desafio fundamental tem a ver com a questão da inovação em múltiplas dimensões, em múltiplas tecnologias, com enormes implicações não só económicas, mas também no campo da segurança e defesa, inclusive para a viabilidade de muitas plataformas militares tradicionais, ou de mecanismos também de dissuasão e defesa tradicionais, como, aliás, já foi referido na intervenção do Doutor Javier Solana. Um quarto desafio fundamental, a questão da resiliência económica e societal, como fazer face, por exemplo, a choques crescentes por via da crise climática, sem cair, ao mesmo tempo, numa autarquia que seja empobrecedora. Aqui, a Relação Transatlântica oferece um enorme potencial.

Em termos mais especificamente da defesa e dos desafios militares, no fundo, é possível combinar o desafio que são ameaças renovadas, em termos convencionais e nucleares, a par de novas ameaças híbridas. Tendo em conta que continuam, há uma persistência de ataques de tipo irregular, tipo não convencional, por atores não estatais, muitas vezes, inclusive, associados a conflito indireto, ou seja, às chamadas “guerras por procuração”. Recordo aqui que desde 1945, 85% dos conflitos foram de tipo irregular, assimétrico, não convencional. De facto, temos que ter em conta o que se passou no Afeganistão, mas temos de evitar uma espécie de síndrome do Afeganistão, como houve um síndrome do Vietname, em que basicamente os Estados Unidos decidiram que não iam fazer este tipo de guerras, e não se iam envolver mais neste tipo de conflitos. O problema é que este é o tipo de conflitos que há, e, portanto, há aqui uma preocupação compreensível em evitar novas grandes operações em grande escala, por tropas ocidentais de contrainsurreição. Mas isso não quer dizer que se possa evitar este tipo de conflitos.

Obviamente, não vou abordar profundamente cada um destes desafios. Há, no entanto, e para terminar, três aspetos fundamentais e transversais que eu acho que são cruciais para responder a estes desafios, no contexto da Relação Transatlântica. O primeiro é que o conceito de Indo-Pacífico tem de nos merecer grande atenção, porque está no topo da agenda geoestratégica dos Estados Unidos. Mas nem por isso deixa de ser um conceito altamente problemático, e, portanto, acho que não podemos reduzir a nossa visão estratégica, nomeadamente num campo fundamental como é, efetivamente, a segurança marítima, a este conceito geoestratégico da moda. E também temos de ter em conta, e sobretudo os Estados Unidos devem ter em conta, que as colossais diferenças de recursos, de meios, de cultura estratégica, de países que vão de Moçambique ao Chile, passando pela colossal Índia e pelo minúsculo Vanuatu, de facto não se prestam ao surgimento de uma NATO, de uma comunidade de segurança como a Aliança Atlântica, no chamado Indo-Pacífico. Não há alternativas para a NATO desse ponto de vista. Há aliados interessantes, certamente, nessa região, mas não há, não me parece provável, e não é por acaso que apesar das múltiplas tentativas dos Estados Unidos, nunca emergiu algo parecido à NATO nessa região.

Um segundo aspecto, é se a Europa quiser ser um ator credível a nível internacional, num contexto de grande conflitualidade, de grande choque entre grande potências, se quiser levar a sério esta ideia de que tem uma abordagem verdadeiramente holística, integrada, à gestão de conflitos, tem de reforçar e também de coordenar melhor o seu investimento em capacidades militares, tem de se afirmar como um ator capaz de levar a cabo missões militares operacionais robustas. Ao mesmo tempo, é evidente que esta tentativa de reforçar a Europa da defesa não pode ser feita contra a NATO e os Estados Unidos, até porque isso seria condená-la ao fracasso, levando a divisões no seio da União Europeia.

A terceira conclusão transversal é que temos de ter objetivos e meios: objetivos muito mais realistas, e um emprego de meios também a um nível muito mais realista. Nós não vamos conseguir construir Suíças, em países altamente divididos, extremamente pobres, que estão a sair de conflitos extremamente violentos. E também temos de ter em conta que não há soluções duráveis, essa é a grande lição do Afeganistão, como também já foi aqui referido, não há soluções duráveis se elas não forem sustentadas por parceiros locais credíveis e capazes. Nós não nos podemos substituir aos atores locais na resolução destes conflitos. Podemos envolver-nos, devemos envolver-nos, muitas vezes, e podemos ter um papel útil. Nem todos os casos serão como o Afeganistão, e nem todos os casos têm sido como o Afeganistão. Apesar de tudo, o Iraque, por exemplo, é um pouco diferente. Mas temos de ser muito mais realistas.

E terminava dizendo que este parece-me ser, claramente, o momento ideal para apostar numa parceria reforçada, adaptada, dinâmica, entre os Estados Unidos e a NATO, e também entre a União Europeia e a NATO. Não apenas porque teremos um conceito estratégico novo, uma nova bússola estratégica, uma nova declaração conjunta, mas porque nunca na história, os Estados Unidos e a Europa enfrentaram uma potência rival que representasse mais de 60% do seu PIB, como é, evidentemente, o caso da China.

Desinvestir na coesão do Ocidente e da Aliança Atlântica neste momento, em nome de uma política protecionista, nacionalista, supostamente favorável à classe média, seja americana ou europeia, no fundo, políticas populistas fáceis, com soluções supostamente simples, seria de facto um erro estratégico enorme.

Obrigado.

Carlos Gaspar

Assessor do Instituto da Defesa Nacional

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a União Europeia (UE), estão ambas a rever os seus documentos estratégicos de referência num contexto de mudança acelerada dos equilíbrios internacionais que condicionam a defesa europeia e a segurança transatlântica.

Em circunstâncias normais, a revisão do Conceito Estratégico da NATO devia ter sido completada em 2020, dez anos depois da aprovação do sexto Conceito Estratégico na cimeira de Lisboa do Conselho do Atlântico Norte¹. Em 2014, a anexação da Crimeia tornou obsoleto o Conceito Estratégico que considerava a Rússia como um “parceiro estratégico”² e determinou uma mudança na postura da NATO, incluindo a revisão da sua estratégia militar, que restaurou o primado da defesa convencional na hierarquia das prioridades aliadas³.

Todavia, as divergências políticas crescentes entre os membros da NATO tornaram impossível rever o Conceito Estratégico antes de uma mudança política nos Estados Unidos. O Secretário-Geral da NATO antecipou essa mudança e, na sequência da cimeira de Londres, em dezembro de 2019, nomeou o Grupo de Reflexão que preparou o relatório sobre a NATO 2030⁴. Esse relatório, que defendia a revisão do Conceito Estratégico, foi entregue a Jens Stoltenberg em novembro de 2020, logo a seguir à eleição presidencial norte-americana. Três meses depois, o Secretário-Geral propôs que o novo Conceito Estratégico fosse adotado em 2022⁵. Na cimeira de Bruxelas, em junho de 2021, Stoltenberg foi mandatado para dirigir o processo de revisão do Conceito Estratégico, que será aprovado na próxima cimeira de Chefes de Estado e de Governo da NATO, marcada para 29 e 30 de junho em Madrid⁶.

Paralelamente, a União Europeia está a completar a sua Bússola Estratégica, que foi apresentada por Josep Borrell, o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança,

1 Carlos Gaspar (2010). “O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica”. *Nação e Defesa*, 126, 2010, pp. 9-36.

2 NATO (2010). *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of NATO*. Lisboa, 20 de novembro de 2010.

3 O documento aprovado pelo Comité Militar da NATO (MC 400/4) em maio de 2019 não foi tornado público.

4 NATO 2030 (2020). *United for a new era. Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by NATO Secretary General*. Bruxelas, 25 de novembro de 2020. O Grupo de Reflexão era composto por dez personalidades: John Bew, Greta Bossenmaier, Anja Dalgaard-Nielsen, Marta Dassù, Anna Fotyga, Tacan Ildem, Thomas de Maizière (Co-Presidente), A. Wess Mitchell (Co-Presidente), Hubert Védrine e Herna Verhagen.

5 NATO, Secretary General (2021). *Food for Thought Paper. NATO 2030. A Transatlantic Agenda for the Future*. Bruxelas, 11 de fevereiro de 2021.

6 NATO (2021). *Brussels Summit Communiqué*, 14 de junho de 2021.

no dia 15 de novembro⁷ e deve ser aprovada antes do Conceito Estratégico da NATO, na cimeira de março do Conselho da União Europeia, sob a égide da Presidência francesa.

Os processos de negociação dos documentos estratégicos de referência da União Europeia e da NATO são importantes para a construção dos consensos políticos e de uma visão estratégica comum das democracias ocidentais. É difícil separar os dois processos. Desde logo, a segurança europeia – o tema crucial do Conceito Estratégico da NATO e da Bússola Estratégica da União Europeia – é indivisível. Por outro lado, as democracias ocidentais reconhecem as consequências negativas da viragem estratégica que está a pôr em causa a ordem liberal multilateral. A União Europeia teme um “encolhimento estratégico” que prejudica o seu estatuto como ator internacional⁸; a NATO reconhece que “perdeu a sua capacidade para moldar o quadro estratégico envolvente e que este a passou a moldar”; a primeira Estratégia Europeia de Segurança (EES) anunciava que a Europa nunca tinha sido “tão próspera, tão segura e tão livre”¹⁰, mas a União Europeia reconhece agora que “a Europa está em perigo”¹¹. Por último, a maior parte dos vinte e sete membros europeus da NATO são membros da União Europeia – as exceções passaram a incluir a Grã-Bretanha, além da Noruega e da Islândia e da Albânia e da Macedónia do Norte – e a maior parte dos vinte e sete membros da União Europeia são membros da aliança transatlântica – as exceções incluem a Irlanda, a Finlândia, a Suécia e a Áustria, Malta e o Chipre.

Os dois processos paralelos são uma oportunidade para redefinir a “divisão do trabalho” entre a NATO e a União Europeia ou, numa fórmula mais alargada, para redefinir uma “divisão do trabalho” entre a NATO, a União Europeia e o conjunto dos Estados membros da comunidade de segurança transatlântica. A NATO é a principal responsável pela defesa europeia e a União Europeia é o seu principal parceiro estratégico e os Estados membros da NATO e da União Europeia têm responsabilidades próprias na defesa e na segurança europeia.

O relatório NATO 2030 define as grandes linhas de revisão do Conceito Estratégico. A NATO deve manter as três missões fundamentais, definidas no Conceito Estratégico de 2010: a defesa coletiva, a gestão de crises e a segurança cooperativa¹²; deve manter o seu estatuto como o fórum essencial das consultas políticas transatlânticas. Deve reforçar

7 European Parliament (2021). Strategic Compass: Towards Adoption. O documento do Parlamento Europeu inclui um link para o documento do Serviço Europeu de Acção Externa com o texto da Bússola Estratégica enviado às delegações dos Estados membros. EEAS (2021). 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. EEAS (2021) 1169.

8 Josep Borrell (2021). “A Strategic Compass for Europe”. Project Syndicate, 12 de novembro de 2021.

9 A referência remete para um documento do NATO Allied Command Transformation, citado por Jens Ringrose, Sten Rynning (2021). “NATO’s Next Strategic Concept. Prioritise or Perish”. Survival 63 (5): 154.

10 Council of the European Union (2003). European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World. Bruxelas, 8 de dezembro de 2003.

11 Josep Borrell (2021). “Una brújula estratégica para Europa”. El País, 24 de novembro de 2021.

12 NATO, 2030: 12.

a dissuasão e a defesa, incluindo a dissuasão nuclear, a projeção de estabilidade e a resiliência em todos os domínios; deve reforçar a sua vinculação aos princípios fundadores da aliança. Deve adaptar-se às mudanças geoestratégicas, “tanto ao desafio principal da Rússia, como ao desafio emergente da China”¹³; deve integrar mais completamente o terrorismo internacional nas suas missões fundamentais, ter em conta as novas ameaças híbridas e o impacto das “tecnologias disruptivas emergentes”.

Essas linhas gerais devem ser trabalhadas, quer para precisar as ameaças externas, quer para consolidar as prioridades da NATO. O relatório do Grupo de Reflexão, tal como os documentos estratégicos dos Estados Unidos, incluindo a *Interim National Security Strategic Guidance* de Março de 2021¹⁴, assume uma dupla ameaça das duas principais potências revisionistas: pela primeira vez, a NATO, perante “o desafio geopolítico e ideológico simultâneo da Rússia e da China”¹⁵, passou a ter de enfrentar dois adversários sistémicos. Mas, enquanto os Estados Unidos identificam a China como a única potência que pode pôr em causa a sua preponderância internacional e a Rússia como um perturbador internacional¹⁶, a NATO identifica a Rússia como a ameaça principal à segurança aliada e a China como um “desafio”, ou uma ameaça secundária¹⁷. Essa hierarquização é indispensável para garantir a coesão interna da NATO, sobretudo depois da viragem ofensiva na estratégia revisionista da Rússia a ter confirmado no papel principal¹⁸, enquanto a China é formalmente vista pela União Europeia como um parceiro, um competidor e um rival sistémico¹⁹.

As três missões principais da NATO devem ser hierarquizadas. O ressurgimento da Rússia e a sua vontade de restaurar a hegemonia na Europa de Leste justifica, por si só, o reconhecimento da defesa coletiva, incluindo a dissuasão nuclear e a partilha nuclear entre os aliados²⁰, como a prioridade das prioridades da NATO. Dissuadir a Rússia não só é a missão decisiva da defesa europeia em que não há uma alternativa à NATO, como parece ser mais importante do que a luta contra as redes terroristas internacionais a gestão de crises ou a projeção de estabilidade nas periferias do Sul.

Naturalmente, a NATO tem de manter a sua capacidade expedicionária, indispensável para a gestão de crises e para a neutralização das redes terroristas pan-islâmicas, desig-

13 NATO, 2030: 34.

14 The White House (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. Washington, março de 2021.

15 NATO 2030. Ver também Thomas de Maizière, A. Wess Mitchell (2021). “NATO Needs to Deal with China Head-On”. *Foreign Policy*, 23 de fevereiro de 2021.

16 The White House, 2021.

17 NATO 2030: 17.

18 Sten Rynning, *Deterrence Rediscovered: NATO and Russia* in Frans Osinga, Tim Sweijs, eds. (2021). *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies* (2020). *Deterrence in the 21st Century. Insights from Theory and Practice*: 29-45. Haia: Asser Press.

19 European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2019). *Joint Communication. EU-China: A Strategic Outlook*. Bruxelas, 12 de março de 2019.

20 A partilha nuclear está posta em causa no debate sobre o programa do novo governo alemão. Matthew Karnitschnig (2021). “Germany’s Nuclear Option: No Nukes”. *Político*, 22 de novembro de 2021. Constanze Stelzenmuller (2021). *Nuclear weapons debate in Germany touches a NATO raw nerve*. Brookings Institution, 19 de novembro de 2021.

nadamente no Mediterrâneo e no Médio Oriente e em África²¹. O relatório do Grupo de Reflexão refere a necessidade de reforçar o *Hub for the South* no *Joint Force Command* de Nápoles²². Esse comando devia ser entregue rotativamente à França e à Grã-Bretanha, os dois membros europeus do Conselho de Segurança das Nações Unidas que são também as potências europeias que têm demonstrado uma maior capacidade política e militar para intervir decisivamente nas crises periféricas: é uma forma concreta de começar a dar forma à “europeização da NATO”²³ e de apoiar as intervenções dos Estados europeus, seguindo o precedente da Líbia.

No mesmo sentido, as parcerias estratégicas também devem ser hierarquizadas. A relação entre a NATO e a União Europeia tem um lugar à parte, não só pela intimidade política entre as duas instituições que definem as fronteiras externas da democracia na Europa, mas também pela multiplicação dos domínios concretos de cooperação codificados nas suas declarações conjuntas²⁴. O acesso dos Estados Unidos, do Canadá e da Noruega ao projeto de Mobilidade Militar da Cooperação Permanente Reforçada (PESCO), que pode garantir o movimento das forças da NATO de Ocidente para Oriente, é um exemplo concreto da importância decisiva da relação bilateral entre as duas instituições multilaterais²⁵.

Dito isso, as “parcerias globais” da NATO podem ser reforçadas e alargadas, nomeadamente as parcerias com Estados democráticos. A nova centralidade estratégica do Indo-Pacífico dá uma relevância acrescida às relações com a Austrália, com a Nova Zelândia, com o Japão e a República da Coreia, mas torna mais saliente a ausência de uma parceria com a Índia, cujas políticas externas têm evoluído no sentido da convergência com as democracias ocidentais²⁶. A centralidade do Atlântico para a NATO, por sua vez, torna mais necessária a parceria estratégica com o Brasil, inicialmente proposta por Portugal em 2010, se as condições políticas internas na maior potência da América do Sul puderem validar essa iniciativa.

O relatório NATO 2030 reconhece ainda a necessidade de valorizar os princípios fundadores da NATO como a primeira aliança multilateral das democracias liberais, numa conjuntura em que a convergência entre as democracias ganha relevância, designadamente na estratégia norte-americana, com a iniciativa do Presidente dos Estados Unidos, que realizou a primeira Cimeira das Democracias em dezembro e para a qual não foram convidados nem a Hungria, membro da União Europeia e da NATO, nem a Turquia, membro da NATO.

21 Luis Simon, ed. (2021). *NATO and the South. A Tale of Three Futures*. Madrid: Real Instituto Elcano.

22 NATO 2030: 13, 34.

23 Sten Rynning (2018). *A Europeanized NATO? War on the Rocks*, 25 de setembro de 2018.

24 Thierry Tardy (2021). *For a New NATO-EU Bargain*. Egmont Security Policy Brief 138. Ver também Sven Biscop (2020). “The Future of the Transatlantic Alliance: Not Without the European Union”. *Strategic Studies Quarterly* (3): 81-94.

25 Agneska Bloch, James Goldgeier (2021). *Finding the Right Role for NATO in Addressing China and Climate Change*. Brookings Institution. Ver também Council of the European Union (2021). “PESCO: Canada, Norway and the United States to be invited to participate in the project Military Mobility”. 6 de maio de 2021.

26 É uma proposta do Grupo de Reflexão. NATO 2030: 60.

A Bússola Estratégica da União Europeia está mais adiantada do que a revisão do Conceito Estratégico da NATO e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança já apresentou oficialmente a sua proposta aos Estados-membros.

A União Europeia é crucial para a segurança europeia, mas não é uma aliança militar e não tem credibilidade no domínio da defesa coletiva²⁷. A União Europeia devia concentrar as suas prioridades na gestão de crises e na segurança interna, enquanto prepara as condições estruturais de uma futura “autonomia estratégica”²⁸, nomeadamente com o desenvolvimento da dimensão industrial e tecnológica sustentada pelo Fundo de Defesa Europeu, que marca um ponto de partida original para os projetos europeus de defesa coletiva.

Nesse quadro, a Bússola Estratégica deve dar prioridade às condições que podem consolidar a sua capacidade de intervenção militar autónoma em conflitos periféricos (*EU Rapid Deployment Capacity*). Essas condições incluem a capacidade de planeamento estratégico e de comando operacional (*Military Planning and Conduct Capacity*), os meios de projeção de forças e as tropas em prontidão para uma intervenção rápida, o que implica, inevitavelmente, uma duplicação das capacidades e dos meios da NATO, nomeadamente no planeamento estratégico e nas estruturas de comando²⁹. As tropas mobilizadas podem estarem preparadas para integrar tanto as missões da União Europeia, como as da Aliança Atlântica ou de coligações formais – como a Iniciativa de Intervenção Europeia (E2I) criada pela França ou a *Joint Expeditionary Force* criada pela Grã-Bretanha – ou informais, incluindo coligações ad-hoc formadas por Estados europeus membros da NATO e da União Europeia.

Paralelamente, a União Europeia deve desenvolver os seus programas próprios nos domínios da segurança marítima (*Coordinated Maritime Presences*), da defesa cibernética (*EU Cyber Defence Policy*) e espacial (*EU Space Strategy for Security and Defence*). A expansão das operações militares de segurança marítima é especialmente importante para garantir a projeção da presença naval da União Europeia, não só no Mediterrâneo e no Atlântico Sul (Golfo da Guiné), mas também no Índico e no Pacífico³⁰.

27 A última demonstração dos limites da capacidade europeia de defesa colectiva foi feita por Hugo Meijer, Stephen Brooks (2021). “Illusions of Autonomy. Why Europe Cannot Provide for its Security if the United States Pulls Back”. *International Security* 45 (4): 7-43. Em sentido contrário, ver Barry Posen (2020). “Europe Can Defend Itself”. *Survival* 62 (6): 7-34. Ver ainda Douglas Barrie et al (2020). *European Defence Policy in an Era of Renewed Great-Power Competition*. Londres: IISS.

28 Sobre o conceito europeu de autonomia estratégica, ver Jolyon Howorth (2017). *For a True European Defence Union*. Bruxelas: Wilfrid Martens Center for European Studies. Ver também Frédéric Mauro (2018). *Strategic Autonomy Under the Spotlight. The New Grail of European Defence*. Bruxelas: Center for Research and Information on Peace and Security.

29 Sobre a duplicação de capacidades institucionais e militares, ver Kori Schake (2002). *Constructive Duplication. Reducing EU Reliance on US Military Assets*. Londres: Center for European Reform. Ver também François Heisbourg, Wolfgang Ischinger, George Robertson, Kori Schake, Tomas Valasek (2012). *All Alone? What U.S. Retrenchment Means for Europe and NATO*. Londres: Centre for European Reform.

30 A importância do Indo-Pacífico é reconhecida pela publicação de sucessivos documentos estratégicos sobre o Indo-Pacífico por parte da França, da Alemanha, da Holanda e da União Europeia. European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2021). *Joint Com-*

A União Europeia é crucial nas dimensões da segurança tecnológica, da segurança interna e da segurança humana. A União Europeia tem de recuperar as condições de autonomia estratégica das suas redes de telecomunicações (5G e 6G), das redes energéticas, dos portos e das cadeias de produção e de abastecimento e garantir a resiliência das infraestruturas críticas e da capacidade industrial europeia pela redução da dependência em relação a entidades externas potencialmente hostis. No mesmo sentido, a União Europeia tem de recuperar a sua competitividade nos domínios tecnológicos de vanguarda mais relevantes para a defesa e a segurança, tal como está previsto com a criação do novo *Defence Innovation Hub*.

É urgente expandir a capacidade europeia de controlar as fronteiras externas da União Europeia, nomeadamente com o desenvolvimento da Frontex, que são instrumentos cruciais para a segurança europeia³¹. As unidades da Frontex devem poder estar presentes no controle tanto das fronteiras marítimas, como das fronteiras terrestres. A crise nas fronteiras da Polónia e da Lituânia com a Bielorrússia sublinha mais uma vez a necessidade de reforçar os meios disponíveis para garantir a segurança permanente das fronteiras externas e de garantir a presença do Frontex na primeira linha. A relevância da União Europeia nas campanhas de vacinação contra o COVID-19 dentro e fora da Europa demonstra a sua importância crucial no domínio da segurança humana.

Finalmente, a Bússola Estratégica deve valorizar as parcerias externas multilaterais e bilaterais da União Europeia. Tal como a NATO reconhece a União Europeia como o seu principal parceiro estratégico, a União Europeia reconhece a importância da cooperação política, securitária e militar com a NATO, que tem um lugar próprio entre os parceiros multilaterais da União Europeia, onde se incluem as Nações Unidas, a União Africana, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC) ou a Liga dos Estados Árabes (LAS).

Entre as parcerias bilaterais, a Bússola Estratégica deve destacar a importância para as relações transatlânticas da parceria com os Estados Unidos. Nos últimos meses, os Estados Unidos e a União Europeia, que estabeleceram um diálogo sobre a China, um diálogo sobre segurança e defesa e vão estabelecer um diálogo sobre a Índia, e começaram a construir uma “esfera de influência tecnológica” separada em que se devem integrar o conjunto das democracias liberais³². Em Junho de 2021, por proposta da Comissão

munication to the European Parliament and the Council. The EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific. Bruxelas, 16 de setembro de 2021. Ver também Frédéric Grare, Manisha Reuter (2021). *Moving Closer. European Views of the Indo-Pacific*. European Council on Foreign Relations, setembro de 2021.

31 O Presidente Emmanuel Macron sublinhou a importância da proteção das fronteiras da União Europeia na apresentação do Programa da Presidência Francesa da União Europeia. *Présentation de la Présidence Française du Conseil de l'Union Européenne*, 9 de dezembro de 2021.

32 Sobre o conceito de esfera de influência tecnológica, ver Tim Rulhig, Maja Bjork (2020). *What to Make of the Huawei Debate? 5G Network Security and Technology Dependency in Europe*. Swedish Institute of International Affairs *Ui Paper 1/2020*. Mathias Schulze, Daniel Voelsen (2020). *Digital Spheres of Influence in* Barbara Lippert, Volker Perthes, editores. *Strategic Rivalry between the US and China*: 30-34. SWP Research Paper.

Europeia, a cimeira entre os Estados Unidos e a União Europeia decidiu criar um Conselho de Comércio e Tecnologia (TTC), que se reuniu pela primeira vez em setembro e cujo mandato inclui o desenvolvimento de um modelo democrático de governança digital³³. Essa iniciativa é um passo decisivo para a segurança ocidental e um instrumento crucial na estratégia de contenção da China³⁴.

Nas vésperas da aprovação formal dos dois documentos, as referências disponíveis sobre a Bússola Estratégica e a revisão do Conceito Estratégico da NATO tornam possível esboçar uma redefinição da “divisão do trabalho” entre a NATO, a União Europeia e os Estados-membros das duas instituições multilaterais.

Em primeiro lugar, a NATO deve ser reconhecida pelo conjunto dos aliados ocidentais e dos parceiros europeus como o primeiro responsável pela defesa coletiva europeia; em segundo lugar, a União Europeia deve adiar os seus projetos de soberania estratégica³⁵ plena para se concentrar na gestão de crises e na segurança tecnológica, na segurança interna e na segurança humana; em terceiro lugar, a França e a Grã-Bretanha e os Estados com capacidades provadas nesse domínio devem concentrar-se nas missões expedicionárias robustas; em quarto, a NATO, a União Europeia e os Estados europeus devem apoiar-se reciprocamente na execução das suas respetivas missões de defesa e de segurança. Em quinto lugar, a NATO e a União Europeia devem convergir nas políticas que visam a autonomia estratégica e a resiliência da comunidade das democracias europeias e ocidentais, independentemente das suas diferenças na definição da hierarquia das ameaças e das divergências conjunturais no quadro das relações com a China e a Rússia. Em sexto lugar – *last, not least* – a NATO, a União Europeia e o conjunto das democracias ocidentais devem convergir na defesa comum dos valores da democracia e do direito internacional e na consolidação da ordem liberal: os seus valores partilhados são os seus interesses comuns.

33 Agneska Bloch, James Goldgeier (2021): 6. Ver também The White House. US-EU Summit-Statement. Towards a renewed Transatlantic partnership. Washington, 15 de junho de 2021.

34 Tyson Barker (2021). “TTC Lift-Off. The Euro-Atlantic Tech Alliance Takes Shape”. *Internationale Politik Quarterly* 4.

35 Sobre o conceito de “soberania estratégica” europeia, em vez de “autonomia estratégica”, ver Mark Leonard; Jeremy Shapiro (2019). *Strategic Sovereignty. How Europe Can Regain the Ability to Act*. Berlim: European Council on Foreign Relations Policy Brief. O Programa da nova coligação governamental alemã adoptou essa fórmula e defende a “soberania estratégica da União Europeia”. Ver o contrato de coligação concluído entre o Partido Social-Democrata (SPD), os Verdes (Die Grünen) e o Partido Liberal (FPD). *Koalitions Vertrag 2021-2025. Mehr Fortschritt Wagen*: 7. Berlim, 24 de novembro de 2021.

Thierry Tardy

Diretor da Divisão de Investigação no NATO Defence College

(texto transcrito da intervenção do orador)

I am going to talk about the EU-NATO partnership, as much as my other colleagues in the panel. My intake might not offer a very optimistic picture of the partnership. I have worked in the EU as an analyst, now I work for NATO as an analyst, and I speak in my own capacity. What I will say draws on what I have seen and the research I have done. I have three points. The first is that there are two readings of the current EU-NATO cooperation or partnership.

There is a positive one, and there is a less positive one. And probably the two have some truth. The two are valid for the analysis and need to be accounted for. The positive one is the two joint declarations since 2016, the fact that a lot has been done, the fact that the two institutions talk and work with each other in a way that was never observed before.

There are three levels of cooperation now. The first is the political level, by which the representatives of the two institutions are present in each other's high-level meetings. On the NATO side, Deputy Section, Assistant Secretary Generals, Deputy Assistant Secretary Generals. On the EU side, the High Representative and EU commissioners and directors contribute and participate in the meetings. That has become a practice of the two institutions, which is positive.

The second level is staff-to-staff. There is no unit, no division in the two institutions in which there is no point of contact for cooperation. They do cross briefings, and they exchange information. The staff-to-staff dialogue is intense, regular, which, again, is very positive.

And then, there is the third level, which is operational cooperation. There is a list of operational cooperation. It is documented in the progress reports (we are now on the 7th). Military mobility is usually taken as an example. Maritime security used to be taken as an example. It is less accurate today due to some tensions, but hybrid and cyber was also the case. Several elements make the point that the two institutions now work together.

There is a socialization process ongoing that is positive. Moreover, the third joint declaration was mentioned. It is going to come probably early 2022, taking stock of new domains of cooperation, emerging disruptive technologies, and climate change. Things are happening, and I think it is fair to say that those things are positive, and they contribute to a better understanding, socialization, information sharing, and cooperation at the operational level, which is positive.

However, we also need to point to a less optimistic approach to this cooperation. The official narrative is very positive, but I tend to believe that the reality is less optimistic since what they do together remains at the informal level. It remains uninstitutionalized, and it remains substrategic. And I believe that the substrategic dimension of the EU-NATO cooperation is probably the most crucial problem/issue that we are facing.

Two main reasons explain that substrategic cooperation between the two institutions. One is the Cyprus-Turkish issue, which means that the two institutions cannot do anything formally with legal instruments outside of the Berlin Plus agreements or Operation Althea in Bosnia-Herzegovina. Outside of that dialogue between the two institutions, all the rest takes place at an informal level, which constrains cooperation between the two institutions.

The other reason is simply the broader political issue of the compatibility between what the EU is and does, and what NATO is and does, with questions about how states see the respective roles/portfolios of the two organizations. What is the meaning of defence on the EU side, the meaning of strategic autonomy, and what it implies, not only for the EU, but also for NATO? How much the US administration is keen to see the EU play an increased role in defence? How much European states want to develop the European pillar in NATO and outside of NATO through the EU? These questions create tensions between the member states and the two institutions. Political tensions that we have debated for a while are clear obstacles to EU-NATO cooperation.

Moreover, maybe there is a third issue that is with us. Hopefully, that will not last too long, but it is Brexit. Which means, among other issues, that we have another NATO ally that is not an EU member and for which NATO-EU cooperation might not be the priority, to put it diplomatically. So, we have Turkey, maybe the US, maybe the UK, that are key NATO allies – not EU members – for which NATO-EU cooperation might not be the priority. For those reasons, the partnership has remained substrategic.

The second point I want to make is that the strategic moment that we are going through, with the parallel processes of the new Strategic Concept for NATO and the Strategic Compass for the EU, maybe that moment is not the best one to advance the EU-NATO agenda, since I believe that would be a bit counterintuitive.

Now, institutions are looking at their own mission and their *raison d'être*, and partnership is essential to that. So, we should have a good moment for revisiting the EU-NATO partnership. And if you look at the Strategic Compass process, partnership still is one of the four baskets that was looked at, together with capability development, resilience, crisis management, and reciprocity. If you look at the NATO 2030 process and at the Reflection Group Report, partnerships are an essential dimension of that reflection. And if you also look at the nature of the challenges, they are a plea for inter-institutional cooperation. Nobody could say that because of the nature of the challenges that are transverse, transnational, non-state/state, military, non-military, cooperation between the two institutions is not a good idea. So, there is an argument for that inter-institutional cooperation.

But, in reality, I am not sure whether the EU-NATO partnership will be central to the end products, the Strategic Compass and the Strategic Concept. One reason is that, in that key moment, each organization is pretty much inward-looking. There is a dimension that is about introspection. Each institution wants to guarantee its own *raison d'être*, its own relevance, its own comparative advantages. This may play against the necessity to further develop cooperation with the other institutions.

Moreover, if you look at the draft Strategic Compass, I am sure you have seen that NATO as a partner does not fit the EU in a particularly prominent manner. You have some traditional wording about it, but you do not see anything significant. Moreover, if you look at NATO, the big debates, the big questions about the differences in the defence agenda, they are about how to adapt to new threats. It is about how to respond to China. It is about how European states will respond to the US's request for NATO to be more focused on China. One argument might be that in those debates, the EU is peripheral. The EU is not necessarily central. And if I had to bet on the following Strategic Concept (to be adopted at the June 2022 summit), I would say that most likely we will have a very traditional language on how important the NATO-EU cooperation should be. We have had that for a few years in official documents, but probably with no significant shift. Likely, the word strategic autonomy will not appear in the Strategic Concept of NATO. It could be an achievement if it appears in the Strategic Compass. It appears only once in the draft Strategic Compass. But as far as NATO documents are concerned, I doubt that it will appear because of the political tensions mentioned before. Moreover, I am not sure that the situation will be very different a year from now or eight months from now.

So, the third point. How to move forward, what are the ingredients, and the requirements? I am going to mention only three. Of course, there are many more to move the partnership forward. The first element is a need for some US endorsement that the EU can use, with efforts and ambition to develop its defence identity and role in which it is recognized on the US side. And we know how ambivalent the US administrations have been. And I do not even mention the Trump administration. However, even under more civilized administrations, that has been not easy. And as long as there is no clear position of the US in favour of some kind of a role for the EU as a security/defence actor, I doubt that the EU-NATO strategic partnership will move forward. And in return, on the EU side, there is a need for some clarity on the complementarity between the EU defence efforts and NATO. That needs some good work and communication and more substantive work on the concept of strategic autonomy. That has been probably counterproductive. Work needs to be done at the partnership level, because the West's strategic autonomy that has been presented so far has been undermining the very concept of a partnership.

Second, I suppose that we need some European eagerness to make Europe or the EU a credible defence actor, whether within NATO or in the EU itself. The Strategic Compass is undoubtedly helpful in this respect. Of course, we need to mention EU developments over the last five or six years. PESCO was mentioned, the European Defence Fund, the European Peace Facility. What has been done over the last five or six years is undoubtedly good. The problem is usually less the written document, as it was said before, but the action. Afghanistan is mentioned as a subtitle to this session. But in Afghanistan, in August, the problem was not the absence of a rapid deployment capacity. It was simply that no European state was willing to go, regardless of the capacity dimension. So, there is the issue of political will, the issue of what we Europeans want to do together in the defence domain without the Americans.

The third and last point is that probably, to move the EU-NATO partnership forward, so that it reaches a strategic kind of dimension, we need to engage in a discussion about what strategic would mean for the EU and NATO. We need to discuss the division of tasks, whether geographical or functional. We need to look at comparative advantages. We need to look at what it means, in terms of defence versus security, in terms of the first responder versus the second responder, so that we build a partnership and cooperation based on what each institution does best. This is the notion of comparative advantage. So that we are no longer at a very low-key informal substrategic level, but rather moving towards a more strategic partnership. However, that requires that the two issues I mentioned before are being addressed. And there is much uncertainty at these two levels.

Thank you.

II

Conflitos híbridos e transformações na ordem internacional

Mark Leonard

Director do European Council on Foreign Relations

(texto transcrito da intervenção do orador)

Thank you very much, it is a huge pleasure to be with you today. I am going to talk to you about some of the thoughts of my book “The Age of Unpeace. How Connectivity Causes Conflict”.

My starting point is that, just as we are getting used to COVID-19, we may find that we are on the cusp of a new side of global affairs, which, like COVID-19 spreading across the planet exponentially, is exploiting the cracks in our network world, and it is constantly mutating to evade our defences. Unlike the coronavirus, it is not a biological force that is affecting mankind but rather a set of deliberate toxic behaviours that are multiplying like a virus. My thesis is that the connections between people and countries are becoming weapons. If you look at the news of the last couple of years, you can see all sorts of examples of it. Over the last few weeks, there has been a lot of focus on the Polish-Belarusian border, where migrants have been turned into bullets which arraigned the hearts of the Polish and the Lithuanian governments. The goal is to use them to put pressure on these governments and it is not a particularly original tactic. Migration experts, like Kelly Greenhill, showed how over the last few decades there have been over seventy-five cases of governments deliberately using the movement of people to achieve political, economic, and military goals. These sorts of techniques have been much more effective than military campaigns achieving their objectives. One of the reasons why this happened was not because President Lukashenko thought that he could literally flood Poland and Lithuania with a few thousand migrants, but because there is a growing sense that the key battleground now is for people’s minds, it is an information war. He is trying to create a simulacrum of the 2015 events, which had such enormous political consequences. Increasingly, what we are seeing is that the internet, which was designed to spread a mutual understanding and which people hope would bring the world together and create empathy is, in fact, being used as a channel to interfere in different countries affairs.

We have seen trolls, and over the last five years, there have been attempts to develop information campaigns in elections which affected over a billion people. We have also seen that the cost for President Lukashenko’s campaign in Belarus was the fact that he was reeling from sanctions which Europeans had introduced after he stole his election and then put pressure on the opposition forces in his country. Sanctions have become the weapon of first resort for many different countries: sanctions against Russia, against Belarus and against a number of different countries. They are also a weapon that has been used by China against Japan, by Russia against Turkey, and the US alone listed over eight hundred entities on their sanction list in 2020.

Some of the most violent battlegrounds, when it comes to sanctions, are in the technology realm and we are seeing how conflict over technology is changing the face of the

global economy. We have this idea that science is something that knows no borders and that knowledge should be international, but that is becoming balkanized as countries try to develop indigenous innovation and develop lists to ban components from other countries or the export of their components from supply chains. There is a kind of move everywhere towards the technological autonomy debate around Huawei or 5G, that I think is the tip of an iceberg of increasing technological competition. Even when it comes to dealing with big issues, which you would have thought brought the wild together, like COVID-19 and climate change, what we are increasingly seeing is that these topics and all political responses are being instrumentalized and weaponized.

When it comes to COVID-19, we see it in mass diplomacy and vaccine nationalism. No less than 98 countries imposed export restrictions on PPE and medicines in the first months of the pandemic, and in COP 26 we also saw that, rather than focusing on the common survival of the planet, countries are increasingly looking on how they can instrumentalize the COP in transition to get ahead themselves whilst holding others back and using every opportunity they can from the asymmetries of the impact of climate change to extract resources from other players, as we have seen with President Bolsonaro's Amazon diplomacy.

If you look at all those things together, whether it is Belarusian blackmail on the border, Chinese bullying over COVID-19, European and American sanctions or US regulations on technology, what they have in common is quite profound; they are not random accidents like an asteroid falling from the sky, they are new types of political violence, which are designed to exploit a weakness in our connected world. What I have tried to do over the last few years is to explore how and why this is happening. I was brought up as an internationalist who believed in a kind of simple and powerful idea that by bringing nations and people together, we create peace and would make war much more expensive and less likely to happen. Over the last few decades, as Europeans, we hoped that by opening borders and promoting travel, trade, and the internet we could turn former enemies into friends, we could promote global harmony. But many of our hopes for those decades have been running into trouble, both domestically, where with Brexit and Trump we discovered that many of our own citizens feel that they have been victims of these forces of connectivity, but also on the international stage where we have seen very different dynamics emerging compared to those which we hoped would be the defining geopolitics at the global level.

My book starts with this idea, that is maybe slightly shocking to Europeans, that the connections that bring the world together, are also driving it apart. I am going to focus on five main arguments which drove me to that conclusion, and I am happy to go into more detail in the discussion afterwards. The first discovery that I made is that connectivity does not just spread our empathetic horizons and give us a sense of what is happening in the rest of the world, it also creates a motive for conflict and for competition between countries. You can see that across various dimensions, starting at the way it changes our individual behaviour, how hyper-connectivity changes human nature in the way that we relate to each other right up to the planetary scale. If we start at the individ-

ual level, what we see increasingly is that our heavily networked societies tend to self-segregate. The connectivity leads to polarization, as we split into more like-minded groups, and then this puts identity at the heart of politics and increasingly these groups, which find each other and spend time together, have different sources of news, different facts. The idea of filter bubbles has taken an enormous significance, as the national media and the national conversation is fragmented into self-selected groupings, which are often not properly connected with each other. We have seen the political implications of that in countries like the US or Brexit-Britain, where it is not just ideas and values which are coming into clash, but different senses of reality of what is happening in the world.

We have also seen how connectivity creates an epidemic evenly. When I was growing up, people would compare themselves to their neighbours, to their parents or their grandparents, but what happens through this sort of hyper connectivity of the internet is that everyone can compare themselves to the most successful people on the planet – sometimes fictionalized accounts of what their lives are like and in no circumstances your own life can fall short. This brings out a floating sense of grievance and unhappiness as well, as they are happening at the level of individuals. This period of hyper comparison, where everything that we do is compared to things that are going on in other places, brings out a competitive instinct between states restored during COVID-19, where you have this daily league of tables showing how every government in the world was performing and that led to more of a sense of competition than a spirit of cooperation within countries. The leitmotif of politics in many places is about taking back control from shadowy global forces, that is the platform which Donald Trump used in order to be elected, and it shows how in many ways the dynamics of the imperial era have been reversed. In the 19th century, lots of people found things happening in their lives which would be determined by people long way away. Even the names of countries, whether it is Côte d'Ivoire or Argentina, have very little to do with the kind of indigenous sense of people had of their own identity and had to do with decisions made in colonial centres far away.

But as we saw with Brexit and with Trump, now the people who used to think of themselves as the imperial champions of the world feel that they are becoming strangers in their own countries and are losing control, and are therefore trying to take back control. So, I think that there is this overarching way that connectivity is creating a motif and a set of political dynamics which lead to people being uncomfortable with interdependence, with wanting to take back control, wanting to do well for their own identity groups and wanting to make up for the kind of sense of envy and grievance that they feel about other people. And I hope that convergence, which will create harmony, has not yet been worn out.

I look a lot at the US-China relationship, how there is much more conflict now as the US and China become much more similar to each other than there was when these two countries were more different 15, 20 years ago. The second kind of big argument I make is that connectivity creates an opportunity for conflict. In the Nuclear Age, war between great powers has become so deadly, that it is impossible to even contemplate, and I think that is one of the reasons why the number of people being killed in armed conflicts

has shrunk to historically low levels: the average for the last decade has been about 70,000 people a year which is many, many fewer people than those who commit suicide every year. At the same time, what connectivity does and the fact that our world is so closely bound up together, is that it creates a series of opportunities for lower-cost conflicts. During the Cold War, there was almost no contact between the Soviet Bloc and the Free World, but nowadays we are totally intertwined, and therefore, a time when Nuclear War is so dangerous. What connectivity does is it creates a whole series of different ways of interfering in each other's affairs to increase one's power and to keep down other players, which is not going to trigger a formal war.

And that is one of the things that gives my book its title, I kind of argue that compared to the Age of Tolstoy, where you had clear periods of war and peace succeeding one after another, instead what we have now is a perpetual world of crisis-prone competition and attacks which fall short of war. And the cyber-experts have found a very good word to describe that, which is this old Anglo-Saxon word of Unpeace. But I think you can spread it to all sorts of different areas now, which I am going to talk about as my third point, which is the fact that connectivity as well as creating these new opportunities has given countries a whole new arsenal of weapons. If you look at the examples I gave at the beginning, I could have given thousands of other examples, these are kind of seemingly disparate and separate events in different parts of the world, but they are all examples of globalisation being turned into a weapon. The metaphor that I use for the Age of Unpeace is of a loveless marriage where a couple can not stand each other's company but is unable to get divorced. And as with an unhappy couple, it is the things that brought them together in the good times that become the means that they use to harm each other in the bad times. So, in a marriage that goes wrong, it is about who gets custody of the dog, the holiday home and the children. That is how they hurt each other. In geopolitics, it is all the facets of globalisation which were meant to bring us together. From trade to finance, to migration, to infrastructure, to the internet, to global problems like climate and COVID-19.

The fourth point I wanted to make is that connectivity creates new rules of power. The journalist Thomas Friedman told us that our globalised world would be flat, but in fact that is totally wrong, it is just the opposite. It is an uneven and mountainous network. Some countries are much more central to the system than others, they can cut rival nations off and use that control of hubs to assert their power. Instrumentalizing connections is nothing new, people have been using sanctions since the Peloponnesian Wars, but what is new is the density of the network of connections between countries that give sanctions, blockades, PR campaigns, a viral quality and a deadliness that did not exist before our world was defined by networks.

And that brings me to the sort of fifth big point about how power works, and how order is changed as a result of these things, which is the nature of geopolitical competition. Sometimes people talk about how the unipolar moment is giving rise to a kind of new bipolar world and a split between a kind of new "Free World" centred around the US and an "Authoritarian World" centred around China. I do not think that is right, but

I also do not think it is right to see where we are at the moment as a purely kind of anarchic world where you do not have any poles and where anything goes. I argue that the best way of understanding where we are at the moment is a sort of Fourth World Order, where we have three big empires of connectivity, which have completely different understandings of power in today's world and then around them, you have a sort of fourth world of countries that are exploiting some of the cracks in the system for tactical benefits. But they do not have the power to weaponize the whole system and they are trying very hard not to be forced to choose between those three empires of connectivity.

I am happy to talk how differently these different empires we think about are well connected, but if I had to do it very quickly in a sentence each, I think the US is obviously the most powerful network. I call it the gatekeeper power because it focuses on those hubs within the system, the nodes which are much more connected than others and through which lots of things go, and the two most powerful hubs for the US are the ubiquity of the dollar which leads to the control of the global financial system, and also the US dominance of the internet and the technology that goes into powering it. And the US has gotten very good at using the control of these systems to shut other countries out of the global financial system as we have seen with secondary sanctions on Iran and other areas. But also, to put the world under surveillance as we have seen through Edward Snowden's revelations.

China, on the other hand, the second kind of empire of connectivity, thinks of itself as a relational power: they are less focused on the hubs in the system and more on how many ties there are between the different players and how central people are to that whole system. The Belt and Road Initiative, in many ways, is a kind of modern version of very traditional Chinese thinking about wanting to become the Middle Kingdom in a system of dense ties which puts China at the heart of a series of hierarchical relations, bilateral relations in the neighbourhood. And the Belt and Road Initiative, in many ways, is about using the Chinese market and infrastructure links to create a new Chinese sphere of influence around this kind of relational idea.

And the EU, I think, continues to be a centre of power and is a kind of a force that has thought about networks; it is in fact a kind of network in itself and it is less focused on the hubs and on the ties, and more on the sort of operating system for the network. The EU sees itself as a rule-making power and there has been a lot written about the Brussels effect and about how the EU weaponizes its accession process to externalize its political preferences on people who want to join the EU. But equally how the EU has often unilaterally set global rules, whether it is through GDPR or other areas. And increasing what we are going to see is a clash between these different empires and then all around it, which most people live in, where countries like Russia, Turkey, Belarus, Iran and Saudi Arabia are all using different aspects of weaponized connectivity. They are trying to create more space for themselves and more sovereignty for themselves rather than thinking about controlling the whole system.

I will end on what this means for how we think about geopolitics in the future. For a lot of the last two years, Europeans have argued that we are in a kind of big contest

between an open and a closed world and our challenge is to defend the open world and to have a new architecture for an open world. But I came to a conclusion through this book that that is the wrong way to think about it. The deeper I went into it, the more I realized that all the good feature of connectivity, the ones which have advanced our civilization, that have made us richer and more peaceful, are inextricably intertwined with the bad features, and you can not get rid of the bad features without destroying the good features. So, therefore, rather than thinking about fighting for an open world, the better way of thinking about our political challenges is to think about the difference between managed and unmanaged interdependence.

During the Cold War, the biggest threat to the world was of a nuclear holocaust, so we tried to come up with rules and norms which allowed us to get those technologies under control. At a time where everything can be weaponized, it is much harder to do that. So, our challenge now, rather than ending connectivity, should be about how we can take a sting out of it or disarm it. The equivalent of our age to arms control is what I call disarming connectivity. That is a Sisyphean struggle, there are all sorts of things you need to do in different areas whether it is trade policy, how we design our digital network, how we design our energy policy and our grids and different elements related to that. But that is essentially much more akin to therapy and accepting who we are and how we manage the relationships in ways that are less toxic rather than thinking about it as a big architectural challenge. And that is why my book ends with a kind of new therapy for our connected world, based on a five-step program to think about that geopolitical therapy.

Thank you.

Miguel Monjardino

Professor Convidado no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa

(texto transcrito da intervenção do orador)

I regret not being able to be in Lisbon today. So here I am in The Azores, in the middle of the Atlantic. Let me start by saying that perhaps I read too much Clausewitz. I really do not like the term “hybrid warfare”. And I find it ironic that we are using the concept because, as far as I remember, the concept was originally devised by the Russians, because they thought this is what we were doing to them. We were complaining that we were really involved in hybrid warfare against the Russians. I do understand why. We use the concept to communicate with public opinion, nowadays, but I really do not think it explains a lot of what is going on, because what we are talking about is basically tactics to coerce, to subvert, to penalize decision-making in democratic societies, to confuse, to polarize. As Mark Leonard was saying, just look at what is going on in Poland, nowadays, in terms of internal politics, because of what is going on in the border with Bielorrussia. So, I think it is part of the course in military history, throughout time, there has always been forms of hybrid warfare, and in a way, it is a way to constrain governments to respond, militarily speaking. So, I do not think it is anything new, what we are witnessing today. I do not find it particularly new, in terms of military history.

Now, why is this happening now? As Mark Leonard was saying, globalization is a great part of it. Globalization, in terms of the connections that we nowadays have, is just about how we live today. For example, the ability that I have in this small island where I live, to do most of my work, what we could order and the level of connections we nowadays have. Globalization, at least since 2016, as we have seen with Brexit, and Donald Trump, in the United States, and many other countries, has become a much polarizing factor in internal politics.

The second thing that is going on is that we have contested notions of international order. And this is very difficult for us in Europe because we got used to the idea that we had of the concept of international order. Our concept was the future.

Nowadays, it is no longer the case. There are other theories of international order, other conceptions of power, and there are many other theories of influence. The way the United States operate, the way the European Union operates, the way China operates, in terms of theories of influence is extremely different, and this, of course, has consequences.

The third factor, I believe is the pandemic. I do not see the pandemic as changing the world, I see it more as a catalyst that accelerates change that was already happening. And I think this is having a profound effect. These three factors together nowadays, what we see happening in front of our eyes, is that, what we call the grey zone of military conflict, is becoming much more important, and as Mark Leonard was saying, political violence is increasing in this so-called grey zone. So, in Portugal and in many European countries, we face a paradox. And the paradox is that we are witnessing a period of historic transition,

but politically speaking, we are becoming much more inward looking in European countries. So much so that most people are not particularly aware that we are going through a period of historic transition. The perception, at least for my part, does not seem to be there. And there are a few signs of this.

The way we discuss international politics, we tend to focus on the people: who is the President of the United States? Who is the Prime Minister of a particular European country? We pay much less attention to the so-called structural factors that are really, really important. The interests, the values, the trends in historical terms. So, where does this situation leave us? I think it leaves us, in Europe, in a very difficult position, because the world has changed dramatically, and what we are witnessing is the reordering of the international order. So, the question we face now in Europe is: do the institutions that are absolutely crucial for us, in Portugal and European countries, basically the European Union and NATO, have the ability to adapt to this new world and perform their role, the way we see these institutions acting, or do we have to devise new institutions, because the ones we have are probably not good enough, in this new international order?

It is quite interesting that we are having these discussions, because the time we are living coincides with huge democratic scepticism about the future. We have to go back, I would say to the 1950's, to find a similar period of so much scepticism about the future of democratic societies, and their ability to chart a new course. If you want to make this transition and still be influential and powerful in the world, we have to rebuild European nations. And, in a way, I think Mark Leonard is on to something really important: do we have to engage in some sort of selective decoupling?

For countries whose economies are open and depend a lot on foreign investment, and external finance, such as Portugal, this is a very, very important question that I think we have not thought through, in terms of what it would mean for Europe, and particularly for a country with Portugal's economy. So, in a nutshell, I think, in Europe we have to put an end to our adolescence. We have been, or we have been behaving in Europe, like adolescents. We have to grow up and face the world as it is. We have to be honest about our interests, about our values, what we are really willing to do about it. And what ideas we have, what contributions we have for the adaptation of our institutional, internally speaking, and international institutions that are the backbone of our vision of international order, and stop pretending that the United States, for example, will always be here to save us from history.

This is an adolescent way of looking at the world and I think, looking at the future, which is what really matters, we have to put an end to it. We have to grow up.

Thank you so much.

Sönke Marahrens

Director da Divisão Community of Interest on Strategy and Defence, no European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats

This paper aims at the level of military policy advisors and military strategic decision makers. It provides reflections in accordance with the common understanding that in a world which becomes more and more complex, conflict will also become more and more complex. Existing definitions of conflicts and war do not cover the way the transformation of the international order any longer. New conflict phenomena must be analyzed to grasp how complex interactions create new forms of competition and violent challenges.

New phenomena – Hybrid Warfare

Since the first mentioning of hybrid warfare in the context of modern conflicts in 2005 by Hoffmann³⁶, the term of hybrid threats and activities has already been well described – so far, the most holistic approach to hybrid threats has been formulated by my colleague Hanna Smith at the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats in “The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model”³⁷. Their Actor-Tool-Domain-Activity-Target model³⁸ allows to identify and categorize ongoing abnormal events to demask unusual activities as hybrid activities and therefore threats. With regards to “hybrid warfare”, this conflict-research based approach describes hybrid warfare as the most violent activity following interference, influence, and operation³⁹.

War studies scholars and practitioners, on the other hand, are still grasping for definitions, either by applying or expanding existing war theories or by trying to approximate the phenomena through empiric research. From a war studies perspective – like Clausewitz, who defines war as “an act of violence to compel our opponent to fulfill our will”⁴⁰ – acts of war, like in Crimea since 2014, can be seen independently of legally having a war. In this context, hybrid warfare can be seen as the antithesis of the legally non-existence of war in a rules-based world, when violence acts are committed through military means. A third group of scholars denies the existence of hybrid war/threats at all by

36 James N. Mattis, & Frank J. Hoffmann (2005). Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars. Proceedings, 18-19. The first mention of the term “hybrid warfare” can be found in the context of wars in Africa already in 2003. Tatiana Carayannis (2003). The Complex Wars of the Congo: Towards a New Analytic Approach. *Journal of Asian and African Studies*, 38(2-3), pp. 232-255.

37 Mattis & Hoffmann, 2005. Giorgios Giannopoulos, Hanna Smith, & Marianthi Theocharidou (2021). The landscape of Hybrid Threats: A conceptual model. Luxembourg: Publications Office of the European Union. See also https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2021/02/conceptual_framework-reference-version-shortened-good_cover_-_publication_office.pdf

38 Giannopoulos, Smith & Theocharidou (2021), p. 9.

39 Giannopoulos, Smith & Theocharidou (2021), p. 13.

40 Claus von Clausewitz (2022). Book I – On the Nature of War. Retrieved from: <https://www.clausewitz.com/readings/OnWar1873/BK1ch01.html#a>

calling them “activities close to war” and call it simply old wine in new caskets⁴¹.

From a meta perspective, this allows for two conclusions:

1. The case for hybrid war(fare) still seems to be a wicked or chaotic problem because it lacks a definitive formulation, along with other indicators of a wicked problem⁴².
2. Between peace/conflict and war studies, hybrid warfare seems to be a *tertium non datur* for both sides: it is either the antithesis of peace in a rules-based world without war, or the antithesis of war in a rules-based world, where war must be legally declared, which also includes the above mentioned third group.

Framing Hybridity – a phenomena confusing experts

What causes this confusion when both views seem to be right while contradicting each other? Based on Article 2 of the UN Charter⁴³ all members shall abide by this principle: “The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members”.

Here, the West, through NATO, created a kind of “fall of man” in 1999 with the intervention into Kosovo to prevent a genocide. A moral decision based on the events in the Balkans and Rwanda in 1995 and which was codified in 2005 as the “responsibility to protect” (R2P) principle⁴⁴. However, at the time of the intervention, parts of the international community intervened in the internal issues of a sovereign state against these principle – for moral reasons –, which has not been contrary to international law, since international law is based on common law, but created nonetheless a “moral” precedent which was used later on by others with less high moral intents.

Furthermore, and even more importantly in the case of hybrid warfare, Art 2 (4) of the UN Charter states: “all Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”. Which means, in a sense, a legal “no-war” or “non-existence of war” clause for a rules-based world. It can not exist what is not allowed to be there.

But now military means are used violently even by UNSC members⁴⁵, without masking them as acts of (collective) self-defense under Article 51 of the UN Charter, thus creating the above mentioned “crisis of definitions”. A first step to overcome this crisis or to create a better common understanding can derive from the framing of the issue of

41 For a discussion on this group, see for example Diego Ruiz-Palmer “Old Soviet Wine in new Russian bottles” in Lasconjarias, G., & Larsen, J. A. (2015). Nato’s Response to Hybrid Threats. NCD Forum Paper Series 24. Rome: NATO Defense College, p. 64.

42 Rittel and Webber described ten characteristics of a wicked problem. Horst Rittel, & Melvin Webber (1973). “Dilemmas in a General Theory of Planning”. Policy Sciences, 4, pp. 155-169.

43 <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

44 <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>

45 Giannopoulos, Smith & Theocharidou (2021), p. 13.

war (fare). Over the last 200 years mankind has still not been able to prevent war, but it started to enclose it with laws like humanitarian law in international conflicts⁴⁶ and the UN Charter. In international relations, Clausewitz's "war is politics by other means" was transformed into the idea that the national powers of a state consist of three soft powers: diplomacy, information, and economy, and one hard power – its military, also called DIME⁴⁷. These soft and hard powers can be executed by combining actions and resources to create effects: for example, a visit by a battleship to an allied port is a diplomatic action with a military resource⁴⁸, creating the effects of assuring allies and signaling unity to opponents. Following this logic, war (as an act of violence) takes place when, and only then, when two nations use military actions and resources against each other.

This approach frames thinking, at least in Western military, on all three levels: strategic, operational, and tactical. Unfortunately, the outside world or the world beyond the military sphere has developed in parallel and much faster. The creation of a huge worldwide computer network called internet as the base for permanent global economic and social activities has re-defined the dominance of the military as the only hard power. Skilled hackers can create war-like effects by neutralizing critical infrastructures through ransomware or other technical means⁴⁹, and (un)skilled economists can create damages to the international finance market by seizing the GDP of a whole country. Alvin and Heidi Toffler coined this phenomenon in their book "War and Anti war" in 1995: "the way we make war reflects the way we make wealth – and the way we make anti-war must reflect the way we make war"⁵⁰.

Stuck in paradigms

After framing the context of hybridity as a wicked problem, it is useful to ask what the underlying paradigms of the different understandings are.

From a military perspective, as stated, war is in the competition between states through their soft and hard powers, Diplomacy, Information, Military and Economy (DIME). Verbally, this is sometimes expressed by militaries through "when a war starts, Generals will take over", which is a misinterpretation of Clausewitz' idea of war as "politics by other means". Clausewitz, being the military mentor of the then Prussian Crown Prince, taught a future king that politics is always paramount, even in war: "war is nothing but a continuation of political intercourse, with the addition of other means"⁵¹.

46 <https://www.icrc.org/en/war-and-law>

47 Joint Chiefs of Staff (2018). Joint Doctrine 1-18. Retrieved from: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn_jg/jdn1_18.pdf

48 <https://www.hindustantimes.com/india-news/german-warship-s-visit-to-mumbai-reflects-berlin-s-new-focus-on-indopacific-101642780237935.html>

49 <https://www.wsj.com/articles/russia-says-it-raided-prolific-ransomware-group-revil-with-arrests-seizures-11642179589>

50 Alvin Toffler, & Heidi Toffler (1995). War and Anti War. New York: Grand Central Publishing.

51 von Clausewitz, 2022.

On the other hand, the hardened soft powers created the possibilities and phenomena of new threats and new types of warfare, so far interim and as shown, not undisputed, called “hybrid” threats and “hybrid” warfare. This became obvious when the authoritarian regimes of China and Russia started to challenge western democracies by actively misinterpreting, breaking, or even acting outside the established norms and rules. The increasing interconnectivity of the soft powers has created a plethora of possibilities for an agile opponent to challenge western societies, especially at their weak spots.

Military means can be part of it at every step of confrontation, but even those are, for the purpose of deniability and non-attribution⁵², misleading or camouflaged as private security companies, non-governmental hacking companies or even men and women in uniform without presenting their country’s flags, like the so-called little green or blue men and women either in Crimea or in the Southeast China Sea⁵³.

Accepting change in a world becoming more volatile, uncertain, complex and ambiguous

During the “political warfare”⁵⁴ between the Warsaw Pact and NATO, military special forces like the Russian Spetznaz were trained and deployed for sabotage, disintegration, and espionage purposes, but at the end, their mission was to shape the battlefield before a conventional or even nuclear confrontation. Today, the military might face a situation, that through the use of hardened soft power means, its task might only be to finalize the non-military actions with one last strike or even worst, without any commitment of a military fighting beyond at well-established deterrence posture at all.

So as a sum up, from a military conceptional perspective, Western military thinkers are still under pressure to cope with an ever faster changing future conflict environment. In an 2019/2020 study⁵⁵, experts from 18 nations concluded that the future joint environment is characterized by 3 trends:

1. The world has become more and more VUCA – volatile, uncertain, complex, and ambiguous.
2. More and more conflicts are happening in a hybrid manner or in a grey zone challenging to former well-established common rules.

52 Which was originally a character of Cyber Operations only and was later adapted for the physical world.

53 John R. Haines (2016). How, Why, and When Russia Will Deploy Little Green Men – and Why the US Cannot. Foreign Policy Research Institute. Retrieved from: <https://www.fpri.org/article/2016/03/how-why-and-when-russia-will-deploy-little-green-men-and-why-the-us-cannot/>

54 “Political warfare is the logical application of Clausewitz’ doctrine in time of peace. In broadest definition, political warfare is the employment of all the means, a nation’s command, short of war, to achieve its national objectives”. George F. Kennan (1948). “The Inauguration of Organized Political Warfare” [Redacted Version]. Retrieved from: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320.pdf?v=94>

55 Multinational Capability Development Campaign (2021). Future leadership. Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/946243/20201210-MCDC_Future_Leadership-web.pdf

3. Modern technology, especially big data and artificial intelligence will change the nature of warfare.

Next to the changes of the outer strategic environment, the military domain and the way of applying its means has also changed through the digitalization over the last 25 years. Based on Russian ideas of the 1970, US thinkers, like Warden or Boyd⁵⁶, created different theories to apply modern technology for the purpose of warfare, to cope with the rising complexity of the battlefield and to inflect at the same time even more complexity on a military opponent to create decision catharsis. A significant move in this direction was to apply system thinking instead of linear cause and relationships, using the idea of effect rather than of attrition.

Together with hardening of the soft power domain of information, the increasing world-wide connectivity also created the need for the military to establish a new cyber domain in addition to the traditional warfighting domains of sea, land, and air. The last official addition⁵⁷ was the space domain, through GPS and communications as well as newly developed hyper sonic missiles. Warfare shall be conducted through synchronized, self-synchronized as well as through cross domain actions to create decisive effects and decision-dilemma for an opponent, which minimize his chances to come to a clear understanding of what is going on the battlefield.

Cyber technologies itself creates at least two effects on the conventional battlefield. First, time becomes more of a variable, allowing to conducting military operations between slow and hyper modes, because former hard-coded processes, based on strong vertical hierarchy command relationships, can be executed horizontally in a more agile way. Second, the vast amount of collected sensor-created big data can be transferred into actionable information through the use of artificial intelligence algorithms. Additionally, the application of artificial intelligence will be seen in command-and-control systems as well as in autonomous (weapon) systems, whether we like it or not, which will generate the need for man-machine, machine-men and machine-machine interfaces and new ideas of leadership and command and control, in parallel with existing human-human interfaces. These necessities are covered by military concept development programs in NATO and the US called “Multidomain operations”, which still maintain the implicit assumption that the next conflict will be a peer-to-peer military conflict only⁵⁸.

56 A summary of their ideas can be found in David S. Fadok (1995). John Boyd and John Warden: Air Power's Quest for Strategic Paralysis. Retrieved from: https://media.defense.gov/2017/Dec/27/2001861508/-1/-1/0/T_0029_FADOK_BOYD_AND_WARDEN.PDF

57 Now a cognitive domain is as the 6th warfighting domain under discussion. Martin Crilly, & Alan Mears (2022). Multi Dimensional and Domain Operations. Retrieved from: <https://wvellingroom.com/2022/01/26/mddo>

58 Crilly & Mears, 2022.

The opponent's voice must be heard as well

But as the former US SecDef General Mattis once wrote “No war is over until the enemy says it’s over. We may think it over, we may declare it over, but in fact, the enemy gets a vote”⁵⁹.

Sun Tzu coined this more on point by saying, “if you know the enemy like yourself you will win in a hundred battles”. But do we know, or even more, do we understand the intents of our opponent(s)? During the 5th Conference on Russia in 2019, four experts gave under Chatham house rules the following statements:

1. Russia will implode soon,
2. Russian will attack within 14 days,
3. Russia is Europe’s enfant terrible or the naughty kid, which isn’t allowed to the table and, last but not the least,
4. In its history, Russia has always expanded.

These diametral expert statements demonstrate that the western perception of Russia must also be seen as a wicked or chaotic problem.

On the other side, Russia declares itself encircled by NATO, which has generated heavy criticism from the West⁶⁰. Due to the fact, that only 1/16 of its land borders are with NATO countries, Russia’s perception might stem from its geopolitical situation. From a Russian perspective, NATO members can control Russian movements into the Baltic Sea, the Mediterranean, the Atlantic as well as the Arctic Ocean. Russia uses this and similar narratives as well as a critical analysis of the color revolutions in the Mediterranean and in Ukraine to smear NATO and its members as hybrid actors. When Gerasimov wrote his famous article in 2013⁶¹, he neither created a new doctrine⁶², nor did he invent hybrid warfare⁶³. He just gave a thoughtful analysis of what was happening in the world with regard to the employment of modern technology in warfare as well as the results of low scale actions with military support, which were able to create system changes in other countries. He concluded that the next conflicts will be based on 80% non-military versus 20% military means. This article became in 2014 almost the script for the occupation of Crimea. Combining the wickedness of Western perception on Russia and ignoring Gerassimov’s ideas, *ad extrema*, Western military might therefore prepare itself for the wrong war. Of course, conventional and nuclear deterrence remain essential pillars of any security architecture, which includes today the necessity and capability to conduct multidomain operations, but which western military is actually defending their

59 Logan Nye (2022). 15 quotes from Gen. Mad Dog’ Mattis, slayer of bodies. Retrieved from: <https://www.wearthemighty.com/articles/15-quotes-from-gen-mad-dog-mattis-slayer-of-bodies/>

60 NATO (2022). NATO Russia – setting the record straight. Retrieved from: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/115204.htm>

61 Valery Gerasimov (2013). Ценность науки в предвидении. *Voyenno-Promyshlennyy Kurier*.

62 Mark Galeotti (2018). I’m Sorry for Creating the ‘Gerasimov Doctrine’. Retrieved from: <https://foreign-policy.com/2018/03/05/im-sorry-for-creating-the-gerasimov-doctrine/>

63 Andrew J. Duncan (2017). New ‘Hybrid War’ or Old ‘Dirty Tricks’? The Gerasimov Debate and Russia’s Response to the Contemporary Operating Environment. *Canadian Military Journal*, 17 (3), pp. 6-16.

nation's cyber domain beyond the military IT systems? Which soldier defends Western values and societies against cyber-based social media originated disinformation? Which military unit is defending markets against attacks from artificial intelligence-based programs, which might destroy or create new markets within milliseconds or take out military essential logistical chains?

Therefore, National Defense in 2021 is not the same as defending NATO in 1989 against a strike of the Warsaw Pact. Using the initially introduced soft and hardpower actions and resources approach, national and alliance defence must nowadays account for cyber attacks, together with a still complex and challenging conventional defense. The effort and quality of conventional defense has also increased, but there is the need to defend the other soft powers as well.

Conclusion

The future is complex, in parts even wicked. Solutions must be derived from methods which are able to cope with this kind of complexity. Whether hybrid warfare/hybrid war will be the final term, it is still undetermined, but in the actual transitional phase, the preterm "hybrid" is necessary to describe the differentness and newness of certain phenomena.

To gain full understanding of the current environment, we must frame the problem appropriately, without bias, prejudices and by considering the perceptions of our competitors as well.

To outpace our opponents, who have gained through their authoritarian status a decisive political-action speed advantage, we must be smarter. Complex is the new normal, every approach to apply simplicity must take this into account.

Modern technology must be evaluated differently, next to the existing categories of civilian and military use, we must analyze and assess them critically whether they might have an offensive hybrid threat or warfare potential as well, e.g. social media, or whether they could be used to counter hybrid activities like a (at the moment fictitious) quantum technology-based handheld radio, which is immune against electronic warfare measures like jamming.

Military strategists and war theorists must be aware that future (or even nearby) wars might not be won through decisive engagements only; a mix of hybrid actions might create enough strategic dilemmas to cause Western democratic societies to collapse without one (or only a small amount of) bullet(s) being fired.

In a more and more individualistic society, the power of resilience must be revived. The growing diversity of Western societies might be helpful to cope with the wickedness through fresh and different ideas, pushing a hybrid actor⁶⁴ to the limits of coping with complexity.

64 A Russian disinformation campaign in DEU backfired heavily, when Russian antivaccine campaigners started to use the disinformation arguments of the RUS moderator in Germany against the governmental vaccination campaign in Russia. D. Trubetskoy (2021). In Russland für die Impfung, in Deutschland dagegen. Retrieved from: <https://www.n-tv.de/politik/In-Russland-fuer-die-Impfung-in-Deutschland-dagegen-article22927573.html>

Sessão de encerramento

João Gomes Cravinho

Ministro da Defesa Nacional

Senhora Diretora do Instituto da Defesa Nacional,
Senhora Secretária de Estado de Recursos Humanos e Antigos Combatentes,
Senhores Chefes do Estado-Maior da Armada, Exército e Força Aérea, e representante do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas,
Senhores Dirigentes,
Senhores Oficiais Gerais,

Chegámos ao final de um dia intenso e longo de trabalhos, pelo que serei breve.

Quero renovar os meus agradecimentos a todas e a todos os oradores e moderadores neste terceiro Seminário de Defesa Nacional pela enorme qualidade do seu contributo, que muito enriqueceu as nossas reflexões na Defesa Nacional e que nos servirá de apoio para continuar a responder aos desafios do presente e do futuro nesta política pública de soberania.

Um dos principais objetivos que nos propusemos alcançar na realização deste seminário anual é, precisamente, identificar desafios particularmente relevantes para a Defesa e pensar criticamente sobre a melhor forma do país lhes dar resposta. Penso que podemos estar todos de acordo em que este objetivo foi plenamente cumprido.

Renovo os meus agradecimentos a todas e todos os que colaboraram na excelente organização deste Seminário, às equipas do Instituto da Defesa Nacional, da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional e do meu Gabinete.

Hoje tivemos o prazer de reunir no IDN alguns dos atores mais relevantes da política de Defesa Nacional, bem como investigadores, dirigentes e decisores nacionais e internacionais no campo da segurança e da defesa.

Nesta edição demos particular destaque às questões de segurança e defesa que afetam Portugal e a Europa, como os conflitos híbridos e as grandes transformações internacionais, os documentos estratégicos em preparação na NATO e na União Europeia, o impacto das tecnologias emergentes e disruptivas na Defesa, bem como as questões do Espaço enquanto domínio cada vez mais disputado.

Com a abertura ao público das sessões da manhã esperamos ter também contribuído para abrir a Defesa Nacional ao resto da sociedade portuguesa, aproximando cada vez mais os cidadãos e cidadãs dos temas da segurança e da defesa e promovendo, assim, um debate nacional mais inclusivo, mais crítico e um escrutínio maior da sociedade sobre a política de defesa nacional.

Numa era de grandes transformações geopolíticas, e num mundo cada vez mais conectado e interdependente, mas também mais disputado e conflituoso, os oradores das

sessões da manhã refletiram sobre o papel que as grandes organizações multilaterais, como a NATO e a União Europeia, têm a desempenhar nos novos alinhamentos em curso na geopolítica global.

Muitos consideraram que a parceria UE-NATO é uma parte indispensável de uma resposta transatlântica coletiva à rapidez e intensidade das atuais transformações geopolíticas. As discussões neste painel revelaram que este é um momento particularmente oportuno para renovar esta parceria, não só à luz das lições aprendidas da retirada dos Aliados do Afeganistão, e do seu impacto nas relações entre as duas organizações, mas também perante a emergência de novas ameaças que afetam interesses vitais dos membros do espaço euro-atlântico. A preparação de uma nova Declaração Conjunta UE-NATO, e a coincidência temporal dos processos de desenvolvimento de novas orientações estratégicas em curso na NATO e na UE, que serão aprovadas no próximo ano, são oportunidades de renovação desta parceria que seria um erro estratégico desperdiçar.

Os oradores refletiram também sobre a medida em que uma defesa europeia mais forte permitirá um contributo europeu mais forte na NATO e uma resposta mais eficaz ao desafio de *burden sharing*. Temas como a resiliência e a ciberdefesa, o combate à desinformação, a mobilidade militar e a segurança marítima foram referidas como sendo domínios onde há mais-valias numa ação complementar da União Europeia em relação à ação da NATO. A inovação no campo das Tecnologias Emergentes Disruptivas é também um processo em que ambas as organizações poderão trabalhar em conjunto no futuro, embora não seja ainda clara a direção que cada uma tomará, internamente, no desenvolvimento destes processos, o que pode constituir um obstáculo atual à cooperação neste domínio. O tema da autonomia estratégica da União Europeia voltou a estar em destaque, com visões distintas sobre o significado preciso que deve ter este termo.

Durante a manhã refletiu-se também sobre o impacto crescente na ordem internacional da prevalência dos conflitos híbridos e irregulares, em particular, das guerras civis não convencionais. Sabemos que o ano de 2020 foi o ano com mais conflitos armados desde 1945 e que os conflitos híbridos/irregulares, em particular, as guerras civis internacionalizadas, se vêm tornando cada vez mais numerosas nos últimos dez anos.

Assim, o recurso crescente a conflitos indiretos, através do apoio de Estados a grupos armados irregulares, bem como o recurso, mesmo pelos Estados, a meios não-convencionais e ameaças híbridas representa hoje um desafio de primeira ordem para a segurança internacional. A atual instrumentalização e “militarização” da globalização, bem como da hiperconectividade que lhe é inerente, foi referida como um dos grandes fatores de risco nesta era de conflitos híbridos.

Foram abordadas possíveis respostas a estes desafios que passam, desde logo, por sociedades mais resilientes, por Forças Armadas cada vez mais integradas, empenhadas numa abordagem conjunta, holística e multidomínio aos conflitos armados, por uma cooperação e complementaridade mais estreitas entre a UE e a NATO e, também, por uma aposta em novas parcerias estratégicas com poderes regionais emergentes, como a Índia e o Brasil.

Outro dos temas tratados foi o do impacto das tecnologias emergentes e disruptivas nas capacidades de Defesa. Sabemos que este tipo de tecnologias têm um enorme potencial de transformação na sociedade, transversal a vários domínios, da segurança à economia, da política à cultura. Mas sabemos também que, no domínio da defesa, o desenvolvimento e aplicação deste tipo de tecnologias pode ser simultaneamente uma oportunidade para potenciar o desenvolvimento de capacidades militares e uma ameaça, se o seu uso não for ético e devidamente enquadrado por regras.

Assim, o painel discutiu como podem as capacidades de ponta no campo da defesa ser financiadas, apoiadas e integradas, nas Forças Armadas de Portugal e no quadro das missões da NATO e da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia. A União Europeia e, em particular, a Agência Europeia de Defesa, têm aqui um papel importante e devem trabalhar em estreita colaboração com a NATO em termos de ciclos de contratação e de promoção da investigação de base, aproveitando ao máximo a cooperação civil-militar e as tecnologias de duplo uso, mas procurando evitar duplicações.

Finalmente, numa era em que o Espaço está a tornar-se um domínio crescentemente competitivo e disputado, discutiram-se neste Seminário as melhores formas de responder a este desafio em Portugal. Em particular, abordaram-se as melhores formas de concretizar a Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030, que apresentámos em outubro passado, e de perspetivar o Espaço como domínio operacional da defesa, olhando para o contexto internacional, para as questões da capacitação das Forças Armadas, para a edificação de capacidades e estruturas de governação adequadas, bem como para as oportunidades para a economia da Defesa, designadamente, as sinergias entre a Base Tecnológica Industrial de Defesa (BTID) nacional e o Sistema Científico e Tecnológico Nacional.

Este foi um dia de reflexão extremamente produtivo. É da maior importância guardarmos um registo de todas as intervenções deste dia, para consulta e análise futuras, e para apoio aos decisores e às Forças Armadas. Assim, o Instituto da Defesa Nacional publicará uma edição dos seus Cadernos especialmente dedicada ao Seminário de Defesa Nacional, como aliás, fez nas duas anteriores edições.

Termino, considerando – e esperando que partilhem comigo esta avaliação – que os objetivos definidos para este seminário foram amplamente cumpridos. Partilhámos ideias, debatemos posições diferentes, pensámos o futuro, ao serviço dos Portugueses.

Muito obrigado.

Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE		
2022	45	III Seminário do Centro do Atlântico
2021	44	Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa
	43	II Seminário de Defesa Nacional
	42	Tattered Alliance: Donald Trump and Europe
	41	Cyber Defence in the 5+5 Area: Prospects for Cooperation
	40	Atlantic Centre
2020	39	Dragon Rejuvenated: Making China Greatest Again
	38	Atlantic Centre for Defence Capacity Building
	37	Prospects for Euro-Atlantic Cooperation
	36	V Seminário IDN Jovem
	35	A Antártida no Espaço Geopolítico do Atlântico Sul
2019	34	Despojos de Guerra: As Consequências e Sequelas da Primeira Guerra Mundial
	33	IV Seminário IDN Jovem
	32	Seminário de Defesa Nacional
2018	31	A Democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha Face às Crises Contemporâneas
	30	III Seminário IDN Jovem
	29	Cibersegurança e Políticas Públicas: Análise Comparada dos Casos Chileno e Português
	28	Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa
2017	27	Economia da Defesa Nacional
	26	Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
	25	II Seminário IDN Jovem
	24	Geopolitics of Energy and Energy Security
	23	I Seminário IDN Jovem
2016	22	Entering the First World War
	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	19	A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18	Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17	As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>

2014	15	A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14	Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13	Memória do IDN
2013	12	Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11	Gender Violence in Armed Conflicts
	10	As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
	9	Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
2012	8	Contributo para uma "Estratégia Abrangente" de Gestão de Crises
	7	Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança
2011	6	A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5	O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4	Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
2010	2	Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1	Acerca de "Terrorismo" e de "Terrorismos"

II SÉRIE

2009	4	O Poder Aéreo na Transformação da Defesa O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea
	3	Conhecer o Islão
	2	Cibersegurança Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
2008	1	Conflito e Transformação da Defesa A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão O Conflito na Geórgia

I SÉRIE

2007	5	Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional
	4	A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa
2006	3	Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional
	2	Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair
	1	O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências

idn cadernos

III SEMINÁRIO DE DEFESA NACIONAL
Instituto da Defesa Nacional, 29 de Novembro, 2021



idn Instituto
da Defesa Nacional

